

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

Materialienband zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 11. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

A 1	Operationalisierung der Fragestellungen	8
A 2	Organigramm der EZV	14
A 3	Normative Vorgaben	15
A 3.1	Beschreibung	15
A 3.1.1	Zollgesetzgebung	15
A 3.1.2	Nichtzollrechtliche Erlasse	18
A 3.1.3	Weitere normative Rahmenbedingungen	18
A 3.1.3.1	Schengen	18
A 3.1.3.2	Militärgesetzgebung: Unterstützung des GWK durch die Armee	20
A 3.2	Bewertung der normativen Vorgaben durch die Befragten	21
A 3.2.1	Zollgesetzgebung	21
A 3.2.2	Nichtzollrechtliche Erlasse	22
A 3.2.3	Schengen-Abkommen und Bundesbeschluss	23
A 3.2.4	Militärgesetzgebung: Unterstützung des GWK durch die Armee	24
A 4	Einführung: New Public Management und FLAG-Modell des Bundes	25
A 4.1	Was ist New Public Management?	25
A 4.2	Begriffe der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	26
A 4.3	FLAG-Modell des Bundes als Bewertungsgrundlage	27
A 5	Strategische Steuerungsinstrumente und Prozesse	32
A 5.1	Beschreibung	32
A 5.1.1	Leistungsaufträge	32
A 5.1.1.1	Inhalt der Leistungsaufträge	32
A 5.1.1.2	Erarbeitung der Leistungsaufträge	33
A 5.1.1.3	Erteilung der Leistungsaufträge durch das EFD	34
A 5.1.2	Berichterstattung zu den Leistungsaufträgen	34
A 5.1.2.1	Ziviler Bereich	35
A 5.1.2.2	GWK	36
A 5.1.3	Umfeld- und Risikoanalyse	36
A 5.1.3.1	Ziviler Bereich	37
A 5.1.3.2	GWK	37
A 5.2	Bewertung strategische Steuerung	38
A 5.2.1	Beurteilung der Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse	38
A 5.2.1.1	Instrumentenpalette	38
A 5.2.1.2	Leistungsaufträge	39
A 5.2.1.3	Reporting / Berichtswesen	41
A 5.2.1.4	Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen	42
A 5.2.2	Beurteilung der Steuerung durch das Parlament und das Departement	42
A 5.2.2.1	Einflussnahme des Departements auf die Ausgestaltung der Leistungsaufträge	43

A 5.2.2.2	Ressourcensituation und Bewilligung von Ressourcenbegehren durch Parlament und Departement	44
A 6	Operative Steuerungsinstrumente und -prozesse	48
A 6.1	Beschreibung des operativen Steuerungsprozesses	48
A 6.1.1	Jährlicher Steuerungskreislauf im GWK	48
A 6.1.2	Erarbeitung der Leistungsvereinbarungen	50
A 6.1.2.1	Inhalt der LV	50
A 6.1.2.2	Prozess der Erarbeitung der Leistungsaufträge	51
A 6.1.2.3	Erteilung der Leistungsvereinbarungen	52
A 6.1.3	Umsetzung der LV / Betrieb	52
A 6.1.3.1	Einführung einer einfachen Kosten-Leistungsrechnung	52
A 6.1.3.2	IT-Umsetzung	53
A 6.1.3.3	Festlegung der Einsatzprioritäten	53
A 6.1.3.4	Grundprinzip der Personalkostenplanung	54
A 6.1.4	Berichterstattung zu den LV	54
A 6.1.4.1	Ziviler Bereich	54
A 6.1.4.2	GWK	55
A 6.2	Beurteilung der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse	55
A 6.2.1	Instrumentenpalette	56
A 6.2.2	Leistungsvereinbarungen	57
A 6.2.3	Reporting / Berichtswesen	58
A 6.3	Beschreibung der Personalsteuerung und -verteilung	60
A 6.3.1	Umsetzung der Sparvorgaben des EFD	60
A 6.3.2	Entwicklung der Einnahmen und der Zielerreichung bei der Umsetzung der Sparvorgaben	62
A 6.3.3	Verteilung des Personals auf die Zollkreise und Grenzwachregionen	65
A 6.3.3.1	Ziviler Bereich	65
A 6.3.3.2	GWK	66
A 6.4	Beurteilung der Personalsteuerung und -verteilung	66
A 6.4.1	Personalbudget: Aufteilung ziviler Bereich–GWK	66
A 6.4.1.1	Personalsteuerung im zivilen Bereich	67
A 6.4.1.2	Kriterien für die Verteilung	67
A 6.4.1.3	Rekrutierungsprobleme	67
A 6.4.1.4	Kosten-Leistungsrechnung und Benchmarks	68
A 6.4.1.5	Personalsteuerung und -situation im Zivilbereich insgesamt	68
A 6.4.2	Personalsteuerung beim GWK	69
A 6.4.2.1	Kriterien für die Verteilung	69
A 6.4.2.2	Rekrutierungsprobleme	70
A 6.4.2.3	Vorhandensein einer Kosten-Leistungsrechnung bzw. von Benchmarks	71
A 6.4.2.4	Personalsteuerung und -situation beim GWK insgesamt	72
A 6.5	Beschreibung der Ressourcensteuerung und -verteilung	72
A 6.5.1	Ressourcensteuerung und -verteilung bei der Oberzolldirektion	72

A 6.5.2	Verteilung der Ressourcen auf die Hauptabteilungen bzw. Zollkreise/Grenzwachregionen	73
A 6.6	Beurteilung der Ressourcensteuerung und -verteilung	74
A 6.6.1	Beurteilung der Ressourcensteuerung durch die Befragten der Oberzolldirektion	74
A 6.6.2	Beurteilung der Ressourcensteuerung durch die Befragten in den Zollkreisen und Grenzwachregionen	75
A 7	Zusammenarbeit GWK–Kantone	76
A 7.1	Beschreibung der Zusammenarbeit	76
A 7.1.1	Entstehung und Grundlagen der Zusammenarbeit	76
A 7.1.2	Beschreibung der Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit	77
A 7.2	Beschreibung der Zusammenarbeit ausgewählter Kantone	79
A 7.2.1	Auswahl der Kantone	79
A 7.2.2	Beschreibung der Zusammenarbeit der ausgewählten Kantone mit dem GWK	80
A 7.2.2.1	Zusammenarbeit Kanton Aargau–GWK (Grenzwachregion VII, Kloten)	80
A 7.2.2.2	Zusammenarbeit Kanton Basel-Stadt–GWK (Grenzwachregion I, Basel)	82
A 7.2.2.3	Zusammenarbeit Kanton Genf–GWK (Grenzwachregion VI, Genf)	83
A 7.2.2.4	Zusammenarbeit Kanton St. Gallen–GWK (Grenzwachregion III, Chur)	85
A 7.2.2.5	Zusammenarbeit Kanton Tessin–GWK (Grenzwachregion IV, Lugano)	87
A 7.3	Beurteilung der Zusammenarbeit GWK–Kantone	88
A 7.3.1	Steuerung und Umsetzung	88
A 7.3.1.1	Steuerung der Zusammenarbeit	88
A 7.3.1.2	Beurteilung der Zusammenarbeitsvereinbarungen	90
A 7.3.1.3	Beurteilung der Umsetzung der Zusammenarbeit	91
A 7.3.2	Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit	91
A 7.3.2.1	Kosten/Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit	91
A 7.3.2.2	Doppelspurigkeiten	93
A 8	Zusammenarbeit GWK–Armee	94
A 8.1	Beschreibung der Zusammenarbeit	94
A 8.1.1	Entstehung und Grundlagen der Zusammenarbeit	94
A 8.1.2	Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit	95
A 8.2	Beurteilung der Zusammenarbeit GWK–Armee	97
A 8.2.1	Steuerung und Umsetzung	97
A 8.2.1.1	Beurteilung Steuerung der Zusammenarbeit	97
A 8.2.1.2	Beurteilung der Zusammenarbeitsvereinbarungen	98
A 8.2.1.3	Beurteilung der Umsetzung der Zusammenarbeit	98
A 8.2.2	Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit	99
A 8.2.2.1	Kosten/Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit	99
A 8.2.2.2	Doppelspurigkeiten	100

Abkürzungsverzeichnis	101
Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis	102
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	102
Impressum	103

Materialienband

Vorliegender Materialienband dient dazu, die Hintergründe und die Grundlagen der kurzen Beschreibungen und Bewertungen des Berichts «Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung» transparent zu machen und der interessierten Leserin und dem interessierten Leser weitere Informationen zur Verfügung zu stellen. So enthält er insbesondere eine Operationalisierung der Fragestellung mit den Indikatoren und Angaben zur Erhebung sowie die wesentlichen Grundlagen der Theorie der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltung, die eine wichtige Bewertungsgrundlage darstellt.

Zudem werden die normativen Grundlagen sowie die Steuerungs- und Zusammenarbeitsprozesse detailliert beschrieben und die Bewertungen der befragten Akteure wiedergegeben. Diese Bewertungen bilden zusammen mit den theoretischen Bewertungsmaßstäben die Grundlage für die Beurteilungskapitel im Bericht.

A 1 Operationalisierung der Fragestellungen

Erläuterungen zur Tabelle und zur durchgeführten Erhebung finden sich auf Seite 13.

1 Normative Grundlagen und Rahmenbedingungen: Sind die normativen Vorgaben und Rahmenbedingungen klar und zweckmässig?													
Nr.	Fragestellung	deskriptiv / evaluativ (inkl. Variable)	Indikator	Quelle, Erhebung									
				Dok. analyse	Befragung Akteure						Partner		
					A 1	A 2	B 1	B 2	C 1	C 2	D 1	D 2	E 1
1.1	Welche normativen Vorgaben und Rahmenbedingungen (gesetzliche Grundlagen, internationale Verträge, Vorgaben von Bundesrat und Parlament) regeln die Aufgaben und Aktivitäten von EZV, Zoll und GWK? Insbesondere: – Regelungen bzgl. Aufgaben und Verantwortlichkeiten – Vorgaben bzgl. Ressourcenzuteilung – neue Regelungen durch den Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum	<i>deskriptiv</i>	Liste und Beschreibung der gesetzlichen Grundlagen Liste und Beschreibung der internationalen Verträge Liste und Beschreibung weiterer Vorgaben von Bundesrat und Parlament	X									
1.2	Wie sind die normativen Vorgaben und Rahmenbedingungen zu beurteilen? Insbesondere in Bezug auf folgende Punkte: – Klarheit und Eindeutigkeit bzgl. Regelungen der Aufgaben und Verantwortlichkeiten – Zweckmässigkeit im Hinblick auf eine adäquate Aufgaben- und Ressourcensteuerung	<i>evaluativ</i> Zweckmässigkeit – im Hinblick auf eine adäquate Regelung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten – im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Partnern	Klarheit, Eindeutigkeit (Interpretationsspielraum der Regelungen) Vollständigkeit (Lücken?) Kohärenz (Widersprüche?)	X	X		X		X		X	X	
				X	X		X		X		X	X	
				X	X		X		X		X	X	
					X		X				X	X	

*

2 Strategische Ebene: Wie sind die strategischen Steuerungsinstrumente zu beurteilen?													
Nr.	Fragestellung	deskriptiv / evaluativ (inkl. Variable)	Indikator	Quelle, Erhebung								Partner	
				Dok. analyse	Befragung Akteure						E1		
					A1	A2	B1	B2	C1	C2		D1	D2
2.1	Welche Steuerungsinstrumente und -prozesse auf strategischer Ebene gibt es? Welche Veränderungen gab es in den letzten Jahren?	<i>deskriptiv</i>	Liste und Beschreibung der Inhalte der Instrumente und Prozesse Veränderungen der Instrumente und Prozesse in den letzten Jahren inkl. Gründe	X	X	X	X	X					
2.2	Wie ist die Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse zu beurteilen?	<i>evaluativ</i> Angemessenheit Zweckmässigkeit	Vollständigkeit der Instrumentenpalette, Umfassendheit des Führungs- und Steuerungskonzepts Verständlichkeit und Kohärenz der Instrumente Möglicher Steuerungsgrad (Über-/Untersteuerung) Zweckmässigkeit des Berichtswesens Zeitliche Abstimmung der Instrumente, Definition der Schnittstellen Entflechtungsgrad der strategischen Steuerung von der operativen Verwaltungsführung	X	X	X	X	X					
2.3	Wie erfolgt die Steuerung und Überwachung von EZV, Zoll und GWK durch das Departement? (Rolle des Departements)	<i>deskriptiv</i>	Beschreibung der Rolle des Departements pro Instrument und Prozess Bei Erarbeitung Leistungsvertrag zugezogene Entscheidungsgrundlagen, explizite Vorgaben bei Leistungsaufträgen vom Departement Steuerung der Ressourcenverteilung, dabei eingesetzte Kriterien Nennung und Inhalt der vorgesehenen und bisher getroffenen Massnahmen bei Abweichungen von (Ziel-)Vorgaben	X	X	X	X	X					
2.4	Wie ist die Steuerung des Departements zu beurteilen?	<i>evaluativ</i> Angemessenheit Zweckmässigkeit	Effektiver Steuerungsgrad / Einflussnahme	X	X	X	X	X					

3 Operative Ebene (EZV, Zoll und GWK): Wie sind die Aufgaben- und Ressourcenplanung sowie die Steuerung und das Controlling innerhalb EZV, Zoll und GWK zu beurteilen?															
Nr.	Fragestellung	deskriptiv / evaluativ (inkl. Variable)	Indikator	Quelle, Erhebung											
				Dok. analyse	Befragung Akteure						Partner				
					A 1	A 2	B 1	B 2	C 1	C 2	D 1	D 2	E 1	E 2	
3.1	Welche Steuerungsinstrumente und -prozesse auf operativer Ebene gibt es? Welche Veränderungen gab es in den letzten Jahren, insbesondere im Rahmen der Reorganisation «Innova»?	<i>deskriptiv</i>	Liste und Beschreibung der Inhalte der Instrumente/Prozesse	X			X	X	X	X	X	X			
			Veränderungen der Instrumente in den letzten Jahren	X			X	X	X	X	X	X	X		
3.2	Wie ist die Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse zu beurteilen?	<i>evaluativ</i> Angemessenheit Zweckmässigkeit	Vollständigkeit der Instrumentenpalette, Umfassendheit des Führungs- und Steuerungskonzepts	X			X	X	X	X	X	X			
			Verständlichkeit und Kohärenz der Instrumente	X			X	X	X	X	X	X	X		
			Steuerungsgrad (Über-/Untersteuerung)	X			X	X	X	X	X	X	X		
			Zweckmässigkeit des Berichtswesens	X			X	X	X	X	X	X	X		
			Zeitliche Abstimmung der Instrumente, Definition der Schnittstellen	X			X	X	X	X	X	X	X		

3 Operative Ebene (EZV, Zoll und GWK): Wie sind die Aufgaben- und Ressourcenplanung sowie die Steuerung und das Controlling innerhalb EZV, Zoll und GWK zu beurteilen?														
Nr.	Fragestellung	deskriptiv / evaluativ (inkl. Variable)	Indikator	Quelle, Erhebung										
				Dok. analyse	Befragung Akteure								Partner	
					A 1	A 2	B 1	B 2	C 1	C 2	D 1	D 2	E 1	E 2
3.3	Wie erfolgt die tatsächliche Steuerung und Überwachung innerhalb von EZV, Zoll und GWK?	<i>deskriptiv</i>	Bei Erarbeitung Leistungsvereinbarungen zugezogene Entscheidungsgrundlagen	X			X	X	X	X	X	X		
			Beschreibung der Personal- und Ressourcensituation: Veränderungen über die letzten 5 Jahre: Anzahl Personal der EZV und Einheiten, Höhe der Ressourcen der EZV und Einheiten, wenn möglich in Bezug zu den Leistungen	X			X	X	X	X	X	X		
			Rolle der Akteure bei der Steuerung der Ressourcenverteilung	X			X	X	X	X	X	X		
			Bei Ressourcenverteilung angewandte Kriterien	X			X	X	X	X	X	X		
			Nennung der Vorgaben in den Leistungsvereinbarungen, Vergleich der Vorgaben zwischen Zollkreisen und Grenzschutzregionen	X			X	X	X	X	X	X		
			Beschreibung der Koordination zwischen EZV, zivilem Zoll und GWK	X			X	X	X	X	X	X		
			Nennung und Inhalt der vorgesehenen und bisher getroffenen Massnahmen bei Abweichungen von (Ziel)Vorgaben	X			X	X	X	X	X	X		
				X			X	X	X	X	X	X		
3.4	Wie ist die Steuerung auf operativer Ebene zu beurteilen?	<i>evaluativ</i> Angemessenheit Zweckmässigkeit	Nachvollziehbarkeit/Transparenz der Personal- und Ressourcenverteilung aufgrund Verhältnis Ressourcen/Leistungen Beurteilung der Kompetenzverteilung durch die Befragten	X			X	X	X	X	X			
							X	X	X	X	X			

4 Zusammenarbeit mit Partnern: Wie sind Kosten und Nutzen der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern zu beurteilen?																						
Nr.	Fragestellung	deskriptiv /evaluativ (inkl. Variable)	Indikator	Quelle, Erhebung																		
				Dok. analyse	Befragung Akteure								Partner									
					A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	E1	E2								
4.1	Wie werden die Inhalte und Prozesse der Zusammenarbeit gesteuert (durch das Departement bzw. EZV, Zoll und GWK selbst)?	<i>deskriptiv</i>	Regelungen zu Kooperationen in den Steuerungsinstrumenten Beschreibung der Verträge (Aufgaben, Verantwortlichkeiten) Überprüfung der Zusammenarbeit (vorgehen und durchgeführt) und Lehren/Konsequenzen daraus	X																		
4.2	Wie ist die Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Steuerung zu beurteilen?	<i>evaluativ</i> Zweckmässigkeit	Klarheit der Aufgabenzuteilung und Verantwortlichkeiten (Verträge) Beurteilung des Kooperationsmanagements durch die Befragten Beurteilung der Kompetenzaufteilung durch die Befragten	X	X		X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4.3	Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit externen Partnern, d. h. die Umsetzung, im konkreten Fall?	<i>deskriptiv</i>	Planung und (gemeinsame) Durchführung von Massnahmen	X			X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4.4	Wie ist die Zusammenarbeit in den konkreten Fällen zu beurteilen: – hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit, – hinsichtlich Effizienz (Kosten-Nutzen)?	<i>evaluativ</i> Zweckmässigkeit Wirtschaftlichkeit	Beurteilung der konkreten Zusammenarbeit im Feld durch die Befragten Kosten: Abgeltung der Leistungen gemäss Vertrag Aufwand für die Zusammenarbeit: Einschätzung der Befragten Nutzen der Zusammenarbeit (Entlastung GWK, Synergiegewinne): Einschätzung der Befragten				X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
				X			X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
				X			X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Erläuterung zu den Tabellen und Interviews:

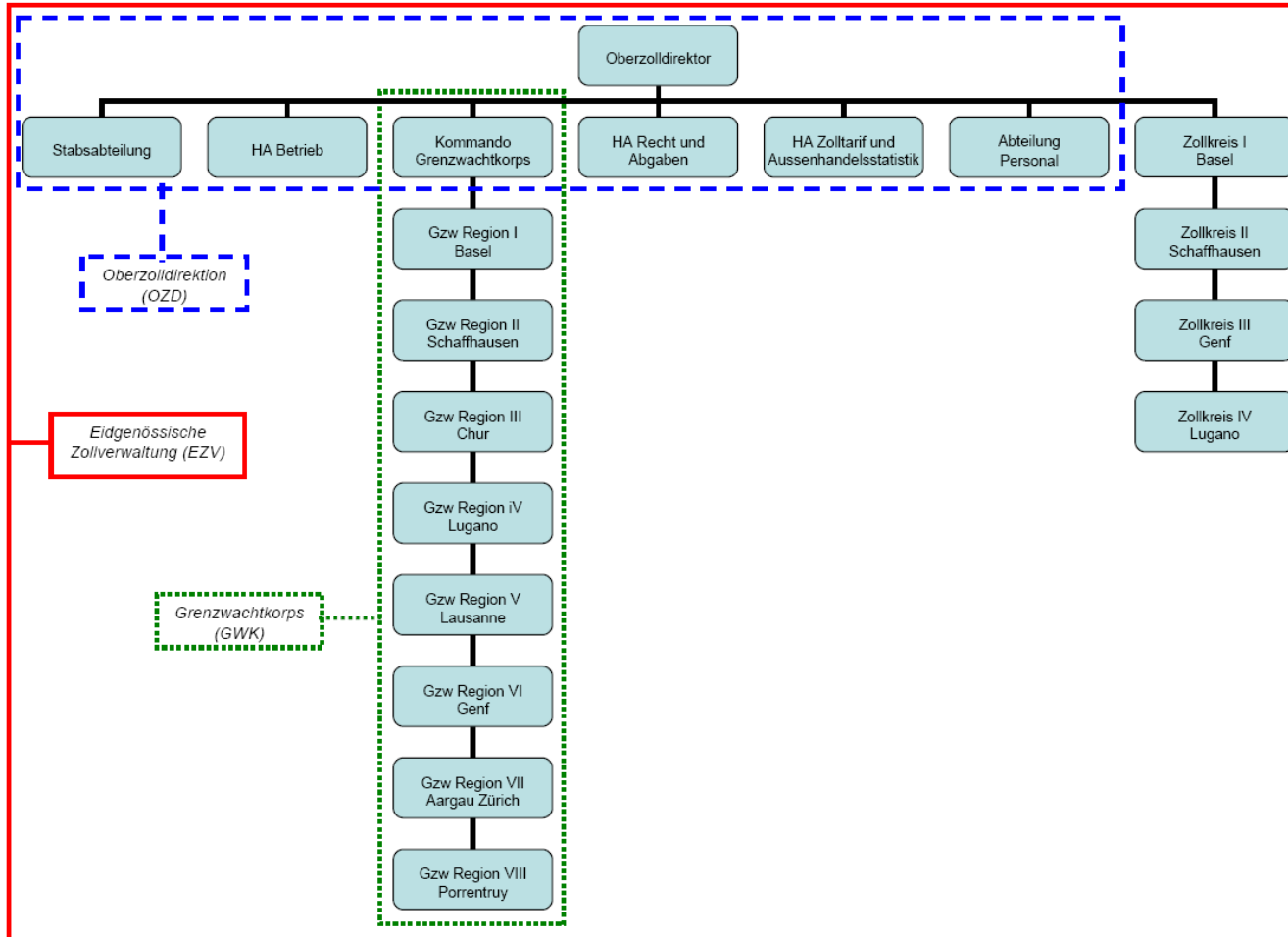
Befragung der Akteure: Ebenen

- A1: GS EFD
- A2: weitere Personen EFD, insbesondere EFV
- B1: Oberzolldirektion, Geschäftsleitung EZV
- B2: Oberzolldirektion, weitere Personen aus den Hauptabteilungen
- C1: Zollkreise, Zollkreisdirektoren
- C2: Zollkreise, Verantwortliche für Controlling/Reporting
- D1: Grenzwachregionen, Kommandanten
- D2: Grenzwachregionen, Verantwortliche für Controlling/Reporting
- E1: Kantone / KKJPD
- E2: VBS / Armee

Insgesamt wurden im Rahmen der Evaluation 51 Interviews (mit insgesamt 65 Personen) durchgeführt. Dazu gehören 3 explorative Gespräche, welche dazu dienen, die Fragestellungen und das Untersuchungskonzept zu formulieren. Im Rahmen der eigentlichen Untersuchung wurden 48 Gespräche geführt; der allergrösste Teil davon waren Einzelinterviews. Im EFD fanden folgende Gespräche statt: 3 Gespräche im Generalsekretariat EFD, 12 in der Oberzolldirektion in Bern, 8 in den Zollkreisen und 10 in den Grenzwachregionen. Weiter wurden 15 Kantonsvertreter befragt (9 Interviews).¹ Von Seiten VBS wurden 5 Personen befragt (1 Interview im Generalsekretariat, 3 Interviews beim FST A und MilSich). Schliesslich fand ein Gespräch mit Vertretern der Gewerkschaft garaNto statt.

¹ Bei den Interviews in den Kantonen wurde auf Wunsch der befragten Personen teilweise auf Einzelgespräche verzichtet und die relevanten Personen wurden zusammen befragt.

A 2 Organigramm der EZV



Quelle: EZV, Darstellung der PVK

A 3 Normative Vorgaben

Im Folgenden werden die wichtigsten normativen Grundlagen für die Organisation und die Tätigkeiten der EZV beschrieben (Kapitel A 3.1). Anschliessend wird dargelegt, wie diese Vorgaben von den befragten Personen beurteilt werden (Kapitel A 3.2)

A 3.1 Beschreibung

Neben der Zollgesetzgebung sind für die EZV zahlreiche nichtzollrechtliche Erlasse relevant, welche in der Regel Vollzugsaufgaben der EZV in anderen Bereichen definieren. Ebenso eine Rolle spielen internationale Verträge, insbesondere das Schengen-Abkommen und der dazugehörige Bundesbeschluss sowie der Bundesbeschluss bezüglich der Unterstützung des GWK durch die Armee.

A 3.1.1 Zollgesetzgebung

Die wichtigsten Vorgaben über die Organisation und den Aufgabenbereich der EZV sind die folgenden:

- Organisationsverordnung EFD² vom 11. Dezember 2000 (OV-EFD)
- Zollgesetz³ vom 18. März 2005 (ZG)
- Zollverordnung⁴ vom 1. November 2006 (ZV)
- Zollverordnung des EFD⁵ vom 4. April 2007 (ZV-EFD)
- Zollverordnung der EZV⁶ vom 4. April 2007 (ZV-EZV)

Die Organisationsverordnung des EFD listet in Art.1 die Bereiche auf, in denen das EFD tätig ist; dabei wird auch der Zoll genannt. Gemäss Art. 2 verfolgt das Departement im Zollbereich das Ziel, «bei der Erhebung von Abgaben und bei der Wahrnehmung der Kontroll- und Sicherheitsaufgaben einen möglichst ungehinderten Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze gewährleisten». Gemäss Art. 19 der OV-EFD, verfolgt die EZV die beiden folgenden Ziele:

- a. Sie beschafft dem Bund einen namhaften Teil der zur Finanzierung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen.
- b. Sie verhütet und bekämpft illegale Handlungen im Grenzraum und trägt damit zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung bei.

Artikel 20a der OV-EVD erwähnt das Grenzwachtkorps, indem er festlegt, dass das Departement die Funktionen und Grade des Grenzwachtkorps regeln soll. Diese Regelung findet sich in Artikel 27 bzw. im Anhang 2 der ZV-EFD. Letztere definiert

2 SR 172.215.1
 3 SR 631.0
 4 SR 631.01
 5 SR 631.011
 6 SR 631.013

ausserdem die Gebiete der vier Zollkreise (Art. 29) und ermächtigt die Oberzolldirektion, Vereinbarungen mit den Grenzkantonen über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum abzuschliessen (Art. 28).

Die genaueren Aufgaben und Verantwortlichkeiten der EZV werden im Zollgesetz festgehalten. Dieses hat im März 2005 das seit 1925 bestehende Zollgesetz abgelöst. Trotz verschiedenen Teilrevisionen führten die Veränderungen des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Umfelds und insbesondere die fehlende Kompatibilität des schweizerischen mit dem europäischen Zollrecht dazu, dass der Vorsteher des EFD 1998 den Auftrag erteilte, ein ganz neues, «europakompatibles» Zollgesetz auszuarbeiten.

Weitere wichtige Motive für die Totalrevision waren gemäss der Botschaft des Bundesrates (03.078)⁷ nebst der Kompatibilität mit dem Zollrecht des europäischen Binnenmarktes unter anderem die Modernisierung der Zollverfahren sowie der Bedarf nach Rechtsgrundlagen für den Einsatz von EDV-Systemen bei der Zollverwaltung. Ein weiterer wesentlicher Grund für die Revision lag darin, dass das alte Zollgesetz für den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes ungenügend ausgestaltet war. In der Botschaft wird dies wie folgt festgehalten:

«Seit 1925 haben sich ferner die Mobilität und das Verhalten der Menschen grundlegend geändert, was sich auch auf den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes [...], insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Kontrollen, nachhaltig auswirkt. Der Einsatz der Zollverwaltung, insbesondere des Grenzwachtkorps (GWK), musste deshalb laufend angepasst werden. Dafür bedarf die Zollverwaltung, insbesondere des GWK, dringend zeitgemässer und rechtsgenügender Gesetzesgrundlagen.»

Neben zahlreichen Verfahrensänderungen zählte der Entwurf des neuen ZG die einzelnen Befugnisse der Zollverwaltung auf, mit denen sie ihre Aufgaben und die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs durchführen kann. Zudem wurden neue gesetzliche Grundlagen geschaffen, um im Grenzraum die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu erleichtern, etwa durch Abschluss entsprechender Vereinbarungen. Der Entwurf enthielt auch eine Bestimmung zur Definition des Grenzraums (30 km breiter Geländestreifen entlang der Zollgrenze).

Während die Annäherung an den Zollkodex der damaligen EG und die Neuerungen im Fiskalbereich in der Vernehmlassung durchwegs begrüsst wurden, stiessen die Neuregelung der Befugnisse der Zollverwaltung und insbesondere des GWK, der Bestimmungen über Personenkontrollen und des Grenzraums vor allem bei den Kantonen auf grosse Ablehnung. Die Mehrheit der Kantone und der Parteien legten in der Vernehmlassung nahe, die Vorlage in zwei Teile zu gliedern: in einem ersten Teil sollte das Fiskalrecht (klassisches Zollrecht) stehen und dann in einem zweiten Teil die Bestimmungen zu den Sicherheitsaufgaben. Dieser Wunsch ist auch unter einem zeitlichen Aspekt zu verstehen: Zurzeit der Zollgesetz-Revision waren sowohl die Verhandlungen mit der EU betreffend Schengen/Dublin, als auch das Projekt

⁷ BBl 2004 567

USIS⁸ (Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz) noch im Gang. Die Kantone sowie Parteien befürchteten, mit den sicherheitsrechtlichen Bestimmungen im neuen ZG würden Präjudizien geschaffen. Sie kritisierten daher den Zeitpunkt, um der EZV im sicherheitspolizeilichen Bereich zusätzliche Kompetenzen zu erteilen⁹, als sehr unglücklich.

Der Bundesrat trug diesen Bedenken teilweise Rechnung: Er ersetzte den stark kritisierten Artikel über den Grenzraum als 30 km breiter Geländestreifen entlang der Grenze durch eine Bestimmung, wonach der Grenzraum und damit das Einsatzgebiet des GWK mit den einzelnen Kantonen zu regeln sind. Die umstrittenen Artikel zu den Befugnissen der Zollverwaltung und insbesondere des GWK wurden aber beibehalten. Der Bundesrat argumentierte, dass diese für eine zeitgemässe Aufgabenerfüllung unabdingbar seien. Er fügte aber einen Artikel ein, welcher festhielt, dass die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen gewahrt bleiben.

Damit finden sich unter dem Titel «Sicherheitspolizeiliche Aufgaben» die beiden folgenden Artikel:

Art. 96 Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

¹ Die Zollverwaltung erfüllt Sicherheitsaufgaben im Grenzraum in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen.

² Die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden und der Polizei von Bund und Kantonen bleiben gewahrt. Artikel 97 bleibt vorbehalten.

Art. 97 Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben im Grenzraum

¹ Auf Begehren eines Grenzkantons kann das Departement die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum der Zollverwaltung übertragen.

² Es schliesst mit der kantonalen Behörde eine Vereinbarung über die Aufgaben- und Kostenübernahme ab.

³ Es kann den Abschluss von Vereinbarungen nach Absatz 2 der Zollverwaltung übertragen.

Die beiden Zollverordnungen des EFD und der EZV enthalten weitere Bestimmungen, v. a. zu Zollverfahren. Die ZV-EFD legt aber auch die Funktionen und Grade im GWK sowie die Zollkreise fest und enthält eine Ermächtigung für die Oberzolldirektion, Vereinbarungen mit den Grenzkantonen über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum abzuschliessen (Art. 27–29). Die ZV-EZV konkretisiert ausserdem die Befugnisse des Personals der EZV (Art. 61).

⁸ USIS: Die «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) war ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen unter der Leitung der Vorsteher des EJPD und des Präsidenten der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Aufgabe der Projektgruppe USIS war es, das gesamte System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen, Mängel des heutigen Systems aufzudecken sowie Reorganisationsvorschläge und Lösungsansätze aufzuzeigen. USIS sollte einerseits die heutige Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) auf ihre Zweckmässigkeit zur künftigen Aufgabenbewältigung überprüfen. Andererseits sollte die Frage des zukünftigen Arbeitsbereichs und der Unterstellung des GWK beantwortet werden.

⁹ Im ZG werden die sicherheitspolizeilichen Aufgaben der EZV insgesamt definiert (ziviler Zoll und GWK). Weil in diesem Bericht der Fokus auf der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch das GWK und dessen Zusammenarbeit mit anderen Akteuren liegt, ist später teilweise die Rede von den sicherheitspolizeilichen Kompetenzen des GWK.

A 3.1.2 Nichtzollrechtliche Erlasse

Der Zoll nimmt neben den klassischen Zollaufgaben sehr viele (Vollzugs-)Aufgaben in anderen Bereichen wahr. Dabei liegt die Federführung grundsätzlich meist bei anderen Ämtern, die EZV ist lediglich Umsetzungsorgan, z. B. im Bereich Lebensmittelsicherheit. Dies bedeutet aber, dass neben dem Zollgesetz noch in zahlreichen weiteren Gesetzen, Verordnungen und internationalen Abkommen Aufgaben beschrieben werden, welche die Zollverwaltung erfüllen muss. Dazu gehört vor allem die Erhebung von Abgaben, wie beispielsweise bei Tabak- oder Mineralölsteuer oder bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Die EZV ist auch in den Vollzug wirtschaftlicher Massnahmen involviert, z. B. in der Edelmetallkontrolle oder beim Markenschutz; zudem übernimmt sie Aufgaben zum Schutz von Bevölkerung und Umwelt – z. B. im Bereich Tierseuchen – sowie zur Gewährleistung der Sicherheit, etwa bei der Kontrolle militärischer Güter oder Waffen. Eine abschliessende Aufzählung der rechtlichen Grundlagen ist hier wenig sinnvoll, eine solche Übersicht findet sich aber im Anhang 1 des Leistungsauftrags des zivilen Bereichs der EZV¹⁰.

A 3.1.3 Weitere normative Rahmenbedingungen

Weitere wichtige Rahmenbedingungen für die EZV bilden das Schengen-Abkommen und der dazugehörige Bundesbeschluss¹¹ sowie der Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps¹². Während das Schengen-Abkommen den Kontext insgesamt und insbesondere die Aufgaben von Zoll und Grenzwaache beeinflusst, wirken sich die beiden Bundesbeschlüsse auf die Personalsteuerung aus.

A 3.1.3.1 Schengen

Im Juni 2002 nahmen die Schweiz und die EU bilaterale Verhandlungen über zehn Dossiers auf (Bilaterale II), eines der wichtigsten und das wohl umstrittenste davon war das Schengen/Dublin-Dossier, welches eine Zusammenarbeit im Polizei- (Schengen) und im Asylbereich (Dublin) regelt. Die Schweiz und die EU haben das Schengen-Abkommen am 26. Oktober 2004 in Luxemburg unterzeichnet.

Die Schweizerische Volkspartei befürchtete, dass Schengen zu einem Verlust an nationaler Souveränität und einer Gefährdung der inneren Sicherheit führen könnte und ergriff gegen das Abkommen das Referendum. Das Volk sprach sich an der Abstimmung vom 5. Juni 2005 aber mit 54.6 % für den Schengen-Beitritt aus. Das Abkommen trat am 1. März 2008 in Kraft.

¹⁰ Der Leistungsauftrag des zivilen Zolls ist im Internet auf der Seite der EZV einsehbar.

¹¹ SR 362

¹² BBl 2008 171

A 3.1.3.1.1 Schengen-Abkommen

Diejenigen Staaten, welche das Schengen-Abkommen unterzeichnen, verpflichten sich, ihre Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben und so den freien Personenverkehr zuzulassen. Im Gegenzug dazu und zur Stärkung der inneren Sicherheit des Schengen-Raums werden verschiedene Massnahmen ergriffen: Dazu gehören eine Verstärkung der Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen, eine gemeinsame Visa-Politik sowie eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit und der gegenseitigen Rechtshilfe in Strafsachen. Ausserdem sind die Staaten frei, anstelle der systematischen Personenkontrolle an der Grenze so genannte nationale Ersatzmassnahmen zu treffen. Dies können beispielsweise mobile Personenkontrollen im Grenzraum oder im Landesinnern sein, wobei die Organisation der Kontrollen und die Kontrolldichte autonom bestimmt werden können.

Mit dem Beitritt zu Schengen erhielt die Schweiz Zugriff auf die europäische Datenbank für die Personen- und Sachfahndung (Schengener Informationssystem SIS). Weiter ersetzt das Schengen-Visum das Schweizer Visum für Kurzaufenthalte. Die Schweiz hat sich aber auch verpflichtet, sich mit rund 2,3 Millionen Franken jährlich sowie mit personellen Hilfestellungen an der Europäischen Agentur für Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX), welche die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der EU-Mitgliedstaaten koordiniert, zu beteiligen.

Zur Stärkung der inneren Sicherheit hat die Schweiz als nationale Ersatzmassnahme unter anderem die oben erwähnten und schon vor Schengen bestehenden mobilen Kontrollen im Grenzraum und im Landesinnern ausgebaut. Aufgrund der kantonalen Polizeihoheit sind dafür grundsätzlich die kantonalen Polizeikörper zuständig, diese können aber bestimmte Aufgaben dem GWK übertragen (siehe Kapitel A 7).

Weil die Schweiz nicht Teil der europäischen Zollunion ist, wurden mit Schengen zwar die systematischen Personenkontrollen an der Grenze aufgehoben, nicht aber die Zollkontrollen bei den grenzüberschreitenden Waren. Diese umfassen neben der reinen Warenkontrolle weiterhin das gesamte Spektrum der zollpolizeilichen Aufgaben zur Schmuggelbekämpfung, Fahrzeug- und Sachfahndung sowie alle wirtschafts-, fiskal-, handels-, gewerbe- und gesundheitspolizeilichen Aufgaben. Schengen betrifft daher die Zollaufgaben (ziviler Bereich der EZV und GWK) nicht wesentlich. EZV und GWK können zudem bei der Wahrnehmung der Zollaufgaben, insbesondere bei den Warenkontrollen, bei Vorliegen eines polizeilichen Verdachts oder aus Sicherheitsgründen nach wie vor auch Personen überprüfen.

A 3.1.3.1.2 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Schengen-Abkommens (Mindestbestand GWK)

Das Schengen/Dublin-Abkommen wurde mittels eines Bundesbeschlusses genehmigt. In der Parlamentsdebatte wurde von den Kritikern des Abkommens mit einer Einschränkung der kantonalen Polizeihoheit und einem Verlust an Sicherheit argumentiert. Vor diesem Hintergrund beschlossen beide Räte, den Bundesbeschluss dahingehend zu ergänzen, dass die kantonale Polizeihoheit gesetzlich verankert ist und die personellen Ressourcen des GWK nicht abgebaut werden dürfen. Art.1, Abs.3 lautet nun wie folgt:

«Das Grenzwachtkorps erfüllt Sicherheitsaufgaben in Zusammenarbeit mit der Polizei der Kantone und des Bundes. Die kantonale Polizeihochheit bleibt dabei gewahrt. Das Grenzwachtkorps behält mindestens den Bestand vom 31. Dezember 2003.»

