

**Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung:
Strategische Führung,
Aufgaben- und Ressourcenmanagement**

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden
der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 11. Juni 2010

Das Wichtigste in Kürze

Nachdem in Politik und Medien in den vergangenen Jahren verschiedentlich über Probleme in der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und insbesondere im Grenzwachtkorps (GWK) berichtet wurde, haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der EZV beauftragt. Diese beurteilt erstens die strategische und operative Steuerung der EZV. Zweitens fokussiert sie auf die Zusammenarbeit und Schnittstellen der EZV und des GWK mit anderen Akteuren, namentlich mit den kantonalen Sicherheitsorganen und der Armee.

Die vorliegenden Erkenntnisse beruhen auf einer Analyse der relevanten Dokumente und Unterlagen und vor allem auch auf über 50 Interviews mit Verantwortlichen von Zollverwaltung, Finanzdepartement und externen Partnern. Die PVK wurde bei ihrer Arbeit von einem Team der econcept AG unter der Leitung von Frau Yvonne Kaufmann unterstützt.

Die EZV sorgt mit ihren über 4000 Angestellten für etwa ein Drittel der jährlichen Einnahmen des Bundes. Neben dem zivilen Zoll, der vor allem klassische Zoll- und Wirtschaftsaufgaben erfüllt, gehört das bewaffnete GWK zur EZV, das ausser den Zollaufgaben auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Die EZV vollzieht nebst dem Zollgesetz Bestimmungen aus etwa 150 weiteren Erlassen und muss dabei immer wieder neue Aufgaben übernehmen.

In diesem komplexen Aufgabenfeld hat die EZV in den letzten Jahren grosse Veränderungen des Umfelds (z. B. die Umsetzung des Schengen-Abkommens) ebenso wie interne Neustrukturierungen und Personalreduktionen ohne grössere Friktionen gemeistert. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die EZV über ein konzeptionell vollständiges Steuerungsmodell verfügt, welches den Grundsätzen der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung entspricht. EZV und GWK arbeiten eng mit anderen Akteuren im Bereich innere Sicherheit zusammen, insbesondere mit der Armee und den Kantonen. Die Zusammenarbeit GWK-Kantone wurde im Rahmen der Schengen-Umsetzung neu diskutiert und vertraglich geregelt.

Die Evaluation hat aber auch gezeigt, dass es sowohl bei der Steuerung als auch bei der Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren im Sicherheitsbereich noch wesentliche Schwachpunkte gibt. So ist das vorhandene Führungs- und Steuerungsmodell zwar zweckmässig konzipiert, aber bei der Umsetzung werden notwendige Bedingungen für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung nicht erfüllt. Besonders kritisch ist dabei die fehlende Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen, welche sich sowohl in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen als auch in der Berichterstattung zeigt. Weder werden in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen die Ressourcen für die einzelnen Aufgaben festgehalten (Soll), noch sind die tatsächlich eingesetzten Ressourcen pro Aufgabe bekannt (Ist). Somit fehlen grundlegende Informationen für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung, sowohl für die strategische Steuerung durch Parlament und Departement wie auch für das EZV-interne Aufgaben- und Ressourcenmanagement. Die Steuerung der EZV entspricht im Wesentlichen nach wie vor der traditionellen Inputsteuerung: Die

*personellen und finanziellen Ressourcen werden der Organisationseinheiten zuge-
teilt und nicht den geforderten Leistungen (oder Wirkungen).*

Die PVK hat aber auch festgestellt, dass die Steuerungsmöglichkeiten der EZV durch die Festlegung eines GWK-Mindestbestands im Schengen-Bundesbeschluss wesentlich eingeschränkt sind. Dieser Beschluss des Parlaments hat dazu geführt, dass der zivile Bereich der EZV im Rahmen der Entlastungsprogramme der vergangenen Jahre gegenüber dem GWK überproportional Personal abbauen musste. Die Festlegung der Stellenzahl einer einzelnen Abteilung einer Bundesstelle durch das Parlament widerspricht den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und ist als Übersteuerung zu beurteilen.

Weiter hat sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit – insbesondere zwischen GWK und Kantonen – «im Feld» zwar grundsätzlich funktioniert, dass aber die Zuständigkeiten und Aufgaben nicht vollständig geklärt sind. Zudem wurde deutlich, dass die EZV und das GWK die Kantone bzw. deren Polizeikorps zunehmend auch bei deren originären Tätigkeiten unterstützen, ohne dafür abgegolten zu werden. Der entsprechende Aufwand wird zwar von der EZV und vom GWK bisher nicht erhoben, aber Schätzungen der befragten Personen in den Grenzwachregionen zeigen, dass dieser nicht vernachlässigbar ist. Es ist klar, dass die Zusammenarbeit von GWK und Kantonen einer Nicht-Kooperation vorzuziehen ist. Klar ist aber auch, dass das GWK bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben (sicherheitspolizeiliche und Zollaufgaben) heute vermehrt hinter der Grenze und damit im gleichen Raum agiert wie die kantonalen Polizeikorps und dass die Aufgaben des GWK nicht immer klar von den Aufgaben der Polizei abgrenzbar sind. Damit sind Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsprobleme zumindest plausibel. Diese Erkenntnis führt zur grundsätzlichen Frage, ob die heutigen Strukturen im Bereich innere Sicherheit noch zweckmässig sind.

Für die Beantwortung dieser Frage wie auch für eine wirkliche leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung fehlen aber gegenwärtig die notwendigen Informationen über Kosten der Aufgaben der EZV und über deren Dienstleistungen zuhanden der Kantone. Erst wenn diese Daten vorliegen, kann über die Aufgaben und die dafür notwendigen Personalbestände einzelner Organisationen diskutiert werden.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	1924
Abkürzungsverzeichnis	1928
1 Einleitung	1929
1.1 Ausgangslage und Fragestellung	1929
1.2 Untersuchungsanlage und methodisches Vorgehen	1930
2 Untersuchungsobjekt und Kontext	1931
2.1 Eidgenössische Zollverwaltung	1931
2.2 Umfeld der EZV	1933
2.2.1 Entlastungsprogramme 2003 und 2004 als Folge der Schuldenbremse	1933
2.2.2 Reorganisation des GWK («Innova»)	1935
2.2.3 Schengen-Abkommen	1937
3 Normative Vorgaben	1937
3.1 Beschreibung der normativen Vorgaben	1937
3.2 Fragestellung und Bewertungsgrundlagen	1939
3.3 Bewertung der normativen Vorgaben und Rahmenbedingungen	1939
4 Steuerung	1944
4.1 Beschreibung des Steuerungskreislaufs	1944
4.2 Fragestellung und Bewertungsgrundlagen	1946
4.3 Bewertung der strategischen Steuerung	1947
4.3.1 Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse	1947
4.3.1.1 Bewertung der Instrumentenpalette	1947
4.3.1.2 Bewertung der Leistungsaufträge	1948
4.3.1.3 Zweckmässigkeit des Berichtswesens	1949
4.3.1.4 Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen	1950
4.3.1.5 Gesamtbewertung	1951
4.3.2 Steuerung der EZV durch das Parlament und das Departement	1952
4.3.2.1 Bewertung der Steuerung des Departments	1952
4.3.2.2 Bewertung der Steuerung des Parlaments	1954
4.3.2.3 Gesamtbewertung	1954
4.4 Bewertung der operativen Steuerung	1956
4.4.1 Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse	1956
4.4.1.1 Bewertung der Instrumentenpalette	1956
4.4.1.2 Bewertung der Leistungsvereinbarungen	1956
4.4.1.3 Bewertung des Berichtswesens	1957
4.4.1.4 Gesamtbewertung	1958
4.4.2 Personalsteuerung und -verteilung	1959
4.4.2.1 Personalsituation	1959
4.4.2.2 Personalverteilung	1960
4.4.2.3 Gesamtbewertung	1961

4.4.3 Ressourcensteuerung und -verteilung (ohne Personal)	1962
4.4.3.1 Ressourcensituation	1962
4.4.3.2 Ressourcensteuerung	1962
4.4.3.3 Gesamtbewertung	1963
5 Zusammenarbeit der EZV mit externen Partnern	1963
5.1 Beschreibung der Zusammenarbeit	1964
5.2 Fragestellung und Bewertungsgrundlagen	1964
5.3 Bewertung der Zusammenarbeit GKW–Kantone	1966
5.4 Bewertung der Zusammenarbeit GKW–Armee	1969
6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	1972
6.1 Normative Grundlagen	1972
6.2 Steuerung	1972
6.3 Zusammenarbeit mit externen Partnern	1974
6.4 Fazit	1975
Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis	1978
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	1984
Impressum	1987

Abkürzungsverzeichnis

AdMilSich	Angehörige der Militärischen Sicherheit
AG	Aargau
BS	Basel-Stadt
DD	Durchdiener
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
EP	Entlastungsprogramm
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FST A	Führungsstab der Armee
GE	Genf
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
HA	Hauptabteilung
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
MAR	Mobile Auto-Revision
MilSich	Militärische Sicherheit
NPM	New Public Management
OZD	Oberzolldirektion
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SG	St. Gallen
SIS	Schengener Informationssystem (europaweites Fahndungsinformationssystem)
SR	Systematische Rechtssammlung
TG	Thurgau
TI	Tessin
USIS	Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)

Bericht

Der vorliegende Bericht stellt die Untersuchungsergebnisse und die Bewertung ins Zentrum. Die ausführliche Beschreibung der bewerteten Themen und Prozesse, deren Beurteilung durch die Befragten sowie die theoretischen Grundlagen der Steuerungstheorie finden sich im Materialienband.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

In den vergangenen Jahren und auch während der Durchführung dieser Untersuchung berichteten Medien und Gewerkschaften immer wieder von Problemen bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und insbesondere beim Grenzwachtkorps (GWK). Diese betreffen einerseits die strategische Führung, die Personalbestände und das Ressourcenmanagement, andererseits wurde auch von Schnittstellenproblemen zwischen dem GWK und anderen Akteuren im Sicherheitsbereich berichtet.

Diese Probleme wurden in der parlamentarischen Diskussion aufgenommen. Insbesondere die Ressourcenknappheit und die Personalbestände waren wiederholt ein Thema; sie sind auch Gegenstand aktueller parlamentarischer Vorstösse¹.

Vor diesem Hintergrund hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) den Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) der eidgenössischen Räte eine Evaluation der strategischen Steuerung sowie des Aufgaben- und Ressourcenmanagements bei der EZV und insbesondere beim GWK vorgeschlagen. Die GPKs haben im Rahmen ihrer Jahresplanung am 23. Januar 2009 die Durchführung einer solchen Evaluation beschlossen.

Die Untersuchung sollte einerseits die strategische und operative Steuerung und andererseits die Zusammenarbeit des GWK mit externen Partnern beurteilen. Als Ausgangspunkt mussten in einem ersten Schritt zudem die gesetzlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen der EZV betrachtet werden. Konkret wurden die folgenden Hauptfragen formuliert:

1. *Sind die normativen Grundlagen für die EZV klar und zweckmässig?*
2. *Wie sind Steuerung und Controlling der EZV zu beurteilen? (strategische Steuerung der EZV sowie operative Steuerung innerhalb der EZV)*
3. *Wie ist die Zusammenarbeit der EZV und insbesondere des GWK mit externen Partnern (Kantone und Armee) zu beurteilen?*

Die Evaluation der EZV befasst sich im Grundsatz also mit drei Fragen bzw. Themenbereichen. Zuerst sollen die Rahmenbedingungen analysiert werden, d. h. die rechtlichen Grundlagen sowie weitere wichtige Vorgaben, welche den Spielraum für die Steuerung der EZV festlegen (Kap. 3). Die Analyse der Steuerung selber erfolgt in einem zweiten Schritt. Der Steuerungskreislauf umfasst einerseits die strategi-

¹ Motion Fehr: Aufstockung des Grenzwachtkorps und Besserstellung der Grenzwächter (08.3510), Postulat Fässler: Überprüfung der Stellenbestände beim Zoll (08.3513).

sche Steuerung (Kap. 4.3), andererseits die operative Steuerung und Umsetzung (Kap. 4.4). Der dritte Themenbereich befasst sich mit der Zusammenarbeit der EZV mit den ausgewählten externen Partnern (Kap. 5).

1.2 Untersuchungsanlage und methodisches Vorgehen

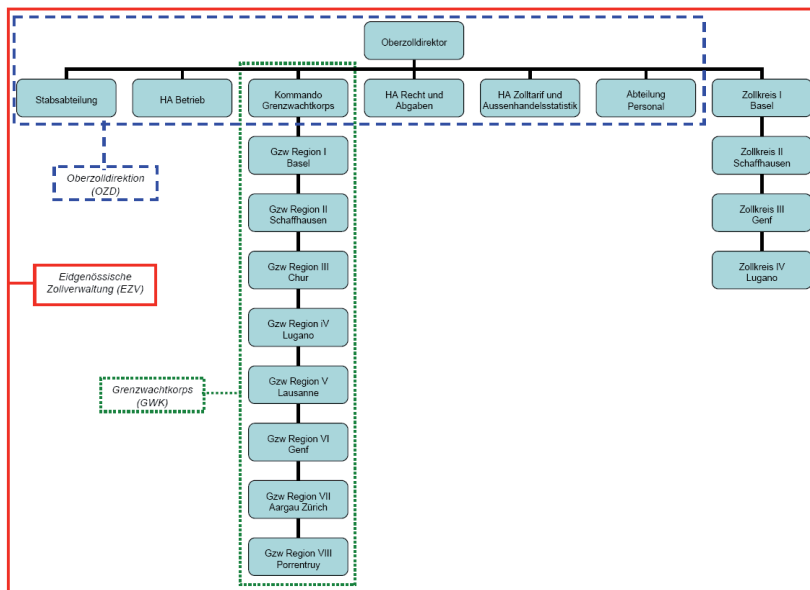
Die oben genannten Leitfragen wurden jeweils durch passende Unterfragen konkretisiert und operationalisiert. Dabei wurden die relevanten Variablen und Bewertungskriterien für die Beantwortung der Fragestellungen festgelegt. Zudem wurde definiert, auf welcher empirischen Basis die Fragestellungen beantwortet werden sollen. Als wesentliche Grundlage dienten dabei Interviews und Dokumentenanalysen:

- Insgesamt wurden im Rahmen der Evaluation 51 Interviews (mit insgesamt 65 Personen) durchgeführt, davon drei explorative Gespräche und 48 im Rahmen der eigentlichen Untersuchung.² Nebst drei Gesprächen im Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und 12 in der Oberzolldirektion in Bern wurden verantwortliche Personen in den Zollkreisen und Grenzwachregionen interviewt (18 Gespräche). Weiter wurden 15 Kantonsvertreter (neun Interviews)³ und fünf Personen von Seiten Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)/Armee befragt. Schliesslich fand ein Gespräch mit Vertretern der Gewerkschaft garaNto statt.
- Eine weitere Grundlage bildeten einschlägige Dokumente und Unterlagen der EZV.⁴ Die wichtigsten davon sind die gesetzlichen Grundlagen, die Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen sowie die dazugehörigen Rechenschaftsberichte der EZV, Strategiepapiere sowie die Vereinbarungen mit den externen Partnern.

Bezüglich der Untersuchung der Zusammenarbeit von EZV und GWK mit externen Partnern hat die zuständige Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) am 10. Juni 2009 entschieden, dass sich die Evaluation auf die Zusammenarbeit GKW–Armee⁵ und GKW–Kantone beschränken soll. Die Zusammenarbeit GKW–Kantone wurde einerseits generell und andererseits am Beispiel von fünf Kantonen im Detail betrachtet (AG, BS, GE, SG, TI). Eine Begründung

- 2 Die Interviews basierten auf einem Gesprächsleitfaden. Für die Gespräche in der Oberzolldirektion und im EFD, welche die Steuerungsprozesse und deren Bewertung betrafen, wurde eine Beschreibung dieser Prozesse (siehe Kap. A 5 und A 6 des Materialienbands) auf der Grundlage der Dokumentanalyse erstellt. Die Beschreibung wurde den Befragten im Vorfeld der Interviews zugestellt. Sie konnten im Gespräch auf Fehler oder Ergänzungen in der Beschreibung hinweisen.
- 3 Bei den Interviews in den Kantonen wurde auf Wunsch der befragten Personen teilweise auf Einzelgespräche verzichtet und die relevanten Personen wurden zusammen befragt.
- 4 Die EZV hat der PVK die Dokumente und Unterlagen zum grossen Teil wie verlangt und fristgerecht zugestellt. Einige relevante Dokumente erhielt die PVK jedoch erst mit den Rückmeldungen zum Berichtsentwurf.
- 5 Die Armee unterstützt das GWK sowohl personell als auch mit Material (Lufttransporte und -überwachung, Logistik). Aufgrund der Problemhinweise und der politischen Diskussion hat die Subkommission festgelegt, dass die Evaluation auf die personelle Zusammenarbeit fokussiert wird.

Organigramm der EZV



Quelle: EZV

Die EZV ist eines der grössten Bundesämter. Sie hatte Ende 2008 einen Stellenetat von 4389 Personen. Dieser ist als Folge der Entlastungsprogramme gegenüber dem Jahr 2003 um mehr als 400 Stellen gesunken (siehe Kap. 2.2.1 und 4.3.2).

Die Zollverwaltung sorgt jedes Jahr für etwa einen Drittel der Einnahmen der Bundeskasse. Gemäss Voranschlag generiert sie jährlich Fiskalerträge von etwa 10 Mia. Franken, den grössten Teil davon machen die Treibstoffabgaben aus. Weitere 10 Mia. Franken nimmt sie über Mehrwertsteuern bei der Einfuhr ein; diese erscheinen allerdings nicht in der Rechnung der EZV. Insgesamt liegen die durch die EZV jährlich erzielten Einnahmen also bei etwa 20 Mia. Franken. Die Gesamteinnahmen sind trotz Personalabbau von 2005 bis 2008 von 20,5 Mia. auf 23,7 Mia. Franken gestiegen. 2009 waren die Einnahmen rückläufig und lagen bei 21,3 Mia. Franken (inklusive Mehrwertsteuer-Einnahmen).⁷

Diesem Ertrag steht gemäss Voranschlag 2009 ein Aufwand von etwa 0,82 Mia. Franken gegenüber.⁸ Der grösste Teil davon sind Personalkosten (0,55 Mia. Franken), beschäftigt die EZV doch insgesamt fast 4400 Mitarbeitende. 0,27 Mia. Franken beträgt der Sach- und Betriebsaufwand inklusive Abschreibungen.

⁷ Die Einnahmen der EZV hängen stark von der wirtschaftlichen Situation ab.

⁸ Bei den Angaben zum Aufwand sind die Anteile an die Schwerverkehrsabgabe sowie Beiträge und Entschädigungen nicht enthalten.

Die wesentliche Aufgabe der EZV insgesamt und des zivilen Bereichs besteht darin, Waren bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr zu erfassen und die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben zu kontrollieren. Dabei werden neben der Erhebung der Zölle eine Reihe weiterer Verbrauchssteuern wie Mehrwert-, Mineralöl- oder Tabaksteuer eingezogen. Neben diesen wirtschaftlichen Aufgaben nimmt der Zoll aber auch Sicherheitsaufgaben wahr, z.B. bei der Kontrolle von Kriegsmaterial und Lebensmitteln oder beim Artenschutz.

Das GWK ist auf nationaler Ebene das grösste nicht-militärische Sicherheitsorgan der Schweiz. Es übt, sozusagen als helvetische Besonderheit, eine Doppelfunktion aus, indem es neben den oben erwähnten Zollaufgaben gleichzeitig auch sicherheitspolizeiliche Funktionen wahrnimmt. Neben Zolldienstleistungen und Schmuggelbekämpfung ist die Bekämpfung illegaler Migration und internationaler Kriminalität ein wichtiger Aufgabenschwerpunkt. Das GWK kann ausserdem im Auftrag der Kantone an der Landesgrenze und im Grenzraum polizeiliche Aufgaben wahrnehmen (siehe Kap. 5.3). Aufgrund seines Aufgabenfeldes arbeitet das GWK daher eng mit verschiedenen anderen Akteuren im Sicherheitsbereich zusammen.

Obwohl der zivile Bereich der EZV und das GWK organisatorisch teilweise getrennt sind und jeweils einen eigenen Leistungsauftrag haben, arbeiten sie an der Grenze eng zusammen. Gemäss den verschiedenen Befragten werden kurzfristig Absprachen vorgenommen und auch gemeinsam geplante Schwerpunkteinsätze durchgeführt.

2.2 Umfeld der EZV

Im Hinblick auf die Bewertung der Steuerung der EZV werden in diesem Kapitel wichtige Entwicklungen dargestellt, welche die EZV bzw. deren Steuerung wesentlich beeinflussten und noch beeinflussen.

2.2.1 Entlastungsprogramme 2003 und 2004 als Folge der Schuldenbremse

Mit der Annahme der Schuldenbremse hat das Stimmvolk im Dezember 2001 folgende Regel gutgeheissen: Über einen Konjunkturzyklus hinweg dürfen die Ausgaben des Bundes nicht grösser sein als seine Einnahmen.⁹ Diese Vorgabe ist durch die Entlastungsprogramme 2003 und 2004, die Aufgabenverzichtsplanung sowie gezielte Kürzungen umgesetzt worden.

Für die EZV bedeutete dies, dass sie ihren Personalbestand von Anfang 2003 bis Ende 2008 um 420 Stellen reduzieren musste. Der Abbau fand überproportional

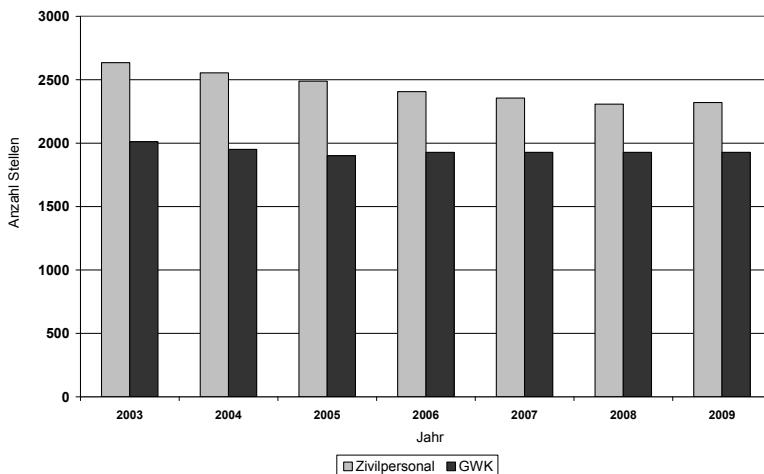
⁹ Die Grundregel bindet Bundesrat und Parlament. Die Budgethoheit des Parlaments bleibt jedoch im Rahmen des vorgegebenen Ausgabenplafonds gewährleistet.

stark im zivilen Bereich statt (vgl. Abbildung 2).¹⁰ Der Etatbestand¹¹ per Ende 2008 betrug im zivilen Bereich 2320 Stellen und beim GWK 1928 Stellen (ohne Hilfspersonal und Personal in Ausbildung).