A 3.1.3.2 Militärgesetzgebung: Unterstützung des GWK durch die Armee

A 3.1.3.2.1 LITHOS

Nachdem im Jahr 1997 insbesondere an der südlichen Landesgrenze vermehrt illegale Einwanderung zu registrieren war, wurde gestützt auf Artikel 67 und 70 des Militärgesetzes¹³ beschlossen, dass das GWK bei der Überwachung der südlichen Landesgrenzen im Tessin durch die Schweizer Armee unterstützt werden soll; 1998 wurde der Einsatz auf weitere Grenzregionen (Kreuzlingen, Basel, Genf) erweitert. Der Einsatz – LITHOS genannt – sowie die Aufgaben, Verfahren und Verantwortlichkeiten werden durch die Verordnung des Bundesrates über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst¹⁴ vom 3. September 1997 geregelt. LITHOS wurde vom Parlament verschiedentlich bestätigt und verlängert, zuletzt im Jahr 2007 für eine Dauer von weiteren vier Jahren (2008–2012) (Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben vom 19. Dezember 2007).

Seit 2005 regelt eine Rahmenvereinbarung zwischen dem VBS (vertreten durch den Chef der Armee) und dem EFD (vertreten durch den Oberzolldirektor) die Leistungen, welche die Armee im Rahmen von LITHOS zugunsten des GWK erbringt¹⁵. Diese Rahmenvereinbarung definiert die zu erbringenden Leistungen, Verantwortlichkeiten sowie Prozesse und hält fest, dass die Armee dem GWK für diese Leistungen keine Kosten verrechnet. Das GWK übernimmt aber die Spesen für die Verpflegung und Unterkunft der Armeeangehörigen sowie deren Entschädigungen für Nacht- und Sonntagsarbeit. Eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Führungsstab der Armee (FST A) und dem Kommando GWK regelt die Einsätze detaillierter. Neben der genauen Umschreibung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Abläufen in der Leistungsvereinbarung selber wird in deren Beilage 1 schliesslich die konkrete Zuteilung der Angehörigen der Militärischen Sicherheit (AdMilSich) auf die Grenzwachregionen festgehalten. Diese Zuteilung wird jedes Jahr angepasst und gemäss Artikel 3 der Leistungsvereinbarung können das Kommando GWK und das Kommando der Militärischen Sicherheit (MilSich) in Ausnahmefällen und nach gegenseitiger Absprache von dieser Zuteilung abweichen; der FST A ist darüber zu informieren.

¹³ **SR 510.10**

¹⁴ **SR 513.72**

¹⁵ Neben der personellen Unterstützung des GWK durch Armeeangehörige erbringt die Armee auch Leistungen im Bereich Lufttransport, Überwachung und Logistik zuhanden des GWK (Einsatz von Transporthelikoptern oder -flugzeugen, Einsätze von Drohnen und Helikoptern zur Überwachung des Grenzraums, Material). Dabei entstanden der Armee gemäss dem Bericht über VEMZ-Einsätze im Jahr 2009 für die Dienstleistungen zuhanden von EZV und GWK Kosten von rund 9 Mio. Franken, welche diesen ganz oder teilweise erlassen wurden (VBS 2010a). Der vorliegende Bericht beschränkt sich aber gemäss Entscheid der zuständigen Subkommission auf die Analyse der Unterstützungsdienste personeller Art.

A 3.1.3.2.2 Pilotprojekt Durchdiener

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 14. März 2003 wurden EFD und VBS beauftragt zu prüfen, ob Aufgaben der Armee zugunsten des GWK teilweise durch Infanterie-Durchdiener (DD) statt durch AdMilSich übernommen werden könnten. Die Umsetzung dieses Vorhabens verzögerte sich, weil EFD und VBS bzw. GWK und Armee mit den Einsatz der DD unterschiedliche Ziele erreichen wollten: Die Armee erhoffte sich durch den Einsatz der DD eine Entlastung der MilSich, d. h. konkret sollten die DD in das Kontingent der AdMilSich eingerechnet werden, während sich das GWK dagegen wehrte. Im Jahr 2007 haben sich das GWK und der FST A auf einen Pilotversuch geeinigt (2007–2009) und dazu eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Diese legt die Einsatzbedingungen und Verantwortlichkeiten sowie Leistungsumfang und Versuchsdauer fest.

Grundsätzlich ist der FST A verantwortlich für die Rekrutierung der DD und er übernimmt deren Entschädigung (Sold) sowie die Verpflegungskosten. Die DD werden vom GWK zusammen mit den GWK-Aspiranten ausgebildet und eingesetzt; zudem werden ihnen Uniform, Ausrüstung und Unterkunft vom GWK zur Verfügung gestellt. Eine Projektgruppe begleitete den Versuch und erstellt dazu einen Bericht.

A 3.2 Bewertung der normativen Vorgaben durch die Befragten

In diesem Kapitel werden die einzelnen Vorgaben zuerst aus Sicht der Befragten bewertet. Anschliessend werden in einem Fazit die wichtigsten Kritikpunkte beleuchtet und die Vorgaben gemäss den genannten Kriterien bewertet.

A 3.2.1 Zollgesetzgebung

Bei der Bewertung des Zollgesetzes gilt es zu differenzieren zwischen dem fiskalischen Teil (Zollaufgaben) sowie den Abschnitten bezüglich den Kompetenzen und Sicherheitsaufgaben der EZV und des GWK. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die befragten Personen von Seiten EFD (Generalsekretariat und EZV) mit den gesetzlichen Bestimmungen weitgehend zufrieden sind, während die befragten Partner der EZV (Armee und Kantone) wesentlich kritischer sind, insbesondere bezüglich den sicherheitspolizeilichen Aufgaben und Kompetenzen der Zollverwaltung.

Der Teil mit den Fiskalbestimmungen (klassisches Zollrecht) war schon in der Vernehmlassung zum neuen ZG weitgehend unbestritten und wird von den Interviewten auch als klar, vollständig und zweckmässig beurteilt. Verschiedene Befragte aus der Oberzolldirektion und aus den Regionen betonen, dass das Gesetz die wichtigen Punkte klar regle, aber der EZV dennoch einen vernünftigen Handlungsspielraum lasse.

Etwas kritischer werden die gesetzlichen Regelungen der Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von zivilem Zoll und GWK beurteilt. Gemäss einigen Aussagen von Befragten aus der EZV ist das Gesetz hier nicht klar genug. Die Interpretation des Gesetzes bzw. die Abgrenzung der Aufgaben des zivilen Zolls und

des GWK sei daher eine Aufgabe für die Führung der EZV (Oberzolldirektor) und diese sei zweckmässig gelöst worden.

Am meisten Kritik geäussert wurde klar an den Bestimmungen bezüglich den sicherheitspolizeilichen Aufgaben und Kompetenzen der EZV, vor allem von Seiten der Kantone. Die grosse Mehrheit der befragten Kantonsvertreter auf der politischen und der polizeilichen Ebene (mit Ausnahme eines Kantons) bemängelte, dass die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der sicherheitspolizeilichen Aufgaben zu unklar bzw. zu offen formuliert seien. Diese Offenheit bedingt eine Interpretation der Bestimmungen und diese fällt bei den Kantonen und beim EZV teilweise unterschiedlich aus. Während die Artikel bezüglich der Sicherheitsaufgaben der EZV im Allgemeinen sehr offen gehalten werden, sind die Bestimmungen bezüglich ihrer Kompetenzen klar und detailliert. Hier stören sich die Kantone aber daran, dass die EZV und das GWK sehr weit reichende Kompetenzen haben. Diese würden teilweise weiter gehen als die Kompetenzen der kantonalen Polizeien, etwa bezüglich des Einsatzes von technischen Mitteln zur Überwachung verdächtiger Personen oder dem Teaser-Einsatz. Dies halten verschiedene Kantonsvertreter für umso gravierender, als dass das GWK nicht der zivilen Justiz unterworfen ist, sondern der Militärjustiz. Es wird daher befürchtet, dass beispielsweise ein Schusswaffengebrauch eines Polizisten und eines Grenzwächters bei einem gemeinsamen Einsatz von den zuständigen Gerichten ungleich beurteilt werden könnte.

A 3.2.2 Nichtzollrechtliche Erlasse

Die Aufgaben des Zolls sind gemäss den Befragten in den verschiedenen nichtzollrechtlichen Erlassen jeweils klar formuliert und zweckmässig. Die EZV bemühe sich auch darum, sich im Gesetzgebungsprozess zu diesen Erlassen einzubringen, auch wenn die Federführung bei anderen Ämtern und Departementen liege. Aus der grossen Zahl und der Vielschichtigkeit der nichtzollrechtlichen Aufgaben ergibt sich aber gemäss verschiedener Befragten eine gewisse Unübersichtlichkeit. Daher wäre grundsätzlich eine Reduktion bzw. Vereinfachung der gesetzlichen Vorgaben wünschenswert.

Die grosse Mehrheit der Befragten aus der Oberzolldirektion in Bern und aus den Zollkreisen und Grenzwachregionen gibt aber an, dass sich aus den zahlreichen Gesetzen, welche der Zoll zu vollziehen hat, keine relevanten Widersprüche oder Zielkonflikte ergeben würden. Im Widerspruch dazu stehen die Aussagen einzelner Befragter, welche anmerken, dass bei der praktischen Arbeit schon manchmal verschiedene Ziele gegeneinander abgewogen werden müssten. Häufig müsse beispielsweise zwischen dem Ziel möglichst genauer Kontrollen und dem Ziel der Gewährleistung eines flüssigen Verkehrs über die Grenze abgewogen werden¹⁶.

¹⁶ Dieses so genannte «Zoll-Dilemma» bezieht sich nicht nur auf die nichtzollrechtlichen Erlasse, sondern auf die Arbeit der EZV generell.

A 3.2.3

Schengen-Abkommen und Bundesbeschluss

Bei der Frage nach der Beurteilung des Schengen-Abkommens haben die Befragten von EZV und GWK wiederholt betont, dass mit Schengen nur die Personenkontrollen, nicht aber die Zoll- und Warenkontrollen weggefallen sind. Sie haben einhellig die Meinung vertreten, dass sich für das GWK mit Schengen nicht viel verändert habe, da es weiterhin Zollaufgaben wahrzunehmen habe und bereits vor Schengen keine systematischen Personenkontrollen an der Grenze mehr gemacht habe. Diese Meinung wird allerdings von Kantonsvertretern und auch von den Befragten von Seiten der Armee nicht geteilt: Sie sehen eine klare Veränderung im Aufgabenbereich des GWK. Diese Feststellung betrifft aber weniger die Zweckmässigkeit der normativen Grundlagen, sondern vielmehr die nationalen Ersatzmassnahmen und die Kompetenzverteilung zwischen Polizei und GWK. Diese Problematik wird bei der Beurteilung der Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen ausführlich thematisiert (siehe Kapitel A 7).

Die wichtigste direkte Konsequenz des Schengen-Abkommens betrifft das internationale elektronische Fahndungssystem (SIS), auf welches GWK und Polizei Zugriff erhielten. Dieses System wird von beiden Einheiten als sehr sinnvoll und nützlich betrachtet. Daher beurteilen die Befragten auch das Schengen-Abkommen und seine Konsequenzen als weitgehend positiv. Als negativer Aspekt von Schengen wurde von einigen Befragten aus dem Kommando GWK allerdings angeführt, dass die Teilnahme am Schengen-System für das GWK auch einen Mehraufwand in Form von Sitzungen, Rapporten und Berichterstattung sowie Auslandseinsätzen verursacht habe.

Besser als das Schengen-Abkommen selber können die Befragten den dazugehörigen Bundesbeschluss beurteilen. Dieser ist relevant für die Umsetzung des Abkommens in der Schweiz und bildet die wesentliche rechtliche Grundlage. Er wird viel kontroverser beurteilt als das Schengen-Abkommen selber, insbesondere der darin definierte Mindestbestand des GWK.

Das Kommando GWK bewertet den Bundesbeschluss und den definierten Mindestbestand als positiv. Der Beschluss sei klar sowie zweckmässig und stufengerecht, weil er notwendig war, um die Schengen-Abstimmung zu gewinnen und weil das Parlament damit ein klares Signal gegeben habe, dass die Sicherheit mit Schengen nicht abnehme. Die befragten Personen des GWK stören sich höchstens daran, dass die festgelegte Zahl oft als fixer Bestand und nicht als Mindestbestand angesehen wird.

Etwas kritischer wird die Zweckmässigkeit des Bundesbeschlusses von Befragten aus dem zivilen Zoll beurteilt. Der garantierte Bestand des GWK habe in den letzten Jahren dazu geführt, dass Sparprogramme und Personalabbau den zivilen Bereich der EZV weit stärker betroffen haben als das GWK. Der Stellenabbau im zivilen Bereich habe zu einem Abbau der Zolldienstleistungen geführt, worunter vor allem die Wirtschaft leide. Einige Befragte wiesen darauf hin, dass sich der Abbau von Stellen und damit Dienstleistungen im zivilen Bereich auch negativ auf die Einnahmen der EZV und damit des Bundes auswirken könne. Von Seiten der Kader der EZV wurde aber auch betont, dass auf keinen Fall die beiden Bereiche der EZV gegeneinander ausspielt werden sollen. Die Auswirkungen des Mindestbestandes auf die Steuerung der EZV werden im Kapitel A 5.2.2.1 ausführlicher diskutiert.

Viele Befragte aus den Kantonen gaben an, dass die Kantone dem Bundesbeschluss anfänglich wohlwollend gegenüber standen. Man habe damals befürchtet, das GWK werde nach Schengen verkleinert und in den Kantonen weniger präsent sein, so dass die Kantone mehr Aufgaben übernehmen müssten und/oder die Sicherheit leide. Heute wird der Beschluss von der grossen Mehrheit der Befragten als nicht (mehr) zweckmässig angesehen. Denn in den Kantonen herrscht der Eindruck, das GWK habe heute weniger Aufgaben, aber noch dieselben Mittel, so dass es sich gewissermassen neue Tätigkeiten suche, vor allem im (sicherheits-)polizeilichen Bereich. Die Meinung, das GWK befinde sich dank dem Bundesbeschluss in einer komfortablen Situation und habe keine Ressourcenprobleme bzw. könne sogar noch neue Aufgaben übernehmen, wurde auch von einigen Befragten von Seiten Armee und VBS vertreten. Diese Thematik wird im Kapitel 7 zur Zusammenarbeit mit den Kantonen noch vertieft behandelt.

A 3.2.4 Militärgesetzgebung: Unterstützung des GWK durch die Armee

Der aktuelle Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben von 2007 (Einsatz LITHOS) ist kurz und klar: Er hält lediglich die Verlängerung des Einsatzes bis Ende 2012 fest. Zahlreiche Befragte von Seiten VBS und EFD kritisieren aber die Botschaft zu diesem Bundesbeschluss: Diese sei sowohl hinsichtlich der Dimension der Unterstützung als auch hinsichtlich der Entscheidkompetenzen nicht hinreichend klar und eindeutig. Bezüglich der Anzahl AdMilSich, welche das GWK unterstützen sollen, ist sowohl von mindestens 100 als auch von maximal 100 Personen die Rede. In dem von der Botschaft zitierten Beschluss des Bundesrates sind es genau 100 AdMilSich. Diese Unklarheit sei vor allem deshalb problematisch, weil auch die Entscheidkompetenzen gemäss den Befragten nicht eindeutig sind bzw. von Armee und GWK unterschiedlich interpretiert würden. Gemäss Rahmenvereinbarung stellt der FST A dem GWK «die beantragten Ressourcen im Rahmen des Bundesratsbeschlusses zur Verfügung». Im besagten Bundesratsbeschluss heisst es, der Chef der Armee «erhalte die Kompetenz», diese Unterstützung zu gewähren. Das VBS deutet diesen Ausdruck im Gegensatz zum EFD nicht als absolute Verpflichtung (Muss), sondern als Möglichkeit (Kann).

Diese Unklarheiten wurden im vergangenen Jahr deutlich, als die Armee dem GWK eine Reduktion der personellen Unterstützung mitteilte (siehe Kapitel A 8.2).

Ein paar kleinere Unklarheiten gibt es auch beim Pilotprojekt DD, das sich ebenfalls auf den Bundesbeschluss und die Rahmenvereinbarung stützt. Weil es sich beim Projekt um eine Versuchsphase handelte, waren gemäss den Befragten vor allem am Anfang einige Fragen unklar bzw. führten zu kleineren Unstimmigkeiten zwischen Armee und GWK. Für Diskussionen sorgte insbesondere die Frage, ob die Durchdiener in das AdMilSich-Kontingent einbezogen werden oder nicht (bzw. zu welchem Anteil).

A 4 Einführung: New Public Management und FLAG-Modell des Bundes

In diesem Kapitel wird in einem ersten Teil kurz erläutert, was unter New Public Management zu verstehen ist (inkl. Begriffsdefinitionen). In einem zweiten Teil wird das FLAG-Modell (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, NPM-Modell des Bundes) beschrieben, welches eine wichtige Beurteilungsgrundlage für die Steuerung der EZV darstellt.

A 4.1 Was ist New Public Management?

Unter den Ansätzen von New Public Management (NPM) werden Reformkonzepte verstanden, die der öffentlichen Hand den Systemwechsel von einer input- zu einer output- bzw. outcomeorientierten Verwaltungsführung ermöglichen sollen. NPM liegt keine einheitliche Theorie zugrunde, sondern entstand aus verschiedenen konzeptionellen Überlegungen und praktischen Erkenntnissen aus der Verwaltungstätigkeit. Dies hatte zur Folge, dass verschiedene NPM-Modelle parallel entstanden, die jedoch alle gemeinsame Grundelemente aufweisen. Die Modelle werden mit den Begriffen der ziel-, leistungs- oder wirkungsorientierten Verwaltungsführung betitelt, wobei diese unterschiedlichen Begriffe oft synonym verwendet werden.

Grundlegendes Ziel von NPM ist es, den Staat insgesamt leistungsfähiger zu machen. Das bedeutet, die Effektivität und Effizienz des Staates zu steigern und die politische Steuerungsfähigkeit zu verbessern. Um die Effizienz, als Verhältnis von Input und Output, zu verbessern, werden die eingesetzten Ressourcen (Input) mit dem tatsächlichen Leistungsergebnis (Output) verglichen. Diese Ziel-, Wirkungs- oder Leistungsorientierung kennzeichnet den Schritt von der input- zu einer outputorientierten Verwaltungsführung¹⁷. Die strategische Steuerung und die Wirkungsorientierung stellen einen Paradigmenwechsel dar: «Anstelle der herkömmlichen Führung und Steuerung der Verwaltung über die spezifische Zuweisung von Ressourcen für genau festgelegte Zwecke sollen der Verwaltung die Mittel in Abhängigkeit zu den von ihr erbrachten Leistungen und Wirkungen zur Verfügung gestellt werden»¹⁸.

Die internationalen Erfahrungen wurden von verschiedenen Autorinnen und Autoren an die schweizerischen Verhältnisse angepasst. Daraus ist das Schweizer NPM-Modell, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) entstanden¹⁹. Die wichtigsten Elemente des WOV-Modells sind:

- Verknüpfung von Leistungen (und Wirkungen) mit Ressourcen,
- Steuerung mittels Globalbudget und Leistungsaufträgen,
- klare Kompetenzzuordnung zwischen Politik und Verwaltung,
- Delegation von Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsbehörden,
- Kundenorientierung.

¹⁷ vgl. u. a. Schedler/Proeller 2003, S. 57ff.

¹⁸ Zürcher 1999, S. 109.

¹⁹ Schmidt 2008, S. 35f.

Die Trennung von operativer und strategischer Ebene, die eines der Prinzipien von NPM darstellt, lässt sich nie strikt realisieren. Die Zuteilung der operativen und strategischen Verantwortung ist in der Praxis schwierig, da das Parlament die politische Verantwortung der Wirkungserreichung staatlichen Handelns trägt, die von strategischen wie operativen Aspekten abhängen kann²⁰. Deshalb ist es gemäss St. Galler WOV-Schule nicht die Trennung von Politik und Management, sondern eine klare Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, die mit NPM erreicht werden soll²¹.

A 4.2 Begriffe der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Auf Bundesebene fanden die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in mehreren Programmen und Initiativen Eingang. Mit dem Programm FLAG wurde das FLAG-Steuerungsmodell für die wirkungsorientierte Führung und Steuerung von Verwaltungseinheiten entwickelt und umgesetzt. Folgende Begriffe stehen im Zentrum der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und werden deshalb einleitend kurz erläutert:

Leistungsauftrag (LA) / Leistungsvereinbarung (LV): Durch Leistungsaufträge (Aufträge, Kontrakte oder Vereinbarungen) werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten geregelt. Die LV konkretisieren die übergeordneten Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (Globalbudgets)²².

Produkte / Produktgruppen: Ein Produkt eines Leistungszentrums ist jene Leistungseinheit, die das Leistungszentrum in abgeschlossener Form verlässt (interne und externe Dienstleistungen). Bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird der Fokus auf diese Produkte, statt auf die Aufgaben und Aktivitäten gelegt²³.

Voranschlag / Budget: Der Voranschlag ist die kurzfristige budgetäre Steuerung des Parlaments und enthält die Finanzplanung für das folgende Planjahr. Der Voranschlag wird jährlich von der Regierung erstellt und vom Parlament genehmigt.

Globalbudget: Als Globalbudget wird eine Budgetierungsform bezeichnet, die auf detaillierte Kontierung verzichtet. Dabei gibt es verschiedene Formen.

Controlling: Das Controlling ist ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung auf allen Stufen²⁴). Das bedeutet, dass das Controlling ein umfassendes Führungs- und Steuerungskonzept ist, welches die Aktivitäten der Verwaltung auf definierte Wirkungs- und Leistungsziele ausrichtet und die Zielerreichung unterstützt.

²⁰ Knoepfel 1995.

²¹ Bruehlmeier et al. 2001, S. 19; Mastronardi 2005, S. 116.

²² Schedler, Proeller 2003, S. 146.

²³ Schedler 1996, S. 53ff.

²⁴ Vgl. Art. 21 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), SR 172.010.1

Controlling ist Ausdruck einer Führungshaltung, die systematisches, bewusstes Steuern von zielgerichteten Prozessen in den Mittelpunkt stellt.

Berichtswesen: Das Berichtswesen stellt entscheidungsrelevante Informationen über die Zielerreichung und gegebenenfalls über Korrekturmassnahmen für die strategische und operative Führung bereit. Im FLAG-Steuerungsmodell ermöglicht das Berichtswesen dem Departement, dem Bundesrat und dem Parlament sich stufengerecht über den Fortschritt der Verwaltungseinheit in der Erfüllung der Zielvorgaben zu informieren und gegebenenfalls steuernd einzuwirken.

Reporting: Das Reporting konzentriert sich auf führungsrelevante Kernaussagen wie Indikatoren, Kennzahlen, Zielerreichung, Abweichungen, Massnahmen und erwartete Konsequenzen.

Indikatoren: Ein Indikator stellt ein spezifisches Merkmal dar, das den Zustand oder die Entwicklung von Kosten, Leistungen oder Wirkungen charakterisiert. Meist bestehen Indikatoren aus dem Verhältnis zweier Grössen (z. B. Kosten pro Einheit). Indikatoren müssen den Grad der Zielerreichung möglichst optimal abbilden, einfach zu erheben und allgemein akzeptiert sein. Dabei kann zwischen *Leistungsindikatoren*, welche die Effizienz der Zielerreichung messen, *Wirkungsindikatoren*, welche die Effektivität der Zielerreichung messen, und *Wirtschaftlichkeitsindikatoren*, welche das Verhältnis zwischen den Soll- und Ist-Kosten messen, unterschieden werden.

A 4.3 FLAG-Modell des Bundes als Bewertungsgrundlage

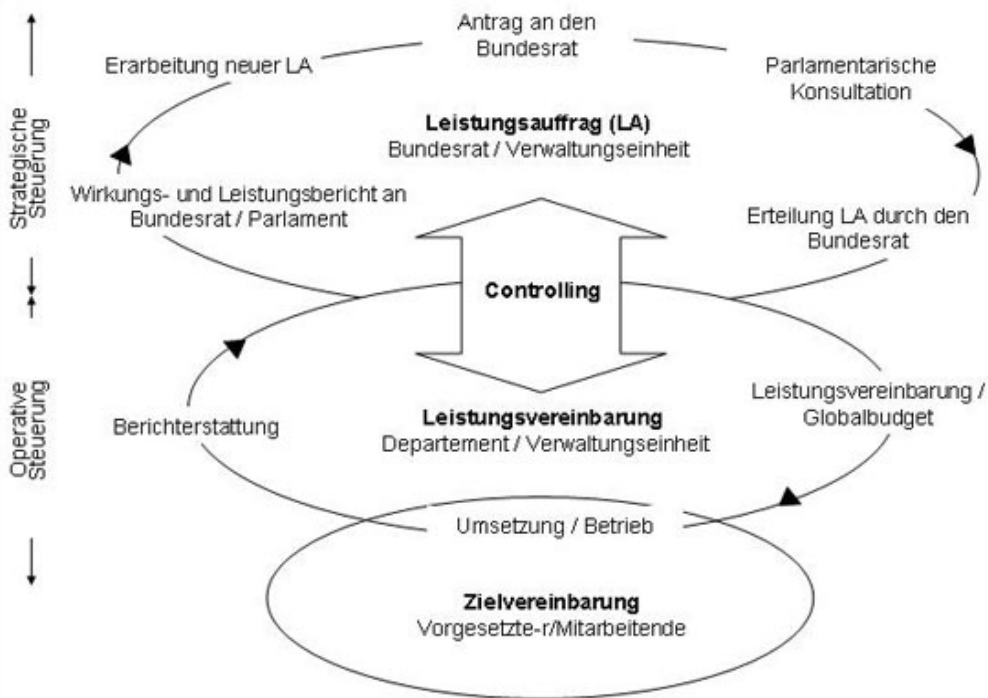
Als Grundlage für die vorliegende Evaluation wird nachfolgend das FLAG-Steuerungsmodell beschrieben. Diese Ausführungen dienen dem Verständnis der im Rahmen der Evaluation aufgeworfenen Fragen sowie als Bewertungsgrundlage für das von der EZV verwendete Modell. Der Fokus liegt dabei auf den strategischen und operativen Steuerungsinstrumenten sowie -prozessen gemäss FLAG.

Das Programm «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG) der Bundesverwaltung folgt dem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. von NPM. Das Führungsmodell war Teil der Modernisierungsbestrebungen in der Verwaltung, um die Aufgabenerfüllung effizienter und effektiver zu gestalten. In einer ersten Pilotphase von 1997 bis 2001 haben in der Bundesverwaltung elf Verwaltungseinheiten auf FLAG umgestellt. Da sich das Modell bewährte, wurde FLAG im Jahr 2002 in ein Programm umgewandelt und somit definitiv eingeführt. In der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt²⁵ hat der Bundesrat seine Gesamtstrategie im FLAG-Bereich dargelegt. Aufgrund der positiven Erfahrungen beabsichtigte er eine Stärkung des Reformprozesses. Heute werden auf der Grundlage von Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes²⁶ über 20 Verwaltungseinheiten des Bundes mit FLAG geführt. Folgende Darstellung zeigt das FLAG-Steuerungsmodell:

²⁵ BBl 2004 1210

²⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), SR 172.010

Steuerungsmodell FLAG



Quelle: Homepage FLAG (<http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-3-1modell.php>)

Die zentralen Instrumente des FLAG-Steuerungsmodells sind der Leistungsauftrag und die Leistungsvereinbarung sowie das Globalbudget. Diese können wie folgt umschrieben werden:

- **Leistungsauftrag:** Die mehrjährigen Leistungsaufträge dienen dem Bundesrat zur Steuerung und Führung der Verwaltungseinheiten. Sie enthalten die Strategie, die Ziele und den finanziellen Rahmen der Verwaltungseinheiten. Zudem werden im Leistungsauftrag pro Produktgruppe, in welche die Verwaltungseinheiten ihre Aufgaben aufteilen, Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dafür erforderlichen Ressourcen festgelegt. Der Leistungsauftrag wird von der Verwaltungseinheit selbst ausgearbeitet. Die Festlegung der Ziele und Indikatoren erfolgt auf der Basis von Wirkungsmodellen je Produktgruppe. In die Vorbereitung des Leistungsauftrags fließen die Umfeldanalyse, die Analyse der Stärken und Schwächen der Verwaltungseinheit sowie Führungsindikatoren. Ebenso werden die Erkenntnisse aus den bisherigen Erfahrungen (siehe Wirkungs- und Leistungsbericht) im neuen Leistungsauftrag berücksichtigt. Die Programmleitung FLAG kann zum Entwurf Stellung nehmen und das Departement leitet den Leistungsauftrag am Schluss dem Bundesrat weiter. Dieser erteilt den Leistungsauftrag, nachdem er die zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte konsultiert hat²⁷. Mit der Motion zum Leistungsauftrag kann das Parlament den Bundesrat anweisen, einen Leistungsauftrag zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben.

²⁷ EFV 2007

- *Leistungsvereinbarung*: Die Leistungsaufträge werden gemäss Art. 10b RVOV²⁸ von den FLAG-Verwaltungseinheiten anhand jährlicher LV bis auf die Produktebene konkretisiert. Diese dienen dem Departement zur Steuerung und Führung der Verwaltungseinheiten. Die LV enthalten die Grundlagen, Strategieplanung, finanziellen Mittel, Produktgruppen, Produkte, Regelungen zur Berichterstattung und Vorgaben des Departements. Die LV werden von der Verwaltungseinheit und dem Departement erarbeitet und beide Parteien müssen diesen zustimmen.
- *Globalbudget*: Die Kreditmittel der FLAG-Verwaltungseinheiten werden vom Parlament in Form von Globalbudgets mit dem jährlichen Voranschlag bewilligt. Der Voranschlag wird anhand der Eingaben der Verwaltungseinheiten und Departemente jährlich erarbeitet und als Botschaft des Bundesrates dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Ein Globalbudget umfasst die finanziellen Mittel für die Erbringung der vereinbarten Leistungen im verwaltungseigenen Bereich innerhalb eines Jahres. Dabei ist die politische Einflussnahme des Parlaments bis auf die Ebene der Produktgruppen gewährleistet. Mit den Globalbudgets soll gleichzeitig der Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten erhalten bleiben und der parlamentarische Einfluss bezüglich der politischen Steuerung von Leistungen erhöht werden²⁹. Im Voranschlag werden zu jeder Produktgruppe 2–3 wichtige Wirkungs- und Leistungsziele aus dem Leistungsauftrag übernommen.

Die politische Planung auf der Finanzseite erfolgt im mehrjährigen Finanzplan des Bundesrates. Die Staatsrechnung dient der Rechenschaftsablegung der Verwaltungseinheiten über die Verwendung der Mittel und die Zielerreichung. Die Rechnung muss vom Parlament genehmigt werden.

Gemäss FLAG ist das Controlling «ein umfassendes Führungs- und Steuerungskonzept, das die Aktivitäten der Verwaltung auf definierte Wirkungs- und Leistungsziele ausrichtet und die Zielerreichung unterstützt. Mit dem Controlling sollen der gesamte Leistungserstellungsprozess und die Wirkungsmodelle angemessen abgebildet werden». Im Berichtswesen stellt das Controlling Informationen bedarfs- und führungsgerecht bereit. Das FLAG-Berichtswesen besteht aus folgenden Elementen:

- *Wirkungs- und Leistungsbericht*: Die FLAG-Verwaltungseinheiten informieren im Wirkungs- und Leistungsbericht über die Erreichung der im Leistungsauftrag festgehaltenen Wirkungs- und Leistungsziele sowie über die übergeordneten Ziele (Art. 10c RVOV³⁰). Die Resultate dienen der Identifikation des Handlungsbedarfs für die nächste Leistungsauftragsperiode. Der Wirkungs- und Leistungsbericht wird von den Verwaltungseinheiten unter Mitwirkung des Departements ein Jahr vor Ende der Leistungsauftragsperiode erstellt. Dieser wird dem Bundesrat für den Entscheid über den neuen LA unterbreitet und den parlamentarischen Aufsichtskommissionen zur Information weitergeleitet.
- *Laufende Berichterstattung*: Die laufende Berichterstattung findet sowohl zwischen den FLAG-Verwaltungseinheiten und dem Departement (bzw. der übergeordneten Verwaltungseinheit) als auch zwischen den Verwaltungs-

²⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, SR 172.010.1

²⁹ Leuenberger 2005, S. 31f.

³⁰ SR 172.010.1

einheiten und dem Parlament statt (Staatsrechnung). Die departementsinterne Berichterstattung wird zwischen Verwaltungseinheit und Departement individuell vereinbart (Semester-/Jahresberichte, Führungsgespräche etc.). Art. 10c RVOV³¹ legt jedoch fest, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten dem Departement jährlich berichten, wie die Ziele der Leistungsvereinbarung erfüllt worden sind.

Weiterentwicklung von FLAG

2007 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente durch. Im Bericht dazu wird festgehalten: «Die ursprünglich mit dem FLAG-Modell für die Departemente vorgesehene Rolle, insbesondere bei der Aushandlung der Zielvereinbarungen, übernehmen in der Praxis grösstenteils die FLAG-Verwaltungseinheiten selber sowie die Ämter mit Controlling-Delegation»³². Auch die Nutzung der FLAG-Berichte erfolgt schwerpunktmässig durch die Verwaltungseinheiten selber und die Ämter mit Controlling-Delegation. Damit findet eine Verlagerung der Steuerung von den Departementen auf die Ebene der Ämter und FLAG-Verwaltungseinheiten statt. Die EFK geht davon aus, dass die Delegation im FLAG-Steuerkreis eine zulässige Steuerungsform der Departemente ist und betrachtet deshalb die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente als genügend. Allerdings ist die politische Steuerung auf Stufe Departement noch ausbaufähig. Die Kosten der FLAG-Berichterstattung beurteilt die EFK in den befragten FLAG-Verwaltungseinheiten in Anbetracht des von diesen erwähnten Nutzens als vertretbar.

In Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Steuergruppe FLAG führte die EFV im Auftrag des EFD 2009 eine Evaluation zum Entwicklungsstand des Programms FLAG durch. Dabei wurde zusätzlich die Entwicklung der Steuerungsmodelle auf nationaler und internationaler Ebene untersucht. Ein Teil des daraus entstandenen Evaluationsberichts bildet auch die oben erwähnte Querschnittsprüfung der EFK³³. Die Evaluation kommt zu folgenden Schlüssen³⁴:

- Gemäss der Evaluation zeigt sich der grösste Erfolg von FLAG in der betrieblichen Führung der *Verwaltungseinheiten*, die über eine integrierte Ressourcen- und Aufgabenplanung und eine gute Basis für ein funktionierendes Controlling verfügen. Die Befragten berichten, dass die Ergebnisorientierung mit FLAG gestiegen ist und das Leistungsbewusstsein nachweislich zugenommen hat.
- Die *Departemente* bestätigen den Mehrwert der FLAG-Instrumente für die Führung der Verwaltungseinheiten. Bis auf wenige Ausnahmen wird der Ressourceneinsatz in Bezug zu den Leistungen und Wirkungen diskutiert. Der Diskurs an der Schnittstelle der politischen und betrieblichen Führung erfolgt strukturierter und für beide Seiten zufrieden stellend. Die verbesserte Transparenz über Tätigkeiten, Leistungen und Ressourcenverwendung sind erhebliche Vorteile.

³¹ SR 172.010.1

³² EFK 2007, S. 26.

³³ Neben der Selbstevaluation der direkt Beteiligten, der Personalbefragung und dem FLAG-Monitoring.

³⁴ EFV 2009, S.51ff.

- Auch die *Parlamentarierinnen und Parlamentarier* stehen FLAG grundsätzlich positiv gegenüber, stellen keinen Steuerungsverlust fest und nehmen dank den FLAG-Instrumenten eine erhöhte Miliztauglichkeit wahr.

Auf der Grundlage des Evaluationsberichts 2009 und der neusten Entwicklungen in den Schweizer Kantonen sowie im Ausland möchte der Bundesrat prüfen, wie die ergebnisorientierte Steuerung weiter ausgebaut werden kann. Er sieht dabei drei Optionen³⁵:

- *Konsolidierung von FLAG*: FLAG wird nicht mehr weiter ausgebaut, die bestehenden FLAG-Einheiten behalten ihren besonderen Status und ihre Instrumente und Prozesse werden graduell verbessert.
- *Gezielter Ausbau von FLAG*: Dabei wird für jede Verwaltungseinheit aufgrund eines kriteriengestützten Verfahrens vom Bund festgelegt, nach welchem Modell sie geführt werden soll. Gleichzeitig wird nach Möglichkeiten gesucht, FLAG für eine breitere Anwendbarkeit zu vereinfachen, wobei die Grundkonzeption des Modells erhalten bleiben soll.
- *Konvergenzmodell*: Es soll für die gesamte Bundesverwaltung ein ergebnisorientiertes Steuerungsmodell geschaffen werden. Die Planung und Berichterstattung erfolgen von Grund auf mit einem integrierten, ergebnisorientierten Ansatz, die Ressourcen und Leistungen werden auf allen Ebenen miteinander verknüpft sowie die Kredite verdichtet.

Das Finanzdepartement wurde vom Bundesrat beauftragt, die drei Möglichkeiten innerhalb eines Jahres bezüglich Nutzen und Kosten vertieft zu analysieren und dem Bundesrat gestützt darauf einen Projektantrag zu unterbreiten. In die Vorlage soll auch das Ergebnis der parlamentarischen Beratung des Evaluationsberichtes FLAG 2009 einfließen.

³⁵ EFV 2009, S. 58–62.

A 5 Strategische Steuerungsinstrumente und Prozesse

In diesem Kapitel werden die strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse beschrieben (Kapitel A 5.1). Die drei wichtigsten Instrumente sind dabei die Leistungsaufträge, die Berichterstattung zu den Leistungsaufträgen sowie die Risikoanalyse. Die strategische Steuerung erfolgt teilweise bei der EZV selber, es nehmen aber auch Departement und Parlament Einfluss. Daher wird bei der Bewertung der strategischen Steuerung (Kapitel A 5.2) nebst der Konzeption des Instrumentariums auch die Steuerung durch Departement und Parlament betrachtet.

A 5.1 Beschreibung

Die strategische Steuerung der EZV erfolgt im Wesentlichen mit den Leistungsaufträgen (Kapitel A 5.1.1), der Berichterstattung zu diesen (Kapitel A 5.1.2) sowie über die Risikoanalyse (Kapitel A 5.1.3). Diese drei Elemente werden im Folgenden beschrieben.

A 5.1.1 Leistungsaufträge

Das Departement EFD führt den Zivilbereich der EZV und das GWK mit zwei separaten vierjährigen Leistungsaufträgen³⁶. In den nächsten Abschnitten wird der Inhalt sowie die Erarbeitung und Erteilung der Leistungsaufträge beschrieben.

A 5.1.1.1 Inhalt der Leistungsaufträge

In den beiden LA werden die Aufgaben, Strategie und der finanzielle Rahmen dargelegt. Weiter enthalten sie eine Umschreibung sowie die strategische Stossrichtung zu den einzelnen Produktgruppen bzw. Produkten:

- *Leistungsauftrag Zivilbereich*: Dieser Leistungsauftrag (LA) enthält drei Produktgruppen: 1) Veranlagung von Waren, 2) Verbrauchssteuern und Abgaben und 3) nachgelagerte Prozesse. Einzig bei der letzten Produktgruppe werden die strategische Stossrichtung sowie die Wirkungs- und Leistungsziele nach Produkten separat ausgewiesen³⁷.
- *Leistungsauftrag GWK*: Beim GWK wurden entsprechend den Aufgaben des GWK drei Produktgruppen definiert: 1) Zollbereich, 2) sicherheitspolizeilicher Bereich und 3) Migration.

Im LA des Zivilbereichs werden zusätzlich die Erträge pro Produktgruppe bzw. Produkt ausgewiesen. Zudem sind in den LA die Leistungsziele (betriebliche Ziele),

³⁶ Normalerweise werden die Leistungsaufträge alle vier Jahre ausgearbeitet. In bestimmten Fällen können diese jedoch früher erneuert werden. Z. B. wurde der LA GWK 2008–2011 insbesondere zur Abdeckung der Schengen-relevanten Bereiche durch LA 2010–2012 ersetzt. Dadurch wurde die LA-Periode mit dem Zivilbereich harmonisiert.

³⁷ Die Produkte der Produktgruppe 3 sind: Aussenhandelsstatistik, Strafsachen, Amts- und Rechtshilfe und Beschwerden.

welche die Effizienz der Zielerreichung messen und die Wirkungsziele (politische Ziele), welche die Effektivität der Zielerreichung messen, pro Produktgruppe bzw. Produkt festgehalten. Festgelegt werden auch die Indikatoren und Standards zu den Leistungs- und Wirkungszielen sowie deren Erhebungsmethode³⁸.

Zusätzlich zu den in den LA und LV aufgeführten Leistungszielen formuliert die Geschäftsleitung der EZV 2-jährige Zielsetzungen, welche jährlich angepasst werden³⁹.

Das Kapitel zum finanziellen Rahmen der LA enthält die Erfolgsrechnung (Aufwand und Ertrag) sowie die Investitionsrechnung für das vorhergehende, das laufende sowie die folgenden drei Jahre. Die EZV verfügt über kein Globalbudget. Die Erträge werden zwar in den LA pro Produktgruppe bzw. pro Produkt für die nächsten vier Jahre (inkl. Budget) festgelegt, die Steuerung der Kosten erfolgt jedoch traditionell nach Aufwand- und Investitionskrediten für die gesamte EZV. Die Rechnungen sind nach Jahreskrediten gegliedert und werden für den Zivilbereich und das GWK nicht separat ausgewiesen⁴⁰.

Der finanzielle Rahmen der LA basiert auf dem 3-jährigen Finanzplan, den die Oberzolldirektion zusammen mit dem jährlichen Voranschlag entsprechend den Vorgaben des Bundesrates bzw. des EFD erarbeitet. Der Finanzplan enthält die Rechnung des Vorjahres und das Budget des laufenden Jahres. Die beiden Finanzinstrumente, Budget und Finanzplan sind traditionell nach Jahreskrediten gegliedert⁴¹.

A 5.1.1.2 Erarbeitung der Leistungsaufträge

Der LA im Zivilbereich besteht seit dem Jahr 2003. Gemäss Mandat vom August 2007 formuliert die Steuerungsgruppe «Leistungsauftrag / Leistungsvereinbarung im Zivilbereich der Zollverwaltung»⁴² den LA 2009–2012 sowie einen Entwurf der LV und veranlasst während der Leistungsauftragsperiode die notwendigen Vorbereitungs- und Steuerungsmassnahmen. Zudem prüft die Steuerungsgruppe den Einsatz eines neuen Steuerungstools und die Durchführung von weiteren Umfragen und koordiniert gegebenenfalls die Durchführung.

In ihrem Bericht über die Umsetzung des LA und der LV berichtet die EFK, dass das Generalsekretariat des EFD nach Konsultation mit dem Oberzolldirektor die Wirkungsziele gestützt auf die rechtlichen Grundlagen, die Risikolage und die Jah-

³⁸ Die EZV führt regelmässig Wirkungsmessungen zu den Leistungsaufträgen Zivilbereich und GWK durch (vgl. Umfrage bei den beteiligten Firmen und Personen zur Beurteilung der Wirkungsziele 2006 und 2007 auf <http://www.ezv.admin.ch/themen/02135/02652/index.html?lang=de>).

³⁹ Weitere langfristige Führungsinstrumente der EZV bilden das Leitbild, die Strategien und die Vision.

⁴⁰ Im Anhang 3 der Leistungsaufträge ist festgelegt, dass im Rahmen der internen Kostenrechnung die Kosten des Zivilbereichs und des GWK (soweit vorgesehen) getrennt ausgewiesen werden. Tatsache ist, dass die Kosten in der Regel nicht den Bereichen «Zivil» oder «GWK» zugeordnet werden, sondern den Kreditarten und teilweise den Organisationseinheiten (Oberzolldirektion, Zollkreis bzw. Grenzposten). Eine Zuteilung der Kosten auf Produkte/Leistungen ist in der Regel nicht möglich.

⁴¹ Kreditsicht statt Kontensicht.

⁴² Die Steuerungsgruppe setzt sich zusammen aus Vertretungen der Oberzolldirektion, der Hauptabteilungen sowie der untergeordneten Fachdienste, der Zollkreise und Zollinspektorate (EZV 2007).

resziele des Bundesrates und des EFD beeinflusst. Die Leistungsziele werden weitgehend von der Oberzolldirektion vorgeschlagen⁴³.

Beim GWK wurde der LA bereits 1998 eingeführt. Im Rahmen von Schengen wurde der bisherige LA 2008–2011 durch einen neuen LA 2010–2012 mit angepasster Gewichtung ersetzt. Der Rhythmus des LA wurde dem zivilen Bereich angepasst.

Die Geschäftsleitung des GWK (das Kommando GWK) übernimmt die Funktion einer Steuerungsgruppe LA/LV. Das Kommando GWK macht jeweils einen Entwurf des LA, welcher dann in der Geschäftsleitung des GWK diskutiert wird. Die Grenz-wachregionen können damit im Rahmen der Geschäftsleitungs-Sitzungen bei den Anpassungen des LA mitwirken. Nach der Bereinigung geht der LA zur Genehmigung an den Oberzolldirektor. Nach dessen Unterschrift wird der LA dem EFD unterbreitet.

A 5.1.1.3 Erteilung der Leistungsaufträge durch das EFD

Sowohl beim GWK als auch im Zivilbereich wird der LA vom Vorsteher des EFD der EZV erteilt. Der Voranschlag, auf welchem die LA basieren, wird zusammen mit dem Finanzplan jährlich mit einem Bericht des EFD in der ersten Sitzung nach den Sommerferien vom Bundesrat verabschiedet. Anschliessend werden diese in gedruckter Form Mitte September an das Parlament weitergeleitet, welches auf der Grundlage seiner Budgethoheit den Voranschlag beschliesst.

Die LA werden vom Vorsteher EFD normalerweise unterzeichnet, bevor der Voranschlag vom Parlament genehmigt wird⁴⁴.

A 5.1.2 Berichterstattung zu den Leistungsaufträgen

Die Berichterstattung läuft in den beiden Bereichen der EZV unterschiedlich ab, daher werden diese hier getrennt dargestellt.

⁴³ EFK 2006, S. 11.

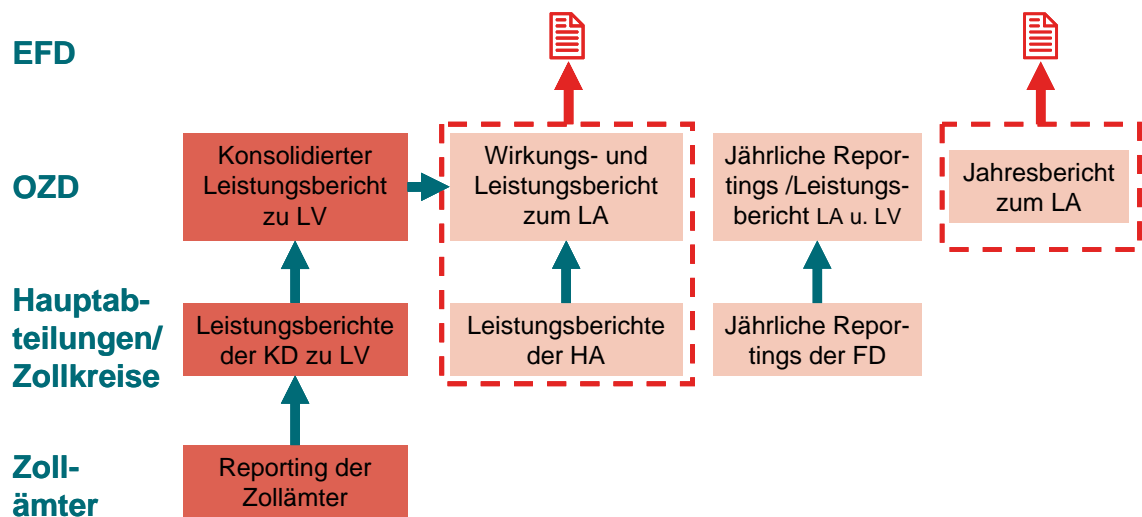
⁴⁴ Der Abschluss der Budgetdebatte erfolgt meistens erst in der Wintersession im Dezember. Im Falle einer Änderung des Voranschlages im Bereich der EZV durch das Parlament würden die Leistungsaufträge wie unterschrieben belassen werden. Die Budgetänderung würde in der Berichterstattung zur Erfüllung des Leistungsauftrags erwähnt.

A 5.1.2.1 Ziviler Bereich

Abbildung 2 liefert einen Überblick über die Instrumente und Prozesse der Berichterstattung sowie des Reportings der EZV, sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene.

Abbildung 2

Berichterstattung im zivilen Bereich



Quelle: Darstellung econcept

(KD = Zollkreisdirektoren, HA = Hauptabteilungen, FD = Fachdienste, LV = Leistungsvereinbarung, LA = Leistungsauftrag, ☰ = Berichterstattung an EFD)

Die Sektion Betrieb ist verantwortlich für das gesamte Reporting im Zivilbereich⁴⁵. Im Hinblick auf eine einheitliche Berichterstattung setzte die Steuerungsgruppe LA/LV eine Koordinationsgruppe Reporting/Controlling LA–LV ein.⁴⁶

Das Berichtswesen basiert im Zivilbereich auf dem Wirkungs- und Leistungsbericht zum LA, in welchem die Oberzolldirektion über die Erreichung der im LA festgehaltenen Wirkungs- und Leistungsziele sowie über die übergeordneten Ziele informiert.

⁴⁵ Die Zollämter liefern ihre Reportings an die Kreisdirektionen, welche zuhause der Sektion Betrieb (HA2) einen Bericht erstellen. Anhand der Berichte der Kreise erstellt die Sektion Betrieb der HA2 den konsolidierten Bericht der Kreise. Zudem verfasst sie den konsolidierten Bericht für die LV LSVa und die Edelmetallkontrolle. Die Berichte werden anschliessend an die A1 (Stab) weitergeleitet, die für das gesamte Controlling der EZV (Zivilbereich und Zoll) die Verantwortung trägt.

⁴⁶ Die Leitung der Koordinationsgruppe übernimmt die Abteilung Betrieb, die gleichzeitig Einsitz in die Steuerungsgruppe LA/LV nimmt. Dies soll den Informationsaustausch zwischen den beiden Gruppen sicherstellen. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der Koordinationsgruppe wurden, gegliedert nach LA/LV-Kreise und LA/LV-Hauptabteilungen Oberzolldirektion, festgelegt. Die AKV der Koordinationsgruppe umfassen die Bereiche Datenerfassung, Datenausgabe, technische und fachliche Betreuung sowie das Berichtswesen. Die Koordinationsgruppe überprüft zudem die Abgrenzungen und überarbeitet das Dokument «Anleitung zum Reporting und Controlling» (EZV 2009d).

Der Wirkungs- und Leistungsbericht der gesamten Zollverwaltung wird jeweils im dritten Jahr einer Leistungsauftragsperiode gestützt auf den konsolidierten Bericht der Kreise und der Leistungsberichte der Hauptabteilungen erstellt. Die Leistungsberichte sowie der Wirkungs- und Leistungsbericht des Zivilbereichs werden zusammen mit einem Begleitschreiben des Oberzolldirektors dem Generalsekretariat EFD zuhänden des Chefs EFD abgeliefert. Aufgrund der Resultate des Wirkungs- und Leistungsberichts wird der Handlungsbedarf für die nächste Leistungsauftragsperiode festgelegt. Der Wirkungs- und Leistungsbericht ist integraler Bestandteil des neuen LA⁴⁷.

Die Stabsabteilung der Oberzolldirektion erstellt den Jahresbericht zum LA für den Zivilbereich⁴⁸. Die Steuerungsgruppe kann zu diesem Stellung nehmen, worauf eine Bereinigung folgt. Der Jahresbericht geht zum Referenten des Departementschefs im GS EFD, der eine kurze Beurteilung abgibt, und den Jahresbericht dem Departementschef zur Genehmigung unterbreitet⁴⁹. Bis 2008 gab es noch ein Reporting zuhänden des EFD über weitere, von den Leistungsaufträgen abweichende Planungsbereiche, auf das seither verzichtet wird.⁵⁰

A 5.1.2.2 GWK

Das Kommando GWK erstellt jährlich einen Leistungs- und Qualitätsmanagement-Bericht GWK mit Stellungnahmen zu Wirkungs- und Leistungszielen sowie strategischen Zielen. Dieser Bericht basiert auf den Berichterstattungen der Grenzwachregionen, welche über die Erfüllung der LV, der Schwergewichte des Kommandos GWK und die Ziele der Sektionen Rechenschaft ablegen.⁵¹

Im Jahr 2010 wird gemäss Aussagen der Verantwortlichen eine «Gesamtschau GWK» erstellt, in der die Auswirkungen von Schengen, eine Einschätzung der Personalressourcen von GWK und EZV insgesamt sowie Antworten auf die angenommene Motion Fehr (08.3510) und das Postulat Fässler (08.3513) enthalten sind.

A 5.1.3 Umfeld- und Risikoanalyse

Die Situation an Zoll- und Grenzübergängen wird von verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren beeinflusst. Daher sind Risikoanalysen von grosser Bedeutung. Die wesentlichen Entwicklungen werden in der so genannten

⁴⁷ EFK 2006, S. 11.

⁴⁸ Auch die Fachdienste der Oberzolldirektion verfassen jährliche Reportings für die Geschäftsleitung der EZV. Das Reporting konzentriert sich auf führungsrelevante Kernaussagen wie Kennzahlen, Zielerreichung, Abweichungen, Massnahmen und erwartete Konsequenzen. Das Reporting wird für das ganze Reportingjahr, das dem Leistungsbericht entspricht, erstellt. Im jährlichen Reporting zum Leistungsauftrag wird Bezug auf die Erfüllung der LV genommen und im Sinn von erläuternden Bemerkungen werden Begründungen für Abweichungen bzw. Interpretationen der Ergebnisse aufgeführt.

⁴⁹ EFK 2006, S. 14ff.

⁵⁰ Auszug aus einem Schreiben der Generalsekretärin EFD vom 5.5.08: «Der Stab des Generalsekretariats EFD ist nach Überprüfung des Reportings EFD zum Schluss gekommen, dass genügend andere Planungsinstrumente bestehen. Auf das Reporting wird deshalb verzichtet».

⁵¹ vgl. Steuerungskreislauf GWK in Kapitel A 6.1.1.

«Risikolage», einem Zusatzbericht zum Leistungsauftrag, festgehalten. Dieser wird bei Bedarf oder mindestens jährlich aktualisiert.

A 5.1.3.1 Ziviler Bereich

Das Risikomanagement der EZV basiert auf zwei Säulen. Erstens erfolgt ein Risikomanagement in der Zentrale, d. h. in der Oberzolldirektion (Dienst Risikoanalyse). Hier werden Datenbanken geführt und Risikoprofile erstellt. Zweitens erfolgt ein Risikomanagement durch die Zollstellen. Manche führen eigene Risikoanalyseteams, bei anderen ist eine Person dafür zuständig. Auf Stufe Zollkreise werden keine Risikoanalysen gemacht.

In die Erarbeitung des LA im Zivilbereich fließen jeweils die vorangehende Umfeldanalyse sowie die Risikolage und -analyse mit ein (vgl. Anhang 3 des LA). Die Risikolage wird jährlich durch den Dienst Risikoanalyse mittels interner Vernehmlassung, Umfragen bei jenen Behörden, deren Rechtserlasse die EZV vollziehen muss, und bei anmeldepflichtigen Personen sowie mittels der Risikobeurteilungen der EZV zusammengestellt. Die Risikolage gilt als wesentliche Grundlage für den LA im Zivilbereich und sowohl die allgemeinen Leistungsvorgaben als auch einzelne Leistungsziele stützen sich darauf (vgl. Oberzolldirektion 15.09.2008). Die Risikoanalyse ist ein Dienst bei der Oberzolldirektion und nimmt laufend Beurteilungen von bestehenden neuen oder möglichen Risiken, welche für die EZV relevant sind, vor. Die Risikoanalyse basiert auf den dem Risikoanalyseteam auf Ebene Oberzolldirektion übermittelten Informationen (Meldungen, Dienststellen, Fachdienste usw.) und auf selbst gewonnenen Erkenntnissen⁵².

A 5.1.3.2 GWK

Im Rahmen eines Workshops werden jährlich Umfeldveränderungen und Organisationsprobleme erörtert. Aufgrund der Ergebnisse dieses Strategiechecks werden die Leistungsvereinbarungen erarbeitet und legen die Sektionen die Schwerpunkte und Jahresplanung fest. Die Jahresplanung geht zur Kenntnisnahme an den Oberzolldirektor.

Das GWK führt Risikoanalysen im Personenbereich durch (z. B. Personenraster). Es gibt auch Projekte, welche zusammen mit dem zivilen Bereich durchgeführt werden (z. B. internationale Aktion gegen den Zigarettenschmuggel oder Kontrollempfehlungen für Menschenschmuggel in LKWs aus Griechenland).

⁵² Die Risikolage mit der Spalte «Risikobewertung» gibt es erst seit rund einem Jahr. Vorher gab es nur ein statisches pdf-Dokument, heute wird es dagegen laufend den neuen Gegebenheiten angepasst (interaktive Darstellung im Intranet).

A 5.2 Bewertung strategische Steuerung

Das folgende Kapitel umfasst eine Bewertung der wesentlichen strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse durch die befragten Personen. Dabei wird zwischen der Konzeption der Instrumente und Prozesse (Kapitel A 5.2.1) und der Steuerung durch das Departement und Parlament (Kapitel A 5.2.2) unterschieden⁵³.

A 5.2.1 Beurteilung der Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse

Die Beurteilung der Konzeption der wesentlichen strategischen Steuerungsinstrumente wird wie folgt gegliedert: Beurteilung der Instrumentenpalette (Kapitel A 5.2.1.1), der Leistungsaufträge (Kapitel. A 5.2.1.2), des Reportings/Berichtwesens (Kapitel. A 5.2.1.3) sowie der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen (Kapitel. A 5.2.1.4).

Wo nicht anders erwähnt, gelten die Beurteilungen sowohl für den zivilen Bereich als auch für das GWK.

A 5.2.1.1 Instrumentenpalette

Die befragten Führungskräfte der EZV beurteilen die Steuerungsinstrumente grundsätzlich als gut und zweckmässig und die Instrumentenpalette als vollständig. Die strategische Ausrichtung sei durch die Leistungsaufträge und durch die zugewiesenen Ressourcen festgelegt.

Auch auf Stufe Departement ist man grundsätzlich zufrieden mit den heutigen Instrumenten, sowohl im zivilen Bereich als auch im GWK. Das Departement wollte aber keine Beurteilung der Instrumentenpalette und der einzelnen Instrumente vornehmen, weil sich die EZV und vor allem das GWK aufgrund des Schengen-Beitritts in einer Phase des Umbruchs befinden. Das Departement hat indessen von der EZV bzw. vom GWK eine Bestandesaufnahme zu den bisherigen Erfahrungen mit Schengen⁵⁴ verlangt, welche im Sommer 2010 vorliegen soll.

Grundsätzlich werden die Instrumente von den Befragten der Oberzolldirektion als verständlich und kohärent bezeichnet. Für die Mehrheit der Befragten der Oberzolldirektion ist der Leistungsauftrag das wichtigste Instrument. Im Vergleich zum FLAG-Modell fehle bei der EZV aber das Globalbudget und der LA werde nicht auf der politischen Ebene diskutiert.

⁵³ Die Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente inkl. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten ist in A 6.1 beschrieben.

⁵⁴ Die Zielsetzungen und Erwartungen an diesen Bericht, der von einigen Befragten auch «Gesamtschau GWK» oder «Evaluation Schengen» genannt wird, sind nicht klar. Ebenso ist fraglich, ob ein Bericht, der vom GWK selber erstellt wird, genug breit und kritisch ist, insbesondere im Hinblick auf die im Kapitel A 7.3 thematisierten Problemfelder bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen.

A 5.2.1.2 **Leistungsaufträge**

Die EZV wird mit zwei Leistungsaufträgen geführt: einer für den zivilen Bereich und einer für das GWK. In den Leistungsaufträgen werden die Ressourcen jedoch nur gesamthaft für die EZV ausgewiesen. Damit sind weder im LA GWK noch im LA für den zivilen Bereich die zur Verfügung stehenden Personalressourcen und finanziellen Mittel für die Erfüllung des LA bzw. für eine Produktgruppe definiert. Die Zuteilung der Ressourcen auf die beiden Bereiche erfolgt durch den Oberzolldirektor, wobei der Bundesbeschluss über den Mindestbestand des GWK diese Kompetenz stark einschränkt (siehe Kapitel A 5.2.2.1).

Zwei Leistungsaufträge mit einem Budget für die EZV

Die grosse Mehrheit der Befragten findet es sinnvoll, dass es «eine Zollverwaltung» gibt. So könnten Synergien besser genutzt werden und der Handlungsspielraum sei durch die Zusammengehörigkeit grösser. Ebenso wenig stört man sich daran, dass die Zuteilung der Ressourcen auf die beiden Bereiche durch die Oberzolldirektion und nicht durch das Departement erfolgt. Denn dank einer guten Zusammenarbeit sei nicht zu befürchten, dass die Ressourcen einseitig einem Bereich zugesprochen werden.

Eine Aufteilung der Kredite auf den zivilen Bereich und das GWK ist gemäss der Mehrheit der Befragten nicht sinnvoll bzw. nicht abbildbar. Denn der zivile Bereich und das GWK seien bei den Krediten zu sehr verflochten, insbesondere bei den Immobilien und der Informatik, weil man schliesslich gemeinsam an der Grenze stehe. Eine Aufteilung auf höherer Ebene wäre kaum gerechter. Aber bei den Personalressourcen sei die Aufteilung durch den Schengen-Bundesbeschluss, in dem ein Mindestbestand GWK festgelegt wird (Kapitel A 5.2.2.2), sowieso vorgegeben.

Einzelne Befragte vertreten aber die Meinung, die Teilung der EZV in zwei Verwaltungseinheiten (Trennung Zivilbereich und GWK) würde zu mehr Transparenz führen. Denn auf operativer Ebene habe das GWK bereits grosse Freiheiten und hohen Handlungsspielraum. Organisatorisch seien noch Verknüpfungen da, diese führten zwar einerseits zu Synergien, andererseits aber auch zu verschiedenen Schnittstellenproblemen.

Ressourcensprechung: Kreditsicht versus Globalbudget

Die grosse Mehrheit der befragten Führungskräfte in der Oberzolldirektion wünscht sich kein Globalbudget für die EZV, weil die dazugehörige Verrechnung einzelner Leistungen aufgrund der vielen Querschnittsaufgaben der EZV ein grosser zusätzlicher Aufwand wäre. Da in der EZV der Personalaufwand die wichtigste Grösse für die Steuerung sei und dort nicht noch mehr Einsparungen möglich sind, könnte mit einem Globalbudget nicht viel mehr gesteuert werden. Ein solches System wäre zudem sehr komplex, da die EZV viele Querschnittsaufgaben und Vollzugsaufgaben für andere Ämter übernehme. Die Verrechnung dieser Leistungen ist gemäss den Befragten sehr kompliziert und vor allem auch aufwändig. Zudem besteht in der Oberzolldirektion die Befürchtung, dass bei der Einführung eines Globalbudgets das Budget automatisch um 10 % gesenkt würde. Eine Person gibt weiter an, dass ein Globalbudget für die EZV als «Sicherheitsamt» kaum Vorteile bringen würde. Einziger Vorteil wäre, dass das Geld über das Rechnungsjahr hinaus transferiert werden könnte.

Auch für das Departement ist ein Globalbudget gemäss FLAG-Modell für die EZV nicht sinnvoll, da die Einnahmen des Zolls stark variieren, die Ausgaben aber relativ fix sind. Daher finde eine Steuerung über die Ausgaben statt. Eine befragte Person auf Stufe Departement fände ein Globalbudget sinnvoll, aber nicht nach FLAG-Modell, sondern im Sinne einer Nutzungsfreiheit der gesprochenen Mittel.

Ein befragter Experte⁵⁵ lobt, dass sich die EZV auch ohne Globalbudget auf einem guten Weg zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung befindet. Wichtig sei die starke Verankerung der Leistungs- und Wirkungsorientierung in der EZV. Die EZV verfüge momentan nicht über die technischen und buchhalterischen Voraussetzungen⁵⁶ für ein Globalbudget. Es stelle sich im Übrigen sowieso die grundsätzliche Frage, ob die zahlreichen gesetzlichen und finanziellen Vorgaben der EZV überhaupt einen sinnvollen Handlungsspielraum offen lassen würden.

Inhalte der Leistungsaufträge

Die EFK hat 2006 festgestellt, dass der LA im Zivilbereich nicht umfassend sei: Mit der Fokussierung bestehe die Gefahr, dass die darin nicht enthaltenen Zollaufgaben in Vergessenheit geraten könnten⁵⁷. Von Seiten der Gewerkschaft wird bemängelt, dass insbesondere die zahlreichen nichtzollrechtlichen, aber sicherheitsrelevanten Aufgaben⁵⁸ zu wenig berücksichtigt seien. Da die Mitarbeiterziele und -bewertungen vom LA abgeleitet würden, seien die nichtzollrechtlichen Bestimmungen für die Beurteilungen nicht relevant, was zu einer Vernachlässigung dieser Aspekte führe. Gemäss der Oberzolldirektion finden sich aber in den LA sehr wohl auch nichtzollrechtliche Aufgaben, z. B. aus der Landwirtschaftsgesetzgebung oder im Bereich Markenschutz.

Die befragten Gewerkschaftsvertreter sind der Meinung, der LA müsse auch Aussagen über die anzustrebende Kontrolldichte machen. Die Geschäftsleitung der EZV gibt jedoch an, dass man darauf bewusst verzichte, weil eine solche Inputsteuerung über Quoten nicht zielführend sei. Man wolle heute nicht mehr über Kontrolldichten, sondern über Wirkungen steuern. Die Kontrolldichten würden aber erhoben.

Die Verantwortlichen des Generalsekretariats EFD, die Direktion der EZV und die Fachverantwortlichen beurteilen die LA in der heutigen Form als ein gutes Instrument. Auch die Priorisierung in den LA sei richtig, denn ein LA könne nie alle rund 150 Gesetze und Verordnungen, die von der EZV vollzogen werden, abdecken. Als EZV-internes Instrument seien der LA und die LV sehr gut, denn damit könnten die Mittel gezielt eingesetzt und Schwerpunkte festgelegt werden. Einzelne Interviewte der EZV bezweifeln aber, ob der LA auch als Steuerungsinstrument für die übergeordneten Instanzen (Departement und Parlament) genügt. Denn neue Aufgaben, welche erfüllt werden müssten, hätten keine zusätzlichen Ressourcen zur Folge. Da

⁵⁵ Einzelaussagen werden in dieser qualitativen Auswertung dann erwähnt, wenn sie entweder von einem einzelnen befragten Fachexperten/einer Fachexpertin stammen, und/oder wenn eine Aussage auf relevante Aspekte verweist.

⁵⁶ Die EZV habe den «Basisstandard KLR»(Kosten-Leistungsrechnung) eingeführt. Für ein FLAG-Amt sei die höhere Stufe der «Einfachen KLR» eine Grundvoraussetzung, denn damit könnten die Kosten pro Produkt abgebildet werden. Die Einführung des Basisstandards sei für die EZV damals ein grosser Schritt gewesen. In der EZV bestehe die Angst, dass eine Weiterentwicklung der KLR mit einem zu hohen Aufwand verbunden wäre. Für ein integriertes Controlling wäre es jedoch notwendig, die Kosten bis auf Ebene der Produkte ausweisen zu können.

⁵⁷ EFK 2006

⁵⁸ Z. B. Autoimporte, Lebensmittelkontrolle, Kriegsexporte.

der LA und die LV unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen erarbeitet wurden, sei dies problematisch.

Gemäss einem befragten Experten haben die LA die Leistungen der EZV vor allem gegenüber dem Departement transparenter gemacht. Seit der Erarbeitung der neuen LA für das GWK konzentrierte man sich beim GWK mehr als früher auf die Leistungen und Hauptaufgaben.

A 5.2.1.3 Reporting / Berichtswesen⁵⁹

Das Berichtswesen ist im Zivilbereich und im GWK unterschiedlich ausgestaltet und voneinander unabhängig. Deshalb wird im Folgenden nach zivilem Bereich und GWK unterschieden.

Ziviler Bereich

Für den Oberzolldirektor und die weiteren Geschäftsleitungsmitglieder sind die heutigen Leistungsberichte aussagekräftig und zweckmässig. Das Berichtswesen sei besser und konzentrierter als früher. Handlungsbedarf bestehe operativ im Informatik-Bereich, da das Projekt Integriertes Risiko-Management-System (IRMS) gescheitert sei⁶⁰.

Die befragten Fachverantwortlichen in der EZV beurteilen das Berichtswesen als sehr aufwändig und aufgrund der manuellen Erfassung der Daten auch als sehr fehleranfällig. Der Aufwand für die Erstellung des Reportings bei den Zollkreisen sei abhängig von der internen Organisation. Es würden teilweise mehr Daten erfasst als für das Reporting notwendig. Gefordert wurden auch weniger, aber bessere Daten. Zugleich wird aber auch kritisiert, dass das Reporting zu wenig mit der Risikoanalyse verknüpft sei. Ein bilateraler regelmässiger Austausch zwischen der Sektion Risikoanalyse und der zuständigen Person für das Reporting finde nicht statt.

GWK

Gemäss den Befragten aus dem Kommando GWK steckt das GWK beim Reporting in einem Umbruch- und Verbesserungsprozess. Das vergangene Jahr 2009 war ein Zwischenjahr zur Konsolidierung und Schulung, daher wurden keine Leistungsberichte erstellt. Bisher gab es keine Vorgaben an die Berichterstattung zu den LV. Die Verantwortlichen des GWK sind aber mit den letzten Berichten nicht zufrieden und wollen, dass der Bericht tiefer gehe («mehr Fleisch am Knochen») und die Daten stärker interpretiert werden. Aber das Reporting zum LV sollte auch mit wenig

⁵⁹ Das Reporting und das Berichtswesen sind ein Teil des Controllings. Das Reporting konzentriert sich auf führungsrelevante Kernaussagen (z. B. Indikatoren, Kennzahlen, Zielerreichung, Abweichungen, Massnahmen) und erwartete Konsequenzen. Das Berichtswesen hat zum Ziel, entscheidende Informationen über die Zielerreichung und gegebenenfalls über Korrekturmassnahmen für die strategische und operative Führung bereitzustellen. Häufig werden die beiden Begriffe jedoch synonym verwendet.

⁶⁰ Heute werden Abfragen mittels Business Object (BO) von SAP gemacht. Durch das sich in der Konzeptphase befindende Projekt Data Warehouse soll das Reporting verbessert werden (ein Kanal für Abfragen). Data Warehouse bildet jedoch für die befragten Fachpersonen nur eine Grundlage, zusätzlich brauche es noch Auswertungssoftware. Weitergehende Projekte auf der Grundlage von Data Warehouse wären aus Sicht eines Befragten Balanced Score-card sowie ein Integriertes Performance Management System.

Aufwand machbar sein. Das Kommando GWK hat im Sommer 2009 in einem Kaderseminar Vorgaben für die Qualitätsprüfung erarbeiten lassen.

Die Verantwortlichen beim Kommando GWK beurteilen das heutige Reporting zu den LA/LV-relevanten Angaben als zweckmässig. Monatlich wird in der Geschäftsleitung des GWK ein Zahlencockpit abgegeben. Diese Daten seien verlässlich und würden die relevanten Informationen für die Steuerung der LV liefern. Die Statistik des GWK, welche zusätzliche Daten enthalte, sei jedoch stark verbesserungswürdig. Die Optimierung sei angelaufen, indem das Rapportierungssystem vereinfacht werde.

A 5.2.1.4 Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den zivilen Bereich und das GWK.

Grundsätzlich fällt auf, dass viele Befragte aus dem Generalsekretariat EFD und der Oberzolldirektion angeben, die Aufgaben seien mit den Finanzen verknüpft; insbesondere die Personalressourcen seien heruntergebrochen auf die Organisationseinheiten. Erst die Frage, ob die Ressourcen klar den Aufgaben bzw. Produkten des LA zugewiesen werden könnten, wird verneint. Dies wird damit begründet, dass die Mitarbeitenden «permanent alles machen» und dass daher die Kosten nicht den Produkten zugewiesen werden könnten. Auch die Arbeitszeiten der Mitarbeitenden von gewissen Hauptabteilungen der Oberzolldirektion könnten nur schätzungsweise dem zivilen Bereich bzw. dem GWK zugeordnet werden. Einige wenige Personen hielten aber klar fest, dass die LA und die LV nichts mit dem Budget bzw. dem Personalkredit zu tun hätten.

Gemäss einem Befragten aus der Oberzolldirektion fehlt dieser die einfache Kosten-Leistungsrechnung (KLR), da der eingeführte Basisstandard keine Verknüpfung von Ressourcen und Aufgaben erlaube. Auch ein befragter Experte in diesem Bereich ist der Meinung, dass die EZV für die Steuerung von einer einfachen KLR, welche die Kosten bis auf die Ebene der Produkte erfasst, profitieren könnte; er sieht diese auch als notwendige Voraussetzung für ein integriertes Controlling. Die meisten Befragten der EZV sind aber der Meinung, dass die Einführung der einfachen KLR mit einem enormen administrativen Aufwand verbunden wäre.

Ein befragter Experte differenziert, dass die Aufgaben zwar nicht direkt mit den Finanzen verknüpft seien, dass die LA aber trotzdem nicht ganz losgelöst seien von den Ressourcen. So werde das Budget bei der Erarbeitung der LA berücksichtigt und Personalbegehren werden auf der Grundlage neuer Aufgaben gestellt.

A 5.2.2 Beurteilung der Steuerung durch das Parlament und das Departement

In diesem Kapitel wird die effektive Steuerung des Parlaments und des Departements beschrieben und beurteilt. Dies geschieht in einem ersten Schritt für die Steuerung der EZV durch das Departement und dessen Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Leistungsaufträge, bevor die Steuerung über die Ressourcenzuteilung durch

Departement und Parlament betrachtet wird. Wo nicht explizit anders erwähnt, gelten die Beurteilungen sowohl für den zivilen Bereich als auch für das GWK.

A 5.2.2.1 Einflussnahme des Departements auf die Ausgestaltung der Leistungsaufträge

Gemäss EFD gibt die Politik dem Departement bzw. der EZV klare Vorgaben via Gesetzgebung⁶¹. Der Oberzolldirektor sei aber relativ frei, wie er diese Vorgaben mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen wolle (könne). Das Departement und genauer das Generalsekretariat nimmt aber Einfluss bei politisch bzw. medial wichtigen Fragen⁶².

Das Generalsekretariat EFD prüft den Entwurf eines LA und verfasst eine Begleitnotiz zuhanden des Departementschefs. Die Prüfung fokussiere dabei auf politischen Prioritäten (z. B. Schengen, Amts- und Rechtshilfe). Das EFD ist zufrieden mit den Entwürfen der LA der EZV und sieht keinen Anlass einzugreifen. Die von der EZV erarbeiteten LA werden somit vom Generalsekretariat akzeptiert und vom Departementschef in der von der EZV gelieferten Form unterschrieben.⁶³ Der strategische Rahmen sei bei der Revision bzw. bei den Beratungen zum neuen Zollgesetz festgelegt worden, hier habe das EFD Einfluss genommen.

Bei Bedarf, und wenn politisch oder medial wichtige Fragen auftauchen, werden Fachgespräche zwischen dem Departementschef und dem Oberzolldirektor durchgeführt. Gemäss Auskunft des EFD passiert dies etwa einmal pro Jahr. Manchmal werde der Departementschef auch von der Generalsekretärin vertreten. Die institutionalisierten Gespräche zwischen dem Departementschef und den Amtschefs seien stark zurückgefahren bzw. abgeschafft worden; heute würden die Gespräche nur noch bedarfsabhängig geführt⁶⁴.

Die Aussagen der Verantwortlichen der EZV bestätigen, dass das Departement der EZV viel Freiraum bei der Erfüllung der beiden Leistungsaufträge lässt. In der Regel führe der Oberzolldirektor. Das Departement steuere primär über das Budget bzw. die Ressourcenzuteilung und nehme inhaltlich nur situationsbezogen Einfluss, z. B. bei politischen Fragen oder Medienberichten. Der LA werde nicht als Steuerungsinstrument verstanden, sondern vor allem als Leistungsausweis nach aussen. Dass das Departement inhaltlich nicht steuere, zeige sich auch dadurch, dass bei einer Kürzung der Ressourcen eigentlich auch eine Anpassung der Ziele vorgenommen werden müsste. Dies sei aber nicht der Fall.

⁶¹ Z. B. Schengen, 24h-Regel, Anpassungen Zollverordnung.

⁶² Wie z. B. bei der Diskussion der Personalprobleme des GWK in Genf oder der Lohndiskussion.

⁶³ Auszug aus der Begleitnotiz des Referenten zum Leistungsauftrag 2009–2012 zuhanden Bundesrat Merz: «Conclusion: Le document soumis ne requiert à mon sens aucune modification et peut être, soit signé directement, soit être signé dans le cadre d'un entretien de conduite (à fixer) avec M. Dietrich» (GS EFD 30.10.2009).

⁶⁴ Gegenstand des Fachgesprächs vom Oktober 2009 waren z. B. das Ressourcenbegehren infolge der Änderung der Zollverordnung (Authorised Economic Operators, AEO-Status), die Haltung des EFD zur Motion Fehr (08.3510) und zum Postulat Fässler (08.3513) und mündliche Information zum GWK (Stand Umsetzung Schengen, Zusammenarbeit mit den Kantonen, Unterstützung durch die Armee).

Da das Departement die Inhalte der LA nicht direkt beeinflusse, sondern nur indirekt über neue Gesetze Einfluss nehme, liege die Verantwortung für die Steuerung bzw. für die Ausarbeitung der LA in der EZV, einerseits bei der Steuerungsgruppe LA/LV für den zivilen Bereich und andererseits beim Kommando GWK. Die Befragten von Seiten GWK sind hier der Meinung, zumindest der LA des GWK werde im Departement genau angeschaut und nicht nur zur Kenntnis genommen. Dabei interessiere sich der Departementschef vor allem für die Strategie (Kapitel 3 im LA).