Obwohl die EZV im gleichen Zeitraum auch mit neuen Aufgaben und Herausforderungen, insbesondere im Rahmen von Schengen, konfrontiert war, hat sie die Vorgaben zu den Personalreduktionen ohne grössere Friktionen umsetzen können. Dies ist im Wesentlichen ein Verdienst der Führung der EZV.

Abbildung 2

Die bewilligten Personalbestände bei der EZV 2003–2009



Quelle: Darstellung econcept, Datenquelle Oberzolldirektion

Bemerkung: in den Stellenangaben sind das Hilfspersonal und das Personal in Ausbildung nicht enthalten.

Der Bundesrat plant im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2011–2013 einen weiteren Stellenabbau: Insgesamt sollen die Stellenbestände des Bundes bis 2013 in zwei Etappen um 2 % gesenkt werden.¹² Davon ist auch die EZV betroffen.

¹⁰ Der zivile Bereich hat hierbei im Rahmen des Entlastungsprogramms (EP) 03 193 Stellen und im Rahmen des EP 04 93.5 Stellen eingespart. Beim GWK sank der Etatbestand aufgrund des EP 03 um 74 Stellen und im Rahmen des EP 04 um 10 Stellen. Zusätzlich wurden im Bereich «Personal in Ausbildung» 10 Stellen und im Bereich «Hilfspersonal» 36 Stellen eingespart.

Die Differenz zwischen dem zivilen Bereich und dem GWK gründet auf dem Parlamentsentscheid, im Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin einen Mindestbestand des GWK festzulegen (siehe Kap. 3.1).

¹¹ 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. Dabei spielt auch eine Rolle, dass es sich bei den Zöllnern und Grenzwächtern um Monopolberufe handelt. Die GL EZV entscheidet jeweils im Frühling, wie viele Auszubildende eingestellt werden sollen.

¹² EFD 2009b.

2.2.2

Reorganisation des GWK («Innova»)

Im Januar 2007 hat das GWK aufgrund des Reorganisationsprojektes «Innova» eine neue Struktur erhalten. Dieses Projekt hatte das Ziel, den Ressourceneinsatz zu optimieren und eine bessere Synergienutzung mit internen und externen Partnern zu ermöglichen.¹³ «Innova» wurde schon im Jahr 2000 angedacht und erfolgte unabhängig von Schengen. Infolge des Schengen-Beitritts wurden aber noch kleinere Anpassungen am Konzept vorgenommen.

«Innova» beinhaltet eine Reduktion der Hierarchiestufen, eine Neudefinition der Aufgabenverteilung zwischen dem Kommando GWK und den Grenzwachtregionen sowie die Einführung einer einheitlichen Führung.¹⁴

Konkret kam es im GWK zu folgenden Veränderungen:

- *Reorganisation:* Mit «Innova» wurden acht nach geotaktischen Gesichtspunkten definierte Grenzwachtregionen gebildet (vgl. Abbildung 3), welche eng mit den Zollkreisen zusammenarbeiten, aber nicht mehr mit diesen übereinstimmen.¹⁵ Zugleich wurden drei Hierarchieebenen festgelegt und damit eine Hierarchiestufe (Abschnittchef) aufgehoben: Die strategische Ebene bildet das Kommando GWK in Bern, die operative Ebene die acht Grenzwachtregionen und die taktische Ebene die Grenzwachtposten. Das Kommando GWK (Hauptabteilung 3) in der Oberzolldirektion wurde dabei gestärkt bzw. vergrössert.¹⁶ Die Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation des GWK betrafen teilweise auch die anderen Hauptabteilungen der Zollverwaltung; diese übernehmen seit «Innova» Querschnittsfunktionen für das GWK.¹⁷

¹³ In seiner Antwort auf eine Interpellation zu diesem Thema hält der Bundesrat zudem fest, dass es die Reorganisation dem GWK ermögliche, allfällige neue Aufgaben zu übernehmen (Ip. 05.3051).

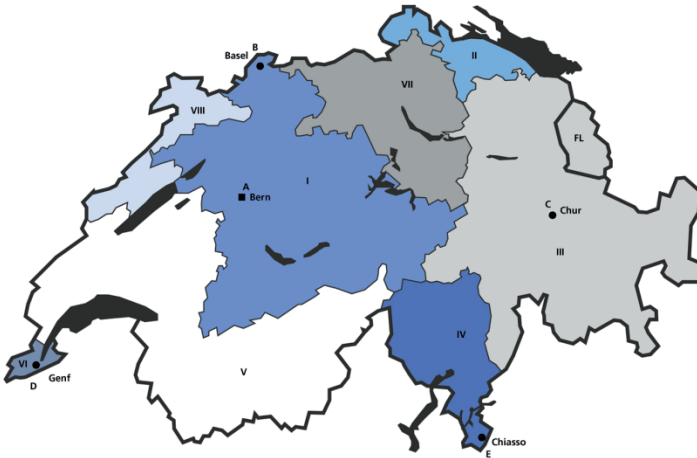
¹⁴ EZV 2005a.

¹⁵ Vor «Innova» waren die Grenzwachtregionen mit den Zollkreisen identisch und die Kommandanten der Grenzwachtregionen waren den Zollkreisdirektoren unterstellt.

¹⁶ Neu wird z. B. die Personalplanung für das GWK vom Kommando GWK durchgeführt und nicht mehr von der Abteilung 6 Personal der Oberzolldirektion.

¹⁷ Querschnittsaufgaben wie Material, Informatikbeschaffung und Immobilien werden von der HA 2 Betrieb der Oberzolldirektion auch für das GWK ausgeführt.

Die acht Schweizer Grenzwachtregionen



Quelle: EZV (<http://www.ezv.admin.ch/ezv/00434/01477/index.html?lang=de>)

Bemerkung: I = Basel, II = Schaffhausen, III = Chur, IV = Lugano-Paradiso, V = Lausanne, VI = Genève, VII = Aargau/Zürich, VIII = Jura/Neuchâtel, A = Lage- und Nachrichtenzentrum Bern, B = Einsatzzentrale Nord/Basel, C = Einsatzzentrale Ost/Chur, D = Einsatzzentrale West/Genf, E = Einsatzzentrale Süd/Chiasso

- *Einheitliche Führung:* Die neue Organisationsstruktur soll eine einheitliche Führung des GWK sicherstellen. Sie wurde aber so ausgestaltet, dass regionale Gegebenheiten und Bedürfnisse weitgehend berücksichtigt werden können.¹⁸
- *Neudefinition der Aufgabenteilung:* Seit «Innova» nimmt das Kommando GWK zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Doktrin und Einsatz, Human Resources und Organisationsmanagement sowie Technik und Logistik wahr. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Doktrin und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten wurden Aufgaben im Bereich der Stabsdienste soweit wie möglich zusammengeführt. Das Kommando GWK nimmt die strategischen Aufgaben stärker wahr. Dabei legt es grosses Gewicht auf den strategischen Planungsprozess, um eine einheitliche, zukunftsgerichtete Strategie und Doktrin zu gewährleisten. Zusätzlich definiert das Kommando GWK das Qualitätsmanagement und es führt und koordiniert die Nachrichtenbewirtschaftung.

«Innova» brachte insgesamt nur minimale Verschiebungen des Personalbestands in den Grenzwachtregionen mit sich. Durch die Zusammenführung von Aufgaben im Kommando GWK und die Reduktion einer Hierarchiestufe konnten mit «Innova» die Ressourcen im Bereich Führungsunterstützung um rund 10 % reduziert werden.

¹⁸ Die regionalen Stäbe nehmen Unterstützungs- und Stabsaufgaben wahr, die sinnvollerweise nicht zentral im Kommando GWK angesiedelt werden können.

Gemäss Befragten aus dem Kommando GWK war diese Neuorganisation unbedingt nötig. Wichtig sei die neue Doktrin der einheitlichen Führung. Die Umsetzung von «Innova» laufe, selbstverständlich brauche aber ein solcher Prozess noch Jahre, bis er «in den Köpfen» verankert sei und gelebt werde. Grundsätzlich ist indessen festzuhalten, dass die tief greifende Reform insgesamt ohne grössere Probleme umgesetzt werden konnte, was der Führung bzw. dem Kommando GWK ein gutes Zeugnis ausstellt.

2.2.3 Schengen-Abkommen¹⁹

Das Schweizer Stimmvolk hat im Juni 2005 den Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen gutgeheissen. Das Abkommen ist seit Dezember 2008 in Kraft (an den Flughäfen seit Ende März 2009). Es verpflichtet die teilnehmenden Staaten, die systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben und den freien Personenverkehr zuzulassen. Die innere Sicherheit des Schengen-Raums wird über verschiedene Massnahmen sichergestellt. Zudem können die einzelnen Staaten anstelle der systematischen Personenkontrollen so genannte nationale Ersatzmassnahmen vorsehen. Die Schweiz setzt dabei unter anderem auf mobile Kontrollen im Grenzraum und im Landesinnern, wobei sich die EZV und das GWK mit den Kantonen bzw. deren Polizeikörpers koordinieren.

Mit Schengen wurden zwar die systematischen Personenkontrollen an der Grenze aufgehoben, weil aber die Schweiz nicht Teil der europäischen Zollunion ist, blieben die Zollkontrollen beim grenzüberschreitenden Warenverkehr bestehen. Die EZV und das GWK können im Rahmen der Warenkontrollen und bei Vorliegen eines konkreten Verdachts auch Personen überprüfen.

3 Normative Vorgaben

Dieses Kapitel befasst sich mit den normativen Vorgaben für die EZV. Sie werden im Folgenden kurz aufgelistet und beschrieben. Eine ausführlichere Beschreibung findet sich in Kapitel A 3 des Materialienbands. In einem zweiten Abschnitt werden die Fragestellungen und die Grundlagen für die Bewertung der normativen Vorgaben dargelegt, bevor die Vorgaben dann in Kapitel 3.3 beurteilt werden.

3.1 Beschreibung der normativen Vorgaben

Die wichtigsten Vorgaben über die Organisation und den Aufgabenbereich der EZV finden sich im Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005²⁰ und den dazugehörigen Verordnungen²¹ sowie in der Organisationsverordnung des EFD²². Das ZG wurde vor einigen Jahren total revidiert und ist seit März 2005 in Kraft. In der Vernehmlassung wurden die Annäherung an den Zollkodex der damaligen Europäischen Gemeinschaft und die Neuerungen im Fiskalbereich (klassischer Zollbereich) durchwegs

¹⁹ siehe auch Kapitel 3.

²⁰ SR 631.0

²¹ insbesondere SR 631.01, 631.011, 631.013

²² SR 172.215.1

begrüss. Die Neuregelungen der Befugnisse und Aufgaben der EZV im sicherheitspolizeilichen Bereich stiessen aber auf grosse Kritik. Die Kantone kritisierten, die beiden Artikel zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben und zur Übernahme kantonalen polizeilicher Aufgaben im Grenzraum (Art. 96 und 97 ZG) würden mit der kantonalen Polizeihoheit kollidieren. Sie befürchteten ausserdem, dass durch das ZG Präjudizien für andere Bereiche geschaffen würden (siehe Kap. A 3 des Materialienbands). Trotzdem sind die beanstandeten Artikel mehrheitlich beibehalten worden.

Neben den klassischen Zollaufgaben gemäss ZG nimmt die EZV auch sehr viele Vollzugsaufgaben aus anderen Bereichen wahr. Dabei handelt es sich insbesondere um die Erhebung von Abgaben (z.B. Mehrwertsteuer, Tabak- oder Mineralölsteuer, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe), um wirtschaftliche Massnahmen (z.B. Markenschutz, Edelmetallkontrolle) und um Schutzaufgaben (z.B. Lebensmittelsicherheit, Tierseuchen). Die EZV ist in den Vollzug von etwa 150 Bundesgesetzen und -verordnungen eingebunden (nichtzollrechtliche Erlasse).

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung für den Zoll und das GWK bilden die verschiedenen bilateralen Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union. Das wichtigste davon ist das Schengen-Abkommen, welches den freien Personenverkehr regelt und seit Ende 2008 in Kraft ist (siehe oben, Kap. 2.2.3). Die Schweiz setzt als Ersatz für die weggefallenen systematischen Personenkontrollen an der Grenze unter anderem verstärkte mobile Kontrollen im Grenzraum oder im Landesinnern ein. Diese liegen grundsätzlich in der Verantwortung der kantonalen Polizeikörpers, welche die Kontrollen aber basierend auf Artikel 97 des ZG²³ durch eine Vereinbarung dem GWK übertragen können (siehe auch Materialienband, Kap. A 3.1.1). Im Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin²⁴ wird dazu festgehalten, dass das GWK in Zusammenarbeit mit der Polizei der Kantone und des Bundes Sicherheitsaufgaben erfüllt, wobei die kantonale Polizeihoheit gewahrt bleibt, und dass das GWK mindestens den Bestand vom 31. Dezember 2003 behält. Diese Festlegung eines Mindestbestands, die auch die Steuerung der EZV wesentlich beeinflusst (siehe Kap. 4.3.2.2), beruht auf einem Antrag aus dem Parlament. Damit hat das Parlament zum Ausdruck gebracht, dass der Bund sich nicht aus seinen bisherigen Aufgaben zurückziehen und weiterhin seinen Beitrag zur Wahrung der Sicherheit im Grenzraum bzw. der inneren Sicherheit leisten soll.²⁵

Schliesslich sind für die EZV bzw. für das GWK indirekt auch Teile der Militärgesetzgebung relevant, insbesondere der Artikel 67 des Militärgesetzes²⁶. Dieser sieht vor, dass die Armee in bestimmten Situationen zivile Behörden unterstützen kann (subsidiäre Einsätze), beispielsweise bei der Erfüllung von Aufgaben von nationaler Bedeutung, wie es der Grenzschutz ist. Grössere und längerdauernde Einsätze müssen dabei von der Bundesversammlung genehmigt werden. Auf der Basis dieses Artikels wird das GWK bei den Grenzschutzaufgaben seit 1997 im Rahmen des so

²³ **SR 631.0**

²⁴ **SR 362**

²⁵ Als Zweck des Antrags wurde angegeben, mit der Festlegung eines Mindestbestands könne Sicherheit geschaffen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung verstärkt werden. Weiter wurde argumentiert, der Mindestbestand stelle auch eine Garantie für die Kantone dar, dass sich der Bund nicht von seiner Verantwortung beim Grenzschutz zurückziehe; insbesondere auch, weil vor dem Hintergrund des EP 04 eine wesentliche Bestandesreduktion beim GWK befürchtet wurde.

²⁶ **SR 510.10**

genannten Einsatzes LITHOS durch Angehörige der Armee unterstützt. Dieser Einsatz wurde vom Parlament mittels Bundesbeschlüssen²⁷ verschiedentlich bestätigt und verlängert. Die wesentlichen Verantwortlichkeiten bei dieser Zusammenarbeit werden in einer Verordnung und vor allem in einem Rahmenvertrag zwischen dem VBS und dem EFD festgehalten. Das GWK und die Armee erproben seit 2007 in einem Pilotversuch auch die personelle Unterstützung des GWK durch Infanterie-Durchdiener. Der Versuch stützt sich auf den oben erwähnten Bundesbeschluss und die Rahmenvereinbarung.

3.2 Fragestellung und Bewertungsgrundlagen

Es ist nicht Ziel der vorliegenden Untersuchung, eine vertiefte juristische Bewertung der gesetzlichen Vorgaben und weiteren Rahmenbedingungen vorzunehmen. Vielmehr ist zu prüfen, ob die bestehenden Vorgaben eine adäquate Steuerung der EZV zulassen. Folgende Hauptfrage soll beantwortet werden:

- Sind die normativen Vorgaben für die EZV klar und zweckmässig?

Dabei ist zu beurteilen, ob die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der EZV klar geregelt und gegenüber den Aufgaben und Verantwortlichkeiten anderer Akteure (z.B. der Kantone oder der Armee) abgegrenzt sind oder ob es Kompetenzkonflikte und Doppelspurigkeiten gibt.

Tabelle 1

Gegenstände und Bewertungskriterien: normative Grundlagen

Bewertungsgegenstand/ Fragestellung	Bewertungskriterien
Zweckmässigkeit der normativen Vorgaben	<i>Klarheit/Eindeutigkeit</i> <i>Vollständigkeit (Lücken)</i> <i>Kohärenz (Widersprüche, Kompetenzkonflikte)</i>

Neben der Analyse der Vorgaben sowie weiterer relevanter Dokumente stützt sich die Bewertung im Wesentlichen auf die Aussagen der befragten Personen.

3.3 Bewertung der normativen Vorgaben und Rahmenbedingungen

Zollgesetzgebung

Die Zollgesetzgebung ist – soweit sie die klassischen Zollaufgaben betrifft – als klar und zweckmässig zu beurteilen. Das ZG und die dazugehörigen Verordnungen halten die Aufgaben der EZV fest, lassen ihr aber für die Umsetzung einen angemessenen Handlungsspielraum. Darüber sind sich alle Befragten grundsätzlich einig.

27 BBl 2008 171

Anders sieht es bei jenen Teilen der Zollgesetzgebung aus, welche die sicherheitspolizeilichen Aufgaben und die Übernahme kantonaler Polizeiaufgaben durch die EZV bzw. das GWK betreffen.²⁸ Die relevanten Artikel im ZG (Art. 96 und 97) sind offen formuliert und lassen Kantonen und EZV einen grossen Interpretationsspielraum. Umstritten ist, wie sich diese Bestimmungen mit der in der Bundesverfassung verankerten kantonalen Polizeihoheit vertragen.

Die sicherheitspolizeilichen Kompetenzen von Bund und Kantonen waren auch Gegenstand der Diskussion im Rahmen des Projekts «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS)²⁹. Das Ziel war es, eine zweckmässige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen festzulegen sowie die Aufgaben und Kompetenzen des GWK zu klären. Dabei wurden zwar die hier angesprochenen Kompetenzkonflikte thematisiert, aber als nicht wesentlich beurteilt.³⁰

In der juristischen Lehre wird diese Meinung nicht geteilt. Die Lehre sieht die Übernahme sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch das GWK kritisch und bestreitet sowohl die Verfassungsmässigkeit der relevanten Bestimmungen im Zollgesetz wie auch der effektiven Praxis.³¹ Die EZV vertritt den Standpunkt, dass es hier um einen Auslegungstreit gehe, dass es aber sicher nicht Ziel der Verfassung sein könne, eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verhindern.

Ein weiteres Problem sind die inkohärenten Regelungen bezüglich der Kompetenzen der EZV und der kantonalen Polizeikorps. Das ZG weist der EZV und damit dem GWK Kompetenzen zu, die teilweise weiter gehen als die Kompetenzen der Polizei.³² Dazu kommt, dass das GWK – auch bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben – der Militärjustiz unterstellt ist, während sich Polizisten bei Übertretungen vor einem zivilen Gericht verantworten müssen. Diese Regelungen sind als inkohärent zu beurteilen und könnten bei gemeinsamen Einsätzen zu Problemen führen.

²⁸ Im ZG werden die sicherheitspolizeilichen Aufgaben der EZV insgesamt definiert (zivilere 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.

²⁹ USIS war ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen unter der Leitung des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (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 Systems aufzudecken sowie Reorganisationsvorschläge und Lösungsansätze aufzuzeigen. USIS sollte einerseits die 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. Im Rahmen von USIS wurden drei Modelle der Aufgabenteilung geprüft. Das heutige Modell einer Zusammenarbeit von Kantonen und GWK («Modell Kombi») schnitt in der Gesamtbeurteilung am positivsten ab.

³⁰ Hierzu hält der Bericht fest: «1 Raum/1 Chef/1 Auftrag ist als politische Vorgabe tangiert. Das Prinzip ist heute in der Schweiz nirgends konsequent umgesetzt. Die Zusammenarbeit Polizei-GWK ist für beide Seiten gut und könnte weiter ausgebaut werden» (USIS IV 2003, S. 16).

³¹ Schweizer/Mohler 2009.

³² Konkret erwähnt wurden die Befugnisse des GWK zum Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung verdächtiger Personen sowie zum Teaser-Einsatz.

Nichtzollrechtliche Erlasse

Trotz der grossen Zahl der nichtzollrechtlichen Gesetze und Verordnungen, welche die EZV vollziehen muss, finden sich zwischen diesen keine wesentlichen Widersprüche oder Zielkonflikte. Die Aufgaben der EZV sind gemäss den Befragten jeweils klar und eindeutig festgehalten. Dieses positive Fazit ist auch darauf zurückzuführen, dass die EZV bemüht ist, sich bei der Erarbeitung oder Änderung dieser Erlasse einzubringen und so mögliche Probleme frühzeitig zu lösen. Die nichtzollrechtlichen Aufgaben werden ebenfalls in den Leistungsauftrag einbezogen (siehe Kap. 4.3.1.2).

Schengen-Abkommen und dazugehöriger Bundesbeschluss³³

Zahlreiche Befragte der EZV und des GWK geben an, dass Schengen weder die Aufgaben des zivilen Zolls noch diejenigen des GWK wesentlich verändert habe. Das GWK erfüllt nach wie vor seine Zollaufgaben. Ausserdem habe es schon vor Schengen stark auf mobile Zoll- und Personenkontrollen gesetzt. Insofern habe man entgegen einer weit verbreiteten Meinung keine Aufgaben verloren und dementsprechend sei das Dispositiv des GWK praktisch unverändert geblieben.

Die im Bundesbeschluss zum Schengen-Abkommen festgehaltene Zusammenarbeit zwischen Kantonen und GWK zur Wahrung der Sicherheit an der Grenze und im Grenzraum entspricht der Kompetenzordnung der Verfassung, ist aber sehr offen formuliert. Angesichts der realen Verhältnisse, namentlich der sich im konkreten Vollzug stark überschneidenden Einsatzgebiete und Tätigkeiten zur Wahrung der inneren Sicherheit, ist deren Zweckmässigkeit aber kritisch zu beurteilen (vgl. dazu Kap. 5.3).