Eine befragte Person auf Departementsstufe gibt an, dass das Departement bzw. sein Ressort Finanzen gemäss Art. 56 des Finanzhaushaltgesetzes⁶⁵ unter anderem die Aufgaben habe, das Finanzwesen zu planen, zu steuern und zu koordinieren sowie (wenn nötig) auch Weisungen zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesrates, des EFD und der EFV für die Stufe Verwaltungseinheit zu erlassen. Mit den geringen Ressourcen (1.7 bewilligte Stellen) im Bereich Finanzen könne das aber nicht gemacht werden. Um Anweisungen zu geben, die der Oberzolldirektor befolgen müsste, bräuchte es ein Ressourcencontrolling des Departements. Dieses bestehe heute nicht⁶⁶. Mittelfristig wäre eine Steuerung durch das Departement schon möglich, das sei aber auch eine Frage des Willens und bedinge, dass längerfristige Ziele festgehalten seien. Die Berücksichtigung politischer Anliegen müsste dann Auswirkungen auf die Ressourcenhöhe und -verteilung haben (Schwerpunktverschiebung).

Die befragten Kaderpersonen in der EZV schätzen den Freiraum, den ihnen das EFD einräumt. Die Freiheiten im operativen Bereich seien sehr wichtig und stufengerecht. Als negative Ausnahme wird nur die «Hektik nach Medienberichten» genannt. Im Finanzdepartement sei die Beziehung zwischen dem Vorsteher und den Amtsdirektoren sicher weniger eng als in anderen Departementen, dies sei aber immer abhängig von den Personen und ihrem Führungsstil. Die Befragten auf Ebene EZV sind sich alle einig, dass keine Übersteuerung durch das Departement stattfindet.

A 5.2.2.2 Ressourcensituation und Bewilligung von Ressourcenbegehren durch Parlament und Departement

Schengen-Bundesbeschluss

Im Zuge der Umsetzung des Schengen-Abkommens legte die Bundesversammlung mittels Bundesbeschluss den minimalen Bestand des GWK fest⁶⁷ (siehe Kapitel A 3.1.3.1.2). Dies führte dazu, dass die Massnahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 vor allem den zivilen Bereich der EZV betrafen, während das GWK von den Kürzungsmassnahmen im Bereich Personal nur schwach betroffen war.

Das EFD ist nicht glücklich über den direkten Eingriff des Parlaments und hat sich gegen diesen gewehrt. Es handle sich hier um eine klare Übersteuerung. Die Befragten sind der Meinung, dass das Parlament wenn schon über Kredite und nicht über Köpfe steuern müsse. Im Departement ist man sich klar darüber, dass durch den Beschluss der Handlungsspielraum des Oberzolldirektors stark eingeschränkt wird, da der Plafond der EZV mehr oder weniger gegeben sei. Aufgrund dieses Bundesbe-

⁶⁵ SR 611.0

⁶⁶ Das EFD weiss z. B. nicht, ob der im Schengen-Bundesbeschluss festgehaltene Mindestbestand GWK auch tatsächlich umgesetzt wird. Die Instrumente auf Stufe EFD fehlen.

⁶⁷ SR 362

schlusses würden die Ressourcen beim zivilen Zoll immer knapper, während das GWK gut ausgestattet sei. Der Bundesbeschluss zeige aber, dass das GWK über grossen politischen Support und eine sehr aktive Gewerkschaft verfüge.

Auch für den Oberzolldirektor und weitere Geschäftsleitungsmitglieder der EZV ist dieser Beschluss störend und systemwidrig. Aufgrund dieses Beschlusses hätten der zivile Zoll und damit die Dienstleistungen für die Wirtschaft überproportional unter den Entlastungsprogrammen 03 und 04 gelitten. Daher gebe es nun im Parlament wieder Vorstösse für mehr Personal am Zoll⁶⁸. Der Oberzolldirektor beurteilt diese Vorstösse als wenig zielführend, der zivile Bereich brauche nicht einfach 200 Leute mehr. Man sei aber darauf angewiesen, dass man jeweils eine gezielte Aufstockung des Personals erhalte, wenn der Bedarf ausgewiesen sei, insbesondere wenn neue Aufgaben erfüllt werden müssten.

Die Führung des Kommandos GWK ist froh um den Bundesbeschluss bzw. den Mindestbestand GWK und beurteilt diesen weniger kritisch. Eine befragte Person aus dem GWK argumentiert, dass man den Beschluss insofern als stufengerecht bezeichnen könne, als dass der Personalbestand des GWK direkt die Bevölkerung bzw. ihre Sicherheit betreffe. Ohne diesen Beschluss wäre Schengen nicht durchgekommen. Die Führung des GWK bemängelt höchstens, dass dieser Mindestbestand als «Soll-Bestand» gesehen wird, obwohl durchaus auch mehr Stellen bewilligt werden könnten. Die Führung des GWK kann aber nachvollziehen, dass der Bundesbeschluss von Vertretern des zivilen Bereichs als problematisch angesehen wird.

Grundsätzlich wird von der Mehrheit der Befragten auf Ebene EFD und EZV kritisiert, dass ein Personalbestand eines Amtes bzw. einer Abteilung in einem Gesetz festgeschrieben wird. Das Problem werde dadurch verschärft, dass der EZV nur ein Personalkredit zur Verfügung stehe und dass das GWK infolge seines Etatbestands und infolge von Neueinteilungen und Beförderungen davon einen stetig steigenden Anteil brauche. Weil das Budget der EZV zugleich nicht wesentlich erhöht worden sei, führe dies unweigerlich zu knapperen Personalressourcen im zivilen Bereich.

Auswirkungen der Entlastungsprogramme und Ressourcensituation

Wie in Kapitel A 6.3.1 beschrieben, wurde der Personalbestand der EZV infolge der Entlastungsprogramme 03 und 04 um 420 Stellen per Ende 2008 im Vergleich zu Anfang 2003 reduziert. Alle befragten Führungspersonen und Fachspezialisten der EZV beurteilen die heutige Ressourcenlage als angespannt⁶⁹. Die Mittel seien sehr knapp und die EZV mache nun grundsätzlich das, was mit den verfügbaren Mitteln noch möglich sei.

Aufgrund der immer knapper werdenden Personalressourcen fänden heute die Kontrollen fast ausschliesslich risikobasiert statt. Hier erfolgte aus Sicht der Verantwortlichen eine starke Professionalisierung. Die Kontrolldichte dürfe aber nicht noch weiter heruntergefahren werden, sonst könnten nicht mehr alle hohen Risiken kontrolliert werden. Die heutige Risikolage berücksichtige schon eine knappe Ressourcenlage.

⁶⁸ Postulat Fässler (08.3513)

⁶⁹ Der Oberzolldirektor beurteilt den Abbau im Rahmen des EP 03 noch als mach- und verkraftbar. Bereits das EP 04 sei aber nicht mehr gut gewesen und hätte Substanz gekostet (weniger EDV-Projekte, weniger Schulungen). Die einzige Möglichkeit zu sparen war und sei der Abbau von Dienstleistungen für die Wirtschaft (z. B. Schliessung von Grenzübergängen, kürzere Öffnungszeiten).

Die Gewerkschaft garaNto beurteilt die heutige Ressourcensituation beim zivilen Zoll und beim GWK als äusserst kritisch. Das Personal fehle hauptsächlich an der Front, d. h. in den Zollkreisen und Grenzwachregionen. Im Unterschied zu früher gäbe es heute in den Regionen auch keine Reserven mehr. Die Gewerkschaft fordert daher eine deutliche Aufstockung des Personals und begründet dies hauptsächlich mit einer viel zu tiefen Kontrolldichte⁷⁰.

Auch die Befragten im Departement sind sich der knappen Ressourcenlage bewusst, insbesondere im zivilen Bereich. Das EFD halte sich aber an die klaren Vorgaben und die Schuldenbremse erlaube keinen Personalausbau.

Ressourcensteuerung durch das Departement

Der Ausgabenplafond des Bundes wird gemäss Finanzplan auf die Departemente verteilt, welche ihre Plafonds dann auf die Ämter weiterverteilen. Dabei werden im Wesentlichen die Beschlüsse der bisherigen Jahre fortgeschrieben⁷¹. Zusätzliche Personalressourcen, etwa bei der Übernahme neuer Aufgaben, müssen vom Departement bzw. Bundesrat genehmigt werden. In den letzten Jahren hat das EFD die Ressourcenbegehren der EZV in der Regel im Rahmen des bisherigen Personalkredits bewilligt⁷², was quasi einer Ablehnung des Begehrens entspricht. Personalaufstockungen wurden sehr selten gutgeheissen.

Der Führung der EZV ist klar, dass das Departement auch Zwängen unterworfen ist. Neue Aufgaben der EZV müsste das Departement aber mit den Ressourcen, welche dafür benötigt werden, ausweisen, vertreten und bewilligen und diese nicht grundsätzlich ablehnen⁷³. Aus Sicht des Departements können aber in Zeiten des Personalabbaus auch keine Ressourcenbegehren der EZV bewilligt werden. In den letzten Jahren fand aufgrund der Schuldenbremse in der gesamten Bundesverwaltung ein Stellenabbau statt. Wenn eine Verwaltungseinheit neue Aufgaben bekomme, müssten diese daher mit den bestehenden Ressourcen erfüllt werden. Es seien auf Ebene

⁷⁰ Weitere Gründe für Mehrbedarf an Stellen gemäss garaNto (laut Schreiben vom 26.11.2009 an die Mitglieder des Ständerats): keine Veränderung der Zollaufgaben des GWK (Schweiz ist nicht Mitglied der Zollunion); zu tiefe Kontrollquoten an der Grenze und im grenznahen Raum bei der Personen- und Warenkontrolle; Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität, der illegalen Migration und der Schmuggeltätigkeit in sensiblen Bereichen; Umsetzung polizeilicher Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Kantonen; Übernahme der Personenkontrolle im internationalen Bahn- und Flugverkehr; Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums; Übernahme von sicherheitspolitischen Aufgaben.

⁷¹ Budget -> Voranschlag -> Finanzplanjahre. Gemäss dem Leiter Ressourcen des EFD ist die Budgetzuteilung grundsätzlich eine Fortschreibung des Bisherigen. Vielleicht gäbe es noch 1–2 % Kürzungen, je nach Sparbeschlüssen. Diese erfolgten aber nicht aufgrund von Prioritätensetzungen.

⁷² Bei neuen Aufgaben stellt die EZV ein Personalbegehren ans Departement. Dieses lehnt das Begehren ganz ab, bewilligt das Begehren und erhöht den Personalbestand der EZV (inkl. zusätzliche Ressourcen dafür) oder aber bewilligt zwar die Stellen, welche jedoch zulasten des Personalkredits der EZV besetzt werden müssen (was quasi einer Ablehnung gleichkommt).

⁷³ Die EZV versucht aufgrund der bereits knappen Ressourcen, für neue Aufgaben zusätzliches Personal zu bekommen und weist diesen Bedarf jeweils aus. Als Beispiel wird von den Befragten das Ressourcenbegehren der EZV infolge der Einführung der «Authorised Economic Operators» (AEO-Status) genannt: Die EZV hat im Entwurf zur dazugehörigen Botschaft ausgeführt, dass für die Umsetzung 20 zusätzliche Stellen bei der EZV nötig wären. Das Departement habe aber diese Ausführungen in der Botschaft zuhanden des Bundesrats gestrichen. Die Stellen wurden nicht bewilligt.

Departement keine Reserven eingestellt. Das führe dazu, dass auf Ressourcenbegehren nur via Nachtragskredite eingegangen werden könne.

Verschiedene Aussagen von Befragten in der EZV und im Departement weisen darauf hin, dass das Departement über die Personalsteuerung in der EZV nicht genau informiert ist bzw. dass man im Departement nicht weiss, wie viele freie Mittel in der EZV bzw. in den Ämtern des EFD unter dem Jahr noch verfügbar sind. Hier zeigt sich gemäss verschiedenen Befragten allerdings das Problem, dass es zwischen den Datengrundlagen zum Personalkredit von Departement und EZV Unterschiede gibt und es daher keine einheitliche und unumstrittene Entscheidungsgrundlage gäbe.

A 6 Operative Steuerungsinstrumente und -prozesse

Gegenstand dieses Kapitels bildet die operative Steuerung. Dabei werden zuerst die Steuerungsinstrumente und -prozesse auf der operativen Ebene, d. h. innerhalb der EZV und ihrer beiden Bereiche, beschrieben (Kapitel A 6.1). Anschliessend wird dargelegt, wie die Konzeption dieser Instrumente und Prozesse von den befragten Personen der EZV wahrgenommen und beurteilt werden (Kapitel A 6.2).

Ein wichtiger Bestandteil der operativen Steuerung ist die Zuteilung der personellen und finanziellen Ressourcen. Diesem Thema sind hier eigene Abschnitte gewidmet: Zuerst wird die Personalsteuerung und -verteilung beschrieben (Kapitel A 6.3) und bewertet (Kapitel A 6.4), danach die Ressourcensteuerung- und -verteilung (ohne Personal) (Kapitel A 6.5).

A 6.1 Beschreibung des operativen Steuerungsprozesses

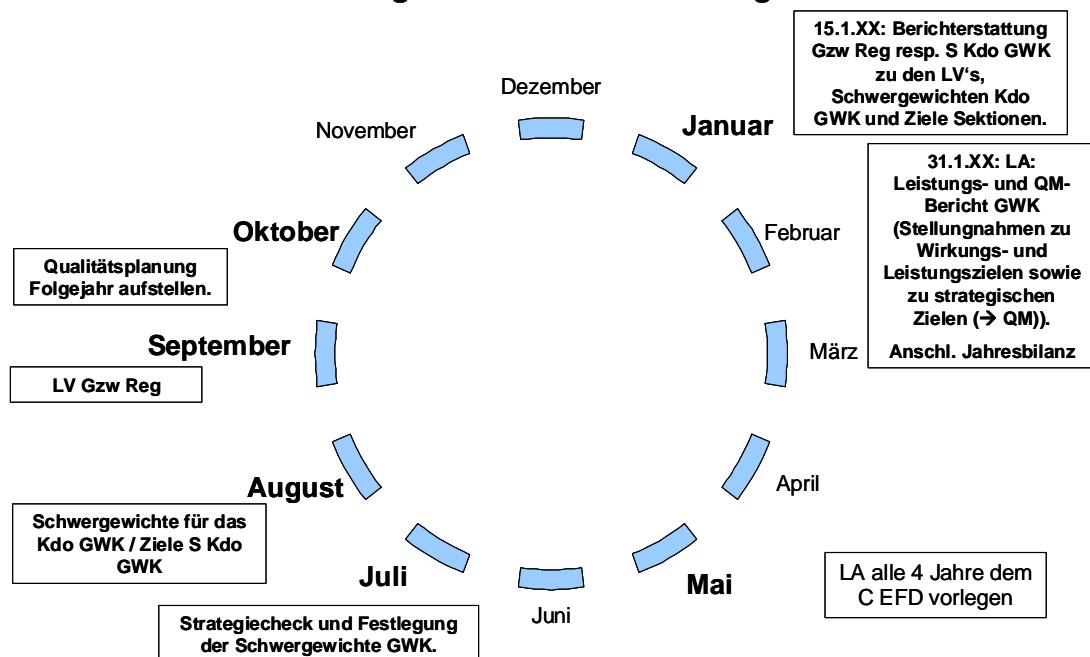
Nachfolgende Informationen stammen aus den analysierten Dokumenten sowie aus den im Rahmen der Evaluation geführten Interviews.

A 6.1.1 Jährlicher Steuerungskreislauf im GWK

Der Steuerungskreislauf des GWK findet auf einer tieferen Ebene statt als die Steuerung im Zivilbereich, denn das Kommando GWK stellt eine Hauptabteilung der Oberzolldirektion dar. Daher wird hier zuerst der jährliche Führungskreislauf des GWK dargelegt. Dieser wurde unter der neuen Führung des GWK systematisiert und Abläufe wurden vereinfacht.

Jährlicher Führungskreislauf des GWK

Leistungsauftrag – Leistungsvereinbarung – Qualitätsmanagement Planungs- und Berichterstattungsablauf



Quelle: EZV, Kommando GWK (interne Folie)

Der jährliche Führungskreislauf des GWK beginnt mit der Berichterstattung der Grenzwachregionen zu den Leistungsvereinbarungen sowie mit dem auf dieser Basis erstellten Leistungs- und Qualitätsmanagement-Bericht des Kommandos GWK. Auf dieser Grundlage wird alle vier Jahre der neue Leistungsauftrag für das GWK erarbeitet und dem EFD vorgelegt.

Beim Strategiecheck im Juli werden im Rahmen eines Workshops Umfeldveränderungen, Organisationsprobleme etc. erörtert. Auf der Basis des Strategiechecks werden die Leistungsvereinbarungen sowie Schwerpunkte der Sektionen festgelegt. Das Kommando GWK erstellt einen Vorschlag für die LV, welche von den Kommandanten der Regionen individualisiert werden. Die LV basieren zudem auf der strategischen Planung⁷⁴ des GWK⁷⁵. Das Qualitätsmanagement erfolgt laufend mittels Inspektionen.

Die Jahresplanung erfolgt aufgrund des Strategiechecks und geht zur Kenntnisnahme an den Oberzolldirektor, nicht an das Departement. Auch die LV gehen nicht ans Departement, sondern werden vom Oberzolldirektor unterschrieben bzw. visiert (Visum Oberzolldirektor und entsprechender Zollkreisdirektor bzw. Chef GWK und entsprechender Regionenkommandant).

⁷⁴ Die strategische Planung des GWK entspricht dem Kapitel 3 «Strategie» des Leistungsauftrags.

⁷⁵ EZV 2005, S. 32–34.

A 6.1.2 Erarbeitung der Leistungsvereinbarungen

Basierend auf den LA werden sowohl im Zivilbereich als auch beim Grenzwachtkorps jährlich LV ausgearbeitet.

A 6.1.2.1 Inhalt der LV

In den LV werden die übergeordneten Ziele und die zu erbringenden Leistungen konkretisiert. Sie enthalten die Kapitel jährliche Strategieplanung, finanzieller Rahmen⁷⁶ und bei den Produktgruppen die für die Produktgruppen verantwortlichen Personen sowie eine Umschreibung, strategische Stossrichtung und Schwerpunkte. Pro Produktgruppe werden die Wirkungs- und Leistungsziele aufgezeigt. Nach der Kritik der EFK von 2006, dass die LV auf Ebene der Produkte nur Leistungs- und keine Wirkungsziele enthalten würden⁷⁷, wurde dieser Mangel behoben; die LV enthalten heute auch Wirkungsziele. Zudem sind in den LV die Vorgaben für die Berichterstattung festgelegt⁷⁸. Die LV der Hauptabteilungen umfassen ein zusätzliches Kapitel zu den Rahmenbedingungen.

Die LV für den Zivilbereich und das GWK enthalten keine Angaben zu den Finanzen. Einzig in den LV der Hauptabteilungen ist die Erfolgsrechnung bzw. sind die für die Hauptabteilung massgebenden Zahlen aus der Finanzrechnung des Bundes aufgeführt. Die LV für die Zollkreise beinhalten jedoch Angaben zu den jeweiligen personellen Mitteln. Beim GWK wurde die Personalverteilung mit Innova fixiert.

Im zivilen Bereich sind die LV der Zollkreise identisch, Individualisierungen finden erst auf Stufe Zollamt statt. Daher sind auch die Schwerpunkte in den LV, die aus dem LA übernommen werden, für alle Zollkreise dieselben. Die Hauptzielsetzungen und die Schwerpunkte pro Produktgruppe können in den LV aber individuell pro Kreis festgelegt werden.

Beim GWK brechen die LV den LA herunter und sie sind individualisierter. Die Grenzwachregionen haben grosse Autonomie im operativen Geschäft und sie setzen sich in ihren LV unterschiedliche Hauptzielsetzungen und Schwerpunkte für die Produktgruppen. Grosse Autonomie besteht auch bei der Zusammenarbeit des GWK bzw. der Grenzwachregionen mit den Kantonen und dem Ausland.

⁷⁶ Die LV enthalten keine Angaben zu den Finanzen. In den unterschriebenen LV des GWK steht: «Zahlenwerte für VA 2009 und FP 10–12 einsetzen je Region; Kredite (ohne Globalbudget)». Die LV im Zivilbereich enthalten die Bemerkung: «Die Zahlen der Erfolgsrechnung des Bundes können nicht auf den 1.Zollkreis heruntergebrochen werden, weil diese nur gesamthaft – auf die ganze EZV bezogen – im Budget und Finanzplan eingestellt sind».

⁷⁷ EFK 2006, S. 11.

⁷⁸ 2009: Jahresbericht an Kommando GWK mit Stand der Zielerreichung, Begründungen für Abweichungen, Anträge; HA: Chef erstellt jährlich einen Bericht an den Oberzolldirektor und dieser besteht aus einem Reporting zur Leistungsvereinbarung und der Darstellung des Umfeldes.

A 6.1.2.2 Prozess der Erarbeitung der Leistungsaufträge

Die *Hauptabteilungen*⁷⁹ erstellen selbst einen Entwurf ihrer LV, welche wiederum von der Steuerungsgruppe diskutiert und dem Oberzolldirektor unterbreitet werden.⁸⁰

Im *Zivilbereich* bestehen die LV zwischen dem Oberzolldirektor und den Kreisdirektoren. Die Entwürfe der LV der Kreise werden in der Steuerungsgruppe besprochen, wobei die LV des Kreises I Basel als Referenz gilt.⁸¹ Die Vertreter der vier Zollkreise erheben in der Folge bei ihren Dienststellen den erforderlichen Anpassungsbedarf. Anschliessend werden die LV von der Steuerungsgruppe finalisiert, insbesondere in den Bereichen Schwerpunkte und Hauptzielsetzungen kreisweise individuell angepasst und dem Oberzolldirektor zur Unterschrift vorgelegt⁸².

Zuletzt werden die LV auf die einzelnen Zollinspektorate⁸³ heruntergebrochen.⁸⁴ Die Zollämter können sich in gewissen Zollkreisen unabhängig von der LV in Absprache mit dem Zollkreisdirektor eigene Kernziele setzen.

Die laufenden Anpassungen der Ziele und grossen Indikatoren erfolgen vor allem durch die Steuerungsgruppe LA/LV. Die Indikatorenanpassungen nimmt die Koordinationsgruppe vor.

Beim *GWK* erarbeiten die Kommandanten der Grenzwachregionen auf Grundlage des Entwurfs des Kommandos GWK bzw. in Absprache mit dem Kommando GWK sowie unter Berücksichtigung der Risikolage der Oberzolldirektion die LV.⁸⁵ Die Entwürfe der Regionen werden mit dem Kommando GWK besprochen und ausgehandelt. Gemäss den Befragten in den Grenzwachregionen besitzen die Kommandanten der Grenzwachregionen grosse Freiheit bei der Erarbeitung ihrer Vereinbarungen. Die gesamtschweizerischen Elemente der LV werden in den Geschäftsleitungs-Sitzungen festgelegt bzw. vom LA heruntergebrochen.

In gewissen Grenzwachregionen wird die LV in weiteren LV mit den Grenzwachposten konkretisiert⁸⁶, in anderen Regionen fliesst die LV der Region direkt in die Zielvereinbarungen der Postenchefs.

⁷⁹ Die HA 1 (Stabsabteilung) und HA 6 (Abteilung Personal) besitzen keine LV. Die HA 2 (Betrieb) führt nur für die beiden Bereiche Edelmetallkontrolle und LSVA je eine Leistungsvereinbarung, nicht für die restlichen Aufgaben der Abteilung.

⁸⁰ EZV 2008b.

⁸¹ EZV 2009d.

⁸² Die Befragten in den Zollkreisen beschrieben den Prozess im Rahmen der Interviews leicht anders: Die LV für den Kreis I Basel wird vom zuständigen Kommandanten erarbeitet. Dieser Entwurf geht nach der Diskussion in der Steuerungsgruppe in die Zollinspektorate und zu den Sektionschefs zur Vernehmlassung, bevor er als Muster für die Erarbeitung der LV der restlichen Zollkreise verwendet wird. Die Direktoren der Zollkreise erarbeiten dabei insbesondere die Leistungsziele der Produkte. Die Entwürfe werden von der Steuerungsgruppe diskutiert und bei Bedarf in Absprache mit dem Oberzolldirektor angepasst.

⁸³ Im Zollkreis I werden für die jeweiligen Zollinspektorate je nach Situation weitere individuelle Schwerpunkte definiert. Deren Festlegung erfolgt in gegenseitigem Einvernehmen.

⁸⁴ EFK 2006, S. 12.

⁸⁵ EZV 2005a, S. 23 und S. 32–34.

⁸⁶ Bspw. in der Region VII, wo die LV der Grenzwachregion auf die LV der Postenchefs hinuntergebrochen und individuelle Schwerpunkte in den Zielvereinbarungen der Mitarbeitenden gesetzt werden.

A 6.1.2.3 Erteilung der Leistungsvereinbarungen

Im Zivilbereich bestehen LV zwischen dem Oberzolldirektor und den Kreisdirektoren. Auch die LV mit den Hauptabteilungschefs werden von der Oberzolldirektion erteilt. Die LV der Grenzwachregionen erteilt der Chef GWK.⁸⁷ Die LV mit den Grenzwachregionen bzw. den Zollkreisen werden vom örtlich zuständigen Kreisdirektor bzw. Grenzwachkommandant(en) der Region mitunterzeichnet (vgl. Anhang 1 im LA).

A 6.1.3 Umsetzung der LV / Betrieb

A 6.1.3.1 Einführung einer einfachen Kosten-Leistungsrechnung

Mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) per 01.01.2007 führten alle Verwaltungseinheiten eine KLR ein. Zudem wurden der Kontenplan und die Kreditstrukturen sowie die Budgetierung und der Finanzplan angepasst. Seit der Einführung des NRM wird dem Grundsatz der Trennung in Zivil und GWK soweit möglich nachgekommen (z. B. beim Personal ist eine strikte Trennung nach Zivil und GWK möglich⁸⁸). Die KLR wird als Basis-Variante geführt mit minimalen Anforderungen für Verwaltungseinheiten⁸⁹. So werden die Kosten nicht für Aufgaben, Produktgruppen oder gar Produkte ausgewiesen, sondern nur den Organisationseinheiten zugeordnet⁹⁰.

Die Abteilung Betrieb arbeitet mit der Kreditsicht (nicht Kostensicht), in der die Konten gebündelt sind und die auch in der Staatsrechnung dargestellt ist. In dieser sind die Kosten nach Zivilbereich und GWK nicht aufgeteilt. Mit der Einführung von SAP im Juli 2009 wäre eine Aufteilung der Kosten auf die Kreise/Regionen in gewissen Bereichen (v. a. Personal) durchaus möglich, dies wird jedoch bisher nicht gemacht. Ausserhalb der Personalkosten ist eine Aufteilung der Ausgaben zu komplex bzw. der Aufwand nicht verhältnismässig. Bei den Aufwendungen für Material- und Drucksachen oder auch Immobilien wurden in den Regionen Zentren gegründet, über welche diese Ausgaben laufen. Das heisst, dass diese Zentren das Material von der EZV in Bern beziehen und dieses anschliessend sowohl an die Zollkreise als auch an die Grenzwachregionen weiterverteilen.

Die Abteilung Betrieb hat den Basisstandard Kostenrechnung eingeführt, was bedeutet, dass die Kosten höchstens bis auf die Zollämter bzw. Kreise hinuntergebrochen werden können. Die Einnahmen sieht die Abteilung Betrieb dank SAP bis auf die Ebene jeder Kasse bzw. Zollstelle, da deren Buchungen direkt auch im Hauptbuch der Abteilung Betrieb eingetragen werden. Mit der Einführung des NRM und SAP ist der Aufwand der Abteilung Betrieb stark gestiegen (+3 Stellen). Für die Regionen bedeuten die Umstellungen weniger Papier, aber mehr Verantwortung (durch eigene Eingabe).

⁸⁷ EZV 2005a, S. 23.

⁸⁸ EZV 15.05.2006; EZV 10.04.2006.

⁸⁹ Vgl. Art. 40 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006; SR **611.01**.

⁹⁰ Obwohl im Projekt FIRE III vorgesehen, werden die Kosten heute für die meisten Bereiche gemäss Auskunft des Finanzverantwortlichen nicht separat ausgewiesen, da der Aufwand zu gross wäre. Einzig beim Personalaufwand sei die Aufteilung praktikabel.

Die Reportings zu den Ressourcen und zum Personal erfolgen pro Organisationseinheit (Blöcke, Kostenstellen) und nicht pro Produkt. Die Mitarbeitenden führen keinen Rapport darüber, wie viele Stunden sie für den zivilen Bereich bzw. für das GWK arbeiten. Für einen Befragten wäre dies jedoch bei den Personalaufgaben sowie z. B. auch beim Material notwendig.

A 6.1.3.2 IT-Umsetzung

Die EZV entwickelte das Projekt «Integriertes Risiko-Management-System» (IRMS), welches als Instrument für die Risikoanalyse sowie das Reporting und Controlling dienen sollte. Das Projekt hatte zum Ziel, in der ganzen EZV die für die LA und LV relevanten Aufdeckungen in einer einzigen Applikation zu erfassen und mittels gesamtschweizerisch zur Verfügung stehender BO (Business Objekt)-Reports auswertbar zu machen. Das Projekt wurde bereits vor der vorgesehenen Einführung im Jahr 2007 aus vorwiegend technischen Gründen abgebrochen. Mit dem im IT-Portfolio lancierten Projekt Data-Warehouse, einer neuen Informatikplattform für die wichtigsten Datenbanken der EZV, wurden die Voraussetzungen für den Start eines neuen Instruments für die Risikoanalyse sowie das Reporting und Controlling geschaffen. Das Projekt Data-Warehouse befindet sich heute in der Voranalyse. In der Zwischenzeit erfassen die Zollämter ihre Daten vorwiegend anhand von Exceltabellen⁹¹. Ohne zusätzliche Kontrollerggebnisdatenbank stehen die Kontrollergebnisse auch mit dem Projekt Data-Warehouse weder dem Risikoanalyseteam noch den Zollstellen gesamtschweizerisch zur Verfügung.

A 6.1.3.3 Festlegung der Einsatzprioritäten

Beim *zivilen Bereich* werden die Informationen der Spediteure anhand des Zollcomputers in ein Selektionsprogramm eingespeist, das bestimmt, ob die Ware «frei ohne»⁹², «frei mit»⁹³ oder «gesperrt»⁹⁴ passieren kann. Die Kriterien im Selektionsprogramm werden aufgrund der auf Ebene der Zollstellen erstellten Risikoanalyse festgelegt. Damit werden die Prioritäten anhand der Risikoanalyse gesetzt und die konkrete Steuerung erfolgt über den Zollcomputer. Die Revisionsquote⁹⁵ beträgt gesamtschweizerisch etwa 0.5 %. Gemäss einem Befragten müsste diese Kontrollstrategie überdacht werden.

Beim *GWK* stehen die Prioritäten der LV im Vordergrund und legen fest, was kontrolliert werden soll. Diese Prioritäten entsprechen der auf Ebene der Grenzwachtposten und Regionen erstellten Lagebeurteilung und können im Ereignisfall angepasst werden. Zusätzlich erfolgt eine monatliche Planung aufgrund der Lagebeurteilung, die der Chef Operationen vorlegt und in Bern verabschiedet wird. Das heisst, dass anhand der Lagebeurteilung festgelegt wird, was zu kontrollieren ist. Gemäss

⁹¹ Vgl. Steuerungsgruppe LA–LV Zivilbereich 02.12.2008.

⁹² Die Ware kann ohne Kontrolle passieren.

⁹³ Es findet eine formelle Kontrolle der Zolldeklaration und der Begleitpapiere statt; die Ware ist bereits frei gegeben.

⁹⁴ Es findet eine formelle Kontrolle der Zolldeklaration und der Begleitpapiere sowie allenfalls auch eine materielle Kontrolle statt; die Ware wird erst nach diesen Kontrollen frei gegeben.

⁹⁵ Anteil der Waren, die wirklich angeschaut werden.

einem Befragten aus einer Grenzschutzregion besteht von Zeit zu Zeit ein politischer Druck bezüglich bestimmter Aufgaben, worauf das Augenmerk im Aufgabenvollzug anders gerichtet sein kann, als in den LV vorgesehen. Dies ergebe sich jedoch aus dem Primat der Politik und komme nicht sehr häufig vor (z. B. Markenschutz, Landwirtschaft).

A 6.1.3.4 Grundprinzip der Personalkostenplanung

Das Grundprinzip der Personalkostenplanung sieht vor, dass der Voranschlag im Frühjahr des vorangehenden Jahrs geplant wird. Für die Planung stehen dann die effektiven Ausgaben des Vorjahres zur Verfügung. Der erarbeitete Voranschlag dient als Basis für die Finanzpläne der drei Folgejahre, wobei bei jeder Abtretung (Gutschrift oder Belastung) definiert werden muss, ob die künftigen Finanzpläne davon betroffen sind. Budgetweisungen sind einzuhalten. So bilden für den Personalvoranschlag 2009 und die Finanzpläne 2010–2012 die Zahlen des Legislaturfinanzplans 2009–2011 das maximal zulässige Niveau der Personalbezüge⁹⁶.

A 6.1.4 Berichterstattung zu den LV

A 6.1.4.1 Ziviler Bereich

Im Zivilbereich erfolgt das Reporting der Zollämter an die Kreisdirektionen vor allem anhand der BO (Business Objekt)-Abfragen (vgl. Abbildung 2) und den darauf erstellten Begründungen über ihre Leistungen und Ergebnisse. Die Sektion Betrieb der jeweiligen Kreisdirektion fasst die Berichte und Reportingzahlen zusammen und analysiert diese, was in einen jährlichen Leistungsbericht zuhanden der Oberzolldirektion mündet. Zur Erstellung des Berichts erhalten die Kreisdirektionen ein von der Sektion Betrieb der Oberzolldirektion vorgegebenes Raster⁹⁷, welches diese höchstens etwas verfeinern und direkt an die Zollinspektorate weitergeben. Der Leistungsbericht der Kreise umfasst eine Lagebeurteilung, Basisdaten (z. B. Personalbestand und Abfertigungen), Informationen zur Erreichung der Grundstrategie, Schwergewichtsziele und Leistungsziele pro Produkt sowie Begründungen für die Nicht-Erreichung der Ziele. Zudem enthält der Leistungsbericht eine Übersicht der Controllingmassnahmen. Letztere können entsprechend der Zielerreichung oder deren Begründung im Leistungsbericht des Vorjahrs angepasst werden.

Gemäss einem Befragten der Oberzolldirektion fällt die Berichterstattung nach wie vor recht unterschiedlich aus. Die Erhebung der Daten erfolge zwar standardisiert (e-dec), aber die Zollkreise entschieden selbst, welche Schwerpunkte sie in den Berichten setzen. Die Oberzolldirektion gibt den Zollkreisen kaum Vorgaben, welche Ziele sie im Bericht abgebildet haben will.

Bei der Oberzolldirektion verfasst die Sektion Betrieb innerhalb der HA Betrieb anhand der Leistungsberichte der Kreise und des zusammengefassten Reportings einen

⁹⁶ Oberzolldirektion 19.10.2009.

⁹⁷ Dieses wurde 2009 aufgrund neuer Personalstellen neu ausgestaltet.

konsolidierten Leistungsbericht über die LV der Kreise⁹⁸. Der konsolidierte Bericht informiert für alle Kreise zusammen über die Zielerreichung der Grundstrategie, die übergeordneten Ziele und die Vorgaben für die Vereinbarungsperioden. Ausserdem enthält der Bericht eine Zusammenfassung der Entwicklungen des allgemeinen Umfelds, welche sich auf die Arbeit der Zollkreise auswirken, der Datenbasis und der Kontrolltätigkeiten. Am Schluss wird über die Erreichung der Leistungsziele im Verhältnis zur Anzahl Mitarbeitenden und aufgeteilt nach Produkten berichtet. Der konsolidierte Bericht wird vom Hauptabteilungschef unterzeichnet und dient weiter der Erarbeitung des Leistungsberichts über den Zivilbereich der gesamten Zollverwaltung⁹⁹.

A 6.1.4.2 GWK

Die Chefs der Grenzwachtposten erstatten den Grenzwachregionen monatlich Bericht über die Zielerreichung und begründen diese. Diese Berichterstattung basiert auf den persönlichen Zielvereinbarungen der Postenchefs. Die Grenzwachregionen fassen die Informationen und Begründungen der Dienststellen zusammen und berichten einmal jährlich in Form eines Leistungsberichts zur LV an das Zentrale Kommando GWK. Der Inhalt der Leistungsberichte wird anhand der LV vom Kommando GWK vorgegeben, lässt aber relativ viel Spielraum für die Individualität der Regionen. Der Bericht enthält den Stand der Umsetzung der Strategie und Zielsetzungen, die Erreichung der Leistungsziele pro Produkt sowie Begründungen für Abweichungen und Anträge. Er erscheint entsprechend den neuen Leistungsvereinbarungen ab 2010 in einem neuen Gewand. Neben dem Reporting erfolgt ab 2010 eine Kundenzufriedenheitsbefragung als Grundlage für die neuen Leistungsberichte.

Zudem erfolgt ein monatlicher (von Hand erstellter) Auszug der von den Grenzwachtposten erfassten Daten auf Ebene der Grenzwachregion, der vom Chef Operationen gesamtschweizerisch in der Geschäftsleitungssitzung präsentiert wird (Zahlencockpit). Damit wird ein Austausch und kürzerer Führungszyklus als bei den Leistungsberichten ermöglicht.

A 6.2 Beurteilung der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse

Die Beurteilung der operativen Steuerung der EZV in diesem Kapitel beginnt mit einer Bewertung der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse. Die Konzeption beschreibt die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der Akteure und enthält zusätzlich eine ausführlichere Zusammenstellung der Beurteilung durch die Befragten. Die Beurteilung der Konzeption teilt sich entsprechend den Indikatoren in folgende Kapitel: Beurteilung der Instrumentenpalette, Beurteilung der Leistungsvereinbarungen, Beurteilung des Reportings/Berichtswesens und das grundsätzliche Fazit.

⁹⁸ «Reporting Jahr X (Leistungsbericht) zum Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Zollverwaltung: LV Kreise I–IV».

⁹⁹ Vgl. EFK 2006, S. 15.

A 6.2.1 Instrumentenpalette

Ziviler Bereich

Gemäss den Befragten in den Zollkreisen sind die Instrumente sowohl verständlich als auch kohärent und die Instrumentenpalette vollständig. Die Einführung des Projekts Data Warehouse¹⁰⁰ sei jedoch sehr wichtig. Jedoch fehle eine gesamtschweizerische Ergebnisdatenbank, die auch mit Data Warehouse nicht abgedeckt würde¹⁰¹. Im Moment könnten die Zollstellen zwar die Zahlen (z. B. Anzahl Aufgriffe) der anderen Zollstellen sehen, die Fälle sind jedoch nicht beschrieben.

Die zeitliche Abstimmung der Instrumente ist gemäss den Interviewten aus den Zollkreisen zweckmässig. Dies sei unter anderem der Anpassung zu verdanken, dass die Risikolage nun schon vor Abschluss der LV erstellt werde. Die Interviewten aus den lateinischsprachigen Kreisen haben allerdings bemängelt, dass sie bei der Erstellung der LV die aktuellen Zahlen noch nicht zur Verfügung hätten, da das Reporting und die Berichterstattung erst im Januar des folgenden Jahres ausgearbeitet würden.

Die Befragten in den Zollkreisen stimmen darin überein, dass es keine Übersteuerung von Seiten der Oberzolldirektion gibt, sondern dass die Zollkreise einen angemessenen Handlungsspielraum haben. Die Oberzolldirektion nehme dort Einfluss, wo es notwendig sei und verfüge über die dazu notwendigen Instrumente. Die Befragten schätzen den Spielraum, der ihnen zur Verfügung steht.

GWK

Aus Sicht der Interviewten in den Grenzwachregionen sind die Instrumente vollständig, kohärent und zweckmässig. Sie beurteilen auch die zeitliche Abstimmung der Instrumente¹⁰² und die Definition der Schnittstellen als angemessen. Kritisch angemerkt von einem Befragten wurde aber, dass die Unterzeichnung der LV im Dezember relativ spät sei, wenn man im Januar schon damit arbeiten müsse; allerdings sei der Inhalt im Wesentlichen vorher schon bekannt.

Die Befragten der Grenzwachregionen sind jedoch der Meinung, dass eine Über- oder Untersteuerung mit den vorhandenen Instrumenten je nach Region und Person durchaus möglich sei. Auf operativer Ebene erfolge die Steuerung hauptsächlich über die Lagebeurteilung.

¹⁰⁰ Datenbank-Lösung.

¹⁰¹ Gemäss einem Interviewten der Oberzolldirektion ist das Projekt Data Warehouse auch eine Grundvoraussetzung für das Projekt «Kontrollergebnisdatenbank», das bereits angedacht wurde und sich im IT-Portfolio der EZV befindet. Aufgrund der Ressourcenknappheit ist die Umsetzung aber noch ungewiss. Der Befragte ist der Ansicht, dass dieses Projekt für ein ausreichendes Reporting äusserst wichtig ist.

¹⁰² Gemäss jährlichem Führungskreislauf des GWK; siehe Anhang 3.

A 6.2.2

Leistungsvereinbarungen

Ziviler Bereich

Die Mehrheit der Interviewten in den Zollkreisen ist mit dem Inhalt der LV zufrieden. Diese seien praktikabel und umsetzbar. Die Mehrheit ist sich auch einig, dass die LV die wesentlichen Aufgabenbereiche, wenn nicht sogar alle Aufgaben des zivilen Zolls, abdecken würden. Vereinzelt Befragte geben aber an, dass die LV nur die klassischen Zollkontrollaufgaben des Zollkreises beinhalten, während die nicht-zollrechtlichen Aufgaben teilweise fehlen würden.

Die LV für die verschiedenen Zollkreise sind sehr ähnlich, da gemäss den Befragten in den Zollkreisen das für den Kreis I (Basel) erarbeitete Muster von den anderen Zollkreisen mehr oder weniger übernommen bzw. nur punktuell angepasst wird¹⁰³. Grund dafür sei, dass die vier Zollkreise sich relativ ähnlich seien. Eine Individualisierung der LV erfolge damit erst auf Ebene der Zollstellen.

Die Aufgaben in den LV werden gemäss einem Befragten insofern priorisiert, als dass nicht für alle Aufgaben Ziele definiert würden. Die Ziele werden gemäss den Befragten jedoch nicht priorisiert. Die Befragten sind sich einig, dass Schwerpunkte dort gesetzt werden sollten, wo die grössten Risiken bestehen. Dies widerspiegelt die grosse Bedeutung der Risikolage.

Die Interviewten in den Zollkreisen sehen kein Problem darin, dass die finanziellen Ressourcen nicht in den LV enthalten sind. Für sie steht die Risikoanalyse – und nicht die Ressourcen – im Vordergrund, denn mit einer guten Risikobeurteilung könnten die Ziele mit weniger Ressourcen erreicht werden. Viele Befragte haben hierzu festgestellt, dass man grundsätzlich einfach versuche mit den vorhandenen Ressourcen das Beste zu erreichen.

Während die LV keine Angaben zu den finanziellen Ressourcen machen, sind in ihnen Angaben zu den personellen Mitteln, welche den Zollkreisen zu Verfügung stehen, enthalten. Für die Befragten sind diese Zahlen viel wichtiger als Angaben zu den finanziellen Ressourcen, da das Personal einen grossen Teil des Budgets ausmacht. Gemäss einigen Befragten wird jedoch nicht festgelegt, welcher Anteil dieser personellen Mittel für die Erreichung der Ziele eingesetzt werden kann oder soll, da auch noch nicht in den Zielen enthaltene Aufgaben erledigt werden müssen.

Gemäss den Befragten müssen Abweichungen von den Zielvorgaben in den LV von den Zollkreisen im Leistungsbericht begründet werden. Die Befragten sind dabei unterschiedlicher Ansicht, ob sich eine mangelnde Zielerreichung oder Veränderungen des Kontexts (z. B. Veränderungen oder Verschiebungen im Verkehrsaufkommen) auf die Definition der Ziele und Indikatoren der LV des Folgejahres niederschlagen.

GWK

Gemäss den Befragten in den Grenzschutzregionen decken ihre LV alle (Kern-) Aufgaben ab. Insbesondere würden die drei strategischen Standbeine des GWK mit den drei Produktgruppen abgebildet¹⁰⁴. Die Kommandanten der Grenzschutzregionen können die LV auf der Basis eines Entwurfs des Kommandos GWK bzw. in Absprache mit dem Kommando GWK sowie unter Berücksichtigung der Risikolage der Oberzolldirektion selbst ausarbeiten. Damit haben sie die Möglichkeit, die spezifi-

¹⁰³ Z. B. werden nicht vorhandene Produkte gestrichen.

¹⁰⁴ Zollpolizeilicher Bereich, sicherheitspolizeilicher Bereich und Migration.

schen Gegebenheiten und Schwerpunkte einzubringen¹⁰⁵, weshalb die LV stark regionenbezogen sind und unterschiedliche Schwerpunkte enthalten¹⁰⁶. Die Befragten geben an, dass die Schwerpunkte und Prioritäten in den Regionen aufgrund neuer Lagebeurteilungen auch relativ kurzfristig geändert werden könnten. Dies sei Ende Jahr im Leistungsbericht festzuhalten.

Für die Mehrheit der Befragten aus den Grenzwachregionen ist es in Ordnung, dass die Ressourcen nicht in den LV abgebildet werden, da die Personalressourcen mit Innova sowieso gegeben seien. Zudem gewähre das System so genug Flexibilität für punktuelle Verschiebungen und Verstärkungen entsprechend der Lagebeurteilung. Wie in den Zollkreisen wird auch von vielen Befragten in den Grenzwachregionen der Grundsatz erwähnt, dass man versuche, mit den verfügbaren Mitteln das Optimum zu erreichen.

Die Befragten in den Grenzwachregionen sind der Ansicht, dass die Zielerreichung wenig bis keine Auswirkungen auf die Verteilung des Personals hat. Relevant sei lediglich, dass die Abweichungen von Zielvorgaben im Leistungsbericht begründet werden. Es wurde in einem Einzelfall kritisch angemerkt, dass man sich aufgrund der Zielerreichung eigentlich jeweils fragen müsste, ob die Ressourcen am richtigen Ort eingesetzt würden.

A 6.2.3 Reporting / Berichtswesen

Ziviler Bereich

Für die Risikoanalysen wird gemäss einem Befragten der Oberzolldirektion erhoben, was wann, wie und mit welchem Ergebnis kontrolliert wurde. Heute erheben die Zollstellen diese Daten und nutzen sie auch für ihre eigenen Risikoanalysen. Was fehle, sei aber eine «Gesamtschau der Kontrolltätigkeit», da die Daten nicht automatisch an die Oberzolldirektion übermittelt würden.

Gemäss den Befragten in den Zollkreisen hat sich die Berichterstattung eingependelt; die Mechanismen seien gut und der Aufwand stimme. Die Befragten sind sich aber einig, dass Vergleiche von Zahlen schwierig sind und dabei die unterschiedlichen Umstände und Hintergründe berücksichtigt werden müssen. Die Zollämter haben über «e-dec»¹⁰⁷ zwar Zugriff auf die Daten der anderen Zollämter, sie sehen aber keine Details zu den Fällen.

Der Aufwand für die Berichterstattung fällt gemäss den Befragten in den Zollkreisen vor allem bei der Datenerfassung an und wird teilweise als zu hoch empfunden. Denn auch mit «e-dec» müssten die Daten weiterhin separat für die Risikoanalyse und das Reporting erfasst werden. Dank e-dec habe man aber den Aufwand für die Datenauswertung verringern können.

Ein Befragter kritisiert, die Berichterstattung bzw. die Datenerhebung sei wenig aufwandgerecht, weil nicht viel gesteuert werde und weil niemals alle erhobenen

¹⁰⁵ Z. B. indem je nach Region für gewisse Ziele keine Standards vorgegeben werden.

¹⁰⁶ In einer Grenzwachregion ist man der Meinung, dass die LV noch stärker individualisiert werden könnten, etwa indem bestimmte Produkte in den LV gewisser Grenzwachregionen ganz gestrichen würden.

¹⁰⁷ IT-gestützte Plattform für Dienstleistungen in der Zollabfertigung von Waren (Import, Export und Transit).

Daten ausgewertet würden. Die Zollämter müssten ausserdem auch ständig neue Daten erfassen, die mit der Übernahme neuer Aufgaben zusammenhängen würden. So sei z. B. beim Flughafen mit der Überprüfung des Markenschutzgesetzes im Transit eine neue Aufgabe dazugekommen, bei der Daten für ein Reporting zuhanden der EU erhoben werden müssten.

GWK

Auch beim GWK ist die Berichterstattung nach Ansicht der Befragten in den Regionen zweckmässig. Diese Interviewten geben auch an, dass Vergleiche zwischen Grenzschutzregionen sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich seien. Da die Regionen von sehr unterschiedlichen Charakteristiken geprägt sind, müssten bei der Interpretation der Zahlen unbedingt das Umfeld und die Hintergründe mit einbezogen werden.

Aus Sicht der Befragten in den Grenzschutzregionen ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Berichterstattung angemessen. Es sei klar, dass die Erfassung der Daten (auch für die Lagebeurteilung) mit einem gewissen Aufwand verbunden sei. Hier könne einzig mit geeigneten elektronischen Mitteln Abhilfe geschaffen werden. Zum Teil wird aber das System des GWK für das Rapport- und Meldewesen, die Analyse, das Controlling und die Auswertungen, als wenig zweckmässig beurteilt. Es sei top-down eingeführt worden und die Zahlen seien weder zuverlässig noch vergleichbar.

A 6.3 Beschreibung der Personalsteuerung und -verteilung

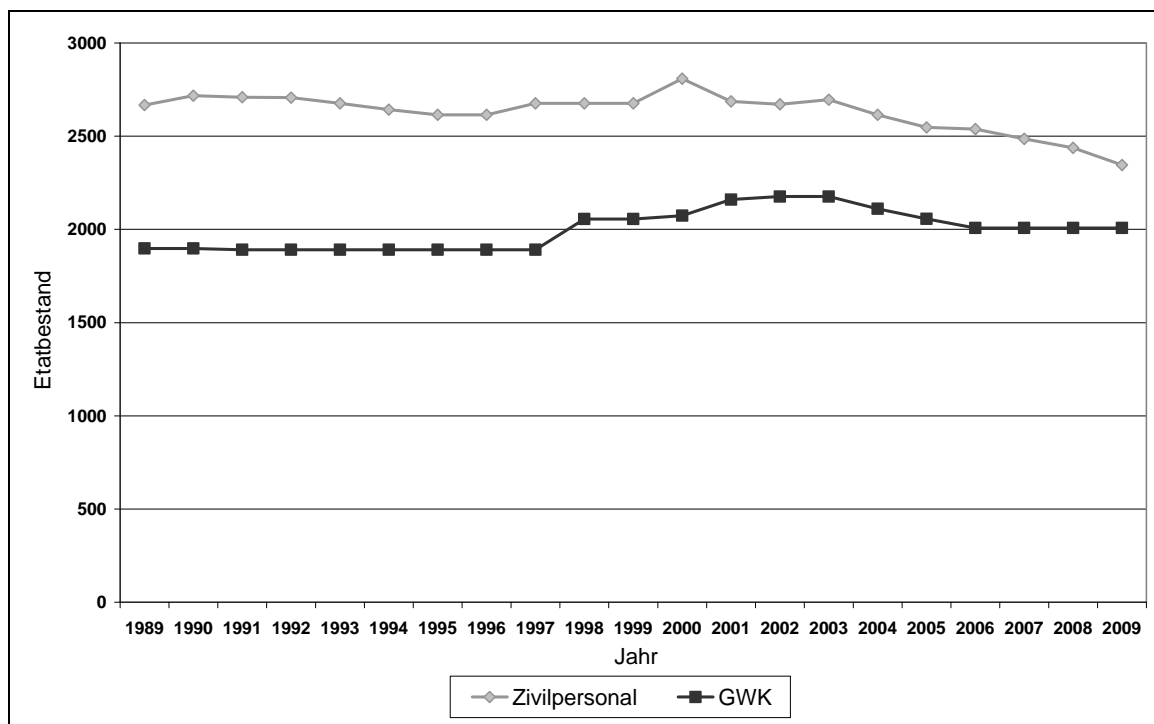
Nachfolgende Informationen stammen aus den analysierten Dokumenten sowie aus den im Rahmen der Evaluation geführten Interviews.

A 6.3.1 Umsetzung der Sparvorgaben des EFD

Der Personalabbau im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 fand überproportional stark im zivilen Bereich statt.¹⁰⁸ Abbildung 4 zeigt den Verlauf des bewilligten Personalbestandes inklusive Auszubildenden und Hilfspersonal über die Jahre 1989–2009. Während das GWK insgesamt 6 % mehr Stellen bewilligt erhalten hat, sind in dieser Periode die bewilligten Stellen im Zivilbereich um 9 % gesunken.

Abbildung 4

Bewilligter Personalbestand (Etatbestand) im Zivilbereich und GWK (1989–2009)

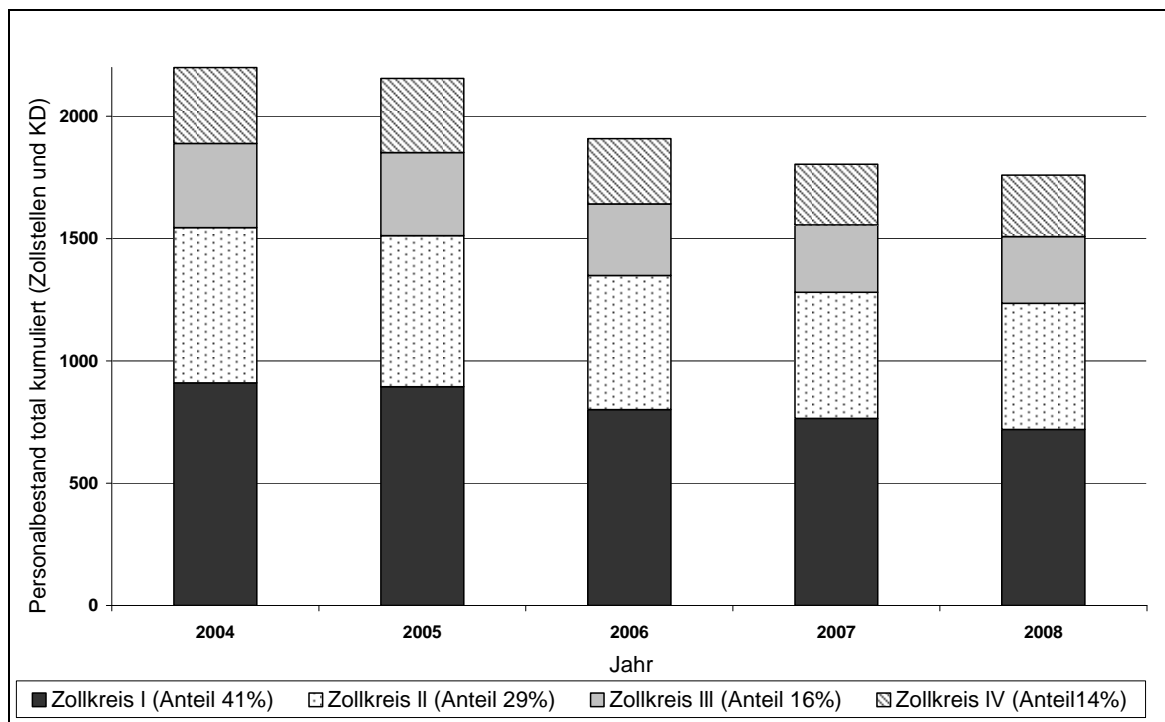


Quelle: Daten Oberzolldirektion, Darstellung econcept

Der Personalbestand in den Zollkreisen sank in den Jahren 2004–2008 von 2199 auf 1760 Stellen. Dies entspricht einer Reduktion von rund 20 % zwischen 2004 und 2008 (Abbildung 5). Somit fand der Personalabbau überdurchschnittlich in den Zollkreisen statt. Der Abbau ist in allen Zollkreisen gleichermassen erfolgt.

¹⁰⁸ Die Differenz zwischen dem zivilen Bereich und dem GWK basiert auf dem Parlamentsentscheid im Schengen-Bundesbeschluss den Etatbestand des GWK einzufrieren (Bundesversammlung 17.12.2004).

Entwicklung des Personalbestandes in den Zollkreisen (2004–2008)

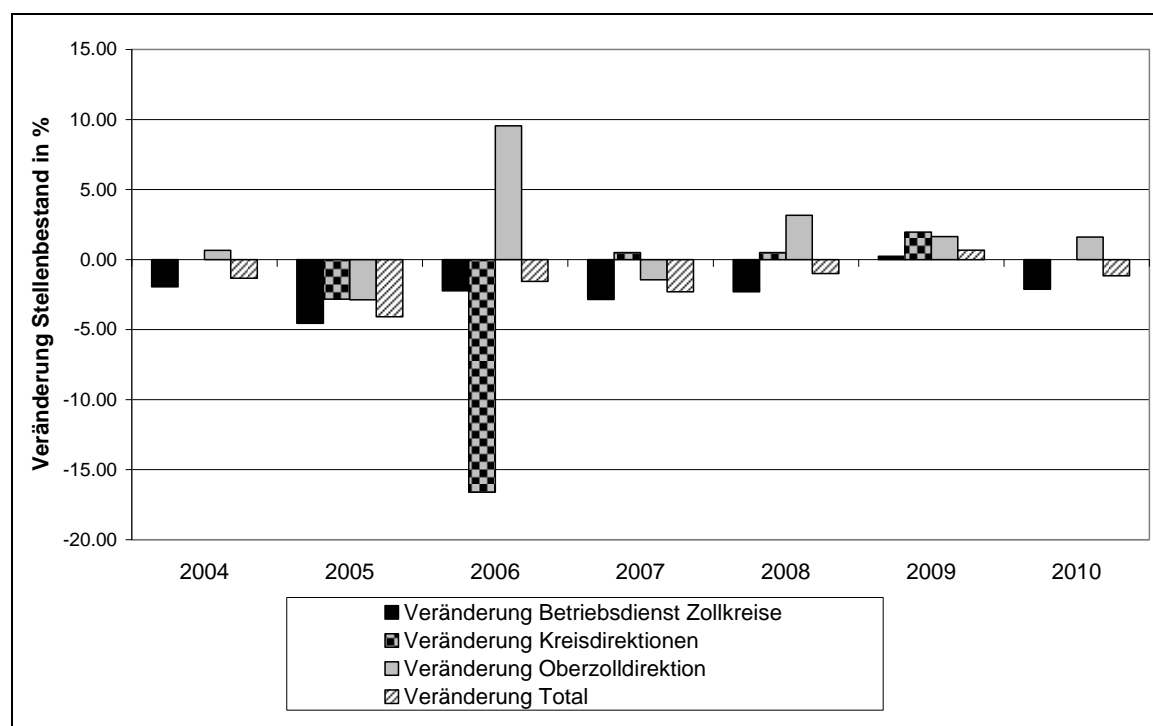


Quelle: Daten aus Jahresreportings / Leistungsberichte zum LA für den Zivilbereich der Zollverwaltung, LV Kreise I–IV Jahre 2004–2008 (Angaben sind Jahresdurchschnitte); Darstellung econcept

Der Personalabbau erfolgt gemäss den Befragten der Oberzolldirektion aufgrund von Programmen, Projekten etc. und wird jeweils mehr oder weniger gleichmässig auf die Zollkreise verteilt.

Abbildung 6 zeigt, dass der Stellenabbau im zivilen Bereich vor allem «an der Front» in den Zollstellen realisiert wurde. Im Betriebsdienst wurden zwischen 2003 und 2010 von über 1900 Stellen fast 300 abgebaut. Der Stellenbestand in den Kreisdirektionen sank in der gleichen Zeit von etwa 250 auf 200 Stellen, während die Oberzolldirektion ihren Stellenbestand von 450 auf 500 aufstocken konnte. Insgesamt ist der Stellenbestand im Verwaltungsdienst (Kreisdirektionen und Oberzolldirektion) zwar nur um etwa 2 % gewachsen, aber der Betriebsdienst «an der Front» musste in derselben Zeit eine Kürzung von 15 % hinnehmen.

Entwicklung des Personalbestandes im zivilen Bereich (2004–2010)



Quelle: Prozentuale Veränderung des Personalbestands im zivilen Bereich im Vergleich zum Vorjahr; Darstellung econcept

Bemerkung: Die grosse Stellenverschiebung im Jahr 2006 von den Kreisdirektionen hin zur Oberzolldirektion beruht darauf, dass die Logistik- und Personaldienste direkt der Oberzolldirektion unterstellt wurden; die Mitarbeitenden blieben aber vor Ort in den Kreisen.

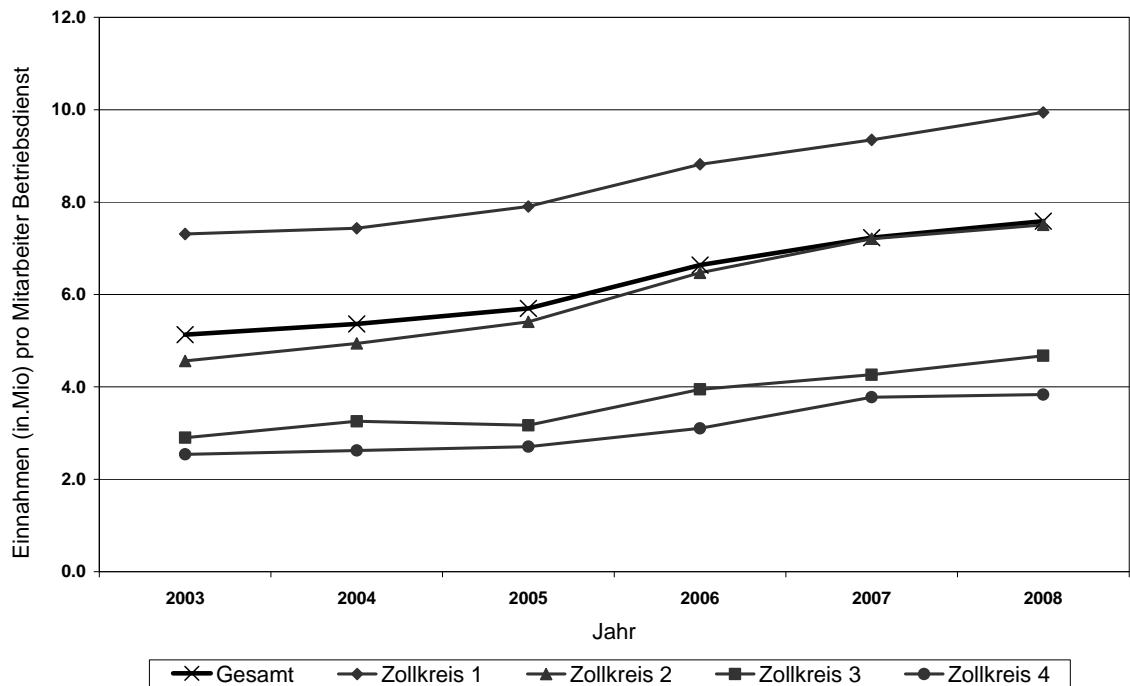
A 6.3.2 Entwicklung der Einnahmen und der Zielerreichung bei der Umsetzung der Sparvorgaben

Trotz eines Personalabbaus von rund 20 % sind die Gesamteinnahmen aller Zollkreise zwischen 2003 und 2008 von 10 827 Mio. Franken auf 13 979 Mio. Franken angestiegen, was einer Zunahme um 29 % entspricht. Die Aufteilung der Einnahmen zwischen den Kreisen hat sich über die Jahre hinweg nicht wesentlich verändert. Der Zollkreis I Basel ist für durchschnittlich 57 % der Einnahmen verantwortlich, während Kreis II Schaffhausen 27 % einbringt. Die Kreise III Genf und IV Lugano sind je für weniger als 10 % der Einnahmen verantwortlich.

Abbildung 7 verdeutlicht, dass sich die Einnahmen pro Mitarbeitenden im Betriebsdienst in den letzten Jahren in allen Zollkreisen ähnlich entwickelt haben. Überdurchschnittlich hohe Einnahmen werden im Zollkreis I Basel generiert. Bemerkenswert ist, dass die Zollkreise in den letzten Jahren mehr Einnahmen erzielen konnten, obwohl sie einen markanten Personalrückgang verkraften mussten¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Wie die Steigerung der Einnahmen verteilt sich die Personalreduktion gleichermassen auf alle Kreise.

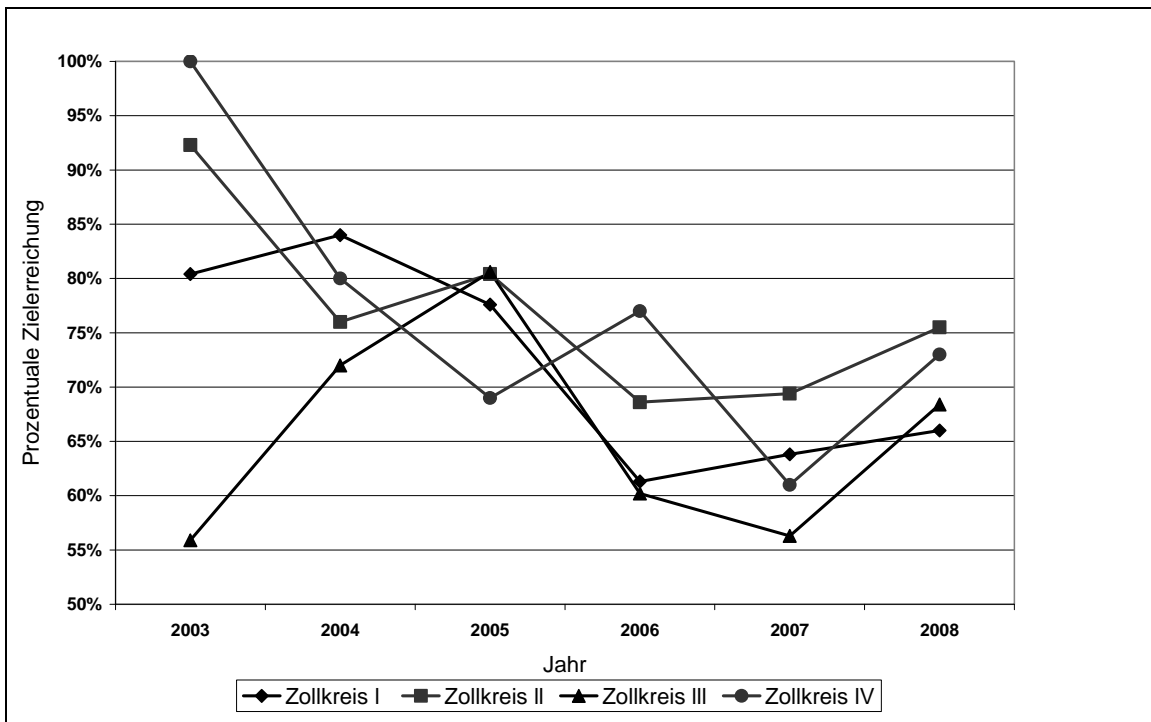
Einnahmen pro Mitarbeitender Betriebsdienst (2003–2008)



Quelle: Datenquelle Oberzolldirektion; Darstellung econcept

Abbildung 8 zeigt, dass die Erreichung der in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Ziele bei den Zollkreisen über die Jahre in der Regel abgenommen hat. Der Zollkreis III liegt dabei am unteren Rand der Bandbreite und weist die stärksten Schwankungen auf.

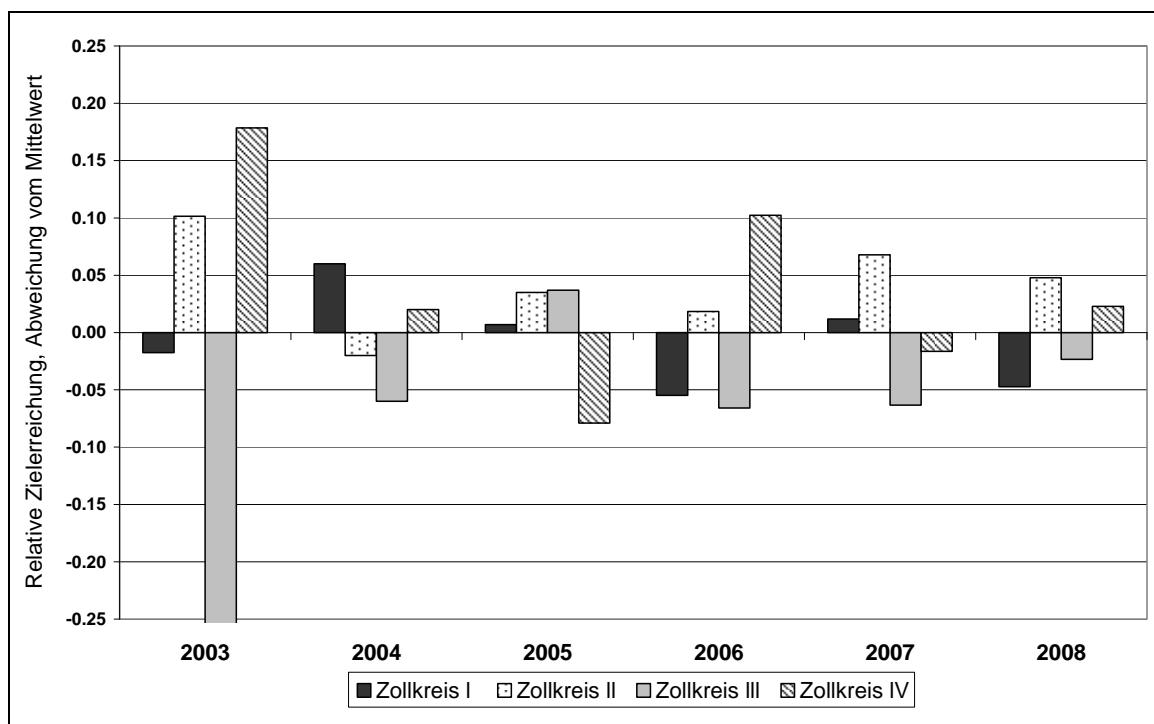
Entwicklung der absoluten Zielerreichung der Zollkreise (2003–2008)



Quelle: Datenquelle Oberzolldirektion 17.11.2009); Darstellung econcept

Vergleicht man die jährliche Zielerreichung eines einzelnen Zollkreises mit dem Mittelwert der Zielerreichung, so zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den Zollkreisen über die Jahre eher abnehmen (vgl. Abbildung 9). Kein Zollkreis ist in allen Jahren über oder unter dem Mittelwert. Der Zollkreis III weist eine unterdurchschnittliche Zielerreichung in fünf von sechs Jahren auf. Zollkreis II dagegen erreicht mit fünf von sechs überdurchschnittlichen Resultaten eine relativ gute Zielerreichung.

Entwicklung der relativen Zielerreichung der Zollkreise im Vergleich zum Mittelwert der Zielerreichung eines Jahres (2003-2008)



Quelle: Datenquelle Oberzolldirektion 17.11.2009); Darstellung econcept

A 6.3.3 Verteilung des Personals auf die Zollkreise und Grenzwachregionen

A 6.3.3.1 Ziviler Bereich

An der jährlich stattfindenden Ressourcenkonferenz, an welcher die für das Personalverantwortlichen der Zollkreise und der Leiter der HA 2 (Betrieb) der Oberzolldirektion sowie der Leiter der Sektion Betrieb teilnehmen, wird der Personaletat pro Abteilung und Zollkreis festgelegt. Dabei stellen die Zollkreise ihre Begehren und der Leiter der HA 2 entscheidet über die Zuteilung. Während des Jahres können die Abteilungen und Zollkreise aufgrund neuer Aufgaben besondere Stellenbegehren einreichen. Zusätzlich bewilligte Stellen werden anhand des Verkehrsaufkommens (u. a. Anzahl Einfuhren) und der Risikolage auf die Kreise verteilt (z. B. beim Patentrecht).

Die Sektion Personelles Rechnungswesen rapportiert monatlich zuhanden der Geschäftsleitung den voraussichtlichen Jahreskreditbedarf beim Personal ziviler Bereich (Tool Personalkostensteuerung EZV Zivilpersonal).

A 6.3.3.2 GWK

Grosse Personalverschiebungen wie beim Reorganisationsprozess Innova werden vom Oberzolldirektor bewilligt. Der Chef GWK legt im Rahmen des Etatbestandes die Bestände des Kommando GWK, der Einsatzzentralen und der Sonderformation der EZV fest. Der Personalbestand für die Grenzwachregionen wurde mit Innova vom Oberzolldirektor festgelegt. Punktuelle Personalverschiebungen werden bei Bedarf zuerst innerhalb einer Grenzwachregion und dann zwischen den Kommandanten der Regionen geregelt. Seit dem 4. Quartal 2008 führt das Kommando GWK die Personalplanung für das GWK selbst durch. Bisher wurde sie dabei von der Abteilung 6 (Personal) der Oberzolldirektion unterstützt.

Für die Ressourcenzuteilung und den Ressourcenausgleich auf Stufe der Posten sowie die Schwergewichtsbildung sind die Grenzwachregionen zuständig¹¹⁰. Die Umsetzung der Vorgaben der operativen Ebene erfolgt auf der taktischen Ebene; diese steht nicht im Fokus unserer Evaluation. Aufgrund der Lagebeurteilung werden auch kleine Anpassungen der Organisation vorgenommen.

A 6.4 Beurteilung der Personalsteuerung und -verteilung

In diesem Kapitel geht es um eine Beurteilung der Personalsteuerung und Verteilung. Zuerst wird kurz die Aufteilung des Personalbudgets auf die beiden Bereiche thematisiert (Kapitel A 6.4.1). Anschliessend wird beschrieben, wie sich die Personalzuteilung und die Personalsituation in den beiden Bereichen gestaltet und wie diese durch die befragten Personen eingeschätzt wird (ziviler Bereich: Kapitel A 6.4.1.1, GWK: Kapitel A 6.4.2).

A 6.4.1 Personalbudget: Aufteilung ziviler Bereich–GWK

Infolge des garantierten Mindestbestands des GWK (siehe Kapitel A 3.2.3 und A 5.2.2.1) ist die Aufteilung des Personalbudgets stark vom Parlament vorgegeben. Die EZV setzt diese Vorgabe operativ um. Vom Personalbudget 2009 – gemäss Voranschlag total rund 532 Mio. Franken¹¹¹ – wurden 56 % dem zivilen Bereich (rund 298 Mio. Franken) und 44 % dem GWK (rund 234 Mio. Franken) zugewiesen¹¹².

Aufgrund von Rekrutierungsproblemen, insbesondere in Genf, kann der bewilligte Personalbestand des GWK nicht ganz erreicht werden. Mit den eingeleiteten Massnahmen in Genf sollte das aber gemäss Aussagen des Kommandanten GWK bald gelingen¹¹³.

¹¹⁰ EZV 2005a, S. 42f.

¹¹¹ Entspricht etwa 40 % des Gesamtbudgets der Zollverwaltung (1 328 Mio. Franken).

¹¹² Aufteilung Personalkredit 2009 am 2.4.2009 vom Oberzolldirektor genehmigt.

¹¹³ Der Etatbestand ist derjenige Personalbestand, der vom Departement bewilligt wurde. Dieser entspricht nicht unbedingt dem effektiven Bestand. Anhand des Durchschnitts versucht die EZV, den effektiven Bestand dem Etatbestand möglichst anzugleichen. Eine Spezifität der EZV ist, dass es sich bei den Zöllnern und beim GWK um Monopolberufe handelt. Die Geschäftsleitung EZV entscheidet jeweils im Frühling, wie viele Auszubildende eingestellt werden sollen.

A 6.4.1.1 Personalsteuerung im zivilen Bereich

Das frühere Punktesystem zur Personalverteilung war gemäss den Befragten in den Zollkreisen zu kompliziert und führte zu grossen Diskussionen, worauf eine jährliche Ressourcenkonferenz eingeführt wurde. An dieser nehmen neben dem Leiter der Hauptabteilung (HA) 2 (Betrieb) und dem Leiter der Sektion Betrieb der Oberzolldirektion alle Zollkreise teil. An der Konferenz wird die Verteilung des Personals des Zivilbereichs EZV auf die Zollkreise diskutiert, wobei schliesslich der Leiter der HA 2 über die Zuteilung entscheidet.

A 6.4.1.2 Kriterien für die Verteilung

Kein wesentliches Kriterium für die Personalverteilung ist gemäss Aussagen der Verantwortlichen der zuständigen HA 2 der Grad der Zielerreichung. In der Regel werden die bestehenden Personalbestände eines Kreises übernommen. Die Verteilung des restlichen Personals basiert auf dem Kriterium «Verkehrsaufkommen». Verkehrsverschiebungen könnten dazu führen, dass einem Zollamt 2–3 Personen mehr oder weniger zugeteilt werden. Umverteilungen bringen nach Ansicht eines Befragten aus den Zollkreisen jeweils schwierige Verhandlungen mit sich, weshalb die Konferenz häufig auch als «Bazar» bezeichnet wird. Neue Aufgaben führen ebenfalls dazu, dass ein Zollamt mehr Personal erhält (z. B. kürzlich die Flughäfen). Am Schluss der Konferenz kann noch über einige wenige Stellen diskutiert werden, die der Leiter der HA 2 dann zuteilt.

Die Befragten stimmen mit den Verantwortlichen der HA 2 überein und geben an, dass die «Umstände» die wesentlichen Kriterien für die Personalverteilung seien. Diese basiere daher nicht auf der Zielerreichung, sondern erfolge aufgrund von Verkehrsverschiebungen, veränderter Risiken, Beobachtungen bei Inspektionen, Reorganisation etc. Die Befragten aus den Zollkreisen sind sich aber auch einig, dass es schwierig wäre, Personalverschiebungen aufgrund der Zielerreichung vorzunehmen. Wegen der externen Einflüsse könne man bei einer unterdurchschnittlichen Zielerreichung eines Zollkreises nicht einschätzen, ob es gerechtfertigt sei, mehr oder weniger Personal zuzuteilen. Es habe bereits den Versuch gegeben, ein solches System einzuführen, dieses scheiterte jedoch am hohen Diskussionsbedarf und am zu grossen Aufwand.

Obwohl einzelne Befragte fordern, es brauche konkrete Kriterien für die Personalverteilung, bewertet doch die grosse Mehrheit der Befragten aus den Zollkreisen die Verteilung des Personals an der Ressourcenkonferenz als transparent und nachvollziehbar. Gemäss diesen erfolgt die Personalverteilung innerhalb der Zollkreise sehr situativ und flexibel aufgrund neuer Aufgaben, Projekten, Reorganisationen oder Schwergewichtsbildungen.