Der Schengen-Bundesbeschluss legt den Mindestbestand für das GWK klar und unmissverständlich fest. Von Seiten des GWK wird dieser Beschluss begrüsst. Selbst Befürworter des Mindestbestandes anerkannten aber in der parlamentarischen Debatte, dass die Bestimmung aus gesetzestechnischer Sicht nicht optimal ist. Mit diesem vom Volk im Rahmen des Schengen-Referendums bestätigten GWK-Mindestbestand sind heute auch dem Parlament die Hände gebunden, in den Budgetberatungen den GWK-Bestand unter diesen Mindestbestand zu drücken. Die Aufhebung des Mindestbestandes kann nur über einen dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschluss verändert werden. Die isolierte Regelung des Personalbestandes einer Untereinheit eines Bundesamts in einem Bundesbeschluss ist grundsätzlich kaum stufengerecht und kaum zweckmässig. Wie später noch ausgeführt wird (siehe Kap. 4.3.2.2), hat diese Regelung gewichtige Konsequenzen für die Steuerung der EZV.

³³ Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin, SR 362.
Grundsätzlich sind die Akteure bisher mit der Umsetzung des Schengen-Beitritts zufrieden. Insbesondere das Schengen-Informationssystem SIS habe sich bewährt und die Sicherheitskräfte hätten damit bisher 6500 Personen- und Sachfahndungstreffer erzielt (davon fast 4000 durch das GWK). Dadurch und durch die engere Zusammenarbeit im Inland und mit dem Ausland seien mit Schengen auch keine Sicherheitslücken entstanden. Eine fundierte Evaluation bezüglich der Auswirkungen von Schengen wurde allerdings noch nicht durchgeführt. Das EFD hat aber die EZV bzw. das GWK mit der Erstellung eines Berichts beauftragt, der die Umsetzung und Wirkungen von Schengen aus Sicht des GWK vertieft analysieren soll. Dieser wird im Sommer/Herbst 2010 erwartet.

Militärgesetz³⁴ und Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des GWK bei den Grenzschutzaufgaben³⁵

Artikel 67 des Militärgesetzes bildet die Grundlage für subsidiäre Einsätze der Armee, worunter auch die Unterstützung des GWK beim Grenzschutz fällt. Dieser Einsatz wurde von der Bundesversammlung gutgeheissen und verschiedentlich verlängert.

Wie alle Befragten von Seiten Kommando GWK und von Seiten VBS angeben, sind die normativen Vorgaben bezüglich der Unterstützungsleistungen der Armee zugunsten des GWK nicht hinreichend klar und eindeutig. Der Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des GWK sagt nichts zu den Entscheidungskompetenzen oder zur Zahl der zu entsendenden Armeeangehörigen. In der dazugehörigen Botschaft finden sich dann widersprüchliche oder zumindest unklare Formulierungen. Konkret sind die Entscheidungskompetenzen nicht klar geregelt³⁶ und es finden sich verschiedene Angaben bezüglich der Anzahl der zu entsendenden Armeeangehörigen³⁷. Vor diesem Hintergrund kam es im vergangenen Jahr 2009 zu Unstimmigkeiten zwischen der Armee und dem GWK. Der Führungsstab der Armee (FST A) teilte dem GWK mit, dass man ab 2010 nicht mehr 100 Angehörige der Militärischen Sicherheit (AdMilSich), sondern nur noch deren 50 zur Unterstützung des GWK abstellen werde. Das GWK bestritt zwar die Kompetenz des FST A, eine solche Entscheidung alleine treffen zu können, musste aber die Kürzung schliesslich akzeptieren (siehe Kap. A 8 im Materialienband).

Abgesehen von diesen sehr konkreten Problemen ist aber auch grundsätzlich fragwürdig, ob ein nun bereits 13 Jahre dauernder Assistenzdienst der Armee zugunsten des GWK grundsätzlich im Sinne des Militärgesetzes ist, welches nur subsidiäre Einsätze vorsieht.

Tabelle 2

Bewertung der normativen Grundlagen

Bewertungskriterien	Bewertung
Klarheit/Eindeutigkeit	Die Zollgesetzgebung ist bezüglich der klassischen Zollaufgaben klar und eindeutig. Bezüglich den sicherheitspolizeilichen Aufgaben und Kompetenzen ist sie jedoch sehr offen formuliert. Die nichtzollrechtlichen Erlasse halten die Aufgaben und Kompetenzen der EZV klar fest. Im Bundesbeschluss zum Schengen-Abkommen ist der Mindestbestand GWK klar festgehalten. Die Bestimmung zur Zusammenarbeit mit den Kantonen ist recht offen formuliert. Die normativen Vorgaben bezüglich der Unterstützung des GWK durch die Armee sind bezüglich der Entscheidungskompetenzen nicht hinreichend bestimmt.

³⁴ SR 510.10

³⁵ BBl 2008 171

³⁶ Konkret geht es um die Formulierung, der Chef der Armee «erhält die Kompetenz» diese Unterstützung zu gewähren. Das VBS deutet diesen Ausdruck im Gegensatz zum EFD nicht als absolute Verpflichtung (Muss), sondern als Möglichkeit (Kann).

³⁷ Die Rede ist einmal von 100 Armeeangehörigen, einmal von mindestens 100 Armeeangehörigen und einmal von maximal 100 Armeeangehörigen.

Bewertungskriterien	Bewertung
Vollständigkeit (Lücken)	Das ZG deckt zusammen mit den nichtzollrechtlichen Erlassen das Aufgabenfeld der EZV gut ab, es sind keine Lücken bekannt. Auch die Bestimmungen bezüglich Schengen und bezüglich der Unterstützung des GWK durch die Armee sind als vollständig zu beurteilen.
Kohärenz (Widersprüche, Zielkonflikte)	Aus dem ZG und den zahlreichen nichtzollrechtlichen Erlassen ergeben sich keine grösseren Widersprüche oder Zielkonflikte. Die sehr offen formulierten Artikel bezüglich der sicherheitspolizeilichen Aufgaben der EZV können je nach Auslegung mit der kantonalen Polizeihoheit kollidieren. Auch die unterschiedlichen Kompetenzen sowie die Unterstellung von GWK und Polizei unter verschiedene Gerichte sind als inkohärent und problematisch zu beurteilen. Die isolierte Regelung des Personalbestandes einer Untereinheit eines Bundesamtes, wie im Schengen-Bundesbeschluss, ist nicht zweckmässig (siehe dazu Kap. 4.3.2.2). Die Regelungen bezüglich der Zusammenarbeit Armee-GWK sind grundsätzlich kohärent. Die Zweckmässigkeit eines mehr als zehn Jahre dauernden Assistenzdienstes der Armee ist jedoch fraglich.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die normativen Vorgaben, soweit sie die klassischen Zollaufgaben betreffen, als klar und zweckmässig beurteilt werden können. Sobald es allerdings um die gesetzlichen Regelungen geht, welche sicherheitspolizeiliche Aufgaben und die Zuständigkeiten im Bereich innere Sicherheit betreffen, divergieren die Meinungen der einzelnen Akteure. Die Aufgaben und Kompetenzen der EZV und des GWK in diesem Bereich sind umstritten. Auch die juristische Lehre sieht hier Klärungsbedarf. Damit kann konstatiert werden, dass das Projekt USIS seine Ziele – eine Klärung der Kompetenzen und Aufgabenbereiche des GWK sowie die Festlegung einer zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – verfehlt hat.

Angesichts der faktischen Entwicklungen stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Kompetenzordnung der Verfassung mit ihrer grundsätzlichen Trennung von innerer Sicherheit (Kompetenz der Kantone) und äusserer Sicherheit bzw. Sicherung der Grenze (Bundeskompetenz) und den entsprechenden Vollzugs- und Organisationsstrukturen den tatsächlichen Gegebenheiten noch entspricht. Im vorliegenden Zusammenhang geht es um die Abgrenzung zwischen dem GWK und Kantonspolizeien, welche im Kapitel 5.3 vor dem Hintergrund der empirischen Erfahrungen im Feld noch vertieft diskutiert wird. Die Frage der Kompetenzabgrenzung ist auch in anderen Bereichen der inneren Sicherheit umstritten, beispielsweise im Polizeibereich.³⁸

³⁸ Diese Thematik wird gegenwärtig auch im Rahmen des Entwurfs zum neuen Polizeiaufgabengesetz diskutiert.

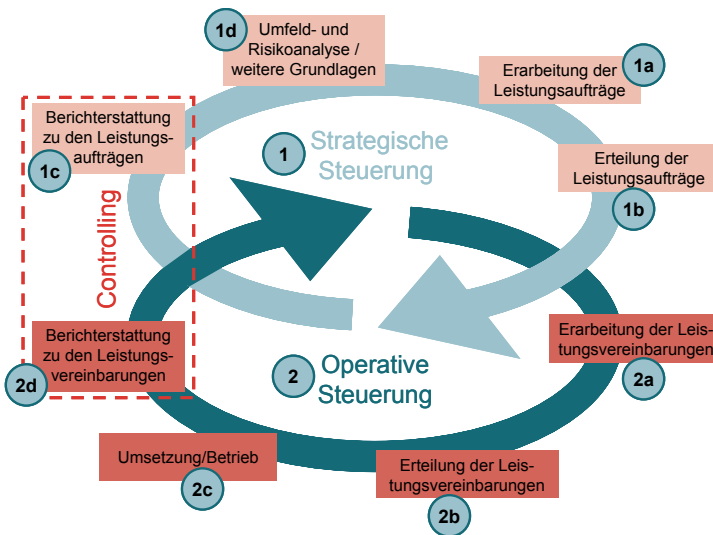
In diesem Kapitel soll eine Bewertung der strategischen und der operativen Steuerung der EZV vorgenommen werden. Dazu werden in einem ersten Schritt kurz der Steuerungskreislauf und die wesentlichen Verantwortlichkeiten beschrieben (für eine detaillierte Beschreibung der strategischen und operativen Steuerung wird auf die Kapitel A 4, A 5 und A 6 im Materialienband verwiesen). Danach werden die Hauptfragestellungen zum Thema Steuerung sowie die Bewertungsgrundlagen dargelegt (Kap. 4.2). Auf dieser Basis folgt die Bewertung der strategischen und operativen Steuerung (Kap. 4.3 bzw. 4.4).

4.1 Beschreibung des Steuerungskreislaufs

Abbildung 4 skizziert den Führungskreislauf der EZV, welcher eine strategische (1a–1d) und eine operative Ebene (2a–2d) umfasst.³⁹ Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Führungskreislauf sowohl für den zivilen Bereich als auch das GWK gültig ist. Die Instrumente und Prozesse sind in beiden Bereichen jeweils unterschiedlich ausgestaltet.

Abbildung 4

Analysemodell: Führungskreislauf der EZV



Quelle: Darstellung econcept

Das von der EZV verwendete Führungsmodell basiert auf den Grundsätzen sowie Modellen des New Public Management (NPM) und enthält Instrumente und Pro-

³⁹ Die einzelnen Elemente und Prozesse des Führungskreislaufs sind in den Kapiteln A 5 (strategische Ebene) und A 6 (operative Ebene) im Materialienband beschrieben.

zesse der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Kernidee davon ist, dass an Stelle der Steuerung über die Zuweisung von Ressourcen (Inputs, z.B. Personal) die Outputs und Wirkungen Gegenstand der Steuerung sind und dass diese Output-Steuerung mit der finanziellen Steuerung verknüpft wird (siehe Kap. A 4 im Materialienband). Auf diese Weise wird transparent, welche Mittel für welche Ergebnisse eingesetzt werden bzw. werden sollen.

Die EZV ist zwar kein FLAG⁴⁰-Amt, sie wird aber mit Leistungsaufträgen des Vorstehers des EFD für den zivilen Bereich und das GWK geführt (*strategische Steuerung*). Die Leistungsaufträge werden in den Leistungsvereinbarungen der Oberzolldirektion bzw. des Kommandos GWK mit den Zollkreisen und Grenzwachtrege-
nregionen weiter konkretisiert (*operative Steuerung*).

Strategische Steuerung

Betrachtet man die Verantwortlichkeiten bei der strategischen Steuerung der EZV, wird rasch eine wesentliche Differenz zu einem FLAG-Amt deutlich: Im Unterschied zu einem FLAG-Amt wird der Leistungsauftrag der EZV nicht vom Gesamtbundesrat nach einer Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen erteilt, sondern «nur» vom Departementsvorsteher. Die Leistungsaufträge werden dabei aufgrund der Ressourcenvorgaben des Departements in der EZV ausgearbeitet.

Eine wesentliche Grundlage für den Leistungsauftrag ist die so genannte «Risikolage». Diese wird durch den Dienst Risikoanalyse der Oberzolldirektion auf der Basis einer internen Vernehmlassung sowie einer Umfrage bei anmeldepflichtigen Personen und bei den Behörden, für welche die EZV Vollzugsaufgaben übernimmt, erstellt. Die «Risikolage» nennt Risiken allgemeiner Natur, die sich nicht auf einzelne Produkte beziehen, ebenso wie Risiken pro Produktgruppe.⁴¹ Die «Risikolage» wird auf Stufe EZV erarbeitet, sie muss nicht vom Departement genehmigt werden.

Ein weiterer, wichtiger Unterschied bei der Steuerung der EZV und der Steuerung gemäss FLAG besteht darin, dass die EZV kein Globalbudget hat. Das Parlament bewilligt deshalb in «klassischer» Weise die zur Verfügung stehenden Finanzen und Personalressourcen (Personal- und Sachkredite) für die EZV und steuert damit über die Inputs.⁴²

Operative Steuerung

Die operative Steuerung findet auf der Ebene der EZV statt, wobei der zivile Bereich durch die Oberzolldirektion gesteuert wird und das GWK durch das Kommando GWK. Dazu werden mit den Zollkreisen bzw. Grenzwachtrege-
nregionen jährliche Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

⁴⁰ Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (NPM-Modell des Bundes). Das FLAG-Modell wird in Kapitel A 4 des Materialienbands kurz dargestellt.

⁴¹ Eine Spezifizierung zu Ort und Zeit des Auftretens dieser Risiken wird nicht vorgenommen.

⁴² Durch den Schengen-Bundesbeschluss greift das Parlament in einem Einzelfall allerdings auch in die operative Steuerung bzw. die Personalverteilung innerhalb der EZV ein (siehe Kap. 4.3.2.2).

4.2

Fragestellung und Bewertungsgrundlagen

Im Zentrum dieses Kapitels steht eine Bewertung der strategischen und operativen Steuerung der EZV. Dabei sind folgende Hauptfragestellungen zu beantworten:

- *Wie sind die strategische Steuerung und Überwachung der EZV zu beurteilen?*
- *Wie sind die Aufgaben- und Ressourcenplanung sowie die Steuerung und das Controlling innerhalb der EZV und ihrer beiden Bereiche zu beurteilen (operative Steuerung)?*

Da die Steuerung der EZV, wie oben beschrieben, Instrumente und Prozesse der leistungs- bzw. wirkungsorientierten Verwaltungsführung enthält, wird das bei der EZV verwendete Steuerungsmodell bei der Beurteilung am FLAG-Modell gemessen. In Anlehnung an die FLAG-Grundlagen werden daher die folgenden Massstäbe für die Bewertung beigezogen:

Tabelle 3

Gegenstände und Bewertungskriterien: Steuerung

Bewertungsgegenstand/Fragestellung	Bewertungskriterien
Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse	Bewertung der Instrumentenpalette <i>Umfassendheit des Führungs- und Steuerungskonzepts, Vollständigkeit der Instrumentenpalette, Entflechtung von strategischer und operativer Steuerung</i> Bewertung Leistungsaufträge <i>Ausgestaltung, Inhalt, Vollständigkeit, Verständlichkeit, Kohärenz</i> Bewertung Reporting/Berichtswesen <i>Verständlichkeit, Darstellung/Präsentation, Effizienz, Inhalt/Effektivität</i> Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen
Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Steuerung durch Departement und Parlament	Angemessenheit der effektiven Rollenverteilung (Entflechtung von strategischer und operativer Steuerung), Einflussnahme und Steuerungsgrad
Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse	Bewertung der Instrumentenpalette <i>Vollständigkeit der Instrumentenpalette, zeitliche Abstimmung der Instrumente, Umfassendheit des Führungs- und Steuerungskonzepts</i> Bewertung Leistungsvereinbarungen <i>Ausgestaltung, Inhalt, Vollständigkeit, Verständlichkeit, Kohärenz</i> Bewertung Reporting/Berichtswesen <i>Verständlichkeit, Darstellung/Präsentation, Effizienz, Inhalt/Effektivität</i>

Bewertungsgegenstand/Fragestellung	Bewertungskriterien
Angemessenheit und Zweckmässigkeit der effektiven operativen Steuerung (Fokus auf Personal- und Ressourcensteuerung)	Bewertung der Personal- und Ressourcensituation Zweckmässigkeit und Nachvollziehbarkeit/Transparenz der Personal- und Ressourcenverteilung

4.3 Bewertung der strategischen Steuerung

Im Folgenden werden die wesentlichen strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse (vgl. 1a–1d, Abbildung 4) anhand der vorher definierten Kriterien (vgl. Tabelle 3) bewertet, wobei zwischen der Konzeption der Instrumente und Prozesse (Kap. 4.3.1) und der effektiven Steuerung durch das Departement und Parlament (Kap. 4.3.2) unterschieden wird.⁴³

4.3.1 Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse

Die Bewertung der Konzeption der wesentlichen strategischen Steuerungsinstrumente ist wie folgt gegliedert: Bewertung der Instrumentenpalette (Kap. 4.3.1.1), der Leistungsaufträge (Kap. 4.3.1.2), des Reportings/Berichtwesens (Kap. 4.3.1.3) sowie der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen (Kap. 4.3.1.4).

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

4.3.1.1 Bewertung der Instrumentenpalette

Die EZV verwendet ein eigenes Führungsmodell, dessen Instrumente und Prozesse an die leistungs- und wirkungsorientierte Führung angelehnt sind (vgl. Abbildung 4). Das Führungsmodell der EZV weist jedoch einige wichtige Unterschiede zum NPM-Modell aus der Theorie bzw. zum FLAG-Modell des Bundes (vgl. Anh. 1) auf.⁴⁴ Insbesondere verfügt die EZV über kein Globalbudget und das Budget, über das sie verfügt, ist für *zwei* Leistungsaufträge (ziviler Bereich und GWK) bestimmt.

Im Allgemeinen beurteilen die Befragten der EZV die Steuerungsinstrumente und -prozesse für beide Bereiche als gut und zweckmässig. Die Instrumentenpalette kann als vollständig und das Führungskonzept als umfassend beurteilt werden. Aufgrund

⁴³ Die Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente inkl. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten ist in Kapitel A 5 des Materialienbands beschrieben.

⁴⁴ Die Leistungsaufträge werden vom Departementsvorsteher unterzeichnet. Sie unterliegen damit keinem Beschluss des Bundesrates und auch die parlamentarischen Kommissionen werden nicht einbezogen. Somit ist eine politische Gewichtung weniger vorhanden als in den Leistungsaufträgen von FLAG-Ämtern. Dass die EZV oft Gegenstand politischer Diskussionen gewesen ist, war möglicherweise ein Grund für die Schaffung von Leistungsaufträgen. Diese dienen vor allem dem Nachweis der Leistungen der EZV bei politischem Druck.

der historisch gewachsenen Organisationsstruktur der EZV, welche funktional nicht begründet werden kann und für Aussenstehende wenig nachvollziehbar und transparent ist,⁴⁵ spielen sich aber die Führungskreisläufe im zivilen Bereich und im GWK auf unterschiedlichen Ebenen ab. So wird beispielsweise der Leistungsauftrag im zivilen Bereich von einer abteilungsübergeordneten Steuerungsgruppe erarbeitet, während der Leistungsauftrag GWK vom Kommando GWK (das eine Abteilung ist) ausgearbeitet wird. Die Leistungsaufträge werden vom Departementschef EFD erteilt, womit die strategische und operative Steuerung formal getrennt ist.

Die Entscheide in der Geschäftsleitung der EZV werden vom Oberzolldirektor alleine gefällt und dieser trägt damit die alleinige Verantwortung. Die Geschäftsleitung übernimmt eine wichtige Funktion bei der Entscheidungsfindung.

4.3.1.2 Bewertung der Leistungsaufträge

Ein Leistungsauftrag ist grundsätzlich dann sinnvoll, wenn die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen klar definiert sind. Diese Voraussetzung ist aber bei der EZV nicht gegeben, da nur das Gesamtbudget für die Erfüllung der zwei Leistungsaufträge vorgegeben wird. Der Entscheid, wie viele Ressourcen für die Erfüllung des jeweiligen Leistungsauftrages genutzt werden können, wird damit erst auf Stufe des Oberzolldirektors gefällt (und nicht wie bei den FLAG-Ämtern auf Ebene Departement bzw. sogar Parlament).

Wie bereits erwähnt verfügt die EZV über kein Globalbudget. Dies wird damit begründet, dass die Einnahmen der EZV aufgrund externer Einflüsse sehr variabel sind, während ihr Aufwand fast fix ist (vor allem Personalkosten). Diese Argumentation ist nachvollziehbar; in der aktuellen Situation wäre ein Globalbudget tatsächlich wenig zweckmässig. Die Einführung von Globalkrediten (im Sinne einer Nutzungsfreiheit der gesprochenen Mittel) könnte aber die Handlungsfreiheit der EZV erhöhen.

Die Produkte der Leistungsaufträge bilden die Prozesse innerhalb der EZV nicht ab. Die EZV ist im Betrieb prozessmässig organisiert und ein Geschäftsvorfall (z.B. eine Zollabfertigung) betrifft eine Vielzahl von Produkten. Die Zweckmässigkeit der im Leistungsauftrag definierten Produkte ist somit im Hinblick auf die Steuerung grundsätzlich in Frage zu stellen.

Weiter ist aufgefallen, dass von den beiden zentralen Aufgaben des zivilen Bereichs – zum einen Finanzbeschaffung für den Bund und zum anderen Gewährleistung von Sicherheit – heute klar die Finanzbeschaffung Priorität geniesst. Der Leistungsauftrag enthält daneben aber auch allgemeine Wirkungs- und Leistungsziele zu den nichtzollrechtlichen Aufgaben. Insgesamt fehlt im Leistungsauftrag indessen eine klare Priorisierung von Zielen und Aufgaben. Die EZV argumentiert, dass man für den Vollzug von rund 150 Gesetzen und Verordnungen verantwortlich sei und dabei nicht einige den anderen vorziehen könne. Diese Begründung ist nicht überzeugend.

⁴⁵ Beispielsweise sind die vier Zollkreise direkt dem Oberzolldirektor unterstellt, während zwischen den Grenzwachtreregionen und dem Oberzolldirektor eine weitere Ebene besteht: das Kommando GWK, als HA 3 der Oberzolldirektion. Dies bedeutet, dass der Chef Kommando GWK als einziges von elf Mitgliedern der Geschäftsleitung EZV das GWK vertritt. Die restlichen (Haupt-)Abteilungen der Oberzolldirektion sind sowohl für den zivilen Bereich als auch für das GWK zuständig.