A 6.4.1.3 Rekrutierungsprobleme

Momentan bestehen in keinem Zollkreis Rekrutierungsprobleme. Für 2010 werden die Zollkreise gemäss den Befragten eher einen Überbestand aufweisen. Dies habe verschiedene Gründe: Reduktion des Sollbestands, weniger Ausfälle in der Ausbil-

dung und weniger Kündigungen (verbunden mit der schlechten Wirtschaftslage). Deshalb seien die für 2010 geplanten 100 Ausbildungsplätze bereits auf 35 reduziert worden. Mit der in Zukunft sogar zweijährigen Ausbildung und dienststellenbezogenen Rekrutierung des Zollpersonals wird die Planung gemäss den Befragten in den Zollkreisen sehr schwierig und noch weniger flexibel.

Im Zollkreis III Genf mache sich jedoch das Rekrutierungsproblem des GWK in Genf jedoch auch für den zivilen Zoll bemerkbar. Da das GWK nicht mehr alle Übergänge besetzen könne, stelle sich für den zivilen Zöllner die Frage nach der Sicherheit.

A 6.4.1.4 Kosten-Leistungsrechnung und Benchmarks

Gemäss den Befragten in den Zollkreisen ist es nicht sinnvoll, die Zollkreise und -stellen zu vergleichen, da diese sehr unterschiedlich sind. Ebenso sind sich die Befragten einig, dass es aufgrund der Komplexität der Aufgaben sehr schwierig herauszufinden ist, welchen Aufwand man für ein Ziel aufbringen muss, weil man immer viele Aufgaben gleichzeitig wahrnehme. Sie halten die Erfassung eines Arbeitsrapports mit der für ein Produkt verwendeten Arbeitszeit für zu aufwändig.

Ein einzelner Befragter gibt an, dass es auch heute schon gewisse Vergleiche gebe, aber nicht im Sinne einer Zuordnung der Personalressourcen zu den Leistungen. Heute werde mit Schlüsseln gearbeitet, wenn es unbedingt notwendig sei, die Ressourcen den Leistungen zuzuordnen. Mit den vorhandenen Zahlen und ohne allzu grossen Aufwand wäre es jedoch z. B. möglich, das Verhältnis zwischen dem Personalbestand und der Zielerreichung zu berechnen.

Gemäss einem Verantwortlichen in der Oberzolldirektion fehlt der EZV die einfache KLR, da der eingeführte Basisstandard keine Verknüpfung von Ressourcen und Leistungen erlaube. Ein befragter Experte ist der Meinung, dass die EZV für die Steuerung von der Erfassung der Kosten bis auf Ebene der Produkte von einer einfachen KLR profitieren könnte; er sieht diese auch als notwendige Voraussetzung für ein integriertes Controlling. Die meisten Befragten der EZV sind aber der Meinung, dass die Einführung der einfachen KLR mit einem enormen administrativen Aufwand verbunden wäre.

A 6.4.1.5 Personalsteuerung und -situation im Zivilbereich insgesamt

Die Befragten aus den Zollkreisen der Oberzolldirektion sind mit der Verteilung des Personals an der Ressourcenkonferenz weitgehend zufrieden. Sie beurteilen die Verteilung als transparent und nachvollziehbar und sehen nur wenig Optimierungsbedarf. Ein Zollkreisdirektor sieht eine Optimierungsmöglichkeit darin, die heute auf Stufe Oberzolldirektion bei zwei verschiedenen Abteilungen angegliederte Personal- und Ressourcenverwaltung zu vereinen.

Die Befragten in den Zollkreisen sind sich einig, dass es nicht flächendeckend mehr Personal brauche, dass es aber bei neuen Aufgaben auch zusätzliches Personal oder zumindest Umverteilungen brauche. Seit der Einführung der LV wurden aber gemäss den Interviewten in den Zollkreisen kaum neue Stellen bewilligt. Eine Aus-

nahme bilde die kürzliche Bewilligung von neuen Stellen für die Überprüfung von Markenfälschungen. Einige Befragte im zivilen Bereich äussern sich unzufrieden darüber, dass der zivile Bereich aufgrund des Mindestbestands GWK in den letzten Jahren überproportional Stellen abbauen musste und dass die Oberzolldirektion oft Personal aus den Zollkreisen nach Bern hole.

Aufgrund des ständigen Personalabbaus brauche es immer mehr und verbesserte Risikoanalysen, um den Verkehr noch bewältigen zu können. Bei Ressourcenmangel sind aber die Dienstleistungs- gegenüber den Kontrollaufgaben prioritär. Die Zollkreisdirektoren sind sich einig, dass man versuche, mit den vorhandenen Mitteln das Beste zu erreichen. Diese Einstellung habe sich innerhalb der Zollverwaltung etabliert. Die Beurteilung der Zielerreichung bzw. der Entscheid, ob diese noch vertretbar ist, liege bei der Politik, welche die Konsequenzen (z. B. das Schliessen von Übergängen) verantworten müsse.

Dass bisher in den Zollkreisen mit abnehmendem Personalbestand mehr Abfertigungen und Einkommen erreicht werden konnten (vgl. Abbildung 7), liegt gemäss den Befragten unter anderem an der guten Wirtschaftslage. Ausserdem sei dies ein Zeichen dafür, dass man die Risikolage habe verbessern können und vermehrt das Richtige kontrolliere.

A 6.4.2 Personalsteuerung beim GWK

Die Personalzuteilung wurde mit Innova fixiert¹¹⁴. Die Grenzwachregionen haben daher gemäss den Befragten aus den Regionen kaum Einfluss auf die Personalzuteilung. Der mit Innova festgelegte Soll-Bestand könne nur erhöht werden, wenn eine Region aufgrund neuer Aufgaben einen Antrag an das Kommando GWK stelle. Dann entscheide das Kommando in Bern, ob innerhalb des Gesamtbestandes Verschiebungen zwischen den Regionen vorgenommen würden¹¹⁵.

A 6.4.2.1 Kriterien für die Verteilung

Die Herleitung der Postenbestände für Innova erfolgte gestützt verschiedene Grundsätze und Kriterien, wobei die Risikolage die massgebende Grösse für die Personalverteilung darstellt. Die Grundsätze und Kriterien wurden in einem Dokument festgehalten, welches der Oberzolldirektor visiert hat¹¹⁶.

Seit Innova gab es gemäss den Befragten nur mehr marginale Personalverschiebungen, hauptsächlich aufgrund neuer Aufgaben. Aber für diese Verschiebungen seien konkrete Kriterien nicht bekannt. Grundsätzlich sei es so, dass die Ab-

¹¹⁴ Vor Innova wurde der Personalbestand pro Posten anhand der Anzahl Zollabfertigungen festgelegt.

¹¹⁵ Die Grenzwachregion I Basel erhielt z. B. zusätzliches Personal für den neuen Berner Bahnposten, aber nicht für die Übernahme des Flughafens Basel-Mulhouse.

¹¹⁶ Zentrales Kommando GWK 25.11.2005. Aus den Interviews in den Grenzwachregionen wurde jedoch deutlich, dass die Befragten keine Kenntnis dieses Dokuments bzw. der darin enthaltenen Kriterien haben. Sie gaben aber an, dass bei der damaligen Verteilung verschiedene Zahlen wie Grösse, Verkehr, Aufgaben etc. berücksichtigt wurden. Faktisch seien aber mehr oder weniger die alten Bestände aus den Regionen übernommen worden, damit die Umstellungen im Rahmen der Reorganisation nicht zu gross waren.

deckung der Grundversorgung gewissermassen einen minimalen Personalbestand voraussetze (Sachzwänge). Politisch und einsatztaktisch sei es gar nicht möglich, das Personal nur nach den Leistungen bzw. Aufgriffen zu verteilen. Denn ein Abbau von Personal und damit eine Reduktion der Kontrolltätigkeit an einem Übergang könnten unter Umständen schnell dazu führen, dass dies bekannt und ausgenutzt werde.

Einzelne befragte Personen gaben auch an, dass Kriterien für die Personalverteilung nur Unruhe bringen und Verschiebungen erzwingen würden, ohne dass die Situation dadurch verbessert würde. Wichtiger als der zugewiesene Personalbestand sei so-wieso Flexibilität, um sich gegenseitig punktuellen verstärken zu können. Dies geschieht gemäss den Befragten in den Grenzwachregionen entsprechend der Risikolage und bei besonderen Lagen. Dazu gehören auch planbare operative Einsätze wie z. B. während der Fussball-Europameisterschaft oder bei Gipfelreffen. Dabei werde jeweils mit allen Regionen eine Telefonkonferenz durchgeführt, bei der eine Grenzwachregion den Antrag auf eine punktuelle Verstärkung (z. B. für ein Wochenende) stellen könne. Die anderen Regionen teilten dann mit, ob sie Personal abgeben könnten oder nicht. Dabei kam es bisher gemäss den Interviewten noch nie vor, dass die notwendige Verstärkung nicht gestellt werden konnte. Den Regionen sei es möglich, Personal kurzfristig abzugeben, da sie in dieser Zeit die eigenen Leistungen auf ein Minimum reduzieren könnten. Zudem seien jeweils auch genug Freiwillige für diese Einsätze vorhanden, da diese interessant seien und eine willkommene Abwechslung darstellten.

Grundsätzlich erfolgt daher beim GWK gemäss den Befragten eine Fortschreibung der bisherigen Personalbestände mit höchstens marginalen Änderungen. Die Zuteilung von zusätzlichem Personal wird nach Angaben der Befragten aus den Grenzwachregionen an den Geschäftsleitungssitzungen¹¹⁷ des GWK besprochen. Der Entscheid liege am Schluss beim Chef des Kommando GWK.

Insgesamt sind die Befragten aus den Grenzwachregionen mit dieser Situation zufrieden und geben an, dass die Transparenz bei der Personalsteuerung des Kommandos GWK gegeben ist. Zahlreiche Interviewte aus den Grenzwachregionen halten aber die mit Innova festgelegte Personalzuteilung heute nicht mehr für zweckmässig und würden eine Überprüfung begrüssen (u. a. aufgrund von Schengen und neuen Aufgaben)¹¹⁸.

Das Kommando GWK gibt an, dass die Personalzuteilung zu keinen grossen Diskussionen führe. Das Kommando sieht aber noch Defizite im Instrumentarium, denn es sei im System nicht ersichtlich, wie die Personalkredite in den Grenzwachregionen ausgeschöpft sind.

A 6.4.2.2 Rekrutierungsprobleme

Die Rekrutierungsprobleme beim GWK betreffen gemäss den Befragten in den Regionen fast nur die Grenzwachregion VI (Genf). In den anderen Regionen würden Rekrutierungsprobleme nur phasenweise auftreten. Die Rekrutierungsprobleme in Genf werden von den dort befragten Personen unter anderem auf die hohen Lebens-

¹¹⁷ Teilnehmende: neben dem Chef Kommando GWK die Sektionschefs und die Kommandanten der Grenzwachregionen.

¹¹⁸ Gemäss einem Befragten gibt es z. B. zu viel Personal in der Ostschweiz.

kosten und Mieten zurückgeführt. Aufgrund der höheren Löhne der Genfer Kantonspolizei gab es auch vereinzelte Wechsel von Grenzwächtern zur Genfer Polizei. Des Weiteren beschränkte sich das Territorium für die Rekrutierung von französischsprachigem Personal auf ein paar wenige Kantone. In den letzten Jahren wurden aber verschiedene Rekrutierungsmassnahmen umgesetzt (z. B. eine Werbekampagne im Fernsehen, sowie finanzielle Anreize) und in Genf eine zweite Schule aufgebaut, so dass sich die Situation verbessert habe. Das Kommando GWK hat gemäss den Befragten der Grenzwachregion VI ein zusätzliches Budget für die Rekrutierungskampagnen gesprochen, bei dem Genf Priorität hat, aber auch die anderen Regionen berücksichtigt werden.

Das Kommando GWK hat die anderen Grenzwachregionen angewiesen, längerfristig Grenzwächter für die Unterstützung in der Region Genf zu stellen¹¹⁹. Dies geschehe in der Regel auf freiwilliger Basis. Gemäss einem Befragten können die anderen Regionen von dieser Verstärkung profitieren, indem sie dadurch in das Geschäft einer anderen Region sehen und wertvollen Input für die eigene Arbeit erhalten können. Die Leitung der Grenzwachregion VI Genf erachtet diese Unterstützung als sehr wichtig, sie stellt aber teilweise Probleme aufgrund der fehlenden Französischkenntnisse der Grenzwächter aus den anderen Regionen fest.

Die Befragte der Grenzwachregion II Chur sehen ein Problem in der Überalterung. Es fänden sich kaum junge Grenzwächter, die an den abgelegenen Posten arbeiten möchten.

Verschiedene Befragte aus den Grenzwachregionen sehen zudem ein qualitatives Problem: Die Quantität bei der Rekrutierung von Grenzwächtern sei zwar vorhanden, aber die «Qualität» der Auszubildenden sei ein Problem. Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise würden sich zwar mehr Personen bewerben, jedoch sei deren Eignung oft nicht gegeben. Trotzdem finden die Befragten, dass auch in Krisenzeiten die qualitativen Ansprüche bei der Rekrutierung nicht herabgesetzt werden dürften.

A 6.4.2.3 Vorhandensein einer Kosten-Leistungsrechnung bzw. von Benchmarks

Gemäss den Befragten in den Grenzwachregionen gibt es keine Benchmarks für Vergleiche zwischen den Regionen. Vergleiche wären zwar möglich, aber sehr schwierig durchzuführen und aufwändig, da häufig gleichzeitig mehrere Aufgaben wahrgenommen werden. Zudem seien die Regionen sehr unterschiedlich. Ein Befragter ist der Meinung, dass nebst den externen Einflüssen und erklärbaren Unterschieden zwischen den Regionen auch weiche Faktoren wie kulturelle Unterschiede bestehen, die nicht erklärbar sind.

In der Grenzwachregion III Chur werden gemäss den Befragten Vergleiche zwischen Dienststellen anhand einfacher Verhältniszahlen gezogen. Dies fördere den Wettbewerb. Man müsse aber aufpassen, dass die Dienststellen dennoch miteinander kooperieren, statt sich zu konkurrenzieren und abzugrenzen. Die Befragten sind der Meinung, dass man auch in LV bestimmte Kennzahlen festlegen (z. B. eingesetzte Mittel pro Aufgriff) und diese für die Steuerung nutzen könnte.

¹¹⁹ Z. B. schickt die Region VII regelmässig neun Grenzwächter nach Genf.

A 6.4.2.4 Personalsteuerung und -situation beim GWK insgesamt

Die Befragten von Oberzolldirektion, Kommando GWK und Grenzwachregionen sind mehrheitlich der Meinung, dass die Transparenz bei der Personalsteuerung des Kommando GWK insgesamt gegeben ist.

Aus Sicht der Interviewten in den Grenzwachregionen stimmt die mit Innova festgelegte gesamtschweizerische Personalzuteilung allerdings nicht mehr, sondern müsste neu überprüft werden (u. a. aufgrund von Schengen und neuen Aufgaben)¹²⁰. Einige Befragte aus den Regionen finden, dass eine regelmässige Überprüfung der Personalverteilung im Abstand von einigen Jahren oder bei neuen Aufgaben stattfinden sollte. Ein Befragter hat zudem kritisiert, dass bei der Personalverteilung keine echte Koordination mit den Regionen stattfindet, sondern die Entscheide autoritär vom Kommando GWK gefällt würden.

Verschiedentlich wurde angemerkt, dass die Situation in Genf die Personalplanung erschwere und die Dauer-Unterstützungsleistungen für die anderen Regionen belastend seien. Gemäss einem Interviewten sind die durch das Kommando GWK angeordneten Verschiebungen zum Teil schwer nachvollziehbar und die Hot-Spots wie Genf würden dabei zu häufig im Vordergrund stehen. Die vielen Verschiebungen führten bei einigen Mitarbeitenden zu gesundheitlichen und familiären Probleme, um die man sich in Bern nicht kümmere.

A 6.5 Beschreibung der Ressourcensteuerung und -verteilung

Im Folgenden wird die Ressourcensteuerung und -verteilung in der EZV beschrieben und bewertet. Unter «Ressourcen» werden hier finanzielle und materielle Ressourcen verstanden. Die personellen Ressourcen werden hier nicht betrachtet, sie werden separat beschrieben (siehe oben, Kapitel A 6.3 und A 6.4).

A 6.5.1 Ressourcensteuerung und -verteilung bei der Oberzolldirektion

Aufgrund der EP 03 und 04 mussten die Bereiche «Sachausgaben» rund 9 Mio. Franken und der Bereich «Investitionsgüter» rund 1.3 Mio. Franken total einsparen, was je 10 % des Budgets dieser Bereiche entsprach. Die Einsparungen wurden in den Jahren 2006–2008 realisiert (Kürzung Finanzplanzahlen 2006–2008)¹²¹.

¹²⁰ Gemäss einem Befragten gibt es z. B. zu viel Personal in der Ostschweiz.

¹²¹ Sachausgaben: u. a. Verzicht auf bauliche Arbeiten, Teilverzicht bzw. Etappierung von Beschaffungen in den Bereichen Dienstfahrzeuge, LSVA und Waffen, Reduktion Unterhalt Funknetz GWK und Einsparungen Wartung Erfassungsgeräte LSVA (Detailausführungen vgl. Oberzolldirektion 08.12.2009).

Bei den Investitionsgütern wurden Einsparungen mittels Teilverzicht bzw. Etappierung von Beschaffungen von Videoanlagen, Röntgenanlagen für den Post- und Reiseverkehr und Analysegeräte für die Edelmetallkontrolle realisiert.

Die Bau-, Material- und IKT¹²²-Budgets werden jeweils vom Departement vorgegeben. Die EZV kann intern über die Verteilung der Gelder auf die Projekte entscheiden. Die Geschäftsleitung behandelt jeweils die Begehren und der Oberzolldirektor entscheidet schliesslich über die Verteilung.

Das IT-Budget beträgt rund 60 Mio. Franken pro Jahr. Davon werden rund zwei Drittel für jährlich wiederkehrende Kosten (Leistungsverrechnung durch BIT) gebraucht. Rund ein Drittel, das heisst 20 Mio. Franken stehen für eigentliche Projekte zur Verfügung. Davon gehen 5 Mio. für Support/Wartung an Externe, effektiv bleiben somit rund 15 Mio. Franken für Studien und Projekte (IT-Portfolio).

A 6.5.2 Verteilung der Ressourcen auf die Hauptabteilungen bzw. Zollkreise/Grenzwachregionen

Gemäss den Befragten in der Oberzolldirektion führt die Aufteilung der Ressourcen zwischen Zivilbereich und GWK zu Spannungen, verursacht aber keine grossen Probleme. Die Geschäftsleitung bzw. der Oberzolldirektor entscheidet über die Verteilung der Ressourcen.

Der IT-Bedarf der Regionen und der Hauptabteilungen beispielsweise fliesst ins IT-Portfolio. Zu diesem arbeitet die HA 2 (Betrieb) einen Vorschlag für die Priorisierung zuhanden der Geschäftsleitung EZV aus, welche über das Portfolio entscheidet. Zudem gibt es Investitionen, welche aufgrund von internationalen Abkommen oder Bundesvorgaben getätigt werden müssen. Die IT-Investitionen bzw. Erneuerungsbedürfnisse sind extern gesteuert. «Der Druck der EU im IT-Umfeld ist sehr hoch.»

Gemäss den Befragten der Oberzolldirektion erfolgt beim Bau-, Material- und IKT-Budget die Verteilung der Ressourcen für die Zollkreise und Grenzwachregionen an Konferenzen bzw. in Kommissionen und unter Absprache mit dem zuständigen Bundesamt (BBL, BIT). Die Budgets werden in der Abteilung Betrieb verwaltet, auch für das GWK.

Die Befragten aus den Zollkreisen geben an, dass sie in Zusammenarbeit mit den regionalen Zentren für Material- und Drucksachen bzw. für Immobilien Anträge stellen können. Einzig für die Verwaltungsaufgaben¹²³ würden sie eigene Budgets bei der Oberzolldirektion einreichen. Dabei erstelle die Sektion Betriebe des Zollkreises eine erste Bedürfnisabklärung und der Kreisdirektor leite den Ressourcenantrag anschliessend der Oberzolldirektion weiter. Dies bedeute, dass der Zollkreis eine Weisungsbefugnis habe und Anträge der Ämter ablehnen könne. Die Steuerung erfolgt damit gemäss den Befragten über die Notwendigkeit.

Gemäss den Befragten der Grenzwachregionen erarbeitet das Kommando in Bern für einen Teil der dem Kommando GWK unterstellten Ressourcen ein Budget. Für die restlichen Posten erstellen die Grenzwachregionen ihre eigenen Budgets. Diese würden in Bern eingereicht, wo im Rahmen einer Konferenz, in der alle Grenzwachregionen und das Kommando GWK teilnehmen, ein Abgleich stattfindet. Für das Budget seien Leitplanken wie z. B. Mieten vorhanden, die anderen Ausgaben müss-

¹²² Informations- und Kommunikationstechnologien.

¹²³ Regelmässige und damit voraussehbare Ausgaben, grösste Posten: Mieten und Repräsentationsauslagen.

ten begründet werden. Zudem könnten situativ bei akutem Bedarf Budgetanträge gestellt werden.

A 6.6 Beurteilung der Ressourcensteuerung und -verteilung

Dieser letzte Abschnitt zur Beurteilung der operativen Steuerung umfasst eine Bewertung der effektiven operativen Steuerung mit Fokus auf die Ressourcensteuerung und -verteilung bei der Oberzolldirektion und auf Ebene der Hauptabteilungen bzw. Zollkreise und Grenzwachregionen.

A 6.6.1 Beurteilung der Ressourcensteuerung durch die Befragten der Oberzolldirektion

Die Erfahrungen zeigen, dass die Aufteilung der finanziellen Ressourcen auf Zivilbereich und GWK, wie sie bei der Einführung des Projektes FIRE III¹²⁴ für verschiedene Bereiche der EZV vorgesehen war, praktisch nur beim Personal ohne allzu grossen Aufwand möglich ist¹²⁵. In einzelnen Fällen wurden für das GWK zwar separate Kostenstellen geschaffen, wie z. B. bei der Ausbildung. Aber auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass die Aufwendungen des zivilen Bereichs und des GWK sehr unterschiedlich sind, so braucht z. B. das GWK viel mehr Ressourcen für Inse-
rate. Einige Befragte sind daher der Meinung, dass es deshalb möglich sein sollte, diese separat auszuweisen.

Gemäss dem Leiter der Hauptabteilung Betrieb ist das Baubudget der EZV nicht ausreichend. Da es sich beim Bau jeweils um längere Prozesse handle, fänden laufend Verschiebungen statt, worauf das Budget nicht mehr stimme. Der Vorteil sei aber, dass das Baubudget im Gegensatz zum Budget für die Informations- und Kommunikationstechnologien auf das nächste Jahr übertragen werden könne.

Verschiedene Befragte halten fest, dass der EZV heute aufgrund der früheren Entlassungsprogramme und aktuellen Sparvorgaben¹²⁶ besonders im Bereich Informatik finanzielle und personelle Ressourcen fehlen, um wichtige Informatikprojekte wie z. B. das Projekt Data Warehouse voranzutreiben. Obwohl sich im IT-Portfolio nur noch dringend notwendige Projekte befänden, könnten mit den vorhandenen Ressourcen und Fachkräften nicht einmal diese alle realisiert werden.

¹²⁴ Ende 2004 hat die Geschäftsleitung der EZV entschieden, im Rahmen des Projekts FIRE III ein neues und zukunftsgerichtetes Gesamtsystem für das Finanz- und Rechnungswesen der EZV zu realisieren. FIRE III wurde Ende 2009 abgeschlossen. Im Schlussbericht finden sich aber keine Angaben zu einer Aufteilung der Kosten auf die beiden Bereiche der EZV bzw. auf die Leistungen.

¹²⁵ Vgl. EZV 15.05.2006.

¹²⁶ Realisierung von Einsparungen von 8 Mio. Franken.

A 6.6.2

Beurteilung der Ressourcensteuerung durch die Befragten in den Zollkreisen und Grenzwachregionen

Ziviler Bereich

Die Ressourcensteuerung der Oberzolldirektion ist stark zentralisiert. Den Befragten in den Zollkreisen sind keine klaren Kriterien für die Verteilung der Ressourcen bekannt, abgesehen von der Notwendigkeit. Sie beurteilen die Ressourcensteuerung aber dennoch als transparent. Einige Befragten bemängeln jedoch, dass sie bei den in Bern erstellten Budgets für Ausbildung, IKT und Material keine Gesamtsicht haben und nur die Ressourcen für den eigenen Zollkreis kennen. Gemäss einem Befragten sind die Prozesse bei den Baukrediten zudem sehr schwerfällig.

Die starke Zentralisierung der Ressourcenverteilung ist für die Interviewten in den Zollkreisen aber kein Problem und sie sehen keinen Optimierungsbedarf. Die Befragten eines Zollkreises loben am aktuellen System, dass damit die Projekte an den Geschäftsleitungssitzungen gesamtschweizerisch priorisiert werden können.

Die Befragten in den Zollkreisen sind insgesamt der Meinung, dass ihnen genug Ressourcen (ohne Personal) zur Verfügung stehen.

GWK

Die Ressourcenzuteilung des Kommando GWK wird von der Mehrheit der Befragten in den Grenzwachregionen als gut beurteilt; die zentrale Steuerung funktioniere. Die Budgetanträge würden unter Berücksichtigung der Begründungen bzw. ihrer Notwendigkeit und strategischer Überlegungen im Kommando GWK besprochen. Gemäss einem Befragten erfolgt dabei aber keine wirkliche Schätzung des Bedarfs pro Region, dazu fehle die Zeit. Die Befragten sind sich nicht einig, ob die Transparenz bei der Ressourcensteuerung gegeben sei. Ein Interviewter ist der Meinung, dass zwar transparent informiert werde, dass aber zugleich die Transparenz bezüglich der einer Entscheidung zugrunde liegenden Kriterien nicht immer gegeben sei. Eine andere Person findet es indessen sinnvoll, dass die Prioritäten beim GWK durch die Zentralisierung der Ressourcenzuteilung gesamtschweizerisch festgelegt werden. Kritisiert wurden die manchmal sehr langsamen Prozesse, da es von der Bestellung bis zum Erhalt der Ware sehr lange dauern könne (z. B. zwei Jahre für die Bestellung eines Einsatzfahrzeugs).

Einige Befragte kritisieren auch, dass keine Verschiebungen zwischen den Konten möglich seien und wünschen sich mehr Flexibilität¹²⁷. Die Mehrheit der Befragten aus den Grenzwachregionen sieht aber bezüglich der Ressourcensteuerung keinen Handlungsbedarf. Einige Befragte orten zwar Optimierungsbedarf, sie halten aber auch fest, dass die Probleme erkannt seien und bereits verschiedene Massnahmen eingeleitet wurden.

Die Befragten aus den Grenzwachregionen sind wie ihre Kollegen aus den Zollkreisen mehrheitlich der Meinung, dass ihnen genügend finanzielle und materielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

¹²⁷ Ein Problem sei zum Beispiel, dass der Erlös einer verkauften Immobilie momentan in die Bundeskasse gehe, statt dass die Grenzwachregion diesen für den Kauf neuer Immobilien einsetzen könnte. Dies stelle einen Anreiz dar, Immobilien zu behalten.

A 7 Zusammenarbeit GWK–Kantone

In diesem Kapitel soll zuerst kurz und generell die Zusammenarbeit der Kantone mit dem GWK beschrieben werden (Kapitel A 7.1). Diese Zusammenarbeit soll anschliessend anhand von fünf konkreten Fällen, d. h. in fünf Kantonen, genauer betrachtet werden (Kapitel A 7.2). In einem weiteren Teil folgt die Bewertung der Zusammenarbeit durch die in den Kantonen und Grenzschutzregionen sowie beim Kommando GWK interviewten Personen (Kapitel A 7.3).

A 7.1 Beschreibung der Zusammenarbeit

Im Folgenden wird zuerst kurz die Entstehung (Kapitel A 7.1.1) und dann die Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit im Allgemeinen (Kapitel A 7.1.2) thematisiert, bevor dann detailliert die Zusammenarbeit des GWK mit ausgewählten Kantonen beschrieben wird (Kapitel A 7.2.2).

A 7.1.1 Entstehung und Grundlagen der Zusammenarbeit

Bis 1964 trugen die Kantone die Verantwortung für die Personenkontrollen an den Grenzübergängen, im Gelände und auf den Grenzgewässern selber; seither ist dies die Aufgabe des GWK. Dabei hat das GWK neben den Kontrollen an den Grenzen auch immer mobile Kontrollen durchgeführt – in Absprache mit der Polizei. Diese Kooperation war in verschiedenen Vereinbarungen der einzelnen Grenzkantone mit dem GWK geregelt.

Mit dem neuen Zollgesetz von 2005 und insbesondere nach der Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum 2005 wurde die Schnittstelle zwischen Kantonen und GWK wichtiger: Erstens hat die EZV – und damit das GWK – mit dem neuen Zollgesetz zusätzliche Kompetenzen im sicherheitspolizeilichen Bereich erhalten. Zweitens hat die Schweiz nach dem Beitritt zu Schengen und dem damit verbundenen Wegfall der systematischen Personenkontrollen an der Grenze als nationale Ersatzmassnahme eine Verstärkung der lageabhängigen mobilen Kontrollen im Grenzraum und im Landesinnern eingeführt. Das System der inneren Sicherheit der Schweiz bei einem Beitritt zum Schengen-Abkommen wurde bereits im Rahmen von USIS (siehe oben, normative Grundlagen) thematisiert, wobei verschiedene Varianten bezüglich der Verantwortung für diese Ersatzmassnahmen diskutiert wurden (Bund, Kantone, Kombi), allerdings ohne formellen Beschluss für eine dieser Varianten.

In der Vernehmlassung zum Schengen-Abkommen hielt die KKJPD fest, dass die Zuständigkeit der Kantone für die innere Sicherheit im Grenzraum gewahrt werden müsse, dass die Kantone aber zugleich eine enge Zusammenarbeit mit dem GWK bzw. Unterstützung durch das GWK für wichtig halten. Dies hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zum Schengen-Abkommen auch so fest.

Die genauen Details der Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK sollte jeder Kanton frei regeln und dabei die Intensität der Zusammenarbeit bzw. den Umfang der Aufgaben des GWK selbst bestimmen. Die KKJPD und das GWK bzw. die EZV

haben 2005/06 im Rahmen einer Plattform unter der Leitung eines Mitglieds der KKJPD und des Oberzolldirektors einen Bericht und eine Mustervereinbarung ausgearbeitet. Mit der Mustervereinbarung sollte eine Harmonisierung der bislang formal und inhaltlich sehr unterschiedlichen Verträge zwischen Kantonen und GWK erreicht werden und – wichtiger – ein Mindeststandard definiert werden, den die Kantone in der Kooperation mit dem GWK erreichen sollten. Dieser Standard wurde als Teil A der Verträge bezeichnet. In einem so genannten Teil B können die Kantone dagegen gemäss ihren eigenen Bedürfnissen weiter gehende Absprachen mit dem GWK treffen und diesem weiter gehende Sicherheitsaufgaben übertragen.

Bis September 2009 haben folgende 16 Kantone ihre bisherigen Vereinbarungen mit dem GWK überarbeitet und an die Mustervereinbarung angepasst (AG, AI, AR, BE, BS, GE, GR, JU, SH, NE, SG, SZ, TG, UR, VD, ZH). In weiteren vier Kantonen standen die Vereinbarungen damals kurz vor einem Abschluss (BL, SO, TI, VS) und in zwei Kantonen haben Verhandlungen begonnen (GL, LU). In den übrigen vier Binnenkantonen war zu diesem Zeitpunkt ein Abschluss einer Vereinbarung nicht geplant (FR, NW, OW, ZG).

A 7.1.2 Beschreibung der Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit

Auf der strategischen Ebene gibt es wenige Vorgaben oder formalisierte Steuerungsinstrumente hinsichtlich der Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen. Die wesentliche Vorgabe findet sich in der Mustervereinbarung der Plattform KKJPD–GWK. Diese definiert den Rahmen für die Zusammenarbeit. Nach der Abstimmung zum Schengen-Beitritt wurde die Plattform 2005 unter der Leitung des Oberzolldirektors und eines Mitglieds der KKJPD gebildet, um offene Fragen bezüglich der Zusammenarbeit Kantone–GWK unter Schengen zu klären. Dabei wurden ein Bericht und eine Mustervereinbarung ausgearbeitet, die 2006 von der KKJPD und in Anwesenheit des Vorstehers des EFD gutgeheissen wurden.

Die Kantone haben damals aus Sicherheitsüberlegungen von Bund und EZV gefordert, dass das GWK auch nach dem Schengen-Beitritt weiterhin in allen Grenzregionen präsent sein und die Kantone unterstützen soll. Die Kantone behalten dabei ihre Polizeihochheit vollumfänglich. Um eine bessere Zusammenarbeit und Nutzung von Synergien zu erreichen, wurde beschlossen, die inhaltlich und formal sehr unterschiedlichen Vereinbarungen zwischen den Kantonen und dem GWK soweit wie möglich zu harmonisieren. Dafür wurde ein Mindeststandard festgelegt, den die Kantone in der Kooperation mit dem GWK erreichen sollen. Dieser legt acht Punkte fest, welche zwischen den einzelnen Kantonen und dem GWK zu regeln und in einem ersten Teil (Teil A) der Vereinbarung zu definieren sind:

- die gegenseitigen Verantwortlichkeiten, wobei die Kantone Lösungen zu treffen haben, die sicherstellen, dass sie die Führungsverantwortung für sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Landesinnern behalten;
- der regelmässige Austausch von Erkenntnissen und Lageanalysen;
- die Koordination der Schwergewichte bei der Einsatzplanung bei Verkehrs-, Personen- und Zollkontrollen;

- die gegenseitige Information über Ort, Zeit und Umfang der eingesetzten Mittel;
- der Einsatz gemischter Teams, die Aufgaben beider Seiten erfüllen können;
- gemeinsame Ausbildungsmassnahmen;
- der gegenseitige Zugriff auf Informationssysteme, soweit er datenschutzrechtlich erlaubt ist.

In einem Teil B der Vereinbarung können die Kantone im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen gemäss ihren eigenen Bedürfnissen zusätzliche Absprachen mit dem GWK treffen und diesem weitere Sicherheitsaufgaben delegieren.

Neben diesen Vorgaben, die im Übrigen für die Kantone nicht bindend sind, gibt es keine weiteren Vorgaben.

Die Verantwortung für die Ausarbeitung der Vereinbarungen und Umsetzung dieser Vorgaben auf Seiten der EZV liegt bei den Grenzwachregionen. Das Kommando GWK (genauer: der Stab GWK) prüft anschliessend die Vereinbarungen auf eine gewisse Einheitlichkeit (formale Übereinstimmung mit der Mustervereinbarung) und auf deren Zweckmässigkeit, d. h. es wird darauf geachtet, dass dem GWK nicht irgendwelche Aufgaben übertragen werden, sondern Aufgaben, die Berührungspunkte zu den Kernaufgaben des GWK aufweisen (Synergien) und durch die Kompetenzen der GWK im Zollgesetz abgedeckt sind. Bisher ist es gemäss Angaben der Befragten noch nie dazu gekommen, dass man auf dieser Ebene Vereinbarungen zurückweisen musste. Ein Befragter aus einer Grenzwachregion hat dagegen angegeben, dass er schon Aufgaben zurückweisen musste.

In den Leistungsvereinbarungen des Kommandos GWK mit den Grenzwachregionen werden einige Ziele, teilweise mit Indikatoren, für die Zusammenarbeit mit den Kantonen definiert. So wurde in den Leistungsvereinbarungen 2008 als Ziel festgehalten, dass Partnerorganisationen (Polizei etc.) im Ereignisfall durch geeignete Massnahmen zu unterstützen sind. Als Indikator dafür wurde die Anzahl Personenstunden festgelegt, welche im Rahmen des Reportings erhoben werden sollten. In den Leistungsberichten fällt dann aber auf, dass dieser Indikator oft fehlt¹²⁸, dass er also nicht erhoben wurde. Auf der Ebene des Kommandos GWK oder der EZV gibt es keine spezifischen Erhebungen oder Berichte in Bezug auf die Kooperation mit den Kantonen.

Obwohl in den Leistungsberichten wenig konkrete Zahlen bezüglich des Aufwands des GWK für die Zusammenarbeit mit der Polizei zu finden sind und dieser nicht systematisch erhoben wird, ist er gemäss den Aussagen der Befragten nicht vernachlässigbar. Die Verantwortlichen in den Grenzwachregionen schätzen immerhin, dass je nach Region und Kanton 10–15 % oder sogar 25–40 %¹²⁹ der Arbeitszeit der Grenzwächter für die Zusammenarbeit mit der Polizei aufgewendet wird. Dazu können die Kantone auch Spezialdienstleistungen beim GWK anfordern. Dabei geht es vor allem um die Mobile Auto-Revision (MAR), Dokumentspezialisten oder um Un-

¹²⁸ In vier der sechs betrachteten Leistungsberichten wurden keine Angaben zu den Personenstunden gemacht. Zwei Leistungsberichte können nicht beurteilt werden (einer weist eine andere Form auf, der zweite wurde uns vom Kommando GWK nicht zugestellt).

¹²⁹ Das Kommando GWK erachtet diese Zahlen als zu hoch und sieht den Grund für eine solch hohe Schätzung darin, dass Zoll- und Polizeiaufgaben nicht immer klar abgrenzbar sind.

terstützung durch die Sonderformation (SOFO) der EZV. Gemäss Schätzungen des Kommando GWK sind vor allem die Autorevisions-Spezialisten gefragt; sie leisteten 2009 etwa 650 Einsätze (7600 Mannstunden) zuhanden der Kantone. Die SOFO leistete neun Einsätze¹³⁰ mit ein bis zwölf Mann und insgesamt fast 2500 Einsatzstunden.

Mit Ausnahme einer Entschädigung von 15 % der durch das GWK erhobenen Bussen werden GWK bzw. EZV für ihre Unterstützung und auch für ihre Spezialeinsätze nicht abgegolten. Die 15 %-Bussen-Abgeltung wurde zwischen GWK und Kantonen ausgehandelt; sie soll vor allem die administrativen Kosten für die Bussenerhebung und -verarbeitung des GWK decken. Je nach Ausmass der übertragenen Aufgaben erhob das GWK 2008 in den untersuchten Kantonen jährlich ungefähr zwischen 10 000 und 420 000 Franken¹³¹ an Bussengeldern, für alle Kantone zusammen waren es 2008 etwas über 2 Mio. Franken. Die EZV nimmt dadurch also nur etwa 200 000 Franken im Jahr ein.

A 7.2 Beschreibung der Zusammenarbeit ausgewählter Kantone

Im Rahmen dieser Untersuchung war es nicht möglich und zweckmässig, die Zusammenarbeit sämtlicher Kantone mit dem GWK genau zu betrachten. Daher wurde in Absprache mit dem GWK und der KKJPD eine Auswahl von Kantonen getroffen, deren Zusammenarbeit mit dem GWK genauer beschrieben werden sollte. Im Folgenden wird diese Auswahl begründet (Kapitel A 7.2.1), bevor dann die Zusammenarbeit in den konkreten Fällen beschrieben wird (Kapitel A 7.2.2).

A 7.2.1 Auswahl der Kantone

Es war im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, die Kooperationen zwischen jedem Kanton und dem GWK zu analysieren. Stattdessen wurde die Zusammenarbeit ausgewählter Kantone mit dem GWK vertieft betrachtet. Aufgrund einer Dokumentenanalyse und einigen explorativen Gesprächen wurden folgende Kriterien für die Auswahl der Kantone definiert:

- Grenzkantone und wichtige Zoll- bzw. Grenzübergänge;
- Kantone mit einer beispielhaften bzw. mit einer eher problematischen Zusammenarbeit mit dem GWK (Bewertung der Zusammenarbeit);
- Kantone, die bezüglich der Aufgabenübertragung an das GWK restriktiv bzw. liberal sind (Aufgabenübertragung);
- Kantone aus verschiedenen Sprachregionen;
- Kantone aus verschiedenen Grenzschutzregionen.

¹³⁰ Die SOFO wurde 2008 vor allem bei Betäubungsmitteldelikten um Unterstützung gebeten (4 Einsätze). Daneben kam die SOFO bei einem Einbruchsdelikt, bei einer Brandstiftung, einer Personenfahndung und einer Erpressung zum Einsatz.

¹³¹ Diese Zahlen weichen teilweise stark von den in den Interviews genannten Beträgen ab.

Basierend auf diesen Kriterien wurde eine Auswahl von Kantonen getroffen. Diese wurde anschliessend mit dem Kommando GWK und dem Generalsekretär der KKJPD diskutiert. So wurde sichergestellt, dass die ausgewählten Kantone die ganze Bandbreite abdecken und jeweils exemplarisch auch für andere Kantone gelten können.

Tabelle 1

Ausgewählte Kantone (Einschätzungen aufgrund von Dokumenten und explorativen Gesprächen)

<i>Kanton</i>		<i>Bewertung der Zusammenarbeit</i>	<i>Aufgabenübertragung</i>	<i>Sprachregion</i>	<i>Grenz-wacht-region</i>
AG	lange Grenze	Vorzeigekanton und Vorreiter bezüglich der Zusammenarbeit mit dem GWK	sehr liberal	d	VII
BS	wichtiger Grenz-übergang	langjährige und intensive Zusammenarbeit	eher liberal	d	I
GE	wichtiger Grenz-übergang	gute Zusammenarbeit, wobei Polizei und GWK knappe personelle Ressourcen haben	eher liberal	f	VI
SG	lange Grenze	Skepsis gegenüber GWK und gewisse Spannungen bzw. Kompetenzstreitigkeiten	sehr restriktiv	d	III
TI	wichtiger Grenz-übergang	Zusammenarbeit jüngeren Datums, die zurzeit neu geregelt wird	bisher eher restriktiv	i	IV

In den folgenden Kapiteln wird jeweils kurz die Zusammenarbeit der ausgewählten Kantone mit dem GWK beschrieben.

A 7.2.2 Beschreibung der Zusammenarbeit der ausgewählten Kantone mit dem GWK

A 7.2.2.1 Zusammenarbeit Kanton Aargau–GWK (Grenz-wachtregion VII, Kloten)

Die erste Vereinbarung des Kantons Aargau mit dem GWK datiert von 1999. Gemäss den Befragten ging die Initiative für eine engere Zusammenarbeit damals von der Kantonspolizei aus, die sich durch die Kooperation mit dem GWK Synergieeffekte und eine Entlastung versprach (AG verfügt im schweizweiten Vergleich über sehr wenig Ressourcen im Polizeibereich). Die anfänglich eng definierte Zusammenarbeit wurde dann weiterentwickelt und 2004 in einer neuen Vereinbarung geregelt, die dem GWK mehr Aufgaben zur selbständigen Erledigung zuwies. Bei diesen beiden Vereinbarungen und insbesondere auch bei der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit spielten der damalige Polizeikommandant der Kantonspolizei AG und der Kommandant des GWK eine wichtige Rolle, der Kanton Aargau war schweizweit ein Vorreiter-Kanton. Nachdem im Rahmen der Plattform KKJPD–GWK eine Mustervereinbarung erstellt worden war, hat der Kanton Aargau seine Vereinbarung 2006 anhand dieser Vorlage angepasst (v. a. formale Anpassungen, inhaltlich wenige Änderungen). Die aktuelle Vereinbarung entspricht in hohem Mass der Maximalvariante der Mustervereinbarung, d. h. der Aargau weist dem GWK im Rahmen der

gesetzlichen Möglichkeiten weitestgehende Kompetenzen zu und ist bezüglich der Aufgabenübertragung der liberalste der untersuchten Kantone.

Nach einem Grundsatzentscheid der Departementsleitung obliegt die Ausarbeitung der Vereinbarung der Kapo und dem GWK. Die Vereinbarung wird auf Stufe Departement geprüft, bevor sie dem Regierungsrat zum Beschluss unterbreitet wird. Schliesslich wird die Vereinbarung durch den Landammann (Regierungsratspräsident) im Namen des Regierungsrates unterzeichnet. Interessant ist, dass im Kanton Aargau ursprünglich vorgesehen war, dass die Vereinbarung mit dem GWK vom Polizeikommandanten allein unterzeichnet werden kann. Erst nach einer Intervention des Rechtsdienstes wurde dann festgelegt, dass die Vereinbarung von der Regierung abgeschlossen und vom Landammann unterzeichnet wird.

Die Zusammenarbeit zwischen der Kapo und dem GWK war auf der Ebene des Kantonsparlaments nie ein Thema. Auch das kantonale Departement hat der Begleitung dieses Geschäfts lange keine hohe Priorität beigemessen und es nicht eng begleitet, da keine Anzeichen für Probleme vorhanden waren. Die Berichterstattung war nicht institutionalisiert, sondern erfolgte «nach Bedarf». Weil im vergangenen Jahr in anderen Kantonen aber von Problemen in der Zusammenarbeit Kapo–GWK berichtet wurde, hat der Departementsvorsteher nun ein quartalsweises Reporting des Polizeikommandanten über die Zusammenarbeit mit dem GWK verlangt.

Die Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit findet ansonsten vor allem auf der Ebene der Kapo Aargau Nord (deren Einsatzgebiet ist zugleich das definierte Einsatzgebiet des GWK) und der Grenzwachregion statt. Die Chefin der Kapo AG Nord trifft sich zweimal jährlich mit dem Kommandanten der Grenzwachregion VII, dabei werden Aufgaben und Schnittstellen diskutiert, die Zusammenarbeit der vergangenen Periode bewertet und kommende Schwerpunkte festgelegt. Auf tieferer Ebene gibt es eine sehr intensive Zusammenarbeit und Kooperation und es finden wöchentliche Sitzungen zwischen Verantwortlichen der Kapo AG Nord und des Grenzwachpostens Brugg statt. Die Polizei erstellt auch eine Wochenmatrix mit allen geplanten Einsätzen der Kapo und des GWK. Neben der bedarfsweisen Hilfe führen Kapo und GWK etwa fünf Mal im Monat gemeinsame Aktionen durch. Die intensive und gute Kooperation wird gemäss einhelliger Meinung der Befragten dadurch erleichtert, dass Kapo und GWK seit 2006 in Brugg eine gemeinsame Einsatzzentrale haben. Diese räumliche Nähe erleichtert den informellen Austausch und vor allem auch die bedarfsweise Koordination.

Von Seiten GWK kann man den Aufwand für die Zusammenarbeit mit der Kapo und vor allem die selbständige Erledigung der delegierten Aufgaben nicht abschätzen, da insbesondere letztere gleichzeitig mit den originären Aufgaben des GWK erfüllt werden. Was die Einsätze im Ereignisfall und die planbaren Aktionen betrifft, fehlen die entsprechenden Zahlen im Bericht zur Leistungsvereinbarung. Gemäss den befragten Personen von Seiten GWK wurden dafür im Jahr 2009 (Stand 2.12.2009) ca. 700 Arbeitsstunden aufgewendet. Wie in allen übrigen Kantonen war eine Abgeltung der Leistungen an das GWK nie ein Thema. Dies wird damit begründet, dass das GWK gemäss den Befragten nicht spezielle Leistungen für die Kapo erbringt, sondern im Rahmen seiner Kernaufgaben (Zoll und Sicherheit) einige Zusatzaufgaben übernimmt (Synergieeffekte). Das GWK bzw. die EZV erhält aber 15 % der durch das GWK erhobenen Busseneinnahmen. Gemäss Aussagen der Befragten von Seiten des Kantons hat das GWK 2008 175 000 Franken an Bussen für den Kanton AG erhoben, während in der Statistik des Kommando GWK 335 000

Franken ausgewiesen werden¹³². Damit fliessen jährlich um die 25 000–50 000 Franken aus dem Aargau in die Kassen der EZV.

Die Zusammenarbeit im Alltag funktioniert gemäss den Befragten beider Seiten sehr gut und wird als sehr positiv beurteilt, wobei beide Seiten den Hauptnutzen in einer Erhöhung der allgemeinen Sicherheit sehen. Durch die Nutzung der Synergien werde ausserdem die Kapo spürbar entlastet, während das GWK vor allem davon profitiere, dass es interessantere Aufgaben übernehmen und diese selbständig bearbeiten könne. Dabei sei es nie zu grundsätzlichen Kompetenzstreitigkeiten gekommen. Das GWK wird als Ergänzung, nicht als Konkurrenz gesehen; dies zeigt sich auch darin, dass im Aargau als einzigem der untersuchten Kantone auch keine Befürchtungen hinsichtlich einer Entwicklung des GWK Richtung (Bundes-)Polizei geäussert wurden.

Trotz der grossen Zufriedenheit soll die Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK im Kanton Aargau in naher Zukunft nicht weiter ausgebaut werden. Denn eine weitere Delegation von Aufgaben ist unter den geltenden Gesetzen nicht möglich: Die Grenze sei erreicht, denn das GWK könne keine gerichtspolizeilichen Aufgaben übernehmen.

A 7.2.2.2 Zusammenarbeit Kanton Basel-Stadt¹³³–GWK (Grenzwachtregion I, Basel)

Der Kanton Basel-Stadt hat 2001 eine erste Vereinbarung mit dem GWK abgeschlossen, durch welche die Angehörigen des GWK berechtigt wurden, gewisse polizeiliche Aufgaben zu übernehmen, insbesondere im Bereich Ordnungsbussen. Im August 2007 wurde eine neue, weitergehende Vereinbarung abgeschlossen. Diese stimmt in hohem Mass mit der Maximalvariante der Mustervereinbarung der Plattform KKJPD–GWK überein und ist bezüglich Aufgabenübertragung relativ liberal (ähnlich der Vereinbarung des Aargau mit dem GWK). Mit der Vereinbarung 2007 hat Basel-Stadt dem GWK eine Reihe weiterer Aufgaben delegiert, einerseits im Bereich Ordnungsbussen, andererseits im Bereich Personenkontrollen am Flughafen und Bahnhof. Diese Kontrollen waren bis dahin von der Abteilung Grenzpolizei der Kapo wahrgenommen worden. Die Abteilung wurde aufgelöst und die Mitarbeitenden ins Polizeikorps integriert. Diese Übertragung der Aufgaben brachte damit nicht nur eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit sich, sondern ermöglichte dem Kanton auch relevante Einsparungen.

Anders als in den anderen untersuchten Kantonen wird die Zusammenarbeit mit dem GWK in Basel-Stadt stärker von der Regierung bzw. dem zuständigen Regierungsrat gesteuert und kontrolliert. Die Vorbereitung der aktuellen Vereinbarung wurde in der Regierung diskutiert und dem zuständigen Regierungsrat wurde dann die Er-

¹³² Gemäss den Befragten von Seiten des Kantons lassen sich die unterschiedlichen Beträge wie folgt erklären: Die 175 000 Franken beinhalten nur die Einnahmen aus Ordnungsbussen. Die 335 000 Franken entsprechen dagegen den Gesamteinnahmen des GWK für den Kanton, dazu gehören neben den Einnahmen aus Ordnungsbussen auch noch Bussen- und Kostendeposite sowie Einnahmen aus Ripol-Ausschreibungen.

¹³³ Die Zusammenarbeit von Basel-Stadt mit dem GWK weist gegenüber anderen Kantonen eine Besonderheit aus: Aufgrund der kleinen Fläche des Kantons wurde kein polizeitaktischer Grenzraum definiert, in welchem das GWK die polizeilichen Aufgaben wahrnehmen kann, sondern das GWK kann im ganzen Kantonsgebiet tätig sein.

mächtigung erteilt, die Verhandlungen zu führen und die Vereinbarung abzuschliessen. Der zuständige Regierungsrat pflegt im Rahmen von monatlichen Zusammenkünften die Zusammenarbeit mit dem Kommandanten der Grenzwachregion.

Auch auf der operativen Ebene findet eine intensive Zusammenarbeit und Kooperation statt: In einem gemeinsamen, wöchentlichen Rapport Kapo–GWK werden die Aktivitäten der Woche geplant. Es ist dabei immer das Ziel, soweit wie möglich Synergien zu nutzen und Ressourcen zu schonen, etwa durch gemeinsame Patrouillen. Gemeinsame, grössere Einsätze gibt es dagegen eher selten. Gemäss Aussagen des GWK werden monatlich nur etwa vier gemeinsam geplante Kontrollen mit den kantonalen Polizeikorps in der ganzen Grenzwachregion I durchgeführt.

Der Leistungsbericht der Grenzwachregion I für das Jahr 2008 enthält keine Angaben zum Aufwand der Grenzwächter für die Zusammenarbeit mit der Polizei. Der Kommandant der Grenzwachregion I schätzt aber, dass seine Leute ca. 25–40 % ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden. Dementsprechend sind auch die Busseneinnahmen des GWK zuhanden des Kantons BS relativ hoch. Die Befragten aus der Grenzwachregion sprechen von 800 000–1 000 000 Franken im Jahr, die Statistik des GWK dagegen von 425 000 Franken. Davon fliessen 15 % an die EZV zurück (je nach vorher genannter Zahl zwischen 65 000 und 150 000 Franken im Jahr).

Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK in Basel hat eine lange Tradition und wird von beiden Seiten als sehr gut beurteilt, es gäbe keine wesentlichen Probleme oder Kompetenzstreitigkeiten. Der Kanton bewertet die Zusammenarbeit als sinnvoll, weil Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten vermieden würden. Von Seiten GWK wird diese Meinung geteilt und diese positiven Aspekte werden nicht bestritten. Aber es sind sich auch beide Seiten bewusst, dass der Kanton zumindest finanziell viel stärker von der Zusammenarbeit profitiert (insbesondere waren grosse Einsparungen durch die Auflösung der Grenzpolizei möglich), während der Nutzen des GWK vor allem in einem «job enrichment» liegt.

Im Kanton Basel-Stadt soll die Zusammenarbeit Kapo–GWK in Zukunft vor allem konsolidiert und nur noch punktuell weiterentwickelt werden. Konkret laufen in Basel-Stadt zurzeit etwa Gespräche über ein Projekt für eine gemeinsame Infrastruktur (gemeinsames Einsatzzentrum). Trotz der positiven Bewertung der Zusammenarbeit stellen sich aber auch die befragten Kantonsvertreter die Frage bezüglich der Zukunft des GWK und konkret bezüglich dessen Entwicklung Richtung (Bundes-)Polizei.

A 7.2.2.3 Zusammenarbeit Kanton Genf¹³⁴–GWK (Grenzwachregion VI, Genf)

Im Kanton Genf wurde die Zusammenarbeit von Polizei und Grenzwachkorps im Jahr 2001 in einer Vereinbarung festgehalten. Diese wurde 2008 durch eine neue Verwaltungsvereinbarung abgelöst, die sich an der Mustervereinbarung orientierte und dem GWK weitere Aufgaben zur selbständigen Erledigung delegierte. Diese Aufgaben betreffen vor allem den Bereich Ordnungsbussen und den Vollzug der

¹³⁴ In Genf konnte kein Gespräch mit einer verantwortlichen Person auf Ebene Regierung / Department vereinbart werden. Im Departement konnte man auf Anfrage keine zuständige Person bezeichnen und verwies auf die Polizei. Zudem gab es im Zeitraum der Gespräche auch einen Wechsel an der Departementsspitze.

Ausländergesetzgebung. Die aktuelle Vereinbarung stimmt, abgesehen von verschiedenen Präzisierungen, zu grossen Teilen mit der Mustervereinbarung der KKJPD überein und ist bezüglich Aufgabenübertragungen eher liberal. Daneben bestehen noch zwei gesonderte, detaillierte Verträge zwischen dem Kanton und dem GWK, welche die Aufgaben von Polizei und GWK am Bahnhof Cornavin (2006) und am internationalen Flughafen Genf (2008) regeln.

Die Vereinbarungen wurden jeweils von GWK und Polizei ausgehandelt. Die Kooperation mit dem GWK ist in Genf weder auf Ebene des Parlaments noch auf Ebene von Regierung und Departement ein Thema. Die Verantwortlichen von Seiten Polizei hatten daher keine Vorgaben und grossen Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung der Vereinbarung. Gemäss Aussagen der Befragten hat sich die Polizei deshalb stark an der Mustervorlage der KKJPD orientiert. Die Vereinbarung wurde vom Vorsteher des zuständigen Departements genehmigt und unterzeichnet.

Die Polizei hatte nicht nur bei der Aushandlung der Vereinbarung einen grossen Handlungsspielraum, sondern auch bei der Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit. Gemäss Aussagen der Befragten und zu ihrem Bedauern wird die Zusammenarbeit mit dem GWK weder durch die Regierung und das Departement noch durch das Parlament gesteuert oder kontrolliert. Die Zusammenarbeit wird dabei vor allem während den Rapporten der Polizei geplant, an denen das GWK teilnimmt (wöchentlicher Aktivitätenrapport, monatlicher Koordinationsrapport). Zudem gibt es im Raum Genf verschiedene Gremien mit französischen Behörden, an denen das GWK auch teilnimmt.

Abgesehen von der engen Zusammenarbeit an den Flughäfen und mit Ausnahme einer gemeinsam geplanten Aktion pro Woche arbeitet das GWK in Genf relativ autonom, die Koordination mit der Polizei ist nicht so hoch. Die Zusammenarbeit im Feld ist aber relativ eng und man unterstützt sich bei Bedarf schnell und unkompliziert.

Von Seiten des GWK konnte keine Schätzung über den Aufwand für die Zusammenarbeit mit der Polizei gemacht werden. Im Leistungsbericht 2008 der Grenzwachregion wird festgehalten, dass die Grenzwachter 675 Fälle im Bereich Strassenverkehr bearbeitet haben und 8640 Stunden für die «Unterstützung von Partnerorganisationen im Ereignisfall» aufwendeten. Letztere Zahl ist allerdings mit Vorbehalten zu betrachten, weil sie offenbar Einsätze des GWK im Rahmen der Fussballspiele der Euro08 in Genf einschliesst.

Der Kanton Genf überweist der EZV wie die anderen Kantone 15 % der durch das GWK erhobenen Busseneinnahmen. Die Statistik des GWK weist für 2008 und 2009 weniger als 10 000 Franken aus. Gemäss Aussagen der Befragten ist das System der Bussenabgeltung noch nicht ganz umgesetzt, für gewisse Delikte galt es ab Dezember 2009, für andere wird es erst im Verlauf des Jahres 2010 umgesetzt. Die Befragten konnten daher keine Zahlen für die vergangenen Jahre nennen, wiesen aber darauf hin, dass die Busseneinnahmen durch das GWK stark steigen würden, man rechnete mit etwa 100 000 Franken im Jahr.

Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK im Alltag wird in Genf von beiden Seiten als gut beurteilt. Von Seiten Polizei wird aber angemerkt, dass die Kompetenzen (noch) nicht ganz klar seien und auch im Feld immer wieder zu Diskussionen führten. Den Nutzen der Zusammenarbeit wird von Polizei und GWK als hoch beurteilt, insbesondere für die Gesamtsicherheit. Dies liegt gemäss Polizeivertretern auch darin, dass das GWK auch in Zonen und Bereichen tätig sei, die von der Polizei

mangels Ressourcen vernachlässigt worden waren. Beide Seiten stimmen darin überein, dass die Zusammenarbeit für das GWK vor allem ein «job enrichment» bringt, während der Kanton stärker finanziell profitiert. Die Polizei konnte durch die Zusammenarbeit eigene Ressourcen sparen, sie werde entlastet und könne dadurch auch Überstunden abbauen. Von Seiten Polizei besteht aber gleichzeitig eine Unzufriedenheit bezüglich der Arbeitsteilung: Mit dem gegenwärtigen System sei es so, dass die Polizei oft Fälle vom GWK übernehmen und dann «am Schreibtisch» zu Ende bearbeiten müsse. Dies wird als unbefriedigend und wenig sinnvoll betrachtet, weil Synergieeffekte so nicht genug zum Tragen kommen. Von Seiten Polizei wäre daher eine Übertragung weiterer Kompetenzen (v. a. im gerichtspolizeilichen Bereich) eine Idee, die es zu prüfen gilt. Dies insbesondere, weil sich das GWK gemäss den Befragten von Seiten der Polizei sowieso in Richtung Polizei entwickle und gemäss dem Eindruck der Befragten auch genug Ressourcen dafür habe.

A 7.2.2.4 Zusammenarbeit Kanton St. Gallen–GWK (Grenz- wachtregion III, Chur¹³⁵)

Der Kanton St. Gallen hat bereits im Jahr 1999 eine Zusammenarbeits-Vereinbarung mit dem GWK abgeschlossen. Aufgrund des Schengen-Beitritts der Schweiz und der daraus resultierenden Mustervereinbarung der KKJPD wurde 2008 ein neuer Vertrag unterzeichnet. Dieser unterscheidet sich vom ersten Vertrag vor allem formal, inhaltlich hat es keine wesentlichen Änderungen gegeben, denn der Kanton SG wollte dem GWK bewusst nicht mehr Kompetenzen delegieren. Die aktuelle Vereinbarung stimmt daher im ersten Teil (Teil A) inhaltlich weitgehend mit der Mustervereinbarung überein. Der Teil B unterscheidet sich aber von der Mustervereinbarung (Maximalvariante) insofern, als er dem GWK weniger Aufgaben zur selbständigen Erledigung zuweist, insbesondere im Bereich der Strassenverkehrs- sowie der Ausländergesetzgebung. Der Kanton St. Gallen ist hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem GWK der restriktivste der untersuchten Kantone und gemäss Aussagen von Befragten aus der EZV und auch anderen Kantonen auch einer der restriktivsten in der Schweiz.

Beide Vereinbarungen wurden zwischen den Kommandanten der Kapo und der Grenzschutzregion ausgehandelt. Regierung und Departement waren in den Verhandlungen nicht direkt eingebunden, haben aber inhaltliche Vorgaben für die Vereinbarung festgelegt. Für die Ausarbeitung der aktuellen Vereinbarung war es die klare Weisung der Regierung, dass die Zusammenarbeit mit dem GWK nicht ausgeweitet, sondern im gleichen Rahmen wie bis dahin weitergeführt werden sollte¹³⁶. Die Vereinbarung wurde dann durch das zuständige Departement bzw. seinen Rechtsdienst geprüft und von der Departementsvorsteherin unterzeichnet.

¹³⁵ Vor der Reorganisation des GWK mit Innova gehörte St. Gallen zur Grenzschutzregion II.
¹³⁶ Gemäss den Befragten von Seiten Kanton war es ein politischer Entscheid, dem GWK keine weiterreichenden polizeilichen Kompetenzen zu übertragen, v. a. auch vor dem Hintergrund, dass das GWK im Einsatz der Kapo nicht unterstellt, sondern nur «zur Zusammenarbeit zugewiesen» sei. Eine wichtige Rolle bei diesem Entscheid hätten auch die geographischen Gegebenheiten gespielt: Wenn man die lange Grenze des Kanton St. Gallen überquert habe, sei man sehr schnell auf der Autobahn und in den st. gallischen Gemeinden. Und man wollte nicht, dass in diesem Gebiet und in den Gemeinden ein Organ, das keine polizeilichen Kompetenzen habe, plötzlich Verkehrs- und andere Kontrollen durchführe.

Wie in den anderen Kantonen bildete die Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit dem GWK nie Gegenstand grösserer Diskussionen im Kantonsparlament. Auf Seiten des zuständigen Departements gibt es ebenfalls keine institutionalisierten Steuerungsinstrumente speziell für diese Zusammenarbeit. Das Departement wird aber bei Bedarf von der Polizei über wesentliche Probleme informiert und kümmert sich um politische Fragen, u. a. im Rahmen der KKJPD.

Der Polizeikommandant und der Kommandant der Grenzschutzregion tauschen sich zwei Mal jährlich über die Zusammenarbeit aus. Die Umsetzung der Vereinbarung, d. h. die tägliche Zusammenarbeit, wird vor allem durch regelmässige Absprachen zwischen den Regionenchefs der Kapo und den Postenchefs des GWK sichergestellt. Dabei werden auch etwa 5–10 gemeinsame Aktionen pro Monat geplant und diskutiert. Zudem fordert der Kanton St. Gallen 1–2 Mal im Monat die Spezialisten der mobilen Auto-Revision des GWK an. Ansonsten sind die Zusammenarbeit und die Koordination weniger ausgeprägt als in anderen Kantonen. Die beiden Einheiten koordinieren sich nicht aktiv, versuchen aber auch, sich nicht gegenseitig zu behindern. Allerdings ist der Informationsaustausch zuweilen noch nicht optimal, wie Medienberichte im Sommer 2009 gezeigt haben¹³⁷.

Genauere Zahlen über den Aufwand des GWK für die delegierten Aufgaben und für Hilfeleistungen zuhanden der Polizei im Bedarfsfall gibt es nicht. Von Seiten GWK wird der Aufwand dafür auf 10–15 % der Arbeitszeit geschätzt. Der Leistungsbericht der Grenzschutzregion III von 2008 weist für die ganze Region (SG, GR, AI, AR, GL) einen Aufwand von 810 Stunden für die «Unterstützung von Partnerorganisationen im Ereignisfall» und eine Bearbeitung von 673 Fällen im Bereich Strassenverkehr aus. Von den durch das GWK eingenommenen Bussen fliessen 15 % an die EZV zurück. Gemäss Aussagen in Interviews lag dieser Betrag 2008 im Kanton St. Gallen bei etwa 50 000 Franken (davon gehen 7'500 Franken an die EZV). Die Statistik des Kommando GWK weist zwar mit 90 000 Franken einen leicht höheren Betrag aus, doch auch diese Summe ist verglichen mit anderen Kantonen relativ tief und bestätigt die Restriktivität der Zusammenarbeit der Kantons St. Gallen mit dem GWK.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Kanton St. Gallen – obwohl er die Zusammenarbeit mit dem GWK vor dem Hintergrund der kantonalen Polizeihochheit als problematisch beurteilt – wie die anderen Kantone mit dem GWK zusammenarbeitet und dass die Zusammenarbeit im Feld gemäss allen Befragten gut funktioniert. Das GWK macht aber noch einige Probleme im Bereich der Technik aus (inkompatible Systeme); die Vertreter des Kantons hingegen beklagen einzelne Kompetenzüberschreitungen des GWK.

Die beiden Seiten sind sich einig, dass die Zusammenarbeit zu einer Erhöhung der Sicherheit und einem «job enrichment» für das GWK führt. Die Kantonsvertreter stellen aber fest, dass das GWK aufgrund seiner grossen personellen Ressourcen in einigen Gebieten quasi als Polizei agiert und durch seine intensive Kontrolltätigkeit auch viel Arbeit für die Polizei generiert: Die Grenzschützer seien draussen und machten die Feststellungen, die Polizisten würden dann die Fälle am Schreibtisch

¹³⁷ Der Kanton St. Gallen hatte sich beklagt, dass das GWK unzulässige Fahrzeugkontrollen auf der Autobahn durchgeführt und Flugblätter verteilt hatte, welche die Bevölkerung dazu aufriefen, verdächtige Beobachtungen im Grenzraum dem GWK zu melden. Dabei handelte es sich gemäss GWK um ein Missverständnis, welches inzwischen geklärt werden konnte, so dass diese Angelegenheit nun für beide Parteien erledigt sei.

abschliessen. Von Seiten Kanton kritisiert man, das GWK suche gewissermassen nach neuen Aufgaben und entwickle sich mehr und mehr zu einer Polizei, was zu Kompetenzstreitigkeiten, Doppelspurigkeiten und Schnittstellenproblemen mit der Polizei führe.

Vor dem Hintergrund dieser Kritik plant der Kanton St. Gallen daher auch in Zukunft keine Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem GWK, sondern plädiert vielmehr für eine Zusammenlegung der beiden Einheiten bzw. eine Integration des GWK in die kantonalen Polizeikorps.

A 7.2.2.5 Zusammenarbeit Kanton Tessin–GWK (Grenzwach- tregion IV, Lugano)

Der Kanton Tessin hat 2003 eine Zusammenarbeits-Vereinbarung mit dem GWK geschlossen. Diese war zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung noch gültig, der Kanton und das GWK standen aber kurz vor Abschluss einer neuen Vereinbarung. Diese wird weitgehend der Mustervereinbarung bzw. den neuen Vereinbarungen der Kantone der Romandie entsprechen.

Dem GWK werden mit der neuen Vereinbarung keine grundsätzlich neuen Aufgaben delegiert, aber diese wird die Aufgaben der Vereinbarung von 2003 und andere, in der Zwischenzeit getroffene Abkommen in einem Vertragstext zusammenfassen. Abkommen waren in den vergangenen Jahren insbesondere für den Bereich Personenkontrollen am Flughafen Lugano-Agno und für den Bereich des Vollzugs der Ausländergesetzgebung abgeschlossen worden.

Während die bisherige Vereinbarung von 2003 noch vom Kommandanten der Kantonspolizei und der Grenzschutzregion unterzeichnet worden war, soll die neue Vereinbarung vom zuständigen Regierungsrat sowie dem Oberzolldirektor unterschrieben werden. Der Regierungsrat bzw. das zuständige Departement waren bei der Ausarbeitung der Vereinbarung nicht direkt beteiligt; diese wurde von der Kapo und der zuständigen Grenzschutzregion erarbeitet.

Die Zusammenarbeit war auf der politischen Ebene bisher mit einer Ausnahme nie ein grosses Thema. Lediglich nach dem Schengen-Beitritt wurden Befürchtungen über eine Abnahme der Sicherheit diskutiert und daher eine engere Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK gefordert. Auf Ebene Departement wird die Zusammenarbeit nicht speziell gesteuert oder begleitet, der Departementschef trifft sich ab und zu informell mit dem Kommandant der Grenzschutzregion.

Organisation und Steuerung der Zusammenarbeit finden vor allem auf der Ebene Kantonspolizei–Grenzschutzregion statt. Die Kommandanten der Kapo und der Grenzschutzregion treffen sich alle 2–3 Monate, um die Zusammenarbeit zu besprechen und wesentliche Probleme zu diskutieren. Eine weitergehende Steuerung oder ein Reporting gibt es nicht.

Auf der operativen Ebene ist der Kontakt eng und regelmässig. Monatlich werden ein bis zwei gemeinsame Einsätze von Polizei und GWK durchgeführt. Ansonsten arbeiten die beiden Korps gemäss ihren eigenen Prioritäten, bei Bedarf bemüht sich die Polizei aber um eine Koordination und steht daher häufig in Kontakt mit dem GWK. Der Aufwand des GWK für die Zusammenarbeit mit der Polizei kann von den Befragten nicht abgeschätzt werden und auch der relevante Leistungsbericht von

2008 enthält keine Angaben dazu. Im Kanton Tessin war die Bussenabgeltung bisher auch anders geregelt als in den anderen Kantonen. Das GWK bzw. die EZV erhielt nicht 15 % der erhobenen Bussenbeträge, sondern bekam für bestimmte Bussen im Bereich des Strassenverkehrsrechts einen Fixbetrag (45 Franken) überwiesen. Die Befragten geben an, dass das GWK 2008 für den Kanton etwa 20 000 Franken an Bussgeldern eingenommen hat, die GWK-Statistik weist 80 000 Franken aus. Mit dem neuen Vertrag wird das GWK auch im Tessin mehr Kompetenzen im Bereich Ordnungsbussen erhalten und dann 15 % der Busseinnahmen überwiesen bekommen.

GWK und Polizei sind mit der Zusammenarbeit grundsätzlich zufrieden. Gemäss dem GWK ist aber der Informationsaustausch noch zu verbessern bzw. muss schneller werden, gerade wenn es um grenzüberschreitende Kriminalität geht. Die Polizei hält dagegen grundsätzlich fest, dass die Präsenz von zwei Korps mit ähnlichen Aufgaben, aber unterschiedlichen Prioritäten im selben Raum teilweise zu Friktionen führt. Trotz dieser Kritikpunkte beurteilen beide Seiten die Zusammenarbeit als nützlich für eine Erhöhung der Sicherheit. Von Seiten GWK wird als weiterer Nutzen eine Entlastung der Polizei angeführt. Gerade dies wird aber von der Polizeiseite bestritten, die Zusammenarbeit führe im Gegenteil eher zu einem Mehraufwand. Das GWK führe im Rahmen der eigenen Ziele und Prioritäten viele Aktivitäten und Kontrollen durch und mache viele Feststellungen, welche es dann nicht zu Ende bearbeiten könne, weil es keine richtspolizeilichen Kompetenzen habe. Die Polizei müsse dann viele Fälle übernehmen¹³⁸, obwohl diese womöglich nicht den eigenen Prioritäten entsprächen. Aus Sicht der Polizei ist auch klar eine Entwicklung des GWK hin zu einer Bundespolizei ersichtlich.

A 7.3 Beurteilung der Zusammenarbeit GWK–Kantone

Im Folgenden wird die Bewertung der Zusammenarbeit durch die befragten Personen in den untersuchten Kantonen sowie beim GWK und in den Grenzwachregionen wiedergegeben. Dabei wird zuerst die Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit an sich diskutiert (Kapitel A 7.3.1.1). Danach werden Wirtschaftlichkeit bzw. Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit thematisiert (Kapitel A 7.3.2).

A 7.3.1 Steuerung und Umsetzung

A 7.3.1.1 Steuerung der Zusammenarbeit

Das wichtigste Instrument für die Steuerung der Zusammenarbeit GWK–Kantone ist gemäss den Befragten von GWK und Kantonen die Mustervereinbarung der Plattform KKJPD–GWK. Abgesehen davon gibt es auf Seiten GWK gemäss den Befragten keine weiteren strategischen Vorgaben. Die effektive Steuerung der Zusammenarbeit erfolgt somit weitgehend auf Stufe der Grenzwachregionen bzw. der Kom-

¹³⁸ Einer der Befragten hat dieses Problem sehr plastisch dargestellt: In der Natur gibt es Jäger, diese schiessen das Wild, und für dessen Weiterverarbeitung braucht es dann Metzger und Köche. Weil nun durch die Zusammenarbeit einfach die Zahl der Jäger erhöht wurde, gäbe es nun mehr geschossene Tiere, aber nicht genügend Metzger und Köche zum Verarbeiten. Jäger, das seien die Grenzwächter und die Polizisten im Feld, Metzger seien die Polizisten am Schreibtisch und Köche die Gerichte und Verwaltung.

mandanten der Grenzwachregionen, welche die Vereinbarungen mit den Kantonen aushandeln.

Bevor die Vereinbarungen vom Oberzolldirektor unterschrieben werden, werden sie gemäss den Befragten aus dem Kommando GWK dort geprüft. Dabei werde darauf geachtet, dass dem GWK nicht irgendwelche Aufgaben übertragen würden, sondern dass diese sinnvoll seien und sich zusammen mit den Kernaufgaben des GWK wahrnehmen liessen. So weisen einzelne Befragte von Seiten GWK darauf hin, dass man dabei bereits Aufgaben abgelehnt habe, aber die meisten Befragten von Seiten GWK geben an, dies sei noch nie der Fall gewesen. Alle Befragten von Seiten EZV und GWK bestreiten jedoch den Vorwurf zahlreicher Kantonsvertreter, das GWK habe durch Schengen Aufgaben verloren und suche sich nun neue Aufgaben. Schengen habe für das GWK keine wesentliche Änderung oder einen Verlust von Aufgaben gebracht, sondern eher eine Mehrbelastung, z. B. aufgrund höherer Anforderungen an das Berichtswesen oder durch internationale Einsätze.

Ein spezifisches Controlling oder Berichtswesen bezüglich der Zusammenarbeit GWK–Kantone auf der Ebene des Kommando GWK gibt es gemäss den Befragten nicht. Ein solches wird aber auch nicht als nötig empfunden. Einige Befragte aus den Grenzwachregionen sehen es als Vorteil, dass Steuerung und Kontrolle der Zusammenarbeit sehr operativ sei und wenig Aufwand verursache («kein Papier nötig»).

Die Befragten von Seiten EZV und GWK erachten die grosse Handlungsfreiheit der Grenzwachregionen als sinnvoll und zweckmässig. Die Zusammenarbeit sei bottom-up entstanden und sie müsse sich an den Bedürfnissen der einzelnen Kantone orientieren. Die Befragten geben auch an, das GWK habe grundsätzlich nicht sehr viele Steuerungsmöglichkeiten, denn faktisch werde die Zusammenarbeit weitgehend von den Kantonen bestimmt, indem diese definierten, welche Aufgaben und Kompetenzen sie dem GWK zugestehen wollten. Obwohl auch einige Befragte von Seiten GWK festgestellt haben, dass die Vereinbarungen mit den Kantonen teilweise recht unterschiedlich sind, empfanden alle Befragten aus dem GWK die strategischen Vorgaben durch die Mustervereinbarung als genügend.

Von vier (der fünf befragten) Kantonen und von den Befragten seitens KKJPD wird die stark von der operativen Ebene geprägte Steuerung auf Seiten des Bundes kritischer bewertet. Es wurde verschiedentlich angemerkt, dass man keine politisch-strategische Steuerung bemerke und dass das GWK sowie dessen Regionen sehr viele Freiheiten hätten. Die grosse Mehrheit der befragten Kantonvertreter ist der Meinung, dass sich das GWK in Richtung einer Polizei entwickle und gezielt neue Aufgaben in diesem Bereich suche. Dafür würde das GWK den Kantonen genau auf sie zugeschnittene Angebote machen. Weil die Kantone bezüglich der Zusammenarbeit mit dem GWK sehr verschiedene Ansichten hätten und auch der Ressourcendruck in den Kantonen unterschiedlich stark sei, könne das GWK dies ausnutzen und die Kantone in einem gewissen Sinn auch gegeneinander ausspielen, um mehr Aufgaben zu erhalten (wenn ein Kanton bei der Aufgabendelegation sehr weit gehe, wollen oder müssen andere nachziehen).

A 7.3.1.2 Beurteilung der Zusammenarbeitsvereinbarungen

Eine Inhaltsanalyse der Vereinbarungen der untersuchten Kantone mit dem GWK zeigt, dass die allgemeinen Teile einzelner Vereinbarungen (Teil A) weitgehend der Mustervereinbarung der Plattform KKJPD–GWK entsprechen¹³⁹. Diese ist für die Kantone grundsätzlich nicht bindend, die befragten Kantonsvertreter geben aber alle an, dass man sich bei der eigenen Vereinbarung daran orientiert habe. Alle Befragten von Seiten GWK sowie die meisten Kantonsvertreter empfinden die Mustervereinbarung als sinnvoll und nützlich.