Zwar kann die EZV nicht gänzlich auf den Vollzug bestimmter Gesetze verzichten. Wie alle anderen Verwaltungsstellen kommt sie aber nicht darum herum, im Rahmen des gesetzlichen Auftrages Schwerpunkte zu setzen. Diese Entscheide werden im Fall der EZV auf der Basis der Risikolage und Risikoanalysen getroffen (Schwerpunkte in den Bereichen, wo die Zielerreichung am stärksten gefährdet ist). Gemäss Aussagen von Befragten aus der Oberzolldirektion und aus den Zollkreisen und Grenzwachregionen ist die Risikolage denn auch das wesentliche Instrument zur Priorisierung. Allerdings gibt es keine klare Verknüpfung zum Leistungsauftrag, ebenso wenig wie zum Reporting. Eine solche Verknüpfung und eine darauf basierende, transparente Priorisierung von Zielen und Aufgaben sind aber wichtig und insbesondere bei knappen Ressourcen unabdingbar.⁴⁶

Festzustellen ist auch, dass die im Leistungsauftrag festgehaltenen Ziele und Indikatoren teilweise wenig präzise formuliert sind. Die oft sehr allgemein und unspezifisch gehaltenen Formulierungen führen dazu, dass Ziele und Indikatoren schwierig mess- bzw. überprüfbar sind oder unterschiedlich verstanden und gemessen werden könnten.⁴⁷ Diese Problematik gründet tiefer; sie basiert nämlich darauf, dass die im Leistungsauftrag formulierten Produkte nicht die effektiven Prozesse «an der Front» abbilden (siehe oben). Auf der Basis dieser Produkte können demzufolge auch keine sinnvollen Indikatoren definiert werden.

Zudem fehlen aus unserer Sicht steuerungsrelevante Indikatoren teilweise, insbesondere die Kontrolldichte oder eine andere aussagekräftige Grösse für ausgewählte Aufgaben mit hoher Priorität gemäss Risikolage. Aussagen darüber wären gerade im Rahmen der (politischen) Diskussion über die Ressourcenzuteilung eine nützliche Argumentationsbasis.⁴⁸ Die heute in den Leistungsberichten dargestellten Kennzahlen, beispielsweise die Entwicklung der generierten Einnahmen pro Mitarbeiter im Betriebsdienst, sind zum Teil wenig aussagekräftig bzw. als Führungsinformation zur Steuerung nicht geeignet, da solche Kennzahlen stark von der Wirtschaftslage abhängig sind und somit nur zu einem kleinen Teil von der EZV beeinflusst werden können.

4.3.1.3 Zweckmässigkeit des Berichtswesens

Die Bewertung des Berichtswesens bezieht sich einerseits auf die Präsentation der erhobenen Daten und andererseits auf die Effizienz (Aufwand für die Generierung der Daten) und Effektivität (Umsetzung der Ergebnisse). Insbesondere stellt sich

⁴⁶ Kann die EZV bezogen auf bestimmte gesetzlich vorgegebene Aufgaben z. B. aus Ressourcengründen keine risikogerechte Priorisierung vornehmen, muss sie diese Fragen auf die höhere Ebene tragen und entsprechende Entscheide vom Departement oder gar vom Parlament einfordern.

⁴⁷ So steht z. B. bei der Produktgruppe 1 beim Wirkungsziel «Die in der Landwirtschaftsgesetzgebung gesetzten Ziele sind durch den Beitrag der EZV unterstützt» der Indikator «Marktstörungen». Was man darunter versteht, wird offen gelassen. Zum Leistungsziel «Verstösse gegen Vorschriften des Strassenverkehrsgesetzes sind aufgedeckt» in der gleichen Produktgruppe gehört der Indikator «Aufgedeckte Unregelmässigkeiten», wobei auch dieser Indikator nicht konkretisiert wird und zumindest für Aussenstehende nicht klar ist.

⁴⁸ Bei der Budgetzuteilung an die EZV sollte über die von der Politik gewünschte Kontrolldichte oder eine andere, aussagekräftige Outputgrösse diskutiert werden (Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen). Dazu bräuchte es aber als Grundlage Angaben zur heutigen Kontrolldichte pro Prozess und wie sich diese entwickelt hat.

weiter die Frage, ob die richtigen und wesentlichen führungsrelevanten Informationen erhoben werden.

Die Darstellungsform der Daten ist dabei im zivilen Bereich wie im GWK ungenügend, insbesondere fehlt ein direkter Vergleich über die Jahre.⁴⁹ Viele Zahlen befinden sich im Fliesstext. Die Daten sind aufgrund fehlender Vorgaben nicht immer gleich gegliedert. Auch die Effizienz des Reportings und des Berichtswesens ist als suboptimal zu beurteilen, insbesondere im zivilen Bereich. Die manuelle Erfassung der Daten ist fehleranfällig und aufwendig. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum es keine Abstimmung der Datenerfassung für das Reporting und für die Risikoanalyse bzw. Lagebeurteilung gibt.⁵⁰

Insgesamt ist die Effektivität des Reportings abhängig von den definierten Zielen und Indikatoren in den Leistungsaufträgen bzw. -vereinbarungen. Wie oben erläutert, sind verschiedene Ziele und Indikatoren unpräzise formuliert und eher ungeeignet, so dass in der Berichterstattung führungsrelevante Informationen teilweise fehlen. Zudem ist die Erfassung der Daten für Reporting und Risikolage nicht miteinander verbunden und auch die Informationen aus den Reportings werden gemäss Aussagen von Befragten zu wenig für die Risikolage und Risikoanalysen genutzt.

4.3.1.4 Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

Die einfache Kosten-Leistungsrechnung, wie sie die EZV kennt, erlaubt keine Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen.⁵¹ Die EZV argumentiert, dass eine weiterführende Kosten-Leistungsrechnung nicht möglich sei, weil an der Grenze «permanent alle alles machen», d. h. die Mitarbeitenden an der Grenze müssen zugleich mehrere Aufgaben wahrnehmen. Die PVK ist sich bewusst, dass diese Verknüpfung bei der EZV schwierig ist. Eine Verbesserung der heutigen Situation sollte aber dennoch angestrebt werden. So könnten die Produktgruppen bzw. Produkte im Leistungsauftrag derart formuliert werden, dass sie die wichtigsten Prozesse der EZV an der Grenze abbilden, damit die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen besser möglich wird und eher dem Arbeitsalltag entspricht.

Fakt ist, dass mit dem aktuellen Steuerungsmodell der EZV eine zentrale Voraussetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, nämlich die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen, nicht erfüllt ist. Die Entscheidungsträger auf Ebene Departement und EZV wissen nicht, was die Erfüllung einer Aufgabe kostet, und es fehlen ihnen auch Informationen darüber, wie die Höhe des Aufwands den Ziel-

⁴⁹ Das jährliche «Reporting zum Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Zollverwaltung: LV Kreise I–IV» gibt eine Übersicht über die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen des zivilen Zolls. Aus unserer Sicht ist der Bericht grundsätzlich sinnvoll strukturiert, indem er zuerst die wichtigsten Zahlen und dann die Details zu den Kreisen zusammenfasst. Ein Vergleich über mehrere Jahre ist aber aufwändig, da infolge fehlender Vorgaben die Daten unterschiedlich gegliedert sind und sich viele Zahlen im Fliesstext befinden. Die Berichterstattung im GWK ist übersichtlicher gestaltet, wobei aber auch hier Zeitreihendaten fehlen.

⁵⁰ Von erheblicher Bedeutung sind hier die geeigneten Informatik-Tools, wie z. B. das sich in Planung befindende Data Warehouse. Die EZV gibt an, dass man im zivilen Bereich ohne wesentliche Erneuerungen im Informatik-Bereich den internationalen Entwicklungen nicht mehr folgen kann und die Handlungsfähigkeit verliert.

⁵¹ Die EZV verfügt damit zurzeit nicht über die technischen und buchhalterischen Voraussetzungen, um ein FLAG-Amt zu werden.

erreichungsgrad beeinflusst. Somit sind wichtige Steuerungsinformationen nicht vorhanden.

4.3.1.5 Gesamtbewertung

Die nachfolgende Tabelle 4 fasst die Bewertung der Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse zusammen.

Tabelle 4

Bewertung der Konzeption der strategischen Steuerungsinstrumente und -prozesse

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Instrumentenpalette: <i>Umfassendheit des Führungs- und Steuerungskonzepts,</i> <i>Vollständigkeit der Instrumentenpalette,</i> <i>Entflechtung von strategischer und operativer Steuerung</i>	Die EZV hat für den zivilen Bereich und das GWK zwei separate und umfassende Führungskonzepte. Aufgrund der bestehenden, historisch begründeten Organisationsstruktur spielen sich diese allerdings auf zwei unterschiedlichen Ebenen ab. Die Instrumentenpalette ist sowohl im zivilen Bereich als auch im GWK vollständig. Die Leistungsaufträge werden vom Departementsvorsteher EFD erteilt; somit ist die Entflechtung von strategischer und operativer Steuerung auf der Konzeptionsebene gegeben.
Bewertung Leistungsaufträge <i>Ausgestaltung,</i> <i>Inhalt, Vollständigkeit,</i> <i>Verständlichkeit,</i> <i>Kohärenz</i>	Die Leistungsaufträge sind verständlich, vollständig und kohärent. Der Grundsatz, dass in einem Leistungsauftrag neben den Leistungen/Aufgaben auch die dafür benötigten Ressourcen festzulegen sind, wird für den zivilen Bereich und das GWK nicht erfüllt. Der Inhalt der Leistungsaufträge ist in Bezug auf die definierten Produkte wenig steuerungsrelevant, da die Produkte die Prozesse der EZV an der Grenze nicht abbilden. In beiden Leistungsaufträgen sind die formulierten Ziele nicht priorisiert. Obwohl zumindest im Zivilbereich mit der «Risikolage» eine Basis für eine risikogerechte Priorisierung vorhanden wäre, ist diese nicht klar mit dem Leistungsauftrag verlinkt. Die Indikatoren sind teilweise unspezifisch formuliert und wenig aussagekräftig im Hinblick auf die Steuerung.
Bewertung Reporting/Berichtswesen <i>Verständlichkeit, Darstellung/Präsentation,</i> <i>Effizienz, Inhalt/Effektivität</i>	Die Reportings und Leistungsberichte im zivilen Bereich und im GWK sind insgesamt verständlich. Allerdings ist die Darstellung der Daten, insbesondere im zivilen Bereich, mangelhaft. Die manuelle Erfassung der Daten ist aufwendig und erhöht die Fehleranfälligkeit. Die Schnittstellen zwischen Reporting und Risikomanagement sind suboptimal bzw. nicht transparent. Die in den Berichten und in den Reportings erhobenen Führungsinformationen sind teilweise nicht führungsrelevant.
Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen	Die Aufgaben und Finanzen sind sowohl beim GWK als auch im zivilen Bereich nicht miteinander verknüpft. Damit fehlen wichtige Führungsinformationen im Hinblick auf die Ressourcensteuerung.

Aus obiger Bewertungstabelle lässt sich ein zentraler Schluss ziehen: Die EZV hat zwar grundsätzlich ein vollständiges und zweckmässig konzipiertes Instrumentarium, bei dessen Anwendung werden aber wesentliche Bedingungen einer leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung nicht erfüllt. Besonders ins Gewicht fällt dabei die fehlende Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen, welche ein zentrales Element von NPM und FLAG darstellt. Dadurch fehlen Informationen zu den Kosten einer Aufgabe sowie zum Verhältnis zwischen Aufwand und Zielerreichung. Insofern ist auch klar, dass eine schlechte Zielerreichung in der Regel keine Konsequenzen im Sinn einer Anpassung des Ziels oder einer Anpassung der für die Aufgabenerfüllung vorhandenen Ressourcen haben kann. Eine ergebnisorientierte Steuerung kann so nicht erfolgen. Faktisch wird die EZV vor allem über die Zuweisung von personellen Ressourcen gesteuert. Im Kern ist die strategische Steuerung der EZV durch das EFD also eine klassische inputorientierte Steuerung, trotz ihres NPM-Gewandes.

Zu monieren ist weiter, dass in den Leistungsaufträgen keine sach- und risikogerechte Priorisierung der Ziele erfolgt, obwohl mit der «Risikolage» eine Basis dafür vorliegt. Diese «Risikolage» ist gemäss zahlreichen Aussagen zwar das wesentliche Instrument für die Festlegung von Schwerpunkten, allerdings wird die Priorisierung offensichtlich nicht auf der strategischen Ebene und mit dem Leistungsauftrag vorgenommen, sondern liegt in der Verantwortung der Personen an der Grenze.

4.3.2 Steuerung der EZV 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 in einem zweiten Schritt die Steuerung über die Ressourcen durch Parlament und Departement betrachtet werden. Wo nicht explizit anders erwähnt, gelten die Beurteilungen sowohl für den zivilen Bereich als auch für das GWK.

4.3.2.1 Bewertung der Steuerung des Departments

Wie oben erwähnt ist die EZV bezüglich der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und Aufgaben relativ frei. Das EFD prüft zwar die beiden auf Stufe EZV ausgearbeiteten Leistungsauftrag und unterzeichnet sie, es nimmt jedoch keine inhaltlichen Änderungen vor. Die Steuerung durch das Departement erfolgt vor allem über die Ressourcenzuteilung. In seltenen Fällen wird punktuell inhaltlich Einfluss genommen, etwa wenn die EZV oder deren Aufgabenerfüllung im Fokus politischer Diskussionen stehen oder in den Medien stark thematisiert werden⁵². Das EFD erhält im

⁵² Z. B. nach den Medienberichten vom Sommer 2009 über die Vorwürfe von Tschechien, die Schweiz verletze das Schengen-Abkommen, weil das GWK weiterhin systematische Personenkontrollen an den Landesgrenzen durchführe. Gemäss EZV wurden die Vorwürfe inzwischen mit den Urhebern bereinigt bzw. haben sich als unbegründet herausgestellt.

Rahmen der Berichterstattung die Wirkungs- und Leistungsberichte zum Leistungsauftrag im Zivilbereich, die Leistungsberichte der Hauptabteilungen sowie den Leistungsberichts des GWK. Es nimmt von den Berichten Kenntnis, leitet im Falle einer Nichterfüllung von Zielen jedoch keine Massnahmen ein. Die strategische Steuerung durch das Departement ist daher als schwach zu beurteilen.⁵³

Diese Feststellung deckt sich mit den Erkenntnissen einer Querschnittsprüfung zur Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2007 durchgeführt hat.⁵⁴ Dabei wurde festgestellt, dass in den FLAG-Verwaltungseinheiten generell wenig Steuerung durch das Departement erfolgt. Vor diesem Hintergrund muss der Vorwurf einer schwachen Steuerung der EZV durch das Departement relativiert werden.

Weil die Aufgaben der EZV nicht direkt mit den Ressourcen verknüpft sind (siehe Kap. 4.3.1.4), führen Sparvorgaben zu keiner Aufgaben(-verzichts)planung. Im Gegenzug geht auch die Beauftragung mit neuen Aufgaben nicht notwendigerweise mit der Bewilligung zusätzlicher Ressourcen einher. Die EZV bemüht sich, bei der Übernahme neuer Aufgaben die dafür notwendigen Ressourcen auszuweisen und diese Angaben gegebenenfalls auch in den entsprechenden Botschaftsentwürfen einzufügen. Sie stellt bei der Übernahme neuer Aufgaben in der Regel ein Begehren für die dafür notwendigen Ressourcen beim Departement. Gemäss Aussagen der Befragten aus der EZV und dem Departement werden diese aber meistens nicht oder nur zulasten des bestehenden Personalkredits der EZV bewilligt, was faktisch einer Ablehnung gleich kommt. Das Departement fordert also explizit oder implizit eine interne Verschiebung bzw. Kompensation von Ressourcen, es macht aber keine Vorgaben, wo diese zu realisieren ist, und setzt keine Prioritäten. Diese Praxis des EFD ist problematisch, weil damit auch eine allfällige Diskussion über die knappen Mittel bzw. über die Aufgabenbereiche der EZV auf Ebene Bundesrat oder gar auf Ebene Parlament verhindert oder zumindest nicht gesucht wird.

Der Spardruck in der Bundesverwaltung ist hoch und das EFD muss als für die Ressourcen zuständiges Departement in der Bundesverwaltung bei Sparprogrammen als gutes Vorbild vorangehen. Trotzdem ist wichtig, dass die Fragen, ob und wie die EZV mit den vorhandenen Ressourcen die stetig wachsende Aufgabenpalette noch erfüllen kann oder ob zusätzliche Aufwände für neue Aufgaben möglicherweise durch die Posteriorisierung anderer Aufgaben kompensiert werden müssen, explizit und aufgrund klarer Grundlagen beantwortet werden. Diese Grundlagen fehlen aber zurzeit.⁵⁵

Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und der Sparvorgaben sind aus der Sicht der PVK eine Priorisierung der Aufgaben und die Etablierung eines aufgabenorientierten Ressourcencontrollings auf Ebene Departement unerlässlich.

⁵³ In seiner Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PVK weist das EFD darauf hin, dass das Departement erst dann in die Steuerung eingreife, «wenn genügend Erfahrungen bezüglich des Aufgabenvollzugs unter geänderten Rahmenbedingungen vorliegen». So habe der Departementschef der EZV im Februar 2010 den Auftrag erteilt hat, eine Gesamtschau der Auswirkungen von Schengen/Dublin auf die Aufgaben der EZV zu erarbeiten. Aufgrund dieser Analyse werde das EFD wenn nötig die Leistungsaufträge der EZV anpassen.

⁵⁴ Die EZV ist zwar kein FLAG-Amt, da sie über kein Globalbudget verfügt, aber ihr Steuerungskreislauf ist an FLAG angelehnt und daher können hier Parallelen gezogen werden.

⁵⁵ Weil Aufgaben und Ressourcen nicht verknüpft sind, können EZV und Departement nicht wissen, wie sich z. B. personelle Kürzungen auf die Einnahmen auswirken.

4.3.2.2

Bewertung der Steuerung des Parlaments

Das Parlament weist der EZV im Rahmen der Gesetzgebung Aufgaben zu, bei deren Umsetzung sie dann relativ frei ist. Ausserdem kann das Parlament über das Budget bzw. über Personal- und Sachkredite einen gewissen Einfluss auf die EZV nehmen.

Im Unterschied dazu stellt der Schengen-Bundesbeschluss, welcher einen GWK-Mindestbestand festlegt, einen punktuellen Entscheid des Parlaments dar, der im Kontext einer ansonsten restriktiven Gewährung von Personalressourcen weit reichende Folgen für die strategische und die operative Steuerung der EZV mit sich bringt. Mit dem Beschluss wird die Steuerung der EZV durch das Departement beeinflusst und der Handlungsspielraum der Oberzolldirektion in grossem Mass eingeschränkt. Die Mindestbestand GWK hat dazu geführt, dass im Rahmen der Entlastungsprogramme der zivile Bereich gegenüber dem GWK überproportional Personal abbauen musste und heute gemäss verschiedenen Aussagen kaum noch in der Lage ist, alle Aufgaben wahrzunehmen bzw. wirtschaftsfreundliche Dienstleistungen zu bieten.

Dass das Parlament die Stellenbestände einzelner Ämter bzw. wie in diesem Fall sogar einzelner Abteilungen von Ämtern festlegt, widerspricht klar den Grundsätzen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass das Parlament nicht die Möglichkeit hat, NPM-konform zu steuern. Anders als die Leistungsaufträge der FLAG-Ämter werden die Leistungsaufträge der EZV nicht vom Parlament bzw. den zuständigen parlamentarischen Kommissionen behandelt. Hinzu kommt, dass auch das Departement inhaltlich wenig Einfluss auf die Leistungsaufträge nimmt und vor allem über die Ressourcen steuert. Auch die Berichterstattung ist aufgrund der fehlenden Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen nicht so ausgestaltet, dass die nötigen Informationen für eine NPM-konforme Steuerung von Seiten des Parlaments vorliegen würden (vgl. Kap. 4.3.1.4). Es fehlt die Rückmeldung der EZV bzw. des zuständigen Departements und des Bundesrats an die Politik, welche Aufgaben mit den vorhandenen Ressourcen erfüllt bzw. welche Ziele bei einer Reduktion der Ressourcen nicht mehr erfüllt werden können.

Die Festlegung eines Mindestbestandes für das GWK auf Stufe eines formellen Gesetzes scheint allerdings auch im Rahmen traditioneller Steuerungsmodelle nicht stufengerecht und widerspricht den Grundsätzen der modernen Gesetzgebungslehre (vgl. Kap. 3). Hier müsste die Steuerung eher bei den Budgetbeschlüssen (Personalkredite) ansetzen.⁵⁶

4.3.2.3

Gesamtbewertung

Tabelle 5 fasst die Bewertung der effektiven Steuerung durch Departement und Parlament zusammen.

⁵⁶ Die Festschreibung des GWK-Mindestbestands im Schengen-Bundesbeschluss entspricht jedoch der politischen Logik, wonach die Wahrnehmung von Aufgaben der äusseren Sicherheit durch den Bund längerfristig und unbeeinflusst von Sparvorgaben festgeschrieben werden sollte. Dies ist vor dem Hintergrund des umstrittenen Beitritts der Schweiz zum Schengenraum zu sehen.

Bewertung der effektiven Steuerung durch Parlament und Departement

Bewertungskriterien	Bewertung
Angemessenheit der effektiven Rollenverteilung	Mit der Festlegung eines Mindestbestands GWK im Schengen-Bundesbeschluss beeinflusst das Parlament die Personalsteuerung sehr direkt und schränkt die Steuerungsmöglichkeit von Departement und EZV stark ein. Diese Übersteuerung des Parlaments ist zumindest teilweise nachvollziehbar, weil ihm (wie auch dem Departement und der EZV) für eine NPM-konforme Steuerung die Informationsgrundlagen fehlen.
Effektive Einflussnahme und Steuerungsgrad	Auch das Departement steuert die EZV vor allem über die Ressourcenzuteilung, es nimmt inhaltlich wenig Einfluss und gibt keine Prioritäten vor. Damit ist die Steuerung der EZV durch das Departement als schwach zu beurteilen. Der Vorwurf einer Untersteuerung muss aber teilweise relativiert werden, weil auch in FLAG-Ämtern generell wenig Einfluss auf die strategische Steuerung genommen wird.
Entflechtung von strategischer und operativer Steuerung	Problematisch ist aber, dass nicht bewilligte Ressourcenbegehren infolge neuer Aufgaben keine Anpassungen der Leistungsaufträge zur Folge haben. Damit sind Transparenz und Kostenwahrheit nicht gegeben.

Insgesamt muss hier festgehalten werden, dass weder Parlament noch Departement systemkonform, d. h. über Leistungen und Wirkungen, steuern, sondern dass beide eine inputorientierte Steuerung über Ressourcen praktizieren. Allerdings fragt sich, wie Parlament und Departement ergebnisorientiert steuern sollen, wenn offensichtlich wichtige steuerungsrelevante Informationen gar nicht vorliegen, da Aufgaben und Finanzen nicht verknüpft sind (siehe Kap. 4.3.1.4) und wenn die Priorisierung von Aufgaben sowie das Ressourcencontrolling auf Ebene Departement ungenügend ist.

Das Parlament legte im Schengen-Bundesbeschluss einen Mindestbestand GWK fest. Dieser Entscheid ist grundsätzlich auch im Rahmen traditioneller Steuerungsmodelle kaum stufengerecht. Die Festschreibung des GWK-Mindestbestands im Schengen-Bundesbeschluss ist vor dem Hintergrund des umstrittenen Beitritts zum Schengenraum zu sehen. Zudem kann das Parlament im gegenwärtigen System wenig Einfluss auf die Aufgaben und Ziele der EZV (z.B. die Verhinderung von illegalen Grenzübertritten) bzw. deren Priorisierung nehmen. Insofern stellt die Festlegung von Stellenbeständen derjenigen Einheiten, die vornehmlich dieses Ziel verfolgen, zumindest einen nachvollziehbaren Eingriff dar. Umso mehr, als selbst die Befragten der EZV und des GWK selber stets betonen, dass für sie die Personalressourcen die wesentliche Steuerungsgrösse darstellen.

Bezüglich der Steuerung des Departements ist zu monieren, dass selbst bei den Übernahmen neuer Aufgaben durch die EZV nicht angemessen über die dafür notwendigen Ressourcen diskutiert wird bzw. neue Aufgaben nicht durch zusätzliche Ressourcen oder Anpassungen im Leistungsauftrag kompensiert werden.

4.4 Bewertung der operativen Steuerung

Dieses Kapitel umfasst die Bewertung der operativen Steuerung (vgl. 2a–2d in Abbildung 4) durch die Befragten und durch die PVK aufgrund der im Kapitel 2.1 festgelegten Bewertungsgrundlagen (vgl. Tabelle 3). Die Gliederung des Kapitels richtet sich dabei nach den Bewertungsgegenständen und beginnt somit mit der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente, bevor die effektive operative Steuerung mit Fokus auf die Personal- und Ressourcensteuerung beurteilt wird.

Da die operative Steuerung im Zivilbereich und beim GWK unterschiedlich ausgestaltet und voneinander unabhängig ist, wird in diesem Kapitel teilweise explizit nach zivilem Bereich und GWK unterschieden.

4.4.1 Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse

Die Bewertung der operativen Steuerung der EZV in diesem Kapitel wird mit einer Beurteilung der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse eröffnet. Die Konzeption der Instrumente sowie die Verantwortlichkeiten und Prozesse sind in Kapitel A 6 des Materialienbands detailliert beschrieben. Dort findet sich auch eine ausführliche Zusammenstellung der Beurteilung durch die Befragten. Die Bewertung der Konzeption gliedert sich in folgende Schritte: Bewertung der Instrumentenpalette, Bewertung der Leistungsvereinbarungen sowie Bewertung des Berichtswesens.

4.4.1.1 Bewertung der Instrumentenpalette

Die Instrumentenpalette ist sowohl im zivilen Bereich als auch beim GWK als vollständig und kohärent zu bewerten. Die einzelnen Instrumente sind zeitlich sinnvoll aufeinander abgestimmt. Für die Befragten in den Zollkreisen und Grenzwachregionen sind insbesondere die Risikolage bzw. die Lagebeurteilungen wichtige Steuerungselemente.

Insgesamt beurteilen die Befragten die Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente mehrheitlich positiv. Sie sind zufrieden, dass die Zollkreise und Grenzwachregionen einen relativ grossen, ihrer Meinung nach aber angemessenen Handlungsspielraum haben. Die inhaltliche Steuerung von Seiten Oberzolldirektion bzw. Kommando GWK ist eher gering.

4.4.1.2 Bewertung der Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarungen der Zollkreise und Grenzwachregionen sind insgesamt verständlich und decken die wesentlichen Aufgabenbereiche ab. Allerdings enthalten sie weder im zivilen Bereich noch beim GWK Angaben über die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Es findet somit auch auf operativer Ebene keine Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen statt. Die Befragten aus den Zollkreisen und Grenzwachregionen stören sich aber nicht daran, denn wichtig

für sie sind vor allem die Personalressourcen und diese sind aufgeführt bzw. wurden beim GWK mit «Innova» mehr oder weniger festgeschrieben.

Die Leistungsvereinbarungen enthalten insofern eine Priorisierung der Aufgaben, als dass nicht alle Aufgaben in den Zielen gleich abgedeckt sind. Die Ziele werden hingegen gar nicht priorisiert, sie müssten alle in gleicher Weise erfüllt sein. Die inhaltliche Steuerung von Seiten der Oberzolldirektion ist sehr tief und der Spielraum bei der Kontrolltätigkeit gross. Dabei stützen sich die befragten Personen in den Zollkreisen und Grenzwachregionen im Wesentlichen direkt auf die «Risikolage» bzw. die Lagebeurteilung, auf deren Basis dann Selektionskriterien und Einsatzprioritäten festgelegt werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Priorisierung von Aufgaben weitgehend der unteren operativen Ebenen überlassen wird.

Während die Leistungsvereinbarungen der Grenzwachregionen individualisiert sind, gleichen sich die Leistungsvereinbarungen der Zollkreise stark. Trotz der Ähnlichkeiten der Zollkreise wäre hier zumindest zu überlegen, ob eine stärkere Differenzierung nicht zweckmässiger wäre. Diese könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass eine Priorisierung der Ziele erfolgt, die sowohl zwischen den Kreisen als auch über die Jahre variiert. Festzuhalten ist schliesslich noch, dass die Indikatoren in den Leistungsvereinbarungen oft unspezifisch und unpräzise formuliert sind.

4.4.1.3 Bewertung des Berichtswesens

Die Berichterstattung ist im Zivilbereich und beim GWK angemessen und verständlich. Allerdings entsteht bei der Erfassung der Daten ein relativ hoher Aufwand. Dieser könnte durch geeignete IT-Instrumente zwar nur teilweise reduziert werden, allerdings würden diese zumindest die Auswertung der Daten erleichtern und verbessern. Von Nutzen wäre dabei etwa eine Kontrollergebnisdatenbank (Statistik der Fälle und zusammenfassende Analyse), welche die Gewinnung von Trends ermöglichen würde. Auf der Basis der oben erwähnten Möglichkeit einer noch durchzuführenden Priorisierung der Ziele könnte man sich ausserdem beim Reporting auf einige wichtige Schlüsselphänomene konzentrieren und diese vertiefter analysieren.

Das Reporting und Berichtswesen der Zollkreise und Grenzwachregionen dient der Rechenschaftslegung, es wird aber nur in geringem Mass zur Steuerung genutzt. Eine Nichterreichung der Ziele muss zwar im Leistungsbericht begründet werden, sie ist aber auf Ebene der Zollkreise und Grenzwachregionen in der Regel nicht mit Konsequenzen verbunden.

Wie weiter oben beschrieben (siehe Kap. 4.3.1.2), orientieren sich Reporting und Berichtswesen am Leistungsauftrag. Da die im Leistungsauftrag definierten Produkte die Prozesse der EZV jedoch nur ungenügend abbilden, können die Ressourcen nicht den Produkten zugewiesen werden. Damit ist das Reporting für die Steuerung nur beschränkt nutzbar.

4.4.1.4 Gesamtbewertung

Tabelle 6 umfasst die für die Bewertung herbeigezogenen Kriterien sowie die Bewertung. Da die Beurteilung hinsichtlich der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente und -prozesse beim Zivilbereich und beim GWK gleich ausfällt, werden diese beiden Bereiche in der Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 6

Bewertung der Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Instrumentenpalette <i>Vollständigkeit, zeitliche Abstimmung der Instrumente, Umfassendheit des Führungs- und Steuerungskonzepts</i>	Sowohl im Zivilbereich als auch beim GWK kann die Instrumentenpalette als vollständig und zweckmässig beurteilt werden. Für die Befragten aus den Zollkreisen und Grenzwachtreregionen sind Risikolage bzw. Lagebeurteilung die wichtigsten Instrumente.
Bewertung Leistungsvereinbarungen <i>Ausgestaltung, Inhalt, Vollständigkeit, Verständlichkeit, Kohärenz</i>	Die Leistungsvereinbarungen sind insgesamt verständlich und kohärent. Die Leistungsvereinbarungen im Zivilbereich sind allerdings wenig individualisiert. Spezifische Probleme und Entwicklungsperspektiven der unterschiedlichen Kreise werden kaum berücksichtigt. Die Leistungsvereinbarungen der Zollkreise und Grenzwachtreregionen enthalten keine Priorisierung der Ziele. Weil auch die inhaltliche Steuerung von Seiten Oberzolldirektion und Kommando GWK gering ist, haben Zollkreise und Grenzwachtreregionen einen grossen Handlungsspielraum und legen selber Schwerpunkte fest. Auch in den Leistungsvereinbarungen sind Aufgaben und Ressourcen nicht verknüpft.
Bewertung Reporting/Berichtswesen <i>Verständlichkeit, Darstellung/Präsentation, Effizienz, Inhalt/Effektivität</i>	Die Berichterstattung ist in beiden Bereichen der EZV angemessen und verständlich. Der Aufwand für die Datenerfassung im Rahmen des Reportings ist aber relativ hoch. Zudem fehlt insbesondere im Zivilbereich eine Abstimmung der Datenerfassung für das Reporting und die Risikoanalyse. Eine Nichterreicherung der Ziele hat in der Regel keine Auswirkungen auf die Ziele oder die Aufgaben und Ressourcen des Folgejahrs, insofern sind Reporting und Berichtswesen wenig wirksam. Weil die im Leistungsauftrag definierten Produkte die Prozesse der EZV nur ungenügend abbilden, ist auch das Reporting dazu wenig zweckmässig und effektiv.

Bei den Leistungsvereinbarungen zieht sich auf operativer Ebene weiter, was schon bei den Leistungsaufträgen auf der strategischen Ebene festgestellt wurde: Die Instrumente zur Steuerung sind vorhanden und grundsätzlich sinnvoll konzipiert, aber sie werden nicht zweckmässig angewendet – sie werden nicht gelebt. Konkret sind zwei wichtige Voraussetzungen für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung nicht erfüllt. Erstens fehlt eine Verknüpfung von Aufgaben/Produkten und Ressourcen. Zweitens führt eine Nichterreicherung der Ziele nicht dazu, dass die

Ziele und/oder die Aufgaben bzw. die Ressourcen für die Erfüllung einer Aufgabe für die darauf folgende Phase angepasst werden. Dieser zweite Punkt führt aber wieder zum ersten Kritikpunkt zurück: Weil Aufgaben und Ressourcen nicht verknüpft sind, fehlen den Verantwortlichen zentrale Informationen für eine ergebnisorientierte Steuerung.

4.4.2 Personalsteuerung und -verteilung

Dieses Kapitel enthält eine Bewertung der effektiven operativen Steuerung mit Fokus auf die Personalsteuerung und -verteilung. Diese ist zusammen mit der Umsetzung der Sparvorgaben des EFD sowie der Entwicklung der Einnahmen und der Zielerreichung in Kapitel A 6.3 des Materialienbands beschrieben. Dort findet sich auch eine ausführlichere Zusammenstellung der Bewertung der Personalsteuerung und -verteilung durch die Befragten.

4.4.2.1 Personalsituation

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Personalsteuerung und genauer die Aufteilung der personellen Ressourcen auf die beiden Bereiche der EZV durch die Festlegung des GWK-Mindestbestands im Schengen-Bundesbeschluss weitestgehend vorgegeben ist. Dieser hat auch dazu geführt, dass aufgrund der Entlastungsprogramme und Sparvorgaben im zivilen Bereich der EZV viel mehr Stellen abgebaut wurden als beim GWK. Die EZV hat seit Anfang 2003 über 400 Stellen abgebaut. Davon wurden circa $\frac{3}{4}$ im zivilen Bereich gestrichen. Das GWK musste beim Entlastungsprogramm 2003 zwar über 70 Stellen einsparen, vom Entlastungsprogramm 2004 war es dann aber nicht mehr wesentlich betroffen, weil damals das Parlament schon den Mindestbestand GWK fixiert hatte (siehe Kap. 2.2.1 sowie Kap. A 6.3.1 im Anhang).⁵⁷

Auffallend ist, dass in den letzten Jahren zusätzlich eine Verschiebung von der Grenze – insbesondere von den Zollkreisen – hin zur Zentrale in Bern stattgefunden hat (siehe Kap. A 6.3.1 im Materialienband). In den Zollkreisen wurden zwischen 2003 und 2010 kontinuierlich etwa 300 Stellen abgebaut, was einem Rückgang von 15 % entspricht. Ähnlich sieht es auch in den Zollkreisdirektionen aus (–15 %). In derselben Zeitspanne ist der Stellenbestand in der Oberzolldirektion von 450 auf 500 gestiegen. Die EZV selber differenziert lediglich zwischen dem Verwaltungsdienst (Oberzolldirektion und Kreisdirektionen) und dem Betriebsdienst (Zollstellen in den Zollkreisen) und hält fest, dass der Verwaltungsdienst insgesamt nur um 2 % gewachsen sei. Dieses Wachstum beruht gemäss der Direktion der EZV zu einem grossen Teil auf der verstärkten Informatisierung der Zollabfertigung, welche einerseits Einsparungen im Betriebsdienst (an der Front) ermöglichen, aber zugleich einen höheren Aufwand für den Support dieser Systeme und ihrer Benutzer erfordern. Dieser Support werde zu einem grossen Teil zentral von der Oberzolldirektion erbracht. Zudem habe die Übernahme neuer Aufgaben, insbesondere in den Bereichen Betrugsbekämpfung und «Authorised Economic Operators (AEO)», zu einem höheren Personalbedarf bei der Oberzolldirektion und den Kreisdirektionen geführt.

⁵⁷ siehe Fussnote 11, Seite 10.

Weil die Personalkredite der EZV nicht zusammen mit den Aufgaben erhöht worden seien, mussten diese Stellen zu Lasten der Zollstellen geschaffen werden.⁵⁸

Zahlreiche Befragte aus der EZV und insbesondere aus den Zollkreisen sind der Meinung, dass aufgrund dieser Entwicklungen heute gerade im zivilen Bereich Leute «an der Front» fehlen würden. Dies führe zu einer Schliessung von Zollstellen, zur Reduktion von Dienstleistungen für die Wirtschaft und zu einer geringeren Kontrolldichte, was sowohl aus finanziellen Überlegungen (weniger Einnahmen für die Bundeskasse) als auch aus Sicherheitsüberlegungen wenig sinnvoll sei.⁵⁹

4.4.2.2 Personalverteilung

Die Personalressourcen im Zivilbereich werden zentral an einer Ressourcenkonferenz verteilt. Daran nehmen die für das Personal Zuständigen aus den Zollkreisen teil. Seit 2008 erfolgt die Personalzuteilung im zivilen Bereich der EZV auf der Basis eines neuen Systems: Grundlage für die Zuteilung bilden die Bestände des Vorjahres, wobei Personalverschiebungen aufgrund von Veränderungen der Verkehrsanteile, organisatorischer Massnahmen (inkl. Entlastungsprogramme) sowie allfälliger weiterer an der Ressourcenkonferenz definierter Kriterien erfolgen. Diese Kriterien sind vielen Befragten allerdings nicht bekannt. Die Befragten geben weiter an, dass die «Risikolage» keine wesentliche Rolle für die Personalzuteilung spielt. Grundsätzlich ist die Personalzuteilung im zivilen Bereich relativ fix.

Beim GWK wurden im Rahmen von «Innova» (siehe Kap. 2.2.2) die Postenbestände neu festgelegt, wobei die «Risikolage» die massgebende Grösse war.⁶⁰ Die Befragten aus den Grenzwachtregionen geben an, dass sie keine Kriterien für die Verteilung der Personalressourcen kennen und dass sie kaum Einfluss auf die Personalverteilung haben. Ausserdem beurteilen sie die fixe Verteilung als problematisch: Obwohl das GWK seit «Innova» verschiedene Herausforderungen erlebt habe, insbesondere die Umsetzung des Schengen-Abkommens, und es auch zu Veränderungen in der Aufgabenpalette oder zu Verkehrsverschiebungen komme, werde die Personalverteilung nicht (regelmässig) überprüft. Allerdings kann das GWK basierend auf der Lagebeurteilung auch kurzfristig Personal verschieben und so grössere Einsätze durchführen oder kurzfristig Schwerpunkte setzen.

Rekrutierungsprobleme des GWK bestehen einzig in der Grenzwachtregion VI Genf, aber sie beeinflussen die gesamte Personalsteuerung des GWK, da die übrigen Regionen Personen für Einsätze in Genf abdelegieren müssen. Mit den ergriffenen Massnahmen, wie etwa der Arbeitsmarktzulage für den Raum Genf,⁶¹ soll den Rekrutierungsproblemen von französischsprachigen Grenzwächtern entgegenge-wirkt werden. Problematisch ist aber, dass solche Massnahmen mit einer Ungleichbehandlung verbunden sind und vor allem im zivilen Bereich zu Unmut führen können. Einzelne Befragte aus dem zivilen Bereich und in den Zollkreisen haben ihre Unzufriedenheit über diese Ungleichbehandlung ausgedrückt.

⁵⁸ Die Stichhaltigkeit dieser Argumentation konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschliessend geklärt werden.

⁵⁹ Diese Aussagen konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht verifiziert werden.

⁶⁰ EZV 2005b.

⁶¹ Diese Zulage gilt für die Dauer des Unterbestandes.

4.4.2.3 Gesamtbewertung

Tabelle 7 umfasst die für die Bewertung herbeigezogenen Kriterien sowie unsere Bewertung der Personalsteuerung und -verteilung.

Tabelle 7

Bewertung der Personalsteuerung und -verteilung

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Personalsituation	Der garantierte Mindestbestand GWK führte dazu, dass im Rahmen der Sparmassnahmen der letzten Jahre bei den Zollkreisen überproportional Stellen abgebaut wurden. Zudem fand in den letzten Jahren eine Stellenverschiebung «von der Front» in die Oberzolldirektion statt. Gemäss zahlreichen Befragten aus der EZV fehlt heute vor allem an der zivilen Grenze Personal, während die Grenzschutzregionen verglichen mit den Zollkreisen besser mit Personal ausgestattet sind.
Zweckmässigkeit und Nachvollziehbarkeit/Transparenz der Personalverteilung	Die Zentralisierung der Personalverteilung und die Rollen der Akteure sind grundsätzlich zweckmässig. Problematisch ist aber, dass die Verteilungskriterien in beiden Bereichen wenig transparent bzw. vielen Befragten nicht bekannt sind. Die Personalbestände beim GWK wurden mit «Innova» fixiert und seither nicht grundlegend überprüft. Das GWK verschiebt aber je nach Lagebeurteilung kurzfristig Personal für zeitlich beschränkte Einsätze. Auch im Zivilbereich sind die Personalbestände relativ fix, die Personalverschiebungen zwischen den Zollkreisen sind gering. Die «Risikolage» spielt bei der Personalszuweisung keine grosse Rolle.

Die Personalsituation in der EZV sorgt immer wieder für Diskussionen in Medien und Politik. Klar ist, dass der zivile Bereich in den letzten Jahren aufgrund des gesetzlich fixierten GWK-Mindestbestands überproportional Stellen abbauen musste. Verschiedene Befragte aus dem zivilen Bereich der EZV geben an, dass der Stellenabbau zu einer Personalknappheit «an der Front» und damit zu einer Schliessung von Zollübergängen und zu einer sinkenden bzw. tiefen Kontrolldichte geführt habe. Tatsächlich erfolgte die Personalreduktion im zivilen Bereich in erster Linie auf Kosten der Zollstellen (Abbau von 300 Stellen, gleichzeitig 50 zusätzliche Stellen in der Oberzolldirektion,⁶² siehe Kapitel A 6.3.1 im Materialienband). Die Gründe dafür liegen gemäss Oberzolldirektion vor allem in der Übernahme neuer Aufgaben sowie in der verstärkten Informatisierung der Zollabfertigung. Diese ermöglicht Einsparungen im Betrieb, sorgt aber auch für einen höheren Supportaufwand, der von der Zentrale aus sichergestellt wird (siehe Kap. 4.4.2.1).

Abschliessend festzuhalten ist, dass die Personalverteilung bzw. die ihr zugrunde liegenden Kriterien von den meisten Befragten als wenig transparent beurteilt wur-

⁶² Darin eingerechnet sind die Stellen der Logistik- und Personaldienste. Die Mitarbeitenden wurden so zwar der Oberzolldirektion unterstellt, bleiben aber in den Zollkreisdirektionen «vor Ort».

den. Auffallend ist ausserdem, dass die Personalbestände in beiden Bereichen der EZV grösstenteils fix sind und dass sich auch Veränderungen in der Risikolage oder im Aufgabenbereich nicht wesentlich auf die Personalzuteilung auswirken.

4.4.3 Ressourcensteuerung und -verteilung (ohne Personal)

Dieser Abschnitt umfasst eine Bewertung der effektiven operativen Steuerung mit Fokus auf die Ressourcensteuerung und -verteilung (ohne Personal) bei der Zollregulierung und auf Ebene der Hauptabteilungen bzw. Zollkreise und Grenzwachregionen. Die Ressourcensteuerung und -verteilung wird in Kapitel A 6.5 des Materialienbands beschrieben.

4.4.3.1 Ressourcensituation

Die Befragten in den Zollkreisen und Grenzwachregionen geben an, dass für sie vor allem die personellen Ressourcen von Bedeutung sind, da diese den grössten Teil ihrer Budgets ausmachen würden. Die Sach- und Investitionskredite haben für die Befragten dagegen keine grosse Bedeutung. Dies ist insofern erstaunlich, als dass gemäss Voranschlag 2009 vom Gesamtaufwand von ca. 820 Mio. Franken⁶³ immerhin 270 Mio. Franken auf Sach- und Betriebskosten (inkl. Abschreibungen) entfallen (gegenüber 550 Mio. Personalaufwand). Der Fokus der Befragten auf die Personalressourcen ist aber nachvollziehbar, weil sie diese oft als knapp empfinden, während sie die finanziellen Mittel, die ihnen für Sachgüter und Investitionen zur Verfügung stehen, als ausreichend einschätzen.

4.4.3.2 Ressourcensteuerung

Die Ressourcensteuerung erfolgt sowohl im zivilen Bereich als auch beim GWK sehr zentralisiert. Dies bietet gemäss verschiedenen Befragten den Vorteil, dass so gesamtschweizerische Prioritäten gesetzt werden könnten. Andererseits wird aber eine mangelnde Flexibilität kritisiert. Insgesamt sehen die Befragten in diesem Bereich jedoch wenig Handlungsbedarf. Dies mag auch daran liegen, dass für die Befragten wie oben beschrieben ganz klar die Personalressourcen gegenüber den übrigen Ressourcen im Vordergrund stehen.

Die Kriterien für die Zuweisung und Priorisierung der Mittel sind nicht transparent. Zudem werden Sachgüter und Investitionen nicht eindeutig dem zivilen Bereich oder dem GWK zugewiesen. Gemäss EZV wäre eine rechnerische Aufteilung mit grossem Aufwand verbunden und nicht sinnvoll, da viele Sachgüter und Investitionen beiden Bereichen der EZV dienen.

⁶³ Bei den Angaben zum Aufwand sind die Anteile Dritter an den Erträgen (konkret an der Schwerverkehrsabgabe) sowie Beiträge und Entschädigungen nicht enthalten.

4.4.3.3 Gesamtbewertung

Die für die Bewertung beigezogenen Kriterien sowie unsere Beurteilung der Ressourcensteuerung und -verteilung findet sich in Tabelle 8.

Tabelle 8

Bewertung der Ressourcensteuerung und -verteilung

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Ressourcensituation	Die Sach- und Investitionsmittel werden von den Befragten aus den Zollkreisen und Grenzwachregionen als ausreichend beurteilt. Sie sind für diese gegenüber den personellen Ressourcen (die sie als knapp empfinden) von wesentlich geringerer Bedeutung.
Zweckmässigkeit und Nachvollziehbarkeit/Transparenz der Ressourcenverteilung	Die Ressourcenverteilung erfolgt beim Zivilbereich und beim GWK stark zentralisiert. Dies ist insofern zweckmässig, als damit eine gesamtschweizerische Priorisierung von Projekten möglich ist. Allerdings sind die Kriterien für die Priorisierung und Ressourcenverteilung nicht transparent. Bei den Sachgütern und Investitionen wird nicht ausgewiesen, zu welchem Teil sie dem zivilen Bereich und/oder dem GWK für die Erfüllung der Leistungsaufträge zugutekommen.

Für die Zollkreise und Grenzwachregionen sind die finanziellen Ressourcen gegenüber den personellen Ressourcen von wesentlich geringerer Bedeutung. Die Befragten schätzen die Mittel für Sachgüter und Investitionen als ausreichend ein und sind daher mit der aktuellen Situation weitgehend zufrieden.

Die Entscheide über die Ressourcenverteilung bzw. über Sachgüter und Investitionen werden zentral in der Oberzolldirektion getroffen. Dies ist grundsätzlich sinnvoll, weil damit eine Gesamtsicht und eine gesamtschweizerische Priorisierung der Projekte möglich sind. Allerdings sind die Kriterien für die Zuteilung der finanziellen Mittel wie schon bei der Personalzuteilung wenig transparent. Wie bei dieser ist auch hier unklar, ob und wie die «Risikolage» oder Lagebeurteilungen in die Entscheide einfließen.

5 Zusammenarbeit der EZV mit externen Partnern

Die Zollverwaltung nimmt neben den klassischen Zollaufgaben diverse weitere Vollzugsaufgaben aus anderen Politikbereichen wahr (siehe Kap. 2.1) und arbeitet dabei eng mit verschiedenen Amtsstellen zusammen. Die EZV und vor allem das GWK sind insbesondere im sicherheitspolizeilichen Bereich tätig und weisen viele Schnittstellen zu anderen Akteuren in diesem Feld auf.

Von diesen zahlreichen Schnittstellen kann in der vorliegenden Arbeit nur eine enge Auswahl näher betrachtet werden. Aufgrund der Problemhinweise und der politischen Diskussion hat die zuständige Subkommission der GPK-S auf Vorschlag der PVK entschieden, die Schnittstellen zwischen der EZV zu den Kantonen bzw. zu

deren Polizeikorps und zur Armee zu untersuchen, wobei bei letzterer nur die personelle Zusammenarbeit betrachtet wird.⁶⁴ Auf Seiten der EZV ist bei beiden Kooperationen vor allem das GWK involviert, daher wird im Folgenden von der Zusammenarbeit GKW–Kantone bzw. GKW–Armee gesprochen.

Im nächsten Abschnitt werden Schnittstellen und Zusammenarbeit kurz beschrieben. Wie zu den anderen Kapiteln findet sich auch hierzu eine ausführliche Beschreibung im Materialienband (Kapitel A 7 und A 8). Nach der Kurzbeschreibung werden die Fragestellungen und Bewertungsgrundlagen erläutert. Im dritten Abschnitt dieses Kapitels folgt die Bewertung der Zusammenarbeit GKW–Kantone (5.3) und der Zusammenarbeit GKW–Armee (5.4).

5.1 Beschreibung der Zusammenarbeit

Die Grenzkantone bzw. deren Polizeikorps arbeiten seit langem mit dem zivilen Zoll und dem GWK zusammen. Mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum wurde die Schnittstelle zwischen den Kantonen und dem GWK wichtiger, denn das GWK nimmt verschiedene Aufgaben im sicherheitspolizeilichen Bereich wahr und dies zunehmend auch hinter der Grenze. Im Rahmen einer Plattform haben der Vorsteher des EFD sowie die KKJPD im Jahr 2006 eine Mustervereinbarung unterzeichnet, die einen Mindeststandard für die Zusammenarbeit definiert. Die Grenzkantone und auch zahlreiche Binnenkantone haben seither eine solche Vereinbarung mit dem GWK unterzeichnet oder stehen vor einer Unterzeichnung. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde exemplarisch die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Genf, Tessin und St. Gallen betrachtet (Begründung der Auswahl: siehe Kap. A 7.2.1).

Auch die Zusammenarbeit zwischen dem GWK und der Armee hat eine lange Tradition. Die Armee leistet im Rahmen von LITHOS seit 1997 einen subsidiären Einsatz zugunsten des GWK, indem sie das GWK mit Personal unterstützt. Dieser Einsatz war politisch wiederholt ein Thema, er wurde aber vom Parlament verschiedentlich gutgeheissen bzw. verlängert. Aus Sicht des GWK ist die Unterstützung durch die Armee absolut notwendig, obwohl sie rein quantitativ nicht von sehr grosser Bedeutung scheint: Die bisher 100 und seit Januar 2010 neu noch 50 Angehörigen der Militärischen Sicherheit (AdMilSich), welche das GWK unterstützen, stehen dem GKW-Bestand von fast 2000 Personen gegenüber.

5.2 Fragestellung und Bewertungsgrundlagen

In diesem Kapitel soll die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen und mit der Armee betrachtet und bewertet werden. Dabei geht es um die folgende Hauptfrage:

- *Wie ist die Zusammenarbeit des GWK mit seinen externen Partnern zu beurteilen?*

⁶⁴ Neben der personellen Unterstützung erbringt die Armee auch Leistungen in den Bereichen Lufttransporte und -überwachung sowie Material/Logistik zuhanden des GWK.

Diese Frage lässt sich in die folgenden beiden Unterfragen aufschlüsseln:

- *Wie sind die Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen und mit der Armee⁶⁵ zu beurteilen?*
- *Wie ist die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Zusammenarbeit zu beurteilen?*

Die erste Unterfrage betrifft einerseits die Ebene der Steuerung der Zusammenarbeit inkl. Vereinbarungen und Verträge, welche die Kooperation regeln. Andererseits zielt sie aber auch auf die Umsetzung dieser Vereinbarungen, d. h. auf die konkrete Zusammenarbeit «im Feld». Dabei interessiert vor allem, ob die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure klar und zweckmässig geregelt sind. Die zweite Unterfrage bezieht sich grundsätzlich auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Zusammenarbeit (Wirtschaftlichkeit des Arrangements). Hier soll beurteilt werden, ob die Zusammenarbeit insgesamt effizient ist und welchen Nutzen sie bringt. Die Fragen werden anhand der folgenden Bewertungsgegenstände und -kriterien diskutiert:

Tabelle 9

Gegenstände und Bewertungskriterien: Zusammenarbeit mit Partnern

Bewertungsgegenstand/Fragestellung	Bewertungskriterien
Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit	Bewertung der Steuerung der Zusammenarbeit <i>Rollenverteilung/Zuständigkeiten, Steuerungsgrad, Effektivität der Steuerung und Überprüfung der Zusammenarbeit</i> Bewertung der Zusammenarbeitsvereinbarungen <i>Inhalte, Klarheit/Eindeutigkeit der Regelungen bezüglich Aufgaben und Verantwortlichkeiten</i> Bewertung der Umsetzung der Zusammenarbeit <i>Koordination der Zusammenarbeit im Feld, Intensität der Zusammenarbeit, Häufigkeit von Kompetenzstreitigkeiten/Problemen</i>
Effizienz/Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit	Aufwand/Kosten für die Zusammenarbeit, Abgeltung Nutzen Synergieeffekte Doppelspurigkeiten

Die Basis für die Beschreibung und Bewertung der Zusammenarbeit bilden die konkreten Vereinbarungen der untersuchten Kantone mit dem GWK sowie weitere relevante Dokumente, vor allem aber die Gespräche mit den Verantwortlichen beim GWK (Kommandant und Verantwortlicher für Controlling der Grenzwachtreion sowie Kommando GWK), in den ausgewählten Kantonen (in der Regel eine Person des zuständigen Departements und der Polizeikommandant sowie Vertreter der KKJPD) sowie den Verantwortlichen im VBS (Departement, Führungsstab der Armee und MilSich).

⁶⁵ Wie im Materialienband, Kapitel A 3.1.3.2.1. ausgeführt, wird hier lediglich die personelle Zusammenarbeit zwischen dem GWK und der Armee betrachtet. Die Leistungen der Armee im Bereich Lufttransporte und Logistik werden nicht einbezogen.

Die Gliederung der Bewertung folgt den oben genannten Bewertungskriterien. Aus Gründen der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit werden aber die Zusammenarbeit GKW–Kantone und GKW–Armee in zwei eigenen Kapiteln beurteilt (Kap. 5.3 bzw. 5.4). In Bezug auf die Zusammenarbeit GKW–Kantone ist wichtig festzuhalten, dass es dabei um eine Bewertung der Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit von Seiten des Bundes (EZV und GWK) geht. Die Steuerung der Zusammenarbeit seitens der Kantone ist für diese Untersuchung nicht relevant.

5.3 Bewertung der Zusammenarbeit GKW–Kantone

Die Verantwortung für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarungen mit den Kantonen liegt bei den Grenzwachregionen. Das Kommando GWK macht den Grenzwachregionen abgesehen von der mit der KKJPD definierten Mustervereinbarung keine weiteren Vorgaben, es nimmt aber jeweils eine inhaltliche und formale Prüfung der Vereinbarungen vor. Die Vereinbarungen werden vom Oberzolldirektor unterzeichnet. Die Zuständigkeiten sind grundsätzlich zweckmässig. Die Grenzwachregionen haben allerdings einen sehr grossen Handlungsspielraum, es gibt wenige strategische Vorgaben von Oberzolldirektion oder Kommando GWK. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen bzw. Ziele und Indikatoren dazu sind in den Leistungsvereinbarungen der Grenzwachregionen enthalten; allerdings fehlen in den Leistungsberichten gerade diese Daten auffallend oft.

Die Vereinbarungen mit den betrachteten Kantonen entsprechen weitgehend der Mustervereinbarung. In ihnen sind die Aufgaben, welche dem GWK zur selbständigen Bearbeitung übertragen werden, klar geregelt. Eher offen formuliert und gemäss einigen Befragten aus den Kantonen nicht eindeutig⁶⁶ sind hingegen die Regelungen bezüglich Verantwortlichkeiten und Koordination. Die Koordination der Zusammenarbeit mit dem GWK ist denn auch von Kanton zu Kanton verschieden, ebenso wie die Intensität der Zusammenarbeit (Umfang der übertragenen Aufgaben, Anzahl gemeinsamer Aktionen; vgl. dazu Kap. A 7.2.2 im Materialienband).

Trotz dieser Feststellung und trotz teilweise grosser Kritik an der Zusammenarbeit von Seiten der Kantone sind sich die Befragten beider Seiten einig, dass die Umsetzung der Zusammenarbeit – d. h. die alltägliche Zusammenarbeit im Feld – grundsätzlich funktioniert. Die Befragten geben an, die erhöhte uniformierte Präsenz nütze der inneren Sicherheit. Einige Befragte aus den Kantonen und insbesondere das GWK berufen sich auch auf «grosse Synergieeffekte». Festzuhalten ist allerdings, dass diese Effekte nirgends genauer beschrieben oder beziffert werden und dass auch kein Versuch dazu unternommen wurde. Aussagen von Befragten beider Seiten machen zudem deutlich, dass die Kantone insgesamt stärker von den Leistungen des Bundes bzw. des GWK profitieren als umgekehrt. Verschiedene Aussagen der Befragten haben ausserdem deutlich gemacht, dass einige Kantone die Unterstützung durch das GWK dazu nutzen, um eigene Sicherheitslücken in ihrem Zuständigkeitsbereich zu schliessen und/oder um entsprechende eigene Ressourcen zu sparen.

Erstaunlich sind die Aussagen zahlreicher Kantonsvertreter, dass das GWK diese Unterstützung gerne biete und am liebsten noch mehr Aufgaben übernehmen

⁶⁶ So werde beispielsweise unter den Begriffen Führungs- bzw. Einsatzverantwortung (Art. 2 der Mustervereinbarung) nicht von allen Akteuren das Gleiche verstanden.

würde,⁶⁷ obwohl es selber über knappe Ressourcen klagt. Zahlreiche Befragte aus den Kantonen und auch von Seiten des VBS sind der Meinung, dass das GWK mit Schengen und dem Wegfall der systematischen Personenkontrollen Aufgaben verloren habe und nun neue Betätigungsfelder suche. Das GWK wehrt sich gegen diesen Vorwurf: Erstens suche man keinen neuen Aufgaben, denn trotz des Wegfalls der systematischen Personenkontrollen mit Schengen habe sich für das GWK wenig geändert, da die Zollaufgaben unverändert geblieben seien und es bereits vor Schengen zu rund einem Drittel mobil und hinter der Grenze agiert habe.⁶⁸ Zweitens nehme man keine spezifischen Leistungen für die Kantone wahr, sondern bearbeite lediglich im Rahmen der Wahrnehmung eigener Aufgaben (vor allem Zollaufgaben) synergetisch kleinere Aufgaben für die kantonale Polizei (Bagatelldelikte). Synergien ergäben sich dabei vor allem beim zeitlichen Aufwand: Statt dass man die Polizei beziehen müsse, die nicht immer schnell da sein könne, und die Leute solange festhalten müsse, könne man diese Fälle selber abschliessen.

Die Begründung des GWK, dass man nicht Leistungen für die Kantone erbringe, sondern im Rahmen der eigenen Aufgaben synergetisch gewisse Aufgaben für die kantonalen Polizeikorps wahrnehme, ist nicht ganz überzeugend, weil der entsprechende Aufwand gemäss den Schätzungen aus den Grenzwachregionen doch substantiell scheint. Die Befragten in den Grenzwachregionen schätzen, dass je nach Region und Kanton 10–15 % oder sogar 25–40 %⁶⁹ der Arbeitszeit der Grenzwächter für die Zusammenarbeit mit der Polizei aufgewendet wird. Auffallend ist auch, dass die relevanten Zahlen (Indikatoren) 2008 in der Mehrheit der Leistungsberichte aus den Grenzwachregionen fehlten. Und gar nicht nachvollziehbar ist, dass selbst für einen Teil der Spezialdienstleistungen wie für die mobile Auto-Revision (MAR) und Dokumentspezialisten nur Aufwandschätzungen⁷⁰ vorhanden sind und dass das GWK diese nicht in Rechnung stellt. Denn hierbei handelt es sich klar nicht um Synergieeffekte, sondern um Dienstleistungen, die angefordert und geplant werden und insofern auch erhebbar sind. Diese Feststellungen führen zu einem Bild des GWK als bereitwilliger und billiger Dienstleister für die Kantone. Ein Kantonsvertreter hat denn auch explizit festgehalten, dass man Unterstützungsleistungen von anderen Kantonen im Rahmen der Polizeikonkordate abgelten müsse, während das GWK gratis helfe. Die grosse Mehrzahl der befragten Personen in den Kantonen hat zudem festgehalten, dass das GWK diese Dienstleistungen nicht nur gerne erbringe, sondern dass es dafür offensichtlich auch genügend Ressourcen habe.

⁶⁷ Wenn das GWK tatsächlich nach neuen Aufgaben suchen würde und gewisse Kantone dies nutzen, um eigene Kosten zu sparen, handelt es sich um eine Win-win-Situation. Diese Entwicklung wird dadurch erleichtert, dass es wenig politisch-strategische Vorgaben bzw. nur eine schwache Steuerung dieser Kooperationen gibt.

⁶⁸ Das Kommando GWK gibt an, dass das GWK heute nicht mehr als vor Schengen mobil tätig ist – d. h. zu rund einem Drittel. Aussagen aus den Interviews, insbesondere in den Grenzwachregionen, weisen aber darauf hin, dass der Anteil der mobilen Kontrollen seit dem Inkrafttreten des Schengen-Abkommens gestiegen ist.

⁶⁹ 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. So stellt beispielsweise die Anhaltung eines Drogenschmugglers eine originäre Aufgabe des Zolls dar, weil das Überbringen von Drogen über die Grenze strafbar ist; während die Zuständigkeit für die Ermittlung dann bei der Polizei liegt.

⁷⁰ Gemäss Schätzungen des Kommando GWK leisteten 2009 die Auto-Revisions-Spezialisten 650 Einsätze (7600 Mannstunden) für die Kantone. Die Sonderformation stand neun Mal mit ein bis zwölf Männern für die Kantone im Einsatz (ca. 2500 Mannstunden).

Die genannten Schlussfolgerungen und Aussagen stehen in einem gewissen Widerspruch zu den Aussagen des GWK über knappe Ressourcen. Der Widerspruch wird noch dadurch verstärkt, dass das GWK durch den garantierten Mindestbestand in den letzten Jahren erheblich weniger Personal abbauen musste als der zivile Bereich der EZV (siehe Kap. 2.2.1). Das EFD ist sich dieser Problematik bewusst und hat für das Jahr 2010 eine Bilanz zum GWK nach Schengen angekündigt («Gesamtschau GWK»). Dabei sollen auch die Auswirkungen von Schengen auf den Aufgabenbereich des GWK thematisiert und dessen Entwicklung diskutiert werden. Die PVK hat diesem Entscheid des EFD Rechnung getragen und aufgrund des angekündigten Berichts darauf verzichtet, zusätzlich noch eigene Daten zur Schengen-Umsetzung und den damit verbundenen Ressourcenfragen zu erheben (Aufwand des GWK für die Zusammenarbeit/für Dienstleistungen zuhanden der Kantone).

Die Zusammenarbeit zwischen GWK und Kantonen ist einer Nicht-Kooperation auf jeden Fall vorzuziehen. Allerdings ist auch nahe liegend, dass die Präsenz von zwei Korps im selben Raum mit sich zumindest teilweise überschneidenden Aufgabenbereichen Doppelspurigkeiten oder Abgrenzungsprobleme zumindest plausibel macht.

Tabelle 10

Bewertung der Zusammenarbeit GWK–Kantone

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Steuerung der Zusammenarbeit <i>Rollenverteilung/Zuständigkeiten, Steuerungsgrad, Effektivität der Steuerung und Überprüfung der Zusammenarbeit</i>	Die Rollenverteilung und Zuständigkeiten sind klar geregelt. Die Oberzolldirektion und das Kommando GWK lassen den Grenzwachtreregionen aber bezüglich der Zusammenarbeit mit den Kantonen einen relativ grossen Handlungsspielraum, die Steuerung und Kontrolle ist in diesem Bereich eher tief. Obwohl in den Leistungsvereinbarungen für die Grenzwachtreregionen Indikatoren zur Zusammenarbeit definiert sind, fehlen diese in den Leistungsberichten der Grenzwachtreregionen oft.
Bewertung der Zusammenarbeitsvereinbarungen <i>Inhalte, Klarheit/Eindeutigkeit der Regelungen bezüglich Aufgaben und Verantwortlichkeiten</i>	Die betrachteten Leistungsvereinbarungen GWK–Kantone entsprechen formal und inhaltlich weitgehend der Mustervereinbarung. Darin ist klar geregelt, welche Aufgaben dem GWK zur selbständigen Erledigung zugewiesen werden. Die Regelungen bezüglich Verantwortlichkeiten und Koordination werden aber von einigen Kantonsvertretern als teilweise nicht eindeutig kritisiert.
Bewertung der Umsetzung der Zusammenarbeit <i>Koordination der Zusammenarbeit im Feld, Intensität der Zusammenarbeit, Häufigkeit von Kompetenzstreitigkeiten/Problemen</i>	Die Koordination der Zusammenarbeit ist von Kanton zu Kanton verschieden, ebenso wie die Intensität der Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit im Feld funktioniert aber grundsätzlich gut. Man ist dabei sehr pragmatisch, ab und zu kann es aber Kompetenzstreitigkeiten geben.
Bewertung Kosten/Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit, Doppelspurigkeiten	Die Synergieeffekte sind nicht klar nachweisbar, sie werden ebenso wie Aufwand und Kosten der Zusammenarbeit von den Befragten sehr unterschiedlich beurteilt. Eine Abgeltung der Leistungen gibt es nicht. Weil zwei verschiedene Akteure im selben Raum teilweise dieselben Aufgaben wahrnehmen, können Doppelspurigkeiten zumindest nicht ausgeschlossen werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die gegenwärtige Zusammenarbeit von GWK und Polizei gewisse Synergiegewinne plausibel erscheinen lässt und dass sie effizienter als früher sein dürfte. Dies bedeutet aber noch nicht, dass die gegenwärtige Regelung die effizienteste Lösung des Problems bzw. der gestellten Aufgabe darstellt. Insbesondere ist zu bemängeln, dass die propagierten Synergien bzw. Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit nirgends genauer beschrieben oder gar beziffert werden können.

Mit den Zusammenarbeitsvereinbarungen hat man zwar versucht, die entsprechenden Prozesse im Rahmen der vorhandenen Strukturen zu verbessern, die Strukturen selber wurden aber nicht hinterfragt. Dabei liegen hier möglicherweise die grössten Probleme. Denn das GWK agiert bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben (sicherheitspolizeiliche und Zollaufgaben) – gemäss Aussagen aus den Interviews – vermehrt auch hinter der Grenze und damit im selben Raum wie die kantonalen Polizeikorps. Neben dieser geographischen Überschneidung der Einsatzbereiche und der sich darin bewegenden (potentiellen) Zielpersonen und -objekte überlappen sich im sicherheitspolizeilichen Bereich teilweise auch die Aufgabenbereiche der beiden Akteure (vgl. dazu Beispiel in Fussnote 69). Die Folge davon sind Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme sowie Doppelspurigkeiten, welche man durch die Zusammenarbeit zu entschärfen versucht. Das grundsätzliche Problem der sich überschneidenden Einsatz- und Aufgabenbereiche wird damit aber nicht gelöst. Oder, um es mit den Worten einiger Kantonsvertreter zu sagen, das Prinzip «kein Chef, ein Raum, ein Auftrag» bleibt verletzt.

Die Klärung der Aufgabenteilung im Bereich innere Sicherheit war das Ziel des Projekts USIS.⁷¹ Aufgrund der hier festgestellten Probleme (bezieht sich auch auf die Zusammenarbeit GWK–Armee) liegt aber der Schluss nahe, dass diese Klärung nicht gelungen ist bzw. dass die gewählte Lösung aus Sicht einer effizienten Aufgabenerfüllung nicht überzeugend ist. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass neue oder im Vollzug veränderte Aufgaben innerhalb der bestehenden Strukturen verteilt wurden (separate Korps mit sich überschneidenden Aufgabengebieten). Damit wird der Grundsatz verletzt, dass die Strukturen sich an die zu lösenden Aufgaben anpassen sollen und nicht umgekehrt.

5.4 Bewertung der Zusammenarbeit GWK–Armee

Die Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen der Armee und dem GWK im Rahmen von LITHOS und im Rahmen des Pilotprojekts Durchdiener kann insgesamt als zweckmässig beurteilt werden. Die Zusammenarbeit wird auf Verwaltungsebene durch den Führungsstab der Armee und das GWK gesteuert. Diese Steuerung und Zusammenarbeit wird von beiden Seiten als gut bewertet. Die Verantwortlichen treffen sich regelmässig, zudem gibt es eine jährliche Berichterstattung über die Zusammenarbeit. Der zentrale Kritikpunkt bezüglich der Zusammenarbeit bezieht sich auf die normativen Vorgaben zu LITHOS, in denen die Entscheidungskompetenzen und das Ausmass der Unterstützung nicht hinreichend klar geregelt sind bzw. von Armee und GWK anders ausgelegt werden (siehe dazu Kap. 3.3).

⁷¹ zu USIS vgl. Kapitel 3.3

Die Bewertung des Nutzens der Zusammenarbeit GWK-MilSich im Rahmen von LITHOS fällt durchgezogen aus, richtig zufrieden ist niemand mit der Lösung. Auf der einen Seite stellen die Einsätze für die Armee und insbesondere die MilSich eine grosse Belastung dar und binden viele personelle Ressourcen. Auf der anderen Seite betont das GWK, dass die AdMilSich eine wichtige Hilfe seien, aber dass sie aufgrund ihrer Ausbildung und den kurzen Einsatzblöcken nur für ein begrenztes Aufgabenfeld eingesetzt werden können. In der aktuellen Situation sei man jedoch dringend auf diese Unterstützung angewiesen. Insgesamt ist die Zusammenarbeit gewissermassen nur eine zweitbeste Lösung und sie kann nicht als effizient und zweckmässig bewertet werden. Das GWK hält klar fest, dass die beste Lösung zusätzliche eigene Stellen wären. Von Seiten der Armee wird diese Forderung nicht bestritten, allerdings steht für das VBS ein Stellentransfer von der MilSich zum GWK nicht zur Diskussion. Die Forderung des GWK nach zusätzlichen Stellen muss auch vor dem Hintergrund der im Kapitel 5.3 beschriebenen Kritik, wonach das GWK immer mehr polizeiliche Aufgaben für die Kantone übernimmt (was auch von Armeevertretern suggeriert wurde), kritisch betrachtet werden.

Auch die Bewertung des Pilotprojekts Durchdiener fällt nicht durchwegs positiv aus. Das Pilotprojekt verursacht zwar keine grossen Kosten – die Armee bezahlt den Durchdienern den üblichen Sold und das GWK sorgt für die Ausbildung der Durchdiener zusammen mit den eigenen Aspiranten – aber zugleich scheint auch der Nutzen beschränkt zu sein. Zumindest ist er nicht so hoch, wie man es sich erhofft hatte: Die von Seiten Armee angestrebte Entlastung der AdMilSich durch Durchdiener fand nicht statt und das Rekrutierungspotential für das GWK ist ebenfalls nicht so gross wie anfänglich erwartet. Trotzdem wird das Pilotprojekt von beiden Seiten insgesamt doch als positiv bewertet und soll gemäss Schlussbericht zum Pilotprojekt⁷² bis 2012 analog dem Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des GWK weitergeführt und verbessert werden. Weshalb die Gesamtbeurteilung für die Befragten wie auch im entsprechenden Bericht trotz klar verfehlter Ziele positiv ausfällt,⁷³ ist für die PVK nicht nachvollziehbar.

Tabelle 11

Bewertung der Zusammenarbeit GWK–Armee

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Steuerung der Zusammenarbeit	Die Rollen und Zuständigkeiten sind grundsätzlich klar. Eine Ausnahme bilden aber die im Bundesbeschluss zur Verstärkung des GWK nicht hinreichend klar definierten Entscheidungskompetenzen, was zu Konflikten führte.
<i>Rollenverteilung/Zuständigkeiten, Steuerungsgrad, Effektivität der Steuerung und Überprüfung der Zusammenarbeit</i>	Die Steuerung der Zusammenarbeit auf Ebene der Verwaltung durch den Führungsstab der Armee und das GWK sowie die jährliche Berichterstattung zuhänden des Chefs der Armee und des Oberzolldirektors wird als zweckmässig bewertet.

⁷² FST A 2009

⁷³ FST A 2009, S. 6: «Grundsätzlich kann das Projekt Durchdiener GWK positiv beurteilt werden. [...] Das ursprüngliche Ziel des Versuchs, nämlich eine Entlastung der MilSich, wurde noch nicht erreicht.»

Bewertungskriterien	Bewertung
Bewertung der Zusammenarbeitsvereinbarungen <i>Inhalte, Klarheit/Eindeutigkeit der Regelungen bezüglich Aufgaben und Verantwortlichkeiten</i>	Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung der Zusammenarbeit «im Feld» sind im Rahmenvertrag und in den Leistungsvereinbarungen klar geregelt. Unklar formuliert sind lediglich die Regelungen bezüglich Entscheidungskompetenz in Bundesbeschluss zur Verstärkung des GWK und der dazugehörigen Botschaft.
Bewertung der Umsetzung der Zusammenarbeit <i>Koordination der Zusammenarbeit im Feld, Intensität der Zusammenarbeit, Häufigkeit von Kompetenzstreitigkeiten/Problemen</i>	Die Zusammenarbeit wird auf allen Ebenen sinnvoll koordiniert und ist intensiv. Bei der Zusammenarbeit im Feld sind die AdMilSich dem GWK unterstellt, daher gibt es keine wesentlichen Kompetenzstreitigkeiten. Dasselbe gilt für die Durchdiener.
Bewertung Kosten/Aufwand und Nutzen der Zusammenarbeit, Doppelspurigkeiten	Die Unterstützung des GWK durch die Armee ist ein subsidiärer Einsatz. Damit ist klar, dass die Armee den Hauptteil der Kosten trägt, während das GWK profitiert. Insgesamt ist die Unterstützung des GWK durch die Armee im Rahmen von LITHOS aber nur eine zweitbeste Lösung und als Daueraufgabe nicht effizient. Auch der Nutzen des Pilotprojekts Durchdiener ist nicht so hoch wie erhofft.

Die Zusammenarbeit GWK–Armee wurde im Unterschied zur Zusammenarbeit GWK–Kantone weniger kontrovers bewertet. Grundsätzlich ist man sich auf Seiten Armee und GWK einig, dass die Unterstützung zwar sinnvoll, aber zugleich nicht die beste Lösung ist, weil die Armeeangehörigen die Grenzwächter nicht in allen Aufgabenbereichen unterstützen können und die Zusammenarbeit insgesamt nicht effizient ist. Das GWK besteht aber darauf, dass die Unterstützungsleistungen der Armee absolut notwendig seien, solange es nicht mehr eigene Mittel bekomme. In Anbetracht der Ressourcen, welche das GWK für die Zusammenarbeit mit den Kantonen aufwendet (siehe Kap. 5.3), ist diese Argumentation jedoch nicht schlüssig. Trotzdem halten die EZV und das GWK daran fest, dass die 100 (bzw. seit Anfang 2010 noch 50) AdMilSich für das GWK eine unabdingbare Unterstützung darstellen; insgesamt scheint die Zahl der AdMilSich verglichen mit dem GWK–Bestand von fast 2000 Personen jedoch eher gering zu sein.

Hinzu kommt die Problematik der ungeklärten Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit. Wenn das GWK bei der Erfüllung der Aufgaben, welche es für die Kantone wahrnimmt, auch noch von Armeeangehörigen unterstützt wird, werden die Grenzen der Aufgabenbereiche der einzelnen Sicherheitsorgane zusätzlich verwischt. Auch wenn die AdMilSich klar dem GWK unterstellt sind, wird es für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend unübersichtlich, welches Sicherheitsorgan was macht bzw. welche Kompetenzen es hat.

Im Folgenden werden die wesentlichen Erkenntnisse der Evaluation aus den drei untersuchten Bereichen zusammengefasst und die Untersuchungsfragen beantwortet. In Kapitel 6.4 folgt das Fazit der Evaluation.

6.1 Normative Grundlagen

Sind die normativen Grundlagen für die EZV klar und zweckmässig?

Die normativen Grundlagen (Zollgesetz, nichtzollrechtliche Erlasse, Bundesbeschlüsse zu Schengen und zur Unterstützung des GWK durch die Armee) sind abgesehen von drei Ausnahmen insgesamt als zweckmässig zu bewerten. Die erste und wichtigste Ausnahme betrifft jene Abschnitte des Zollgesetzes, welche die sicherheitspolizeilichen Kompetenzen der EZV regeln. Diese werden von den Kantonen als unklar und zu offen kritisiert. In der juristischen Lehre wird auch deren Verfassungsmässigkeit in Frage gestellt. Zudem ergeben sich Inkohärenzen, weil die EZV bzw. das GWK und kantonale Organe bei der Wahrnehmung gleicher Aufgaben über unterschiedliche Kompetenzen verfügen. Die zweite Ausnahme bildet der Bundesbeschluss zum Schengen-Abkommen, in welchem das Parlament einen Mindestbestand GWK festgelegt hat. Die Festlegung des Personalbestandes eines einzelnen Bereichs eines Bundesamtes ist nicht stufengerecht und hat weit reichende Konsequenzen für die Steuerung der EZV (siehe weiter unten). Ein dritter Fall, in dem die gesetzlichen Normen nicht klar genug sind, sind die Vorgaben bezüglich der Unterstützung des GWK durch die Armee (LITHOS). Hier sind sich die Befragten beider Seiten einig, dass die Botschaft und der Bundesratsbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des GWK hierzu unterschiedlich interpretiert werden können. Die unterschiedlichen Interpretationen wurden im vergangenen Jahr 2009 offensichtlich, als der Umfang der personellen Unterstützung des GWK durch die Armee umstritten war.

6.2 Steuerung

Im Folgenden werden zuerst die wesentlichen Untersuchungsergebnisse zur strategischen Steuerung der EZV dargelegt, bevor im zweiten Teil die Schlussfolgerungen zur operativen Steuerung zusammengefasst werden.

Wie sind die strategische Steuerung und die Überwachung der EZV zu beurteilen?

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die EZV ein eigenes Führungsmodell verwendet, dessen Instrumente und Prozesse an die leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung angelehnt sind. Die Instrumentenpalette ist dabei als vollständig zu beurteilen und sie wird von den Befragten in der EZV auch als zweckmässig bewertet. Zudem sind die Leistungsaufträge in den beiden Bereichen und das Berichtswesen im Wesentlichen verständlich und kohärent.

Aufgrund der historisch gewachsenen – und heute nur noch schwer nachzuvollziehenden – Organisationsstruktur der EZV spielen sich die Führungskreisläufe in den beiden Bereichen auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen ab. Dies zeigt sich etwa darin, dass der Leistungsauftrag im zivilen Bereich von einer abteilungsüber-

geordneten Steuerungsgruppe erarbeitet wird, während der Leistungsauftrag des GWK vom Kommando GWK, also von einer Abteilung der EZV, ausgearbeitet wird.

Der wesentliche Kritikpunkt bezüglich des Steuerungskreislaufs bezieht sich aber auf die fehlende Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen, d. h. die Ressourcen können nicht den Aufgaben bzw. Produkten des Leistungsauftrags zugewiesen werden. Es werden lediglich die Personalressourcen auf die Organisationseinheiten heruntergebrochen. Damit ist der Grundsatz, dass in einem Leistungsauftrag nebst den Leistungen/Aufgaben auch die dazu benötigten Ressourcen festzulegen sind, in beiden Bereichen nicht erfüllt. Weil die im Leistungsauftrag definierten Produkte nicht die tatsächlichen Prozesse abbilden (eine Zollabfertigung an der Grenze betrifft z. B. jeweils mehrere Produkte des Leistungsauftrags), ist eine entsprechende Verknüpfung auch kaum machbar und für die Ressourcensteuerung nicht nutzbar.

Die fehlende Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen zeigt sich ebenfalls im Reporting. Die Entscheidungsträger auf Ebene Departement und EZV wissen nicht, wie viel die Erfüllung einer Aufgabe kostet und welchen Einfluss die Aufwandshöhe auf den Zielerreichungsgrad hat. Dies führt dazu, dass wichtige Führungsinformationen fehlen und die Zielerreichung auf der strategischen und operativen Ebene keine Auswirkungen auf die Zielsetzungen des Folgejahrs und die Ressourcenverteilung hat. Bei der EZV ist damit eine zentrale Voraussetzung für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung nicht erfüllt und die strategische Steuerung ist nach wie vor stark inputorientiert.

Ein Problem zeigt sich auch bezüglich Risikoanalysen: Obwohl die Risikolage und Lagebeurteilungen gemäss zahlreichen Befragten ein sehr wichtiges Instrument darstellen, das vor allem von den unteren operativen Ebenen (Zollkreise und Grenzwachtregeionen) stark genutzt wird, ist dieses nicht klar mit den übrigen Steuerungsinstrumenten verknüpft. Auf der strategischen Ebene werden die Risikoanalysen nicht genutzt, um klare Prioritäten bei Aufgaben und Zielen festzulegen oder um Ressourcen zuzuteilen. Sie sind auch nicht direkt mit dem Reporting verknüpft.

Die Bewertung der strategischen Steuerung der EZV durch die übergeordnete Ebene, d. h. einerseits durch das Parlament und andererseits durch das Departement, führt zu zwei Schlussfolgerungen. Erstens ist die strategische Steuerung der EZV durch das Departement als eher schwach zu beurteilen. Die ausgearbeiteten Leistungsaufträge werden auf Stufe Departement zwar geprüft, das Departement nimmt aber keine Änderungen vor. Es steuert nicht über die Leistungsaufträge, sondern vor allem über die Ressourcenzuteilung. So haben etwa nicht bewilligte Ressourcenbegehren der EZV, welche sie aufgrund der Übernahme neuer Aufgaben beantragt hat, keine Anpassungen des Leistungsauftrags zur Folge. Zweitens steuert das Parlament die EZV – wie auch das Departement – vor allem über die Ressourcen. Durch die Festlegung des Mindestbestands GWK im Schengen-Bundesbeschluss schränkt es die Steuerungsmöglichkeiten von Departement und Oberzolldirektor wesentlich ein. Dieser Beschluss wirkt sich bis in den operativen Bereich hinein aus und hat dazu geführt, dass der zivile Bereich im Rahmen der Entlastungsprogramme überproportional Personal abbauen musste. Dass das Parlament die Stellen einer einzelnen Abteilung einer Bundesstelle festlegt, ist aus NPM-Sicht nicht systemkonform und stellt eine Übersteuerung mit weit reichenden Folgen dar. Allerdings fragt sich, wie Parlament und Departement ergebnisorientiert steuern sollen, wenn offensichtlich wichtige steuerungsrelevante Informationen gar nicht vorliegen, da Leistungen und Aufgaben nicht verknüpft sind. Zudem werden die Leistungsaufträge im Fall der

EZV, anders als bei FLAG-Ämtern, nicht im Bundesrat und in den zuständigen Parlamentskommissionen diskutiert, sondern vom Departementsvorsteher erteilt. Das Parlament kann also inhaltlich kaum Einfluss nehmen.

Der Festschreibung eines Personalmindestbestands auf Stufe eines formellen Gesetzes ist grundsätzlich auch im Rahmen traditioneller Steuerungsmodelle nicht stufengerecht. Hinsichtlich des GWK ist diese vor dem Hintergrund des umstrittenen Beitritts der Schweiz zum Schengenraum zu sehen, als dass das Parlament die Wahrnehmung von Grenzschutz- und Sicherheitsaufgaben durch den Bund längerfristig und unbeeinflusst von Sparvorgaben festschreiben wollte.

Wie sind die Aufgaben und Ressourcenplanung sowie die Steuerung und das Controlling innerhalb der EZV und ihrer beiden Bereiche zu beurteilen (operative Steuerung)?

Die Konzeption der operativen Steuerungsinstrumente wird von den Befragten als gut und zweckmässig beurteilt. Für die Befragten in den Zollkreisen und Grenzschutzregionen ist dabei die Risikolage bzw. Lagebeurteilung das wichtigste Instrument für ihre Arbeit. Daneben verfügen die Kreise und Regionen auch über Leistungsvereinbarungen, welche die wesentlichen Aufgaben und Ziele festlegen. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben haben die Regionen und Kreise einen relativ grossen Handlungsspielraum, da Oberzolldirektion bzw. Kommando GWK inhaltlich wenige Vorgaben machen.

Die Personalsteuerung bzw. die Aufteilung des Personalbudgets auf die beiden Bereiche ist durch den festgelegten Mindestbestand GWK vorgegeben, hier besteht vor dem Hintergrund der allgemeinen Abbauvorgaben kein Handlungsspielraum. Die Kriterien für die Zuweisung des Personals auf Zollkreise bzw. Grenzschutzregionen sind zwar für die Befragten wenig transparent, dennoch sind sie mit der Personalverteilung grundsätzlich zufrieden. Dies ist auch damit zu erklären, dass über die Jahre hinweg nur marginale Personalverschiebungen stattfanden. Im Fall des GWK, dass die Personalbestände mit «Innova» festgeschrieben hat, ist es aber nicht nachvollziehbar, warum man trotz neuer Entwicklungen wie z. B. Schengen diese Verteilung inzwischen nicht grundlegend überprüft hat.

Die Zuteilung der übrigen Ressourcen (Sach- und Betriebsaufwand) erfolgt für den zivilen Bereich und das GWK stark zentralisiert. Dies ist zweckmässig, denn damit kann eine gesamtschweizerische Priorisierung der Projekte erreicht werden. Problematischer ist aber, dass nicht transparent ist, nach welchen Kriterien die Sach- und Betriebsmittel auf die beiden Bereiche und danach auf die Zollkreise bzw. Grenzschutzregionen verteilt werden. Ausserdem wird nicht bei allen Sachgütern und Investitionen ausgewiesen, zu welchem Teil sie dem zivilen Bereich und/oder dem GWK für die Aufgabenerfüllung zugutekommen sollen.

6.3 Zusammenarbeit mit externen Partnern

Wie ist die Zusammenarbeit der EZV und insbesondere des GWK mit externen Partnern (Kantone und Armee) zu beurteilen?

Bezüglich der hier untersuchten Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen sowie mit der Armee hat sich gezeigt, dass diese von den Beteiligten mehrheitlich als sinnvoll empfunden wird und dass sie im Feld grundsätzlich funktioniert. Dass

durch diese Zusammenarbeit gewisse Synergien im Bereich der inneren Sicherheit genutzt werden, ist ebenfalls plausibel.

Die Untersuchung hat aber auch aufgezeigt, dass die Aufgaben- und Kompetenzteilung im Bereich der inneren Sicherheit (trotz USIS) noch nicht genügend klar ist, insbesondere zwischen den Kantonen und dem GWK. Dabei stellt sich nicht nur die Frage nach der Klarheit, sondern, grundsätzlich, auch nach der Zweckmässigkeit dieser Strukturen. Die Mehrheit der befragten Kantonsvertreter ist der Meinung, dass das GWK heute viele Aufgaben im polizeilichen Bereich wahrnimmt und wahrnehmen will. Es ist auch klar, dass einige Kantone dies dazu nutzen (können), fehlende eigene Ressourcen im ihrem Zuständigkeitsbereich zu kompensieren oder eigene Ressourcen einzusparen. Das GWK gibt dagegen an, dass man weder neue Aufgaben suche noch klar abgrenzbare Leistungen für die Kantone erbringe. Vielmehr nehme das GWK nach wie vor primär die eigenen Aufgaben (vor allem Zollaufgaben) wahr. Nur dort, wo es klare Synergien zu den eigenen Aufgaben gebe, würden kleinere Aufgaben für die Polizei bearbeitet (Bagatelldelikte). Diese Begründung ist nicht für alle Aufgabenbereiche nachvollziehbar, insbesondere nicht bei den zahlreichen Spezialdienstleistungen, welche das GWK für die Kantone gratis erbringt. Zudem ist der Aufwand für die Zusammenarbeit mit der Polizei gemäss Schätzungen aus den Grenzwachregionen doch relativ hoch. All dies steht in einem gewissen Widerspruch zu den Klagen des GWK über knappe Ressourcen.

Der Kern des Problems liegt darin, dass sich die Zuständigkeits- und teilweise auch die Aufgabenbereiche von GWK und Polizei im konkreten Vollzug offensichtlich überschneiden. Damit entstehen logischerweise Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme sowie Doppelspurigkeiten. Durch die Zusammenarbeitsvereinbarungen können diese Probleme zwar teilweise entschärft und die Zusammenarbeit effizienter gemacht werden, aber die Überschneidung bleibt. Diese kann man wohl nur durch eine Neudefinition der Aufträge oder besser noch durch eine Anpassung der vorhandenen Strukturen gemäss dem Prinzip «ein Chef, ein Raum, ein Auftrag» eliminieren. Bevor diese Klärung nicht gemacht wurde, ist es nicht zielführend, über Personalbestände zu diskutieren.

Die Diskussion über die Aufgabenbereiche der einzelnen Akteure im Bereich innere Sicherheit bezieht sich nicht nur auf das GWK und kantonale Polizeikorps, sondern es muss auch die Armee und weitere Akteure einbezogen werden. Verschiedene Befragte von Seiten der Armee sind ebenfalls der Meinung, dass es im Bereich der inneren Sicherheit eine Zusammenarbeit, aber auch eine klarere Kompetenzabgrenzung brauche.

6.4 Fazit

Die EZV bewegt sich in einem dynamischen Umfeld und war in den letzten Jahren mit anspruchsvollen Herausforderungen konfrontiert. Sie musste die Umsetzung der Schengen-Regeln bewältigen, vollzieht neben dem Zollgesetz Bestimmungen aus über 150 weiteren Erlassen und übernimmt immer wieder neue Aufgaben. Gleichzeitig mussten namhafte Personalreduktionen realisiert werden. Dies hat innerhalb der EZV zu Umstrukturierungen geführt und zugleich hat das GWK mit «Innova» eine tief greifende Reorganisation durchlaufen. Dass all dies ohne grössere Friktionen gelungen ist, verdient Anerkennung und stellt der Führung der EZV und des GWK ein grundsätzlich gutes Zeugnis aus.

Die vorliegende Untersuchung konzentrierte sich auf die strategische Führung durch das Departement und das Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV selber. Dabei hat sich gezeigt, dass die EZV in der Konzeption über eine vollständige Instrumentenpalette verfügt, die strategische und operative Ebene konzeptionell trennt und für eine Führung nach NPM-Grundsätzen geeignet ist. Zudem hat die EZV für ihr gesamtes Aufgabengebiet flächendeckende Leistungsaufträge und -vereinbarungen formuliert. Sowohl die Konzeption des Instrumentariums wie auch die Leistungsaufträge und -vereinbarungen sind verständlich dargestellt. Grundsätzlich positiv zu werten ist zudem, dass sich das GWK bemüht, die Kantone bei der Wahrung der inneren Sicherheit bedürfnisgerecht zu unterstützen und mögliche Synergien besser zu nutzen. Die Untersuchung hat aber auch Schwachpunkte im Hinblick auf die strategische und operative Steuerung der EZV identifiziert. Im Vordergrund stehen drei Hauptprobleme:

- Erstens fehlt dem Steuerungsmodell der EZV ein absolut zentrales Element für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung: Die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen ist weder auf operativer noch auf strategischer Ebene realisiert. Sie findet sich weder in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen noch in den entsprechenden Berichterstattungsinstrumenten. Somit ist nicht klar, welche Ressourcen für welche Aufgaben eingesetzt werden (sollen) und welcher Zusammenhang zwischen Aufwandhöhe und erzielten Ergebnissen besteht.⁷⁴ Damit fehlt auf allen Ebenen (Amt, Departement, Parlament) die zentrale Information, um ergebnisorientiert zu steuern. Zudem sind die Vorgaben in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen nicht priorisiert und nicht nachvollziehbar mit den vorhandenen Risikoanalysen verknüpft. Statt auf der strategischen Ebene erfolgt die Priorisierung auf den unteren operativen Ebenen und liegt in der Verantwortung der Personen an der Grenze. Insgesamt erscheint die strategische wie auch die operative Steuerung der EZV als traditionelle Inputsteuerung im NPM-Gewand.
- Zweitens ist aber auch festzuhalten, dass die Steuerungsmöglichkeiten der EZV faktisch stark eingeschränkt sind. Der Grund dafür liegt im Bundesbeschluss zum Schengen-Abkommen, in dem das Parlament auch einen Mindestbestand des GWK definiert hat. Diese Festlegung führte dazu, dass die Sparvorgaben der Entlastungsprogramme der letzten Jahre zu einem wesentlichen Teil im zivilen Bereich der EZV realisiert werden mussten und dieser im Vergleich zum GWK überproportional Personal abbauen musste. Die Festlegung eines Stellenbestands einer Abteilung einer Bundesstelle hat weit reichende Folgen für die operative Steuerung. Der Beschluss ist daher im Kontext einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung als nicht systemkonform und als Übersteuerung durch das Parlament zu beurteilen.
- Drittens hat die Evaluation gezeigt, dass bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und der EZV in verschiedener Hinsicht Klärungsbedarf besteht. Es fällt auf, dass das GWK die Kantone zunehmend auch in Aufgabenbereichen unterstützt, die klar in den Zuständigkeitsbereich der Kantone

⁷⁴ Wenn die EZV argumentiert, dass eine Zuweisung von Ressourcen zu Produkten nicht möglich sei, weil man z. B. bei einer Abfertigung an der Grenze immer für verschiedenste Produkte arbeite, liegt das Problem offenbar in der Definition der Produkte, welche die Prozesse an der Grenze nicht abbilden.

fallen, ohne dafür (kostendeckende) Vergütungen zu verlangen. Der entsprechende Aufwand lässt sich mangels Daten zwar nicht beziffern. Schätzungen der befragten Personen zeigen aber, dass dieser eine relevante Grössenordnung erreicht. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu den angeblich ungenügenden Personalressourcen. Grundsätzlicher ist aber eine weitere Feststellung: Die Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit ist noch nicht abgeschlossen. Hier stellt sich die Frage, ob die heutigen Strukturen noch zweckmässig sind. Die verfassungsmässige Trennung, wonach der Bund für die Sicherung der Grenze und die Kantone für die innere Sicherheit zuständig sind, ist in der heutigen Realität immer schwieriger umsetzbar, weil die entsprechenden Vollzugstätigkeiten oft das gleiche Objekt am gleichen Ort betreffen. In der Realität begegnen sich heute separate Korps mit sich überschneidenden Einsatz- und Aufgabengebieten, die sich über Zusammenarbeitsvereinbarungen koordinieren. Diese Praxis ist sicher wirksamer und effizienter als ein Verzicht auf jegliche Zusammenarbeit. Trotzdem stellt sich im Hinblick auf eine möglichst wirksame und effiziente Aufgabenerfüllung die Frage nach einer grundsätzlichen, an den realen Problemen orientierten Überprüfung der Zuständigkeiten. Bevor keine Klärung stattgefunden hat oder zumindest genauere Informationen über Aufwand bzw. Kosten der aktuellen Zusammenarbeit vorliegen, ist es nicht zielführend, über Personalbestände einzelner Organisationen zu diskutieren.

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Literatur

- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 2001, Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern: UTB.
- Knoepfel, Peter, 1995, Le «New Public Management» est-ce la panacée, in: Revue de science politique 4/1, S. 130–138.
- Leuenberger, Doris, 2005, FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung, in: Lienhard, Andreas (Hg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, S. 25–34.
- Mastronardi, Philippe, 2005, Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WOV, in: Lienhard, Andreas (Hg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, S. 113–119.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2003, New Public Management. Bern: Haupt (2., überarb. Aufl.)
- Schedler, Kuno, 1996, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Bern: Paul Haupt (2. Aufl.).
- Schmidt, Nicolas, 2008, New Public Management im Parlament: Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich: Rüegger Verlag.
- Schweizer, Rainer J./Mohler, Markus, 2009, Die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen des Bundes und der Kantone nach dem Wegfall der Personenkontrollen an der Landesgrenze in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hg.), Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblick. Zürich: Dike, S. 111–132.
- Zürcher, Markus, 1999, Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, in: LeGes 10/2, S. 105–134.

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

- EFD, 2009a, Note de service pour M. le CF Hans-Rudolf Merz concernant «Mandat de prestations 2009–2012 pour le domaine civil de l'administration des douanes» (Generalsekretariat EFD, 30.10.2009)
- EFD, 2009b, Bundesrat bestimmt Eckwerte für das Konsolidierungsprogramm 2011–13 (Medienmitteilung vom 04.11.2009).
- EFK, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente.
- EFK, 2006, Eidg. Zollverwaltung: Umsetzung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarungen.
- EFV, 2009, Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009).

EFV, 2007, Wegleitung Leistungsaufträge 2009–2011. http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/downloads/dienstleistungen/leitfaden/leistungsauftrag/Wegleitung_la_d.pdf (Stand 09.10.2009).

EZV, 2009a, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 1/2009 vom 25./26. Februar 2009 in Bern.

EZV, 2009b, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 2/2009 vom 28./29. Mai 2009 in Bern.

EZV, 2009c, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 3/2009 vom 26./27. Mai 2009 in Romanshorn.

EZV, 2009d, Protokoll 40. Sitzung der Steuerungsgruppe LA–LV Zivilbereich (15.06.2009).

EZV, 2009e, Protokoll der Sitzung Plattform KKJPD–EZV vom 30. September 2009.

EZV, 2009f, Grundprinzip der Personalkostenplanung (Abteilung Personal, 19.10.2009).

EZV, 2009g, Kreiszahlen: Excel-Sheet (17.11.2009).

EZV, 2008a, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 4/2008 vom 27./28. November 2008 in Bern.

EZV, 2008b, Protokoll 35. Sitzung der Steuerungsgruppe LA–LV Zivilbereich (04.04.2008).

EZV, 2008c, Protokoll 38. Sitzung der Steuerungsgruppe LA–LV Zivilbereich (02.12.2008).

EZV, 2008d, Zielsetzungen der EZV für die nächsten zwei Jahre (Stand September 2008).

EZV, 2008e, Personalkostensteuerung EFD, EP 03 und AVP (EP 04): Gesamtschau (13.11.2008).

EZV, 2008f, Personalkostensteuerung EFD, EP 03 und AVP (EP 04): Auswirkungen auf Stellenbestand EZV (27.11.2008).

EZV, 2008g, Brief an die Generalsekretärin des EFD: Schlussbilanz der diversen Entlastungsprogramme zu Ihrer Kenntnis (08.12.2008).

EZV, 2008h, Notiz an Herr Bundesrat Merz betreffend Stellenbestände in der Eidg. Zollverwaltung; sachlich begründete personelle Einzelbegehren, inkl. Beilagen (17.12.2008).

EZV, 2007, Mandat für die Steuerungsgruppe Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung im Zivilbereich der Zollverwaltung.

EZV, 2006a, Projekt FIRE III/TP NRM: Bericht Konzept (Version 0.6).

EZV, 2006b, Projekt FIRE III, Teilprojekt NRM, Präsentation Kosten- und Leistungsrechnung (KLR): Direktionsrapport.

EZV, 2005a, Kommando Grenzwachtkorps: Projekt Innova des GWK, Detailkonzept (Bericht vom 10.01.2005).

EZV, 2005b, Kommando GWK: Herleitung der Postenbestände beim GWK (25.11.2005).

FST A/EZV, 2009, Einsatzbericht über die Zusammenarbeit FST A–Kommando GWK vom 01.01.08 bis 15.11.08 (16.02.2009).

FST A, 2009a, Schlussbericht Pilotprojekt DD GWK, Bericht der Fachgruppe «Pilotversuch DD GWK» 2006–2009.

FST A, 2009b, Brief an den Kommandanten Grenzwachtkorps über die Leistungen der Armee ab 2010 zugunsten des GWK im Rahmen von LITHOS (13.08.2009).

KKJPD/EZV, 2006a, Bericht über die künftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung.

KKJPD/EZV, 2006b, Schengen-Umsetzung im Grenzraum: Einigung über die Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Grenzwachtkorps (Medienmitteilung vom 06.04.2006).

VBS, 2010a, Bericht über VEMZ-Einsätze sowie Dienstleistungen gegenüber Dritten der Armee im Jahr 2009.

VBS, 2010b, Brief an den Vorsteher EFD betreffend Unterstützung des Grenzwachtkorps durch Angehörige der Militärischen Sicherheit (Einsatz LITHOS) (28.02.2010).

Leistungsaufträge der EZV

EZV, 2009, Risikolage für den Leistungsauftrag im Zivilbereich 2009–2012.

EZV, 2009, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps 2010–2012.

EZV, 2008, Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Eidg. Zollverwaltung 2009–2012.

EZV, 2007, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps 2008–2011.

EZV, 2004, Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Zollverwaltung 2005–2008

EZV, 2003, Leistungsauftrag für das Grenzwachtkorps für die Jahre 2004–2007.

Berichterstattung zu den Leistungsaufträgen

EZV, 2009, Jahresbericht 2009 zum Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Eidg. Zollverwaltung 2009–2012.

EZV, 2009, Leistungsbericht zum Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Eidg. Zollverwaltung 2005–2008 sowie Leistungsvereinbarungen 2008.

EZV, 2009, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Leistungsbericht 2008.

EZV, 2008, Wirkungs- und Leistungsbericht 2005–2007 zum Leistungsauftrag (LA) für den Zivilbereich der Zollverwaltung.

EZV, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zum Leistungsauftrag (LA) für den Zivilbereich der Zollverwaltung.

EZV, 2008, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Reporting 2007.

EZV, 2007, Jahresbericht 2006 zum Leistungsauftrag (LA) für den Zivilbereich der Zollverwaltung.

EZV, 2007, Reporting Jahr 2006 (Leistungsbericht) zum Leistungsauftrag (LA) für den Zivilbereich der Zollverwaltung.

EZV, 2007, Umfragen zum Leistungsauftrag 2005–2008 für den Zivilbereich.

EZV, 2007, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Standortbestimmung und Lagebericht 2006.

Leistungsvereinbarungen Zivilbereich

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den I. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den II. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den III. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den IV. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Betrieb der OZD.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Recht und Abgaben der OZD.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik der OZD.

Berichterstattung zu den Leistungsvereinbarungen Zivilbereich

EZV, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Recht und Abgaben.

EZV, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

EZV, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zu den LV der Kreise I–IV.

EZV, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Recht und Abgaben.

EZV, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

EZV, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Edelmetallkontrolle.

EZV, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik.

EZV, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zu den LV der Kreise I–IV.

EZV, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Edelmetallkontrolle.

EZV, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik.

Leistungsvereinbarungen GWK

EZV, 2009, Contrat de prestations Région gardes-frontière VIII (JU/NE) 2009.

EZV, 2009, Convenzione sulle prestazioni regione gcf IV (TI) 2009.

EZV, 2009, Contrat de prestations Région gardes-frontière V (VS/VD) 2009.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion I (BS/BL/SO/BE) 2009.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion II (SH/TG) 2009.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung Grenzwachregion III 2009.

EZV, 2008, Contrat de prestations Région gardes-frontière VI (GE) 2009.

EZV, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion VII (AG/ZH) 2009.

Berichterstattung zu den Leistungsvereinbarungen GWK

EZV, 2009, Reporting zur LV und zum Umfeld 2008 Gzw Reg I.

EZV, 2009, Berichterstattung Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion II (SH/TG) 2008.

EZV, 2009, Berichterstattung Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion III (SG/GR/FL) 2008.

EZV, 2009, Rapporto Convenzione sulle prestazioni regione gcf IV (TI) 2008.

EZV, 2009, Rapport Contrat de prestations Région gardes-frontière V (VS/VD) 2008.

EZV, 2009, Rapport Contrat de prestations Région gardes-frontière VI (GE) 2008.

EZV, 2009, Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion VII (AG/ZH) 2008.

EZV, 2009, Rapport annuel, Compte rendu du contrat de prestations 2008 Cgfr VIII.

Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Aargau und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung (ohne Datum).

Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Basel-Stadt und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. August 2007.

Accord entre la République et canton de Genève, représenté par le département des Institutions (DI), et la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral des finances (DFF), sur la collaboration entre la police genevoise et le corps des gardes-frontière (Cgfr), respectivement l'Administration fédérale des douanes (EFD) du 29 août 2008.

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton St. Gallen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei St. Gallen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 6. Juni 2008.

Convenzione di collaborazione polizia cantonale ticinese/corpo delle guardie di confine IV (Cgcf IV) (ohne Datum).

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Thurgau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Thurgau und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 1. April 2009.

Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich und dem Grenzwachtkorps (GWK) (gemeinsamer Dienstbefehl vom 1. März 2008).

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Bern, vertreten durch die Polizei- und Militärdirektion, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Bern und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. April 2008.

Vereinbarungen EFD/EZV/GWK-VBS/Armee

Rahmenvereinbarung zwischen dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, vertreten durch den Chef der Armee, KKdt, Roland Nef, und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), vertreten durch den Oberzolldirektor Herrn Rudolf Dietrich, über die Leistungen der Armee zugunsten des GWK im Rahmen von LITHOS vom 31. März 2008.

Leistungsvereinbarung zwischen dem Führungsstab der Armee und dem Kommando Grenzwachtkorps über den Einsatz von Angehörigen der Militärischen Sicherheit zu Gunsten der Grenzwachtkorps vom 30. Mai 2008.

Leistungsvereinbarung zwischen dem Führungsstab der Armee und dem Kommando Grenzwachtkorps über die Ausbildung und den Einsatz von Durchdienstern im Rahmen eines Pilotprojekts zu Gunsten des Grenzwachtkorps vom 17. September 2007.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Eidgenössisches Finanzdepartement

Generalsekretariat

Albertin Jean-Claude	Fachreferent, Generalsekretariat EFD
Hänni Silvio	Leiter Bereich Ressourcen, Generalsekretariat EFD
Meyerhans Sarasin Elisabeth	Generalsekretärin EFD
Simon Ansgar	Fachreferent, Generalsekretariat EFD

Eidgenössische Finanzverwaltung

Pauli Benjamin	Stv. Leiter Bereich FLAG, Eidgenössische Finanzverwaltung
----------------	---

Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion

Brique Michel	Vizedirektor, Leiter Hauptabteilung Betrieb, EZV
Dietrich Rudolf	Oberzolldirektor, EZV
Glauser Hanspeter	Chef Abteilung Personal, Oberzolldirektion, EZV
Hämmerli Eduard	Sektion Personal 2, Abteilung Personal, EZV
Hefti Hans Peter	Stv. Direktor, EZV
Kobel Samuel	Chef Direktionsssekretariat und Inspektorat, Stabsabteilung, EZV
Loeffel Markus	Chef Sektion Finanzen und Rechnungswesen, Hauptabteilung Betrieb, EZV
Noth Jürg	Vizedirektor, Kommandant Grenzwachtkorps, EZV
Rickenbacher Michaela	Chefin Sektion Stabsdienste, Kommando Grenzwachtkorps, EZV
Rolli Michel	Chef Sektion Betrieb, Abteilung Organisation und Betrieb, Hauptabteilung Betrieb, EZV
Schwiter Eugen	Chef Abteilung Organisation und Betrieb, Hauptabteilung Betrieb, EZV
Zeller Markus	Chef Sektion Risikoanalyse, Abteilung Zollveranlagung, Hauptabteilung Recht und Abgaben, EZV

Eidgenössische Zollverwaltung, Zollkreise

Bucher Fredy	Direktor Zollkreis Schaffhausen
Coquoz Jérôme	Direktor Zollkreis Genf
Engi Heinz	Direktor Zollkreis Basel
Genoud Michel	Sektion Betrieb, Zollkreisdirektion Genf (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Lenherr Marco	Stv. Chef Sektion Betrieb, Zollkreisdirektion Lugano (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Quadri Markus	Sektion Betrieb, Zollkreisdirektion Schaffhausen (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)

Schmid Reinhard	Stv. Chef Sektion Betrieb, Zollkreisdirektion Basel (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Stöcklin Urs	Sektion Betrieb, Zollkreisdirektion Basel (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Tognetti Silvio	Direktor Zollkreis Lugano

Eidgenössische Zollverwaltung, Grenzwachregionen

Antonini Mauro	Kommandant Grenzwachregion IV (Lugano)
Debons Christophe	Grenzwachregion VI (Genf), (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Fornera Piergiorgio	Stv. Kommandant Grenzwachregion IV (Lugano), (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Gächter Oskar	Grenzwachregion III (Chur) (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Hubeli Markus	Kommandant Grenzwachregion I (Basel)
Kiechler Christoph	Stv. Kommandant Grenzwachregion I (Basel) (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Kobler Markus	Kommandant Grenzwachregion III (Chur)
Meylan Claude	Kommandant Grenzwachregion VI (Genf)
Vogel Hans-Rudolf	Stv. Kommandant Grenzwachregion VII (Zürich) (Verantwortlicher für Reporting und Controlling)
Zaugg Roger	Kommandant Grenzwachregion VII (Zürich)

Eidgenössisches Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Bättig Gregor	Oberst im GSt, Chef Stab Militärische Sicherheit, Führungsstab der Armee, Verteidigung, VBS
Bichsel Yves	Chef Stab Chef VBS, Generalsekretariat VBS
Hürlimann Urs	Brigadier, Kommandant Militärische Sicherheit, Führungsstab der Armee, Verteidigung, VBS
Stauffer Hanns	JOINT-Operationszentrum, Operationen FG 3, Führungsstab der Armee, Verteidigung, VBS
Stocker Peter Candidus,	Brigadier, Stv. Chef Führungsstab der Armee, Verteidigung, VBS

Kantone

Baltensperger Hans	Plattform KKJPD–GWK; Kommandant Kantonspolizei Thurgau
Bamert-Rizzo Andreas	Generalsekretariat, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kanton Aargau
Brander Peter	Stv. Chef, Police de la Sécurité Internationale, Kanton Genf
Campeol Bertrand	Police de la Sécurité Internationale, Kanton Genf
Gass Hanspeter	Vorsteher Justiz- und Sicherheitsdepartement, Kanton Basel-Stadt

Graf Schelling Claudius	Leitung Plattform KKJPD-GWK; Vorsteher Departement für Justiz und Sicherheit, Kanton Thurgau
Keller Sutter Karin	Vorsteherin Sicherheits- und Justizdepartement, Kanton St. Gallen
Lips Gerhard	Kommandant Kantonspolizei Basel-Stadt
Oguey Daniel	Stv. Chef, Gendarmerie, Kanton Genf
Piazzini Romano	Kommandant Kantonspolizei Tessin
Rivola Monica	Leiterin Generalsekretariat, Dipartimento delle istituzioni, Kanton Tessin
Schelling Alfred	Kommandant Kantonspolizei St. Gallen
Schmutz François	Chef, Etat-major, Kanton Genf
Schönbächler Horber Irene	Abteilungschefin, Kantonspolizei Nord, Kanton Aargau
Wuillemin Peter U.	Dienstchef Fahndung, Kantonspolizei Nord, Kanton Aargau

Gewerkschaft des Zoll- und Grenzwachtpersonals garaNto

Eicher André	Zentralsekretär, Bern
Leclerc David	Vizepräsident, Bern
Uster Rolf	Zentralpräsident, Bern

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