Zwei Kantone erachten die Mustervereinbarung KKJPD–GWK aber als wenig hilfreich: Diese sei vor allem bezüglich der Aufgabenteilung Polizei–GWK zu vage und offen, sie lasse dem GWK einen grossen Handlungsspielraum. Die Kantonsvertreter sind der Meinung, dass sich das GWK aufgrund der sehr breit definierten Kompetenzen im Zollgesetz und vor allem aufgrund der fehlenden strategischen Steuerung immer neue Aufgabenbereiche suchen könne.

Die Befragten von Seiten GWK, insbesondere die Kommandanten der Grenzwachregionen, geben an, dass die Regelungen der Aufgaben und der Verantwortlichkeiten/Kompetenzen in den einzelnen Vereinbarungen klar und eindeutig seien. Für einzelne Vertreter der Kantone ist die Mustervereinbarung bezüglich der Verantwortlichkeiten (Führungs- und Einsatzverantwortung) nicht genügend klar formuliert, man habe daher in der eigenen Vereinbarung versucht, diese Punkte eindeutig zu regeln. Die grössten Unterschiede in den allgemeinen Teilen der Vereinbarungen bestehen gemäss den Befragten vor allem bei der Regelung des Einsatzraums des GWK. Dies sei aber natürlich, weil dabei die unterschiedlichen geographischen und topographischen Verhältnisse der Kantone eine wichtige Rolle spielten¹⁴⁰.

In einem Teil B der Vereinbarung werden die Sicherheitsaufgaben festgehalten, welche die Kantone gemäss ihren Bedürfnissen dem GWK delegieren. Aus Sicht der Befragten von Seiten GWK sind dabei klar die Kantone bestimmend. Verschiedene Kantonsvertreter finden es aber nicht ideal, dass die Kantone bei der Aufgabendelegation sehr unterschiedlich weit gehen. Sie führen dies, neben dem mehr oder weniger starken Ressourcendruck, vor allem auch darauf zurück, dass das GWK den Kantonen genau auf sie zugeschnittene Angebote macht. Die Befragten von GWK und Kantonen sind sich einig darin, dass es für die Kantone vor allem eine politische Frage ist, wie liberal bzw. restriktiv man bei der Aufgabenübertragung an das GWK sein soll.

¹³⁹ Im Tessin war zur Zeit der Untersuchung eine ältere Vereinbarung in Kraft. Eine neue, weitgehend der Mustervereinbarung entsprechende Vereinbarung wurde aber ausgearbeitet und soll im Jahr 2010 unterzeichnet werden.

¹⁴⁰ So hat z. B. der Kanton St. Gallen mit einer relativ langen Grenze (ca. 130 km), nach deren Überquerung man schnell auf die Autobahn und weiter ins Land gelangt. Im benachbarten Kanton Thurgau hat man dagegen die Situation, dass die Städte Kreuzlingen (CH) und Konstanz (D) fast zusammengewachsen sind und die Grenze vor allem aus dem Bodensee besteht.

A 7.3.1.3 Beurteilung der Umsetzung der Zusammenarbeit

Gemäss den Befragten aus den betrachteten Grenzschutzregionen und Kantonen liegt die Umsetzung der Zusammenarbeit vor allem im Verantwortungsbereich der Postenchefs des GWK und der Kantonspolizei bzw. deren Abteilungen oder Regionen. Die Befragten sind sich einig, dass diese Zusammenarbeit im Feld in den Kantonen überall sehr pragmatisch und weitgehend problemlos ist. Bezüglich der Koordination und auch bezüglich der Intensität der Zusammenarbeit bestehen dagegen grössere Unterschiede. So ist zum Beispiel im Kanton Aargau, wo Polizei und GWK seit 2006 eine gemeinsame Einsatzzentrale haben, die Koordination verglichen mit den anderen Kantonen intensiver (und einfacher).

Gemäss den Befragten des GWK gibt es bei der Zusammenarbeit im Alltag wenig Probleme oder Kompetenzstreitigkeiten. Auch einige Kantonsvertreter, welche der Zusammenarbeit insgesamt kritisch gegenüber stehen, betonen, dass die Verantwortlichen im Feld trotz der Diskussionen und einer gewissen Skepsis auf der politischen Ebene gut und erfolgreich zusammenarbeiten würden.

A 7.3.2 Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit

A 7.3.2.1 Kosten/Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit

Mit Ausnahme der Entschädigung von 15 % auf den durch das GWK erhobenen Bussen werden GWK bzw. EZV für ihre Unterstützungsleistungen nicht abgegolten. Diese Entschädigung soll vor allem die administrativen Kosten für die Bussenerhebung und -verarbeitung des GWK decken. Je nach Ausmass der übertragenen Aufgaben erhob das GWK 2008 in den untersuchten Kantonen jährlich ungefähr zwischen 10 000 und 420 000 Franken¹⁴¹, für alle Kantone zusammen waren es 2008 etwas über 2 Mio. Franken. Die EZV nimmt dadurch etwa 200 000 Franken im Jahr ein.

Das Kommando GWK bestätigt, dass eine weitere Abgeltung vom GWK nie angestrebt wurde. Denn das GWK erbringe nicht spezielle und klar abgrenzbare Leistungen für die Kantone, sondern nehme lediglich im Rahmen seiner originären Aufgaben einige zusätzliche Funktionen wahr. Dabei würden Synergien genutzt und insofern führe die Aufgabendelegation auch nicht zu einem zusätzlichen, bezifferbaren Aufwand für das GWK. Die Synergien ergeben sich gemäss den Befragten des GWK vor allem dadurch, dass es heute kleinere Verstösse selber regeln könne und dazu nicht mehr die Polizei beiziehen müsse. Damit würden GWK und Polizei Zeit und Aufwand sparen: Das GWK müsse zum Beispiel bei einem Aufgriff an einem abgelegenen Ort nicht auf die Polizei warten, die vielleicht gerade ganz an einem anderen Ort im Einsatz sei, sondern könne die Angelegenheit selber regeln. Damit sei nicht nur Polizei und GWK gedient, sondern auch der Person, die dann nicht wegen eines Bagatelldelikts lange festgehalten werden müsse. Besonders gross sind die Synergieeffekte gemäss GWK in der Nacht, da die Polizei dann in vielen Kantonen einen reduzierten Dienst habe, während das GWK einen 24-Stunden-Betrieb aufrecht erhalte.

¹⁴¹ Diese Zahlen weichen teilweise stark von den in den Interviews genannten Beträgen ab.

Obwohl das Kommando GWK grundsätzlich die Meinung vertritt, dass man nur Aufgaben von den Kantonen übernehme, wo es klare Synergien gebe und dass man daher keinen relevanten Zusatzaufwand durch die Zusammenarbeit mit den Kantonen habe, schätzen die Befragten in den Grenzschutzregionen, dass je nach Region und Kanton 10–15 % oder sogar 25–40 % der Arbeitszeit der Grenzschutzler für die Zusammenarbeit mit der Polizei aufgewendet wird.

In den Leistungsvereinbarungen des Kommandos GWK mit den Grenzschutzregionen werden einige Ziele und teilweise auch Indikatoren für die Zusammenarbeit mit den Kantonen definiert. So wurde in den Leistungsvereinbarungen von 2008 als Ziel festgehalten, dass Partnerorganisationen (Polizei etc.) im Ereignisfall durch geeignete Massnahmen zu unterstützen sind. Als Indikator dazu wurde die Anzahl Personenstunden für diese Einsätze festgelegt. In den Leistungsberichten fällt dann aber auf, dass dieser Indikator oft nicht erhoben wurde¹⁴².

Neben der Unterstützung im Rahmen der Leistungsvereinbarung können die Kantone auch Spezialdienstleistungen beim GWK anfordern, dabei geht es vor allem um die Mobile Auto-Revision (MAR), Dokumentspezialisten oder um Unterstützung durch die Sonderformation (SOFO) der EZV. Gemäss Schätzungen des Kommandos GWK sind vor allem die Autorevisions-Spezialisten gefragt; sie leisteten 2009 etwa 650 Einsätze (7600 Mannstunden) zuhanden der Kantone. Die SOFO leistete neun Einsätze¹⁴³ mit ein bis zwölf Männern und insgesamt fast 2500 Einsatzstunden. Auch für diese Spezialeinsätze werden keine Kosten verrechnet. Falls die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen aber wesentlich steigen würde, soll gemäss Kommando GWK eine Abgeltung diskutiert werden.

Die meisten Kantonsvertreter geben an, dass die kantonalen Polizeikörper durch die Zusammenarbeit entlastet würden bzw. dass ihnen dadurch zumindest kein Aufwand entstehe. Viele Befragte, sowohl von Seiten GWK als auch von Seiten Kantone, sind der Meinung, dass der Nutzen für das GWK vor allem in einem «job enrichment» besteht, während die Kantone finanziell von der Zusammenarbeit mehr profitieren können. Je nach Intensität der Zusammenarbeit oder Ausmass der Aufgabendelegation sei der Spareffekt hoch und Sicherheitskosten könnten auf den Bund überwältigt werden. Diese Haltung wird gemäss den Befragten aus vier der fünf untersuchten Kantone dadurch begünstigt, dass das GWK keine Ressourcenprobleme zu haben scheint. Es habe im Gegenteil sogar genug Ressourcen, um aktiv neue Aufgaben zu suchen und zu übernehmen¹⁴⁴.

In zwei Kantonen werden dagegen die Synergieeffekte und die Entlastung der Polizei durch das GWK grundsätzlich bestritten; die eigene Polizei werde durch das GWK eher belastet. Denn das GWK sei sehr aktiv, mache viele Kontrollen und stelle daher auch viele Straftatbestände fest. Eine grosse Zahl dieser Fälle müsse dann aber an die Polizei übergeben werden, weil das GWK diese nicht selber zu Ende bearbeiten könne. Dieses System führe einerseits zu Friktionen und Doppelspurigkeit

¹⁴² In vier der sechs betrachteten Leistungsberichten wurden keine Angaben zu den Personenstunden gemacht. Zwei weitere Leistungsberichte wurden nicht beurteilt (einer weist eine andere Form auf, der andere wurde uns vom Kommando GWK nicht zugestellt).

¹⁴³ Die SOFO wurde 2008 vor allem bei Betäubungsmitteldelikten um Unterstützung gebeten (4 Einsätze). Daneben kam die SOFO bei einem Einbruchsdelikt, bei einer Brandstiftung, einer Personenfahndung und einer Erpressung zum Einsatz.

¹⁴⁴ Interessanterweise gab sogar die Polizei in Genf an, das GWK befinde sich in einer komfortablen Ressourcensituation, obwohl das GWK ja gerade in Genf grosse Unterbestände beklagt (hatte).

ten und andererseits auch dazu, dass das GWK draussen «im Feld» arbeite, während die Polizei immer mehr am Schreibtisch die Fälle abschliessen müsse.

Trotz der Kritik sind sich alle Befragten aus den Kantonen mit den Interviewten aus EZV und GWK einig, wonach die Zusammenarbeit insgesamt einen Nutzen für die Sicherheit bringt.

A 7.3.2.2 Doppelspurigkeiten

Wie oben erwähnt, sind zahlreiche Kantonsvertreter der Meinung, in der aktuellen Situation würde es zu viele Friktionen und Doppelspurigkeiten geben. Zahlreiche Kantonsvertreter haben den Eindruck, das GWK suche nach neuen Aufgaben und habe auch die Ressourcen dafür. Diese Befragten sind ebenfalls klar der Meinung, das GWK wolle sich in Richtung Bundespolizei entwickeln und führen dafür verschiedene Indizien an¹⁴⁵.

Diese Entwicklung wird von einer Mehrheit der Befragten kritisch betrachtet. Die Präsenz von zwei uniformierten Korps mit ähnlichem Aufgabenbereich führe zu Schnittstellenproblemen und Doppelspurigkeiten. Einzelne Befragte wollen die Entwicklung des GWK in Richtung einer Polizei hingegen nicht von vornherein als schlecht bewerten. Die Befragten halten es aber für ein Problem, dass dieser Prozess quasi heimlich vor sich geht (versteckte Strategie) und halten es für unbedingt notwendig, dass darüber auf der politischen Ebene debattiert und entschieden wird. Je nach Haltung bezüglich dieser vermuteten Entwicklung des GWK Richtung Bundespolizei unterscheiden sich auch die Vorschläge der Kantonsvertreter, wie dieser Situation Rechnung zu tragen sei. In einem Kanton will man die Schnittstellenprobleme entschärfen, indem man dem GWK weitere Kompetenzen überträgt, so dass es mehr Aufgaben eigenständig erledigen kann. Einige Befragte aus anderen Kantonen halten dagegen das Prinzip «ein Chef, ein Raum, ein Auftrag» hoch und schlagen vor, das GWK in die kantonalen Polizeikorps zu integrieren.

¹⁴⁵ Verschiedentlich erwähnt wurde der Aufbau eigener Ordnungsdienstkompetenzen beim GWK, die Rekrutierung und Besetzung von Schlüsselpositionen im GWK mit ehemaligen Polizisten (v.a. aus dem Bereich der Sonderoperationskräfte) und der geplante Aufbau von eigenen Identifikationszentren des GWK, in denen es selber DNA-Analysen machen und biometrische Daten verarbeiten könnte.

A 8 Zusammenarbeit GWK–Armee

Analog des Kapitels zur Zusammenarbeit GWK–Kantone wird hier zuerst die Zusammenarbeit beschrieben (Kapitel A 8.1) und anschliessend die Bewertung durch die befragten Personen von VBS, Armee und GWK dargelegt (Kapitel A 8.2).

A 8.1 Beschreibung der Zusammenarbeit

A 8.1.1 Entstehung und Grundlagen der Zusammenarbeit

Im Unterschied zur Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen ist das GWK hier weniger in der Rolle des Unterstützers/Dienstleisters, sondern vielmehr in der Rolle des Unterstützten. Als 1997 eine Zunahme der illegalen Migration festgestellt wurde, haben Bundesrat und Parlament entschieden, das GWK durch Angehörige des Militärs zu unterstützen. Aufgrund der Sicherheitssituation an der Landesgrenze und der ungenügenden Eigenmittel des GWK wurden die Voraussetzungen für einen Assistenzdienst der Armee gemäss Artikel 67 MG als erfüllt angesehen. 1998 wurde dieser Einsatz – LITHOS genannt – ausgedehnt und dann vom Parlament mehrmals verlängert. 2007 hat das Parlament zum letzten Mal bekräftigt, dass es die Unterstützung der Armee für das GWK weiterhin für notwendig hält und den Einsatz für eine weitere Periode von vier Jahren verlängert (2008–2012).

Die Zusammenarbeit zwischen VBS und EFD, welche neben der personellen Unterstützung des GWK durch Armeeangehörige noch verschiedene andere Leistungen umfasst, wird durch eine Rahmenvereinbarung geregelt. Diese definiert die wesentlichen Leistungen und Verantwortlichkeiten und wurde zuletzt 2008 erneuert. Die Details bezüglich der personellen Unterstützung im Rahmen von LITHOS werden in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Führungsstab der Armee (FST A) und dem Kommando GWK geregelt. In der Beilage 1 zu dieser Vereinbarung wird schliesslich konkret die Höhe der personellen Unterstützung festgelegt, d. h. die Anzahl Angehörige der Militärischen Sicherheit (AdMilSich), die das GWK unterstützen. Die Beilage 1 wird jedes Jahr bzw. bei Bedarf angepasst. Für das Jahr 2010 hat die Armee die personelle Unterstützung im Rahmen von LITHOS gegen den Willen des GWK halbiert (50 statt 100 AdMilSich).

Neben der Unterstützung im Rahmen von LITHOS läuft seit 2007 auch ein Pilotprojekt, bei dem das GWK durch Infanterie-Durchdiener unterstützt wird und diese dazu spezifisch ausgebildet. Das Projekt war vorerst befristet bis 2009, wird aber ebenfalls durch die Rahmenvereinbarung sowie eine separate Leistungsvereinbarung geregelt.

A 8.1.2

Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit

Die Unterstützung des GWK durch die Armee beruht auf einem Entscheid des Parlaments, sie ist daher klar politisch gewollt und gesteuert. Zusammen mit anderen subsidiären Einsätzen der Armee¹⁴⁶ wurde die Unterstützung des GWK durch Angehörige der MilSich 2007 im Parlament diskutiert und verlängert. In der Botschaft zum dazugehörigen Bundesbeschluss wird festgehalten, dass das GWK trotz Schengen weiterhin seine Kernaufgaben an der Grenze wahrzunehmen habe und zugleich nationale Ersatzmassnahmen gemäss den Vereinbarungen mit den Kantonen umsetzen müsse. Als weitere Herausforderung für das GWK wurde auch die Fussball-Europameisterschaft betrachtet. Die Botschaft hält fest, dass nicht davon auszugehen sei, dass das GWK in näherer Zukunft mehr Eigenmittel erhalte und dass daher die Unterstützung durch die AdMilSich weiterhin notwendig sei. Das Parlament ist der Argumentation des Bundesrates mit grosser Mehrheit gefolgt. In der Botschaft selber sowie Bundesratsbeschluss, der in der Botschaft zitiert wird, wird auch der Mittelumfang für den Einsatz LITHOS festgelegt. Wie im Kapitel zu den normativen Vorgaben erwähnt, sind diese Vorgaben nicht ganz kohärent (siehe Kapitel A 3.2.4), aber insgesamt ist der Rahmen der Zusammenarbeit durch den Bundesbeschluss vorgegeben.

Die Unterstützungsleistungen der Armee zugunsten des GWK werden mit einer Rahmenvereinbarung zwischen dem VBS (vertreten durch den Chef der Armee) und dem EFD (vertreten durch den Oberzolldirektor) geregelt. Diese definiert die verschiedenen Leistungen, welche die Armee zugunsten des GWK erbringt¹⁴⁷, sowie die wesentlichen Verantwortlichkeiten und Prozesse. Dabei wird auch festgehalten, dass die Armee dem GWK für diese Leistungen keine Kosten verrechnet. Das GWK hat aber die Spesen für die Verpflegung und Unterkunft der Armeeingehörigen sowie deren Entschädigungen für Nacht- und Sonntagsarbeit zu übernehmen.

Für die einzelnen Unterstützungsleistungen gibt es dann jeweils eine Leistungsvereinbarung zwischen dem FST A und dem Kommando GWK, welche den Einsatz detaillierter regeln. In der LITHOS-Leistungsvereinbarung wird neben der genauen Umschreibung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Abläufen in der Beilage 1 schliesslich die konkrete Zuteilung der AdMilSich auf die Grenzwachregionen festgehalten. Diese Zuteilung wird jedes Jahr angepasst. Gemäss Artikel 3 der Leistungsvereinbarung können das Kommando GWK und das Kommando MilSich in Ausnahmefällen und nach gegenseitiger Absprache von dieser Zuteilung abweichen, der FST A ist darüber zu informieren. Die Leistungsvereinbarung zum Pilotprojekt Durchdiener hält ebenfalls Einsatzbedingungen und Verantwortlichkeiten fest. Der FST A ist demnach zuständig für die Rekrutierung der DD und übernimmt deren Entschädigung (Sold) und die Verpflegungskosten. Das GWK ist verantwortlich für die Ausbildung der DD (zusammen mit den GWK-Aspiranten) und stellt ihnen Unterkunft, Ausrüstung und Uniform zur Verfügung.

¹⁴⁶ Einsatz der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden bei der Botschaftsbewachung (Einsatz AMBA CENTRO) und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (Einsatz TIGER/FOX).

¹⁴⁷ Neben der personellen Unterstützung des GWK durch Armeeingehörige erbringt die Armee auch Leistungen im Bereich Lufttransport und Überwachung zuhanden des GWK (Einsatz von Transporthelikoptern oder -flugzeugen, Einsätze von Drohnen und Helikoptern zur Überwachung des Grenzraums). Der vorliegende Bericht beschränkt sich aber auf die Analyse der Unterstützungsdienste personeller Art.

Über die Zusammenarbeit zwischen dem FST A und dem Kommando GWK wird jährlich ein Einsatzbericht zuhanden des Chefs der Armee und des Oberzolldirektors erstellt. Dieser enthält eine kurze Bilanz und Bewertung der Zusammenarbeit in den verschiedenen Bereichen (neben LITHOS und Pilotprojekt DD noch Drohnen, Lufttransport und Logistik). Er reflektiert auch kurz wesentliche Probleme und gibt einen Ausblick auf zukünftige Herausforderungen. Während des Jahres wird die Zusammenarbeit ausserdem durch den Stabschef der MilSich sowie die Stabschefin des GWK begleitet (Monitoring) und an regelmässigen Sitzungen besprochen. Für den Pilotversuch, der von einer Projektgruppe begleitet wird, gibt es ausserdem noch spezifische Zwischenberichte.

Auf Seiten des VBS bzw. der Armee liegt die Verantwortung für die Steuerung der Zusammenarbeit vor allem beim FST A. Dieser erhält allerdings gewisse Leitlinien und insbesondere finanzielle Vorgaben vom Departement. Auf einer solchen Vorgabe beruht auch die oben angesprochene Reduktion der Unterstützung im Rahmen von LITHOS: Das Departement hat gesehen, dass die Armee und insbesondere die MilSich viele Dienstleistungen zugunsten Dritter erbringt. Dem FST A, welchem die MilSich unterstellt ist, wurde daher die Vorgabe gemacht, in diesem Bereich 50 Stellen einzusparen. Der FST A hat daraufhin die Dienstleistungen überprüft und ist zum Schluss gekommen, dass aufgrund der Vereinbarungen mit Dritten nur im Bereich Unterstützung des GWK Handlungsspielraum für eine Reduktion bestand. Der Chef der Armee hat diesen Entscheid bestätigt. Sowohl auf Seiten der Armee als auch auf Seiten von EZV bzw. GWK wurden die jeweiligen Departementsvorsteher über diesen Entscheid informiert. In seiner Antwort auf eine Anfrage des Vorstehers EFD hat der Departementschef VBS den Entscheid begründet und bestätigt¹⁴⁸.

Gemäss Aussagen der Befragten aus dem Departement VBS und dem FST A wurde der Departementsvorsteher über diesen Beschluss auch darum informiert, weil der Entscheid zu Diskussionen auf der politischen Ebene habe führen können.

Grundsätzlich ist auf Seiten der Armee jedoch der FST A verantwortlich für die Steuerung der Zusammenarbeit. Der FST A handelt die Leistungsvereinbarungen mit dem Kommando GWK aus. Die MilSich wird für die Zusammenarbeit im Rahmen von LITHOS einbezogen. Das Kommando der MilSich verhandelt mit dem GWK über die konkrete Aufteilung der AdMilSich auf die Grenzwachregionen (Beilage 1 der Leistungsvereinbarung) und ist verantwortlich für die Umsetzung der Zusammenarbeit. Beim Pilotprojekt Durchdiener ist die MilSich dagegen gar nicht involviert.

Auf Seiten des EFD trägt grundsätzlich das Department die Verantwortung für die Rahmenvereinbarung und muss dazu beim VBS jeweils einen Antrag auf Verlängerung der Unterstützung verlangen (alle vier Jahre). Die Rahmenvereinbarung und die Leistungsvereinbarungen werden aber konkret vom Kommando und dem Stab GWK ausgehandelt. Der Oberzolldirektor unterzeichnet die Rahmenvereinbarung als Vertretung des EFD, während die konkreten Leistungsvereinbarungen durch den Kommandanten GWK abgeschlossen werden können. Die effektive Umsetzung der Zusammenarbeit findet schliesslich in den Grenzwachregionen unter der Leitung der regionalen Grenzwachkommandanten statt. Die AdMilSich nehmen dort primär

¹⁴⁸ Schreiben vom 28.02.2010 vom Chef VBS an den Vorsteher EFD.

Aufgaben im Sicherheitsbereich wahr, wobei darauf geachtet wird, dass es keine Überschneidungen zu den originären Aufgaben der MilSich gibt¹⁴⁹.

Wie in der Rahmenvereinbarung und in den Leistungsvereinbarungen geregelt, werden die Leistungen der Armee zugunsten des GWK nicht verrechnet. Die Kosten für LITHOS und das Pilotprojekt DD sind für die Armee im Wesentlichen die Lohnkosten (bzw. der Sold für die Durchdiener); diese belaufen sich gemäss den Befragten aus dem VBS auf ungefähr 10 Mio. Franken im Jahr¹⁵⁰. Das GWK trägt aber einen Teil der Kosten, da es die Zusatzkosten für die Einsätze der Armeeingehörigen trägt (Unterkunft, Verpflegung, Ausrüstung).

A 8.2 Beurteilung der Zusammenarbeit GWK–Armee

A 8.2.1 Steuerung und Umsetzung

A 8.2.1.1 Beurteilung Steuerung der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit von GWK und Armee ist im Wesentlichen durch einen Entscheid des Parlaments bestimmt. Zusammen mit anderen subsidiären Einsätzen der Armee¹⁵¹ wurde die Unterstützung des GWK durch Angehörige der MilSich 2007 im Parlament diskutiert und verlängert. In der Botschaft selber sowie in der Botschaft zitierten Bundesratsbeschluss wird der Mittelumfang für den Einsatz LITHOS festgelegt.

Die Befragten von Seiten VBS und EFD beurteilen den Beschluss insgesamt als zweckmässig. Die Festlegung des Mittelumfangs bzw. konkret der Anzahl Personen der Militärischen Sicherheit (AdMilSich), welche das GWK unterstützen, empfinden die Befragten nicht als Übersteuerung. Sie erachten es als sinnvoll, wenn Entscheide über subsidiäre Einsätze und den Mittelumfang auf der politischen Ebene getroffen werden. Kritischer sind die Befragten beider Seiten aber bezüglich der Klarheit und Eindeutigkeit des Parlamentsbeschlusses. Wie im Kapitel zu den normativen Vorgaben erwähnt, sind Vorgaben bezüglich der Anzahl AdMilSich und der Entscheidungskompetenzen nicht ganz klar (siehe Kapitel A 3.2.4).

Die personelle Unterstützung des GWK durch die Armee wird durch eine Rahmenvereinbarung und schliesslich durch zwei Leistungsvereinbarungen (LITHOS und Pilotprojekt DD) geregelt. Diese werden vom FST A gemäss den Vorgaben vom Department mit dem GWK ausgehandelt. Die Befragten von Seiten der Armee erachten diese Steuerung als gut und zweckmässig.

Von Seiten des Kommando GWK wird dagegen die Rolle des FST A im Projekt LITHOS kritisch bewertet. Weil die Vereinbarungen nicht direkt mit der MilSich getroffen werden könnten, würden die Verhandlungen schwieriger und vor allem schwerfälliger. Aber der FST A wolle nicht, dass man direkt mit dem Leistungser-

¹⁴⁹ So werden die AdMilSich beispielsweise nicht für Kontrollen in Zügen eingesetzt, weil die MilSich dort auch eigene Aufgaben, konkret die Kontrolle der Disziplin der Armeeingehörigen, wahrzunehmen hat.

¹⁵⁰ Diese Zahl ist eine Schätzung (100 AdMilSich mit durchschnittlichen Lohnkosten von 100 000 Franken). Genauere Zahlen konnten der PVK nicht zur Verfügung gestellt werden. Der geschätzte Betrag verkleinert sich aufgrund der Reduktion der personellen Unterstützung ab 2010 um die Hälfte auf ungefähr 5 Mio. Franken jährlich.

¹⁵¹ Botschaftsbewachung und Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr.

bringer, also der AdMilSich diskutiere. Das GWK kritisiert auch, dass die Zusammenarbeit zwar politisch beschlossen und durch Rahmenvertrag und Leistungsvereinbarung geregelt sei, dass aber faktisch die Armee bzw. der FST A allein entscheiden könne. Diese Kritik bezieht sich auf die Reduktion der Unterstützung, welche der FST A zusammen mit dem Chef der Armee beschlossen hat. Diese Entscheidung ist nach Ansicht von EZV und GWK nicht stufengerecht. Eine so drastische Massnahme müsste politisch entschieden werden. Diese Kritik widerspiegelt das Grundproblem der unklaren Formulierungen im Bundesbeschluss bzw. der Botschaft dazu (siehe Kapitel A 3.2.4). Das Problem wurde von sämtlichen Befragten von Seiten GWK und Armee bestätigt.

Über die Zusammenarbeit zwischen dem FST A und dem GWK wird jährlich ein Einsatzbericht zuhanden des Chefs der Armee und des Oberzolldirektors erstellt. Diesen beurteilen die Befragten als sinnvoll und zweckmässig, weil er kurz die wesentlichen Probleme sowie kommenden Herausforderungen thematisiere.

A 8.2.1.2 Beurteilung der Zusammenarbeitsvereinbarungen

Die beiden Leistungsvereinbarungen werden von den Befragten auf beiden Seiten als klar und zweckmässig bewertet. Die Regelungen bezüglich Aufgaben, Einsatzbedingungen und Verantwortlichen seien klar und eindeutig. Die Ausnahme bilden die beiden bereits erwähnten Ausnahmen (Anzahl AdMilSich und Entscheidkompetenzen) in der Botschaft zum Bundesbeschluss. Zudem sei auch genau geregelt, welche Einheit welche Kosten übernehmen müsse.

A 8.2.1.3 Beurteilung der Umsetzung der Zusammenarbeit

Insgesamt sind die Befragten von Seiten GWK und von Seiten Armee der Meinung, die Umsetzung der Zusammenarbeit klappe sehr gut. Grössere Probleme seien keine vorhanden. Einige Befragte von Seiten der Armee bemängeln aber, dass es bei der Umsetzung in den Regionen gewisse Unterschiede geben könne hinsichtlich der Aufgaben der AdMilSich bzw. dass die AdMilSich teilweise zu stark in den Bereichen Administration und/oder Logistik eingesetzt und gewissermassen als «Handlanger» begriffen würden.

Das GWK ist sich dieser Problematik bewusst. Von Seiten Kommando GWK wird aber festgehalten, dass die Aufgaben der AdMilSich auch davon abhängen, wie lange die Leute beim GWK seien und wie viel Erfahrung sie im Aufgabenbereich des GWK schon hätten. Ein AdMilSich, der immer wieder und/oder für längere Zeit beim GWK ist, könne natürlich interessantere Aufgaben übernehmen als jemand, der nur einmal einen 5-Tages-Einsatz leiste.

A 8.2.2

Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit

A 8.2.2.1

Kosten/Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit

Bezüglich Kosten und Nutzen der Zusammenarbeit im Rahmen von LITHOS sind sich alle Befragten in zwei Punkten einig: Erstens sei die Zusammenarbeit aus Sicherheitsüberlegungen grundsätzlich sinnvoll und nützlich, da die Leute Einblick in andere Bereiche bekämen und Erfahrungen sammeln könnten. Zweitens sei auch klar, dass in diesem Fall das GWK einen grösseren Nutzen habe als die Armee, welche die wesentlichen Kosten trägt; dies sei politisch so gewollt. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für das Pilotprojekt Durchdiener.

Die Befragten von Seiten GWK im Kommando und in den Regionen sowie die Vertreter der Gewerkschaft garaNto hielten alle fest, dass die Unterstützung der Grenzwächter durch Angehörige der MilSich sehr wichtig und in einigen Regionen geradezu unabdingbar sei. Ebenso klar war für sie aber, dass diese Massnahme nur eine zweitbeste Lösung sei und dass eine Aufstockung der personellen Ressourcen des GWK die bessere und effizientere Lösung wäre. Diese Meinung wird von den Befragten von Seiten der Armee nicht bestritten. Einige Befragte aus dem VBS sind daher der Meinung, dass man nicht die Einsätze weiterführen und ein kompliziertes Abrechnungssystem einführen wolle, sondern dass man gegen Ende der aktuellen Phase den LITHOS-Einsatz grundsätzlich überdenken und gegebenenfalls über eine Aufstockung des GWK bzw. einen Stellentransfer diskutieren müsse¹⁵². Bisher wurde das Projekt vom Parlament nie ernsthaft hinterfragt; es existieren keine Kosten-Nutzen-Studien oder Evaluationen dazu.

Die Beurteilung des Einsatzes LITHOS insgesamt durch die Befragten von Seiten VBS und Armee ist durchzogen. Das Departement und der FST A betonen die hohe Belastung der MilSich durch LITHOS (und subsidiäre Einsätze generell), man müsse solche Dienstleistungen in Zeiten angespannter Finanzen überdenken und womöglich einschränken. Für die Befragten ist klar, dass das Militär gewisse Reserven hat und im Bedarfsfall anderen Einheiten im Bereich innere Sicherheit helfen soll. Aber sie erachten es als Problem, dass solche Einsätze wie im Fall LITHOS gewissermassen zu einem «Providurium» werden. Die MilSich beurteilt die Zusammenarbeit mit dem GWK etwas weniger kritisch. Sie profitiere selber, weil sie ihren Leuten interessante Einsätze bieten könne. Die MilSich habe zudem auch eine Art Reservefunktion für die Armee. Damit diese Reserven nicht gewissermassen brach lägen, seien solche subsidiären Einsätze sinnvoll und nötig. Gemäss MilSich könnten bei Bedarf die AdMilSich schnell von diesen Einsätzen abgezogen und anderweitig eingesetzt werden. Die Meinung der MilSich wurde von Seiten des Departements und des FST A dahingehend interpretiert, dass die Einsätze für die AdMilSich zwar tatsächlich interessant seien, dass sie aber natürlich auch als Möglichkeit gesehen würden, den Einsatz- und Einflussbereich zu vergrössern.

Interessant sind die Aussagen von Befragten auf Stufe FST A und MilSich, welche angeben, dass Schengen zwar die Zusammenarbeit der Armee mit dem GWK nicht verändert habe, dass man aber den Eindruck habe, dass das GWK seine Rolle nach Inkrafttreten von Schengen noch suche. Es bestehe eine gewisse Diskrepanz zwischen der Sicht des Kommandos GWK, welche stets betone, dass Schengen für das GWK nichts geändert habe und Rückmeldungen von AdMilSich, die beim GWK im

¹⁵² Vorstösse in diese Richtung gab es bereits, diese wurden aber jeweils abgelehnt.

Einsatz standen und angeben, dass GWK übernehme nun teilweise andere Aufgaben.

Der Nutzen des Pilotprojekts Durchdiener wird von beiden Seiten als nicht sehr hoch angesehen, aber zugleich seien Aufwand und Kosten verhältnismässig tief. Von Seiten der Armee hat man sich eine Entlastung der AdMilSich durch die Durchdiener erhofft; diese ist allerdings sehr gering, da sich das GWK dagegen wehrt, die Durchdiener dem Kontingent der AdMilSich anzurechnen. Der Schlussbericht des FST A zum Pilotprojekt hält daher fest, dass das Hauptziel des Versuchs – nämlich die Entlastung der MilSich – nicht erreicht worden sei. Der Nutzen für die Armee liegt daher vor allem darin, dass man den Rekruten bzw. Durchdienern ein interessantes Ausbildungs- und Arbeitsangebot machen könne. Allerdings befürchtet man beim FST A, dass dieses Projekt auch bei anderen Einheiten Begehrlichkeiten nach ähnlichen Lösungen wecken könnte.

Die Befragten des GWK aus den Regionen und dem Kommando in Bern geben ebenfalls an, dass die Durchdiener keine wesentliche Entlastung für die Grenzwächter darstellen. Dies liege daran, dass die Durchdiener etwa zwei Drittel ihrer Zeit beim GWK in Ausbildung verbringen und nur gegen Ende der Ausbildung ein Drittel ihrer Zeit im Einsatz sind. Für das GWK lohne sich das Projekt bzw. der Ausbildungsaufwand daher nur, wenn die Durchdiener oder zumindest ein wesentlicher Teil davon später beim GWK bleiben wollen. Der Nutzen liegt deshalb nicht in einer Entlastung, sondern man erhofft sich beim GWK vor allem einen Werbe- und Rekrutierungseffekt. Dieser ist allerdings auch nicht so hoch wie erwartet und die angestrebten Ziele wurden weit verfehlt. Denn gemäss Schlussbericht zum Pilotprojekt DD haben in den drei Versuchsjahren gesamthaft 24 Durchdiener ihren Einsatz beim GWK absolviert (statt der erhoffen 100¹⁵³), davon haben aber immerhin 17 anschliessend einen Vertrag beim GWK unterzeichnet.

A 8.2.2.2 Doppelspurigkeiten

Im Unterschied zur Zusammenarbeit GWK–Kantone bestehen bei der Zusammenarbeit GWK–Armee gemäss den Befragten keine wesentlichen Schnittstellenprobleme oder Doppelspurigkeiten. Faktisch handle es sich im Feld nicht um eine Zusammenarbeit, denn die AdMilSich seien bei ihren Einsätzen dem GWK unterstellt. Sie würden daher wie Grenzwächter agieren und dieselben Aufgaben wie diese wahrnehmen.

In den Bereichen, wo es Abgrenzungsprobleme geben könnte, weil sich die Aufgabenbereiche von GWK und MilSich überschneiden würden, wie etwa bei Zugskontrollen¹⁵⁴, werden die AdMilSich gemäss dem Kommando GWK bewusst nicht eingesetzt.

¹⁵³ Die Armee wollte 100 DD rekrutieren, welche dem Anforderungsprofil des GWK entsprechen, das GWK führt dann noch einmal eine Selektion durch.

¹⁵⁴ Das GWK nimmt in den Zügen Zoll- und fremdenpolizeiliche Aufgaben wahr. Die MilSich ist verantwortlich für die Disziplin der Armeeangehörigen und macht dazu auch Zugskontrollen.

Abkürzungsverzeichnis

AdMilSich	Angehörige der Militärischen Sicherheit
AG	Aargau
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BS	Basel-Stadt
DD	Durchdiener
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
EP	Entlastungsprogramm
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FST A	Führungsstab der Armee
GE	Genf
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
HA	Hauptabteilung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
Kdo	Kommando
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
LA	Leistungsauftrag
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LV	Leistungsvereinbarung
MAR	Mobile Auto-Revision
MilSich	Militärische Sicherheit
NPM	New Public Management
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
OD	Ordnungsdienst
OV-EFD	Organisationsverordnung EFD vom 11. Dezember 2000 (SR 172.215.1)
OZD	Oberzolldirektion
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SG	St. Gallen

SIS	Schengener Informationssystem (europaweites Fahndungsinformationssystem)
SOFO	Sonderformation
SR	Systematische Rechtssammlung
TG	Thurgau
TI	Tessin
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEMZ	Verordnung vom 8. Dezember 1997 über den Einsatz militärischer Mittel für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten, SR 513.74
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)
ZV	Zollverordnung vom 1. November 2006, SR 631.01
ZV-EFD	Zollverordnung des EFD vom 4. April 2007, SR 631.011
ZV-EZV	Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007, SR 631.013

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Für das Verzeichnis der Literatur, Materialien und Dokumente verweisen wir auf den Bericht.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Für das Verzeichnis interviewten Personen verweisen wir auf den Bericht.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Céline Anderegg, PVK (Projektleitung)

Nicolas Grosjean, PVK (Wissenschaftliche Mitarbeit)

Yvonne Kaufmann, econcept AG (externe Expertin, Projektleitung econcept AG)

Ladina Rageth, Projektteam econcept AG

Maud Krafft, Projektteam econcept AG

Matthias Peters, Projektteam econcept AG

Dank

Die PVK dankt den beteiligten Dienststellen des Bundes und den beteiligten Kantonen für das entgegengebrachte Vertrauen. Unser Dank geht an alle Personen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, die sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt haben. Ein spezieller Dank geht an Frau Yvonne Kaufmann, econcept AG, welche mit ihrem Team wesentliche Teile der Untersuchung durchgeführt und die Berichterstattung massgebend unterstützt hat.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch