

Führung der Eidg. Zollverwaltung mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag

Studie über die Führung des Grenzwachtkorps und des zivilen Zolls

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA) 2009-2011

Betreuender Dozent: Matthias Oesch
PD Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Assistenzprofessor
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Samuel Kobel**
aus Lauperswil/BE

Hintergasse 9
3110 Münsingen

Münsingen, 30. November 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst. Basis dazu bildet ein Proposal, welches vom betreuenden Dozent im Juni 2010 zur Bearbeitung freigegeben wurde (siehe Anhang 1). Im Verlauf der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass ein teilweises Abweichen von der Gliederung im Proposal erforderlich ist.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Vorbemerkungen

In der Eidg. Zollverwaltung bestehen zwei grosse Personalgruppen: das Grenzwachtkorps (1'923 Mitarbeitende) und der zivile Zoll (2'432 Mitarbeitende)*. Letzterer wird teils auch als Zivilbereich oder Zivildienst bezeichnet. Wo in der vorliegenden Projektarbeit der Begriff „Zivilbereich“ verwendet wird, entspricht dies einer genauen Übernahme aus einem Führungsdokument.

Im Kapitel I (Grundlagen) werden Begriffe verwendet, die im Kapitel II (aktuelle Situation) erläutert sind.

* Personalbestände per 31. Oktober 2010.

Vorwort

„Führung der EZV mit einem Leistungsauftrag“ – dieses Thema wirbelt in Form angeregter Diskussionen und kontroverser Sichtweisen bei den Beteiligten überraschend viel Staub auf. Zudem passt es ausgezeichnet in die politische Landschaft und zwar im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Regierungs- und Verwaltungsreform und damit bezüglich der Frage nach der Zugehörigkeit des GWK zur EZV. Die zahlreichen Gedanken und Rückmeldungen, welche dem Autor in der Feldarbeit der Studie zugeflossen sind, belegen eindrücklich, dass sich die Führungskräfte aller Stufen der EZV intensiv mit dem strategischen Management und den damit zusammenhängenden Führungs- und Steuerungszusammenhängen befassen. Darin liegt ein grosses Potenzial, welches es bei der künftigen Ausgestaltung des auf die EZV zukommenden neuen ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsmodells für die Verwaltungseinheiten des Bundes auszuschöpfen gilt.

Der Autor der Projektarbeit nimmt sich als praxisorientiert und ausgestattet mit reichlich Bodenhaftung wahr. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema stellte deshalb eine Herausforderung dar, welche in guter Ausgewogenheit mit der politischen Dimension und den damit zusammenhängenden zahlreichen Facetten (das Grenzwachtkorps im Kontext von Schengen, die Zusammenarbeit des GWK und des zivilen Zolls mit den Kantonen und der Armee, die Bedeutung des GWK als Organ der inneren Sicherheit und die EZV als von der Bevölkerung gern gesehener Schutzfaktor im wirtschaftlich und politisch aufgewirbelten Europa) zu erfolgen hatte.

Das Ergebnis der Arbeit stellt im weitesten Sinne eine Fallstudie dar, welche explorativ und beschreibend zu Aussagen über die Forschungsfrage führen soll. Dabei stellte sich heraus, dass nicht „die quantitative LA-Frage“, sondern das gesamte System der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen und die damit zusammenhängenden Prozesse und Instrumente bei den Akteuren auf grosses Interesse stossen. Für den Autor hat sich während der Bearbeitungsdauer gezeigt, dass die „Führung mit einem LA EZV“ eine Hypothese darstellt, die es weiter zu überprüfen und insbesondere durch eine Öffnung des Blicks zu vertiefen gilt. Dabei sind die Systemgrenzen zu definieren. Von der anfänglichen Absicht, die Studie nach einem Projektmanagement-Ansatz zu bearbeiten, musste abgewichen werden. Hingegen vertritt der Autor die Auffassung, dass ein mögliches Folgevorgehen darin liegt, der Geschäftsleitung EZV ein Projekt zu beantragen und somit den Weg zu einer künftigen Landschaft im ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsmodell aufzuzeigen.

Allen Akteuren, die bei der Bearbeitung der vorliegenden Projektarbeit dem Autor als Gesprächspartner oder in anderer Form zur Verfügung gestanden sind, sei herzlich gedankt.

Anekdote während der Projektarbeit bzw. Frage an den Autor durch ein GL-Mitglied: „Ist es wirklich so, dass die EZV mit zwei Leistungsaufträgen geführt wird? Das kann und darf doch nicht sein! Wir sind **eine** Verwaltung und folglich brauchen wir auch **einen** Leistungsauftrag!“. Dieser Ansicht schliesst sich der Autor voll und ganz an.

Zusammenfassung

Verschiedene Umstände im Zusammenhang mit dem System LA/LV EZV haben dazu geführt, die mögliche künftige Führung der EZV durch die Chefin des EFD mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag EZV genauer zu studieren. Dies im Gegensatz zur aktuellen Situation mit dem Vorhandensein je eines separaten LA für das GWK und den Zivilbereich der Zollverwaltung.

Als hauptsächliche Zielsetzung wurde die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen, ob die Erstellung eines gemeinsamen LA für das GWK und den Zivilbereich der EZV sinnvoll und zweckmässig ist, definiert.

Ob dem Oberzolldirektor, welcher nach der Diskussion in der Geschäftsleitung die strategischen Entscheide trifft, die Aussagen in der vorliegenden Projektarbeit ausreichen bzw. genügend Entscheidungsgrundlagen vorhanden sind, um eine Projektorganisation mit der vertieften Bearbeitung zu beauftragen, wird die nahe Zukunft zeigen. Der Autor ist überzeugt, dass im künftigen Steuerungsmodell, d.h. im Bereich des strategischen Aufgaben- und Ressourcenmanagements, anstelle separater LA ein gemeinsamer LA EZV über allen folgenden Instrumenten strahlen und den Mitarbeitenden der EZV, des GWK und des zivilen Zolls, den Weg in die nächste „Leistungs- und Wirkungslandschaft“ aufzeigen soll.

Als Forschungsmethoden wurden nach der qualitativen Literaturanalyse vor allem die schriftliche Befragung sowie das qualitative Interview angewendet. Die Stakeholder-Analyse führte zur Erkenntnis, dass insbesondere die mit dem System LA/LV in der EZV konfrontierten Akteure sowie wenige EZV-externe Beteiligte in die Studie einzubeziehen sind. Die zentrale Forschungsfrage generierte rasch weitergehende Fragen und es zeigte sich, dass das System LA/LV in seinen Grundfesten gewandelt wird, wenn über allen Instrumenten ein gemeinsamer LA EZV steht.

Die EZV hat die Vorteile des ergebnisorientierten Modells FLAG der Bundesverwaltung angenommen und sich entschieden, die entsprechenden Instrumente ohne das Globalbudget anzuwenden. In den bisherigen Leistungsauftragsperioden (zur Zeit befinden sich das GWK und der zivile Zoll in einer LA-Periode, welche 2012 endet) wurden der EZV durch den Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes stets separate LA für das GWK und den Zivilbereich der EZV erteilt. Diese werden von separaten Organisationseinheiten für das GWK (OZD, Kdo GWK, Stabsdienste) und den Zivilbereich (SG LA-LV Zivilbereich) bearbeitet.

Zur Verdeutlichung, in welchen Dimensionen ein gemeinsamer Leistungsauftrag erteilt werden muss, sind die Aufgaben der EZV und ihre schweizweite Aufbauorganisation dargestellt. Daraus lassen sich die zu erbringenden Leistungen und Wirkungen des GWK und des zivilen Zolls für den Handelswaren- und Reiseverkehr ableiten. Neben den fiskalischen Aufgaben, die EZV nimmt für die Bundeskasse jährlich über 20 Mia Franken ein, sind auch die wirtschaftlichen Aufgaben der EZV und ihre Beiträge zur Sicherheit erwähnt.

Die Feldarbeit brachte zum Vorschein, dass die Akteure dem gemeinsamen LA EZV mehrheitlich positiv gegenüber stehen. Skepsis und Ablehnung schwingen insbesondere auf der operativen Ebene mit, während sich die Mitglieder der GL EZV einhellig für einen strategischen Wandel zu einem gemeinsamen LA aussprechen. Der Mehrwert wird mit zahlreichen Statements vorausgesagt und dem gesamten System LA/LV einige Schwächen zugeordnet, welche es bei einer vertieften Prüfung im Hinblick auf einen gemeinsamen LA EZV zu analysieren und auszumerzen gilt.

Aus einer SWOT-Analyse, thematisch über die Forschungsfrage hinaus gefasst, lässt sich ableiten, dass die Option des gemeinsamen LA in der SG LA-LV Zivilbereich vertieft abgeklärt werden sollte. Zahlreiche Stimmen gehen weiter: der gemeinsame LA EZV müsse realisiert werden und zwar einfach in der Anwendung und so übersichtlich wie möglich. Dazu sei auch eine Verheiratung der Fachdienste erforderlich, die sich zur Zeit in unterschiedlichen Organisationseinheiten des GWK und des zivilen Zolls mit der Bewirtschaftung des Systems LA/LV befassen.

Ergebnis der Studie (im Sinne von Thesen):

- das Thema ist eher bauch- als vernunftorientiert und von hoher Ambivalenz geprägt;
- die Frage nach dem gemeinsamen LA EZV stellt die Spitze eines Eisbergs im Umfeld des strategischen Aufgaben- und Ressourcenmanagements dar;
- die Wirtschaftlichkeit des gemeinsamen LA EZV kann vermutet, aber erst ex post beurteilt werden;
- der gemeinsame LA EZV stellt ein politisches Signal dar;
- im Zentrum des Interessens steht die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen im LA; dazu braucht es nicht zwei separate LA für die EZV.

Machbarkeit / Umsetzbarkeit: die Ausgestaltung eines LA EZV ist mach- und umsetzbar; der Fokus ist auf die Bewirtschaftung des gesamten Systems zu legen; der LA EZV nimmt strategische Inhalte der gesamten EZV auf.

Wirtschaftlichkeit: der Mehrwert und Nutzen durch die Definition eines LA EZV kann nachgewiesen werden; er ist Teil eines gesamten Nutzenpotenzials, welches sich durch eine umfassende Überprüfung des Systems LA/LV und Anpassung der damit zusammenhängenden Instrumente ausschöpfen lässt.

Entscheidgrundlagen: im Kontext eines sich anbahnenden neuen ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsmodells stellt der Entscheid zum gemeinsamen LA EZV einen ersten strategischen Schritt dar; dieser muss in einem zu definierenden Projekt in einen weiteren Gestaltungsrahmen gesteckt werden und damit zu einem angepassten und erfolgsorientierten strategischen Aufgaben- und Ressourcenmanagement verhelfen.

Schlüsselaussage der Studie: die Mitglieder der GL EZV, der Leiter der SG LA-LV Zivilbereich sowie die für die fachliche Umsetzung verantwortlichen Mitarbeitenden aus dem Stabsdienst des Kdo GWK stimmen einem gemeinsamen LA EZV zu.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung	2
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
Anhangverzeichnis	9
I Grundlagen	10
A. Einleitung	10
1 Problemstellung und Relevanz des Themas	10
1.1 Evaluation der Eidg. Zollverwaltung	10
1.2 Regierungs- und Verwaltungsreform; Unterstellung des Grenzwachtkorps....	11
1.3 Verstärkte Zusammenarbeit Zivilbereich - GWK	11
2 Zielsetzung der Arbeit	11
3 Methodisches Vorgehen	12
3.1 Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse	12
3.2 Stakeholder-Analyse	12
3.3 Befragungsmethoden	13
B. Stand der Forschung	13
1 Theorien und Ansätze	13
1.1 Wissenschaft	13
1.2 Verwaltung	14
2 Forschungsfragen	14
II Aktuelle Situation	16
A. Definitionen und Abgrenzung	16
1 Eidg. Zollverwaltung	16
1.1 Aufbauorganisation	16
1.2 Geschäftsleitung	17
1.2.1 Geschäftsleitung EZV	17
1.2.2 Geschäftsleitung OZD	17
1.2.3 Geschäftsleitung GWK	17
1.3 Aufgaben	17
1.3.1 Fiskalische und wirtschaftliche Aufgaben	18
1.3.2 Beitrag zur Sicherheit	18
2 Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)	19
2.1 FLAG allgemein	19
2.2 FLAG in der EZV	19
3 Abgrenzung	20
B. Grenzwachtkorps	20
1 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung	20
2 Anwendung, Umsetzung	20
C. Ziviler Zoll	21
1 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung	21
2 Anwendung, Umsetzung	21

III Resultate der Studie	23
A. Ergebnis der Feldarbeit	23
1 Befragungen und Interviews	23
1.1 Teilnehmende	23
1.2 Antworten auf die Forschungsfragen	23
1.2.1 Gedanken bei Vorstellung eines gemeinsamen LA EZV?.....	24
1.2.2 Mehrwert ‚LA EZV‘ versus ‚separate LA GWK und LA Zivilbereich‘? 24	
1.2.3 Schwächen Ist-Zustand und Handlungsbedarf?	25
1.2.4 Freier Berichtspunkt	25
2 SWOT-Analyse	26
2.1 Stärken.....	26
2.2 Schwächen.....	26
2.3 Chancen	27
2.4 Risiken.....	27
2.5 Massnahmen.....	27
B. Gestaltungsempfehlungen	28
1 Thesen aus der Befragung	28
2 Weitere lösungs- und vorgehensrelevante Bemerkungen	29
2.1 Stakeholder.....	29
2.2 Machbarkeit und Umsetzbarkeit	29
2.3 Wirtschaftlichkeit	30
2.4 Entscheidungsgrundlagen	31
C. Schlussbemerkungen.....	32
1 Zukunft	32
2 Zielerreichung der Projektarbeit.....	33
3 Projekt „System LA/LV EZV“	33
4 Letzte „Wortmeldungen“	35
Literaturverzeichnis.....	36
Anhang	37
Selbstständigkeitserklärung.....	56
Über den Autor.....	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbauorganisation der Eidg. Zollverwaltung (Organigramm EZV)	16
--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mitwirkung Stakeholder bei der Feldarbeit.....	23
---	----

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag, Globalbudget
GL	Geschäftsleitung
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
Gzw	Grenzwache
LA	Leistungsauftrag
LEWICO	Leistungs- und Wirkungscontrolling
LV	Leistungsvereinbarung
OZD	Oberzolldirektion
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Reg Kdo	Regionenkommando
Reg Kdt	Regionenkommandant
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010
SG LA-LV Zivilbereich	Steuerungsgruppe Leistungsauftrag-Leistungsvereinbarung Zivilbereich
SWOT-Analyse	Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Bedrohungen, Risiken); Werkzeug des strategischen Managements

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Proposal.....	37
Anhang 2: Dokumentation für die Befragung „Führung der EZV mit einem LA“;.....	43
Anhang 3: Ergebnis der schriftliche Befragung.....	46
Anhang 4: Ergebnis der SWOT-Analyse.....	53

I Grundlagen

A. Einleitung

1 Problemstellung und Relevanz des Themas

Die Chefin EFD führt die Eidg. Zollverwaltung (EZV) mit zwei Leistungsaufträgen; einem für das Grenzwachtkorps (GWK) und einem für den Zivilbereich der EZV. Zwei von einander unabhängige Gremien, die Steuerungsgruppe Leistungsauftrag-Leistungsvereinbarung im Zivilbereich (SG LA-LV Zivilbereich) und der Stabsdienst des Kommando GWK, befassen sich mit den erforderlichen Arbeiten zur Bewirtschaftung des Systems LA/LV. Die entsprechenden Mitarbeitenden sind aufgrund der gemachten Erfahrungen zunehmend bestrebt, gemeinsam vorzugehen und dabei Synergieeffekte zu nutzen, um Aufwandreduktionen zu erzielen. Ein erster Erfolg wurde in der zeitlichen Harmonisierung der Leistungsauftragsperioden (2009-2012) erreicht. Ein nächster Schritt ist beim gemeinsamen Vorgehen der Wirkungsmessungen sowie bei der Berichterstattung geplant.

In der Projektarbeit soll aufgezeigt werden, welche Auswirkungen ein gemeinsamer Leistungsauftrag für die EZV hat. Dabei ist der Fokus auf die strategische Führung und Steuerung zu richten.

Wo im vorliegenden Dokument der Begriff „System LA/LV“ verwendet wird umfasst dieser nachstehende Instrumente:

- Leistungsauftrag (LA);
- Leistungsvereinbarung (LV);
- Controlling und Reporting im Zusammenhang mit LA und LV;
- Berichterstattung;
- Prozesse für die Bearbeitung der vorgenannten Elemente.

In den Punkten 1.1 bis 1.3 wird beschrieben, welche Gründe den Autor dazu bewegten, die Fragestellung im Titel der Projektarbeit aufzuwerfen.

1.1 Evaluation der Eidg. Zollverwaltung

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

Im Rahmen von Interviews, welche die PVK durch einen externen Dienstleister führen liess, wurde dem Autor das Vorhandensein separater Leistungsaufträge für das GWK und den Zivilbereich der EZV bewusst. Die Hinterfragung dieser Tatsache liess sich nur mit der historischen Entwicklung beantworten. Somit war der Anreiz geschaffen, die Option eines gemeinsamen Leistungsauftrages näher zu studieren.

1.2 Regierungs- und Verwaltungsreform; Unterstellung des Grenzwachtkorps

Die Unterstellung des Grenzwachtkorps wird auf der politischen Bühne seit Jahren diskutiert. Ob zu einem Sicherheitsdepartement gehörend, ins Justiz- und Polizeidepartement überführt oder wie von der EZV favorisiert weiterhin dem Finanzdepartement angehörend und Teil der EZV bildend; immer wieder steht dieses Thema auf der politischen Agenda. So auch im Herbst 2010 beim Bundesrat in seiner Zusammensetzung seit dem 1. November 2010.

Der Autor ist seit über 30 Jahren Mitarbeitender der EZV. Aufgrund der langjährigen Fragestellung bezüglich Unterstellung, des trotz permanenter Thematisierung bisher ausgebliebenen Entscheides und der begründeten Haltung der EZV (Verbleib des GWK im EFD bzw. in der EZV) vertritt der Autor die Auffassung, dass auf strategischer Ebene ein Signal zu setzen ist (gemeinsamer Leistungsauftrag Zivilbereich der EZV und GWK; dies im Wissen, dass es sich dabei nur um einen kleinen Mosaikstein in der gesamten politischen Wahrnehmung handelt).

1.3 Verstärkte Zusammenarbeit ziviler Zoll - GWK

Der Autor ist Mitglied der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich der EZV. Im Rahmen verschiedener Aktivitäten dieser Steuerungsgruppe hat sich das Bedürfnis nach Mitwirkung von Vertretern des GWK ergeben. Zwischenzeitlich nimmt die Stabschefin des zentralen Kommandos GWK Einsitz in der Steuerungsgruppe.

Die Entwicklung hat beim Autor die Frage reifen lassen, ob ein gemeinsamer Leistungsauftrag und daraus abgeleitet die gesamte Bearbeitung des Systems LA/LV durch eine Organisationseinheit gegenüber der heutigen Bearbeitungsstruktur einen Nutzen und Mehrwert, zumindest eine willkommene Optimierung des Ist-Zustandes, darstellen würde.

2 Zielsetzung der Arbeit

Die beiden Leistungsaufträge für das Grenzwachtkorps und den Zivilbereich der EZV sind bis zum Jahr 2012 befristet. Im Jahr 2011 müssen die Arbeiten für den Abschluss der nächsten Leistungsaufträge für die Periode 2013-2016 aufgenommen werden.

Zielsetzungen der Projektarbeit:

- Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen, ob die Erstellung eines gemeinsamen Leistungsauftrages für das Grenzwachtkorps und den zivilen Zoll sinnvoll und zweckmässig ist.
- Aufzeigen von Strukturen und Prozessen für einen gemeinsamen Leistungsauftrag des GWK und des zivilen Zolls.
- Aufzeigen der Arbeiten für die Umsetzung der Ergebnisse der Projektarbeit in der nächsten LA-Periode 2013-2016.

Die Projektarbeit soll Entscheidungsgrundlagen für die Geschäftsleitung der EZV bereitstellen.

3 Methodisches Vorgehen

Der Autor der Projektarbeit ist sich der Anforderung bewusst, dass ein wissenschaftlich fundiertes Vorgehen angezeigt ist. Diese Tatsache soll nicht ausschliessen, dass aus dem gewählten methodischen Vorgehen Erkenntnisse entstehen, welche für die Geschäftsleitung der EZV Entscheidungsgrundlagen für die künftige Ausgestaltung des strategischen Aufgaben- und Ressourcenmanagements darstellen. Das Sammeln von Fakten und deren Analyse sowie die Entwicklung von Theorien und deren Prüfung (Machbarkeit für die Praxis; empirische Untersuchung) stehen im Zentrum des methodischen Vorgehens. Beim Autor nahm die Forderung nach empirischer Wahrnehmung, der Erhalt von Erfahrungswerten sowie die konkrete Beobachtung der „Welt der Leistungsaufträge und deren Werkzeuge in der EZV“, eine hohe Bedeutung ein.

3.1 Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse

Die Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse ergab, dass für die eigentliche Fragestellung kaum Antworten in der Literatur und in weiteren, mit der wirksamen Verwaltungsführung zusammenhängenden, Dokumenten zu finden sind. Das Thema „Leistungsauftrag“ ist sehr umfassend in der Literatur, im Internet und in weiterführenden Dokumenten beschrieben, zielt aber dabei nicht auf die Fragestellung im Titel der Projektarbeit ab. Bei der im Rahmen dieser Projektarbeit durchgeführten Literatur- und qualitativen Dokumentenanalyse ergaben sich wertvolle Hinweise zum strategischen Aufgaben- und Ressourcenmanagement und ganz allgemein zum Stand der Forschung und Wissenschaft bezogen auf die Führung von Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag.

3.2 Stakeholder-Analyse

Zur Festlegung des Kreises für die Durchführung von Interviews und Befragungen war eine Stakeholder-Analyse erforderlich. Daraus liess sich ableiten, wer bezogen auf die Fragestellung als Stakeholder und wer als Experte zu bezeichnen ist. Folgende Kriterien wurden beigezogen:

- Aufbauorganisation (hierarchische Positionierung, Zugehörigkeit zum zivilen Zoll oder zum GWK, etc.);
- fachliche Betroffenheit.

Aus der Stakeholder-Analyse, die durch Mitglieder der GL EZV verifiziert wurde, ergab sich folgende Stakeholder-Identifikation:

- Mitglieder der Geschäftsleitung EZV;
- Regionalkommandanten der Grenzwache;
- Mitglieder der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich;
- für die LA GWK – Erstellung fachverantwortliche Linienmitarbeitende des Kommandos GWK, Stabsdienste;
- für die EZV zuständiger Referent des Generalsekretariats EFD.

Folgende Mitarbeitenden wurden als Experten erkannt:

- stellvertretender Leiter der Sektion Programm FLAG in der Eidg. Finanzverwaltung;
- Vorsitzender des Netzwerks LEWICO (Leistungs- und Wirkungscontrolling) in der Eidg. Finanzverwaltung.

Bei der konkreten Auseinandersetzung mit der Forschungsfragestellung sowie den Kontakten mit den als Stakeholder und Experten erkannten Personen zeigte sich, dass der Unterscheidung zwischen Stakeholdern und Experten keine Bedeutung beigemessen werden muss.

Den Aspekten der heterogenen EZV mit ihren Dienststellen in sämtlichen Sprachregionen der ganzen Schweiz wurde bei der Stakeholder-Analyse Rechnung getragen.

3.3 Befragungsmethoden

Für die Bearbeitung der Forschungsfragen wurden verschiedene Befragungsmethoden gewählt:

- qualitatives Interview (als Einzel- und Gruppeninterview durchgeführt);
- schriftliche Befragung;
- telefonisches Interview.

B. Stand der Forschung

1 Theorien und Ansätze

Im Rahmen der Projektarbeit hat der Autor den Stand der Forschung bezüglich der Ergebnis- und Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns sowie neuer oder angepasster Formen der Verwaltungsführung beleuchtet. Ebenso ist er auf die Entwicklung des Führungsmodells FLAG eingetreten. Dabei hat der Evaluationsbericht FLAG 2009 eine wichtige Grundlage dargestellt und Erkenntnisse daraus sind in die Projektarbeit eingeflossen.

1.1 Wissenschaft

Die Bibliotheken sind voll mit Publikationen, welche sich den Themen der Verwaltungsführung in ihren verschiedensten Facetten annehmen. Auch im Internet ergibt sich eine enorme Anzahl Treffer bei entsprechender Suche. Für die vorliegende Projektarbeit wurden die im Literaturverzeichnis bezeichneten Werke konsultiert. Zudem stiess der Autor im Laufe des Jahres 2010 immer wieder auf Beiträge und Artikel in Fachzeitschriften, welche die wirkungsorientierte Verwaltungsführung betreffen.

Erfreulicherweise begegnen sich die Wissenschaft (Universitäten, Fachhochschulen) und die Praxis (Stakeholder auf allen föderalen Ebenen) offen und an den gegenseitigen Erkenntnissen und Problemstellungen interessiert, was zu einer laufenden Entwicklung und Ausrichtung an den gesellschaftlichen Gegebenheiten und politischen Fakten beiträgt.

1.2 Verwaltung

Die Verwaltung engagiert sich auf sämtlichen föderalen Ebenen intensiv mit dem Thema der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. an der Ausrichtung der Tätigkeit an den Bedürfnissen der unterschiedlichen Akteure (Bevölkerung, Wirtschaft, Medien, Parteien, Verbände, etc.). Auf ihrem Weg vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat hat sie Strukturen geschaffen und Knowhow aufgebaut, welches laufend weiterentwickelt wird. Die Inhalte in dieser Projektarbeit beziehen sich auf die Bundesebene (im Wissen, dass im internationalen Umfeld [„föderale Ebene“ über dem Bund] sowie bei den Kantonen und Gemeinden [föderale Ebenen unter dem Bund] Entwicklungen mit weit reichenden Auswirkungen, teils mit Konkurrenz- bzw. wettbewerbsähnlichem Charakter, im Gang sind).

Zahlreiche Schlagwörter und geflügelte Ausdrücke sind aktuell bzw. überholen sich laufend. Während „New Public Management“ und „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ schon etwas überbeansprucht sind, steigert sich „Public Corporate Governance“ karrierehaft und wird zum Issue.

2 Forschungsfragen

Die zentrale Forschungsfrage der Projektarbeit erscheint bereits im Titel: „Führung der Eidg. Zollverwaltung mit **einem** Leistungsauftrag?“ Die Frage generiert eine Reihe von weiteren Fragen, die teils beantwortet werden, teils aber den Rahmen sprengen und später im beruflichen Alltag (z.B. als Gegenstand eines zu definierenden Projektes) oder allenfalls in einer folgenden Arbeit (z.B. Masterarbeit des Autors) vertieft bearbeitet werden.

Bei der Feldarbeit stellte es sich heraus, dass die zentrale Fragestellung (ein Leistungsauftrag EZV anstelle der bisherigen Aufteilung für das GWK und den Zivilbereich der EZV), isoliert betrachtet und gegenüber den Interviewpartnern gestellt, nicht zielführend ist. Sie wurde deshalb wie folgt erweitert:

- Was löst die Vorstellung eines gemeinsamen LA für das GWK und den Zivilbereich bei Ihnen für Gedanken aus?
- Welcher Mehrwert gegenüber den heutigen separaten Leistungsaufträgen ergibt sich aus einem LA EZV?
- Welche Schwächen weist das heutige System der separaten Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen auf und welchen Handlungsbedarf erachten Sie in diesem Kontext als gegeben?
- Freier Berichtspunkt ("das will ich in diesem Zusammenhang auch noch sagen")

Nach dem Motto „wenn schon, denn schon“ wurden die Interviewpartner mit folgender Fragestellung konfrontiert bzw. dazu eingeladen, eine SWOT-Analyse zu machen:

- Stellen Sie sich vor, die EZV wird ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013 - 2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag, dem sogenannten LA EZV, geführt. Welche Stärken und Schwächen, welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus und welche Massnahmen leiten sich daraus ab?

Das für die schriftliche Befragung verwendete Dokument ist im Anhang 2 ersichtlich.

Praxisfenster (das empfindet der Autor)

Wie in den meisten Gebieten der Wissenschaft bzw. in den unterschiedlichen Facetten der Verwaltungsführung stehen auch bezüglich der Führung von Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag unüberblickbar viele Publikationen und damit auch unterschiedliche Sichtweisen zur Verfügung. „Weniger ist mehr“ bzw. „vor lauter Bäumen den Wald sehen“; ausgehend von dieser Devise wurde mit „Mut zur Lücke“ eine Verzichtspannung gemacht und die Projektarbeit in erster Linie an den praktischen Erfahrungen und basierend auf den ebenfalls umfangreichen Erkenntnissen der Befragungen ausgerichtet. Für den Autor leuchtet bei der Projektarbeit stets der Stern „Praxis-Nutzen“. Dabei soll dem Gedanken der Empirie, der gezielten Sammlung von Informationen im Feld, beruhend auf Beobachtungen, die gewünschte Bedeutung zukommen.

II Aktuelle Situation

A. Definitionen und Abgrenzung

1 Eidg. Zollverwaltung

1.1 Aufbauorganisation

Eine Besonderheit der Verwaltungseinheit EZV ist ihre Heterogenität und ihr schweizweit flächendeckendes Vorhandensein. Aus der nachfolgenden Abbildung ist die Aufbauorganisation ersichtlich. Der Sitz der Oberzolldirektion befindet sich in Bern.

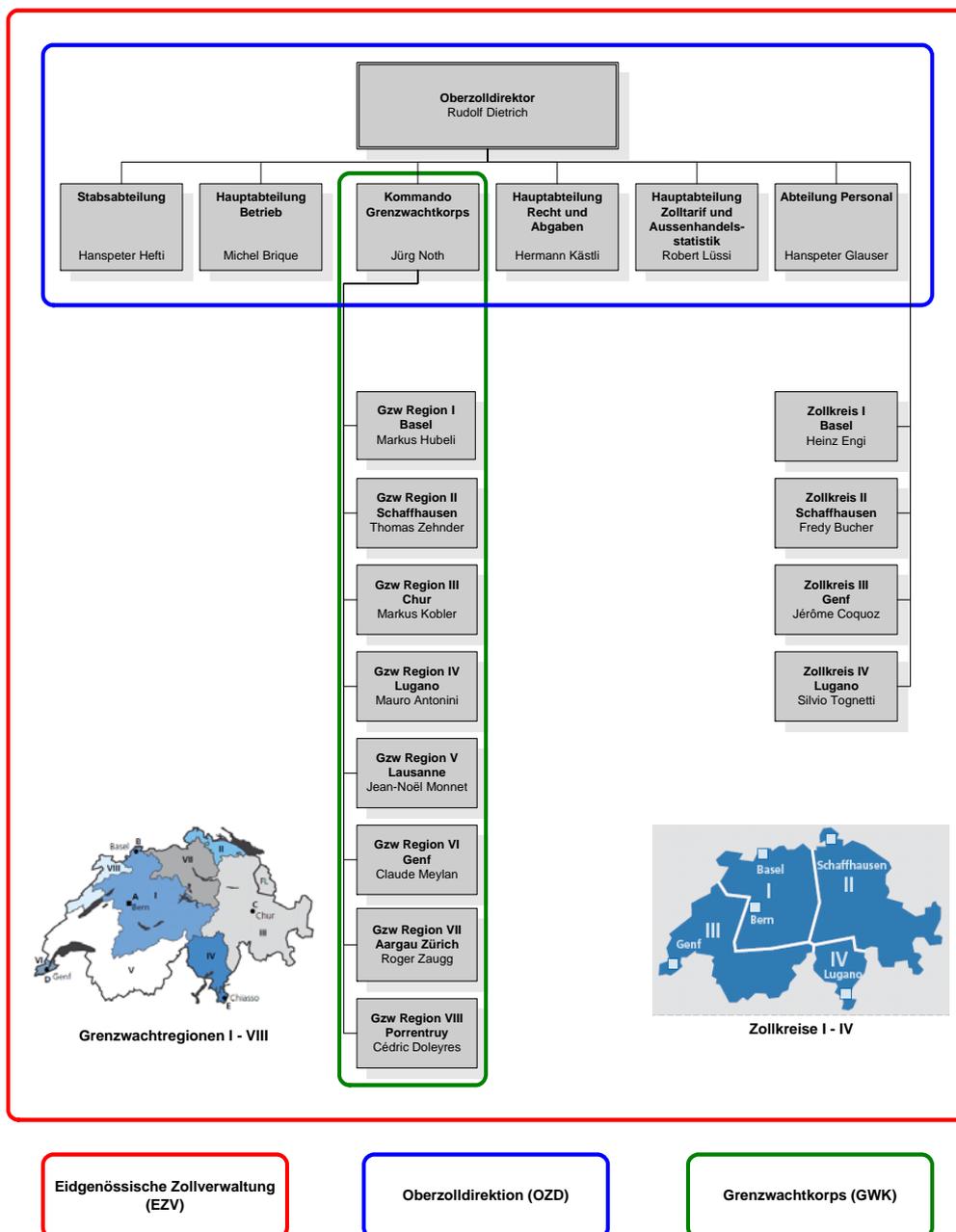


Abbildung 1: Aufbauorganisation der Eidg. Zollverwaltung (Organigramm EZV); Quelle: Dokumentation „Fakten und Zahlen 2009 (Ausgabe 2010)“

1.2 Geschäftsleitung

In der EZV bestehen drei Geschäftsleitungsgremien:

1.2.1 Geschäftsleitung EZV

- GL OZD (gemäss Punkt 1.2.2 hiernach)
- Zollkreisdirektoren I – IV

Die GL EZV tagt viermal jährlich während je zwei Tagen. Einmal jährlich findet vorgelagert ein ganztägiges GL-Seminar statt.

1.2.2 Geschäftsleitung OZD

- Oberzolldirektor
- Chef Stabsabteilung
- Chef Hauptabteilung Betrieb
- Chef Kommando GWK
- Chef Hauptabteilung Recht und Abgaben
- Chef Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik
- Chef Abteilung Personal

Die GL OZD tagt jeden zweiten Montag Morgen. Die Sitzungen dauern in der Regel nicht länger als 90 Minuten. Aufgrund von Ferienunterbrüchen im Sommer und Herbst ergeben sich rund 20 Sitzungen pro Jahr.

1.2.3 Geschäftsleitung GWK

- Chef Kommando GWK
- Gzw Reg Kdt I – VIII
- Chefin Stabsdienste
- Chef Operationen
- Chef Technik / Logistik
- Chef Lehrverband
- Chef Sonderformation

Die Sitzungen der GL GWK finden monatlich statt. Sie finden teils in Bern (Dauer: 1 Tag), teils in den Grenzwachregionen (Dauer: 2 Tage) statt.

1.3 Aufgaben

Der zivile Zoll und das uniformierte, bewaffnete GWK der EZV erfüllen zahlreiche Aufgaben für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung. Sie haben weitgehend den gleichen Grundauftrag und die gleichen Kompetenzen – der zivile Zoll schwergewichtig im Handelswarenverkehr und das GWK im Reiseverkehr. Dabei geht es nicht nur um die Erhebung von Steuern und Zöllen, sondern um die Umsetzung von über 150 zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Gesetzen und Verordnungen.

1.3.1 Fiskalische und wirtschaftliche Aufgaben

Die EZV beschafft dem Bund einen namhaften Teil seiner Einnahmen (2009: 21,4 Mia CHF). Sie überwacht den grenzüberschreitenden Warenverkehr, erhebt Zölle und andere Abgaben und wirkt mit beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse. Sie erhebt im Inland besondere Verbrauchssteuern und andere Abgaben. Die wesentlichen Aufgaben sind:

- **Erhebung von Abgaben:** Darunter fallen insbesondere Zölle, Mehrwertsteuer (MWST) bei der Einfuhr, Mineralöl-, Automobil-, Tabak- und Biersteuer, Monopolgebühren auf Alkoholika, Lenkungsabgaben (VOC / CO₂), Schwerverkehrsabgaben und Nationalstrassenabgabe.
- **Vollzug wirtschaftlicher Massnahmen:** Dieser umfasst insbesondere die Überwachung der Ein- und Ausfuhr gewisser Waren, den Schutz der Landwirtschaft, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Landesversorgung, den Schutz von Marken, geografischen Herkunftsangaben, Designs und Urheberrechten, die Erstellung der Statistik des Aussenhandels und des Transitverkehrs.
- **Edelmetallkontrolle:** Die Schweizerische Edelmetallkontrolle ist der EZV angegliedert. Sie nimmt nach dem Gesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren eine gewerbepolizeiliche Aufgabe wahr und bietet Dienstleistungen im Bereich der Edelmetallanalytik an.

1.3.2 Beitrag zur Sicherheit

- **Illegale Handlungen bekämpfen:** Erhöhung der Sicherheit durch Kontrollen auf der Grenze und im Grenzraum; Bekämpfung von Kriminalität und illegaler Migration, z.B. durch Personen- und Fahrzeugfahndung; Bekämpfung von Betäubungsmittelschmuggel und Dokumentfälschungen.
- **Schutz von Bevölkerung und Umwelt:** Dazu gehören insbesondere Massnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, die Lebensmittelkontrolle an der Grenze, der Tier-, Pflanzen- und Artenschutz, die Kontrolle des Verkehrs mit gefährlichen Gütern, radioaktiven und giftigen Stoffen sowie Abfällen.
- **Vollzug von Sicherheitsaufgaben:** Dazu gehören insbesondere die Kontrolle des Verkehrs mit Kriegsmaterial, Waffen sowie zivil und militärisch verwendbarer Güter, explosionsgefährlichen Stoffen, die Einhaltung der Strassenverkehrsvorschriften anlässlich der Ein- und Ausreisen, der Vollzug von Embargomassnahmen sowie die schengenkonforme Personenkontrolle bei Fahrzeugführern im Strassenverkehr und von Reisenden in Flughäfen.

2 Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)

2.1 FLAG allgemein

Seit 1997 ist FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) das Steuerungsmodell in der zentralen Bundesverwaltung zur integrierten, ergebnisorientierten Verwaltungsführung. Im Zentrum stehen dabei die Leistungs- und Wirkungsbetrachtung. Zur Zeit werden 23 Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nach FLAG geführt. Bereits mehrmals wurde FLAG evaluiert und in der Folge optimiert. Dabei wurde auch ein Blick über die Landesgrenzen geworfen und eine Analyse der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltung im nationalen und internationalen Umfeld durchgeführt.

Im Evaluationsbericht FLAG 2009 zeigt der Bundesrat auf, dass ihm daran gelegen ist, den Ausbau der ergebnisorientierten Steuerung weiter zu fördern. Dazu stehen aus seiner Sicht drei Stossrichtungen offen:

- Konsolidierung von FLAG;
- Ausbau von FLAG;
- Ergebnisorientiertes Steuerungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung (Konvergenzmodell);

Der Bundesrat hat das Eidg. Finanzdepartement beauftragt, die drei Optionen bezüglich Kosten und Nutzen zu analysieren. Im ersten Quartal 2011 will der Bundesrat einen diesbezüglichen Richtungsentscheid fällen.

Basierend auf dem Richtungsentscheid wird im Rahmen eines Projektes die Umsetzung der favorisierten Option erfolgen. Dabei ist von einem mehrjährigen Zeithorizont auszugehen und mit einem ausgereiften Steuerungsmodell kaum vor 2014 zu rechnen. Dies hat Auswirkungen für die EZV. Folgendes Vorgehen ist denkbar:

- Verlängerung der bestehenden Leistungsaufträge des GWK und des Zivilbereichs der EZV;
- Erstellung eines neuen Leistungsauftrages, allenfalls bereits ein Leistungsauftrag für die gesamte EZV.

Die für das System LA/LV verantwortlichen Mitarbeitenden der Oberzolldirektion sind in engem Kontakt mit der Leitung der Sektion Programm FLAG der EFV, damit die Entwicklungen laufend auf die Lage der EZV abgestimmt und allenfalls Anträge zuhanden der Departementschefin rechtzeitig eingereicht werden können.

2.2 FLAG in der EZV

Die EZV wird vom Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes mit zwei Leistungsaufträgen geführt; je einen für das GWK (seit 1998) und für den Zivilbereich der EZV (seit 2003).

Die Führung der EZV mit Leistungsauftrag steht im Kontext des Führungsmodells FLAG. Mit FLAG wird eine stärkere Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung angestrebt, indem der Ressourceneinsatz nicht mehr isoliert betrachtet wird, sondern sich nach den anzustrebenden Zielen und den zu erbringenden Leistungen und Wirkungen richtet.

Die Geschäftsleitung der EZV hat entschieden, auf das Instrument des Globalbudgets zu verzichten. Im Zentrum des Steuerungsmodells stehen die Leistungsaufträge und die darauf basierenden Leistungsvereinbarungen sowie das Controlling. Dem Reporting und dem Berichtswesen kommt eine hohe Bedeutung zu.

Trotz Verzicht auf das Globalbudget soll bei der EZV

- die Steuerbarkeit erhöht,
- mehr Transparenz bei der Leistungserbringung geschaffen und
- mehr Klarheit über den Ressourceneinsatz erzielt werden.

3 Abgrenzung

Im Zentrum der Arbeit steht der Leistungsauftrag. Weitere damit verbundene Instrumente (Leistungsvereinbarungen, Controlling, Reporting, Berichterstattung) bilden nicht Gegenstand der Bearbeitung in der Studie, können jedoch nicht vollständig abgegrenzt werden. Die bei der Programmleitung FLAG laufenden Arbeiten im Hinblick auf eine Ausbreitung des FLAG-Ansatzes auf weitere Verwaltungseinheiten werden bei der Studie nur so weit berücksichtigt, als sie für die Fragestellung von Bedeutung sind.

B. Grenzwachtkorps

1 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung

Die Chefin EFD erteilt dem Oberzolldirektor einen Leistungsauftrag für das Grenzwachtkorps. Dieser ist gültig für eine vierjährige Periode. Bei Bedarf kann ein Leistungsauftrag während einer laufenden Periode angepasst oder bei grundlegendem Bedarf vollständig erneuert werden. Für das Grenzwachtkorps war dies aufgrund von Schengen-relevanten Anpassungen der Fall, wobei zwecks Harmonisierung der zeitlichen Periode mit dem Leistungsauftrag des Zivilbereichs der EZV eine lediglich dreijährige Periode festgelegt wurde (2010 - 2012).

Der aktuelle LA GWK stellt ein 23-seitiges Dokument dar (inkl. 5 Anhänge). Er umfasst die Produktgruppen „Zollbereich“, „Sicherheitspolizeilicher Bereich“ und „Migration“.

Basierend auf dem LA GWK beauftragt der Oberzolldirektor den Chef des GWK, mit den Kommandanten der Grenzwachregionen I - VIII jährliche Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

2 Anwendung, Umsetzung

Die Anwendung und Umsetzung des Systems LA/LV erfolgt auf der OZD beim zentralen Kdo des GWK durch Mitarbeitende des Stabsdienstes. Dabei erfolgen die Aktivitäten abgestimmt auf die beim GWK festgelegten Elemente des Qualitätsmanagements und im Einklang mit dem definierten Regel- und Steuerungskreislauf. Bei Bedarf werden Offiziere aus den Stäben der Regionenkommandi zur Bearbeitung beigezogen.

Vermeehrt wird eine gemeinsame Vorgehensweise mit der für den zivilen Zoll agierenden Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich angestrebt (Einsatz der Stabschefin des GWK in der Steuerungsgruppe, Mitwirkung in Arbeitsgruppen bei besonderen Themen [z.B. Definition der Kontrollstrategie im Handelswarenverkehr], gemeinsames Vorgehen bei Wirkungsmessungen, etc.).

C. Ziviler Zoll

1 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung

Die Chefin EFD erteilt dem Oberzolldirektor einen Leistungsauftrag für den Zivilbereich der EZV. Dieser ist gültig für eine vierjährige Periode. Bei Bedarf kann ein Leistungsauftrag während einer laufenden Periode angepasst oder bei grundlegendem Bedarf vollständig erneuert werden. Beim zivilen Zoll wurde bisher von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht.

Der aktuelle LA für den Zivilbereich der EZV stellt ein 39-seitiges Dokument dar (inkl. 6 Anhänge und der Beilage ‚Risikolage‘). Er umfasst die Produktgruppen ‚Veranlagung von Waren‘, ‚Verbrauchssteuern und Abgaben‘ und ‚nachgelagerte Prozesse‘.

Basierend auf dem LA für den Zivilbereich der EZV schliesst der Oberzolldirektor mit den Zollkreisdirektoren I bis IV sowie den Chefs der Hauptabteilung Betrieb, Recht und Abgaben sowie Zolltarif und Aussenhandelsstatistik der Oberzolldirektion jährliche Leistungsvereinbarungen ab. Die Zollkreisdirektoren ihrerseits schliessen mit den Zollinspektoren (Leiter von Zollstellen des zivilen Zolls) Leistungsvereinbarungen ab.

2 Anwendung, Umsetzung

Im Unterschied zum GWK wird beim zivilen Zoll das System LA/LV durch die Steuerungsgruppe (SG) LA-LV Zivilbereich bearbeitet. Diese hat ein weiteres Organ, die Koordinationsgruppe Controlling und Reporting, eingesetzt. Neben diesen beiden festen Organen werden bei Bedarf Arbeitsgruppen für die Bearbeitung besonderer Themen eingesetzt. Den konkreten Arbeitsauftrag erhalten diese Teams jeweils von der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (aktuell definiert die Arbeitsgruppe ‚Kontrollstrategie Handelswarenverkehr‘ ergänzende Unterlagen zu den von der Geschäftsleitung verabschiedeten Strategiegrundsätzen; zudem werden im Projekt ‚Wirkungsmessungen EZV‘ alle mit den Kundenumfragen zusammenhängenden Bedürfnisse bearbeitet [Projekt-Co-Auftraggeber ist der Leiter der SG LA-LV Zivilbereich; gemeinsam mit dem Chef des GWK]).

Die SG LA-LV Zivilbereich hat ein Mandat des Oberzolldirektors. Sie wird vom stellvertretenden Direktor geleitet und besteht aus insgesamt 18 Mitgliedern (Mitarbeitende des zivilen Zolls aus allen Sprachregionen [Oberzolldirektion, Zollkreisdirektionen, Leiter grosser Zollstellen], Vertreter Gewerkschaft, Stabschefin des zentralen Kdo GWK).

Diese Form der Bearbeitung beim zivilen Zoll unterscheidet sich vom GWK, wo sämtliche Tätigkeiten in der Linie erfolgen. Trotzdem besteht zwischen den operativ tätigen Mitarbeitenden des GWK und des zivilen Zolls ein reger Gedankenaustausch. Der Wille, künftig vermehrt gemeinsam vorzugehen und dabei zum Beispiel das Berichtswesen zu harmonisieren, ist ausgeprägt vorhanden.

Praxisfenster (das empfindet der Autor)

Das System LA / LV ist in der EZV gut verankert und dies auch ohne Anwendung des Instruments „Globalbudget“. Mehr und mehr werden sich die mit der Bearbeitung betrauten Mitarbeitenden bewusst, dass in der gemeinsamen Vorgehensweise des GWK und zivilen Zolls eine Chance bestünde, die es im Kontext der knappen Ressourcen und des steten Wandels bzw. des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu nutzen gilt.

Die Weiterentwicklung von FLAG zum ergebnisorientierten Steuerungs- (und Führungs-) -modell wird in der EZV aufmerksam verfolgt. Auswirkungen daraus sollen Mehrwert bringend und wenn möglich Aufwand reduzierend auf den Einsatz in der EZV hin geprüft und umgesetzt werden.

III Resultate der Studie

A. Ergebnis der Feldarbeit

1 Befragungen und Interviews

1.1 Teilnehmende

Die im Rahmen der Stakeholder-Analyse bezeichneten Teilnehmenden haben wie folgt an der Feldarbeit teilgenommen:

Stakeholder	Mitwirkung Interview bzw. Befragung ja / nein (mitgemacht / angefragt)	Bemerkungen (Art der Befragung, etc.)
Geschäftsleitung EZV	ja (10 von 11)	Interviews und schriftliche Befragungen; Chef Abteilung Personal nicht befragt
Kommandanten Grenzschutzregionen I - VIII	ja (7 von 8)	schriftliche Befragungen; keine Antwort des Kdt Gzw Reg VI
Mitglieder SG LA-LV Zivilbereich	ja (14 von 18)	schriftliche Befragungen; Durchführung von Gruppen-Hearings
fachverantwortliche Linienmitarbeitende des Kdo GWK, Stabsdienste	ja (2 von 2)	Interviews
für EZV zuständiger Referent des Generalsekretariats EFD	nein (0 von 1)	Reaktion auf schriftliche Befragung ausgeblieben
Experten aus Sektion Programm FLAG der EFV bzw. Netzwerk LEWICO	ja (2 von 2)	konsolidierte Antwort auf schriftliche Befragung

Tabelle 1: Mitwirkung der Stakeholder bei der Feldarbeit

Insgesamt haben sich 35 Personen im Rahmen der Feldarbeit vernehmen lassen.

1.2 Antworten auf die Forschungsfragen

In den nachfolgenden Berichtspunkten 1.2.1 bis 1.2.4 werden die Ergebnisse der Interviews und der Befragung gekürzt dargestellt. Die umfassende Auflistung der eingegangenen Antworten ist im Anhang 3 ersichtlich.

1.2.1 Gedanken bei Vorstellung eines gemeinsamen LA EZV?

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Was löst die Vorstellung eines gemeinsamen LA für das GWK und den Zivilbereich bei Ihnen für Gedanken aus?“

Die Antworten sind als gegenüber einem gemeinsamen LA EZV ‚positiv‘, ‚neutral-skeptisch‘ oder ‚negativ‘ gestimmt aufgeführt.

positiv

- Endlich! eine Verwaltung – ein Leistungsauftrag; die EZV ist eine Verwaltung, bestehend aus dem zivilen Zoll und dem GWK und zusammen bilden diese „den Zoll“; dieser grundlegende Gedanke wird immer bedeutungsvoller;
- die Zusammenlegung der LA ist ausdrücklich erwünscht; sie stellt ein MUSS dar;
- positiv, weil dadurch mehr Transparenz und eine bessere Wirkung der EZV im Gesamten zu erwarten ist (richtige Stossrichtung; bezüglich Resultaten, Leistungen und Wirkungen als Einheit auftreten);

neutral-skeptisch

- Skepsis; wohl sind Schnittmengen, gemeinsame Tätigkeiten und Berührungspunkte vorhanden, aber der Handelswarenverkehr (ziviler Zoll) und der Reiseverkehr sowie die zollpolizeilichen Aufgaben (GWK) sind grundverschieden;
- weshalb ein gemeinsamer LA? ist die Führbarkeit noch gegeben? das Handling der gesamten Steuerung wird schwerfällig; wenn die beiden aktuellen LA zusammengeführt werden, ergibt sich „ein halbes Buch“;

negativ

- die Aufgaben und Aktivitäten des GWK und des zivilen Zolls sind zu unterschiedlich für einen gemeinsamen LA.

1.2.2 Mehrwert ‚LA EZV‘ versus ‚separate LA GWK und LA Zivilbereich‘?

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Welcher Mehrwert gegenüber den heutigen separaten Leistungsaufträgen ergibt sich aus einem LA EZV?“

Die Antworten prognostizieren einen Mehrwert des LA EZV. Dabei ist der genannte Mehrwert stets weit gefasst und fokussiert nicht ausschliesslich auf das Nutzenpotenzial eines vereinten Leistungsauftrags.

- grosser Mehrwert wenn der gemeinsame LA aufbau- und ablauforganisatorische Auswirkungen mit sich bringt (Bewirtschaftung des ganzen Systems LA/LV in einer Organisationseinheit; Prozesserweiterung in Richtung Strategieentwicklung, Risk- und Qualitätsmanagement, Controlling, Inspektionswesen etc.);
- die knappen Ressourcen – ziviler Zoll und GWK – können effizienter und effektiver genutzt werden (Personal, Finanzen, Material, etc.);
- einheitlichere strategische Ausrichtung und bessere Umsetzung vorhandener Strategien;
- gegenseitiges Verständnis der beiden Personalgruppen wird gefördert (zwei Kulturen einander näher bringen);

- gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik muss ein gemeinsamer LA EZV zum Ausdruck bringen, dass die EZV aus dem GWK und dem zivilen Zoll besteht (in der Praxis wird heute vorwiegend das GWK wahrgenommen);
- Fortsetzung eines in anderen Bereichen bereits begonnenen Prozesses (z.B. gemeinsame Plattform GWK – ziviler Zoll bezüglich Kommunikation und Medien, Lage- und Analysezentrum).

1.2.3 Schwächen Ist-Zustand und Handlungsbedarf?

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Welche Schwächen weist das heutige System der separaten Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen auf und welchen Handlungsbedarf erachten Sie in diesem Kontext als gegeben?“

Die Antworten weisen teils auf Schwachstellen hin, welche nicht ausschliesslich eine Konsequenz der separaten LA sind.

- aktuell werden im gesamten System LA/LV (GWK und ziviler Zoll) wenig Synergien genutzt; stattdessen bestehen Doppelspurigkeiten;
- bei zwei separaten LA ist die gemeinsame Strategie und Ausrichtung der EZV nicht klar ersichtlich;
- die Zuordnung der personellen Ressourcen zu Aufgaben ist nicht geregelt;
- zwei LA stellen „zwei Firmen“ dar, die ihre eigenen Ziele erreichen wollen; die gemeinsame Strategie der EZV verliert damit an Bedeutung und Interesse;
- das Berichtswesen im GWK und beim zivilen Zoll ist sehr unterschiedlich ausgestaltet; eine vereinheitlichte und schlankere Berichterstattung ist erwünscht.

1.2.4 Freier Berichtspunkt

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Was wollen Sie in diesem Zusammenhang auch noch sagen?“

Die Antworten decken die ganze Bandbreite des strategischen Managements ab. Zusammen mit den genannten Schwachstellen ergeben sich Hinweise, die bei den kommenden Sitzungen der SG LA-LV Zivilbereich weiter verfolgt werden sollen.

- ein gemeinsamer LA ist auf die einzelne Prozesse auszurichten und weniger auf die Aufgaben GWK / ziviler Zoll; im Fokus stehen der Prozess, das Risiko und die zur Verfügung stehenden Mittel;
- wenn die EZV mit einem LA geführt wird, dann kommt der Geschäftsleitung eine andere Rolle zu; das GWK und der zivile Zoll müssen aufeinander Einfluss nehmen; aufbauorganisatorische Anpassungen müssen einem gemeinsamen LA folgen; dass die EZV eine Verwaltung ist, wird an der Basis teils als Lippenbekenntnis wahrgenommen;
- ein gemeinsamer LA EZV macht nur Sinn, wenn die strategische Ausrichtung der EZV (Departementszugehörigkeit, Zollstrategie mit GWK) entschieden und definiert ist;
- eine EDV-unterstützte Lösung der Leistungserfassung (Reporting) erhöht die Akzeptanz für das System LA/LV;

- wichtige Steuerungsinstrumente für die zweckmässige Nutzung und schlussendlich die Sinnerreichung eines Leistungsauftrages fehlen;
- eine echte Integration der heutigen beiden LA muss stattfinden; es darf nicht nur zu einem "zusammenpacken" kommen;
- der LA GWK umfasst drei Produktgruppen: ‚Zollbereich‘, ‚sicherheitspolizeilicher Bereich‘, ‚Migration‘; mit Ausnahme der Produktgruppe ‚Migration‘ sind alle Produkte der beiden anderen Produktgruppen sowohl im GWK als auch beim zivilen Zoll von Bedeutung und können somit ohne Weiteres in einem gemeinsamen System (LA und LV) abgebildet werden.

2 SWOT-Analyse

Bei der schriftlichen Befragung wurden die Teilnehmenden mit folgender Fragestellung, die einerseits auf die zentrale Forschungsfrage der Projektarbeit, andererseits auf allgemeine Aspekte des Systems LA/LV bzw. FLAG abzielt, konfrontiert:

„Stellen Sie sich vor, die EZV wird ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013 – 2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag, dem sogenannten LA EZV, geführt. Welche Stärken und Schwächen, welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus und welche Massnahmen leiten sich daraus ab?“

In den nachfolgenden Berichtspunkten 2.1 bis 2.5 werden die Ergebnisse der SWOT-Analyse gekürzt dargestellt. Die umfassende Auflistung der eingegangenen Antworten ist im Anhang 4 ersichtlich.

2.1 Stärken

- Bereitstellung eines einheitlichen Leistungsausweises für eine Verwaltung;
- klare und gemeinsame Ziele;
- hoher Nutzen;
- optimaler Einsatz der knappen Ressourcen;
- einheitliche Ausrichtung und einheitlicher Auftritt der EZV.

2.2 Schwächen

- hohe Komplexität hat zur Folge, dass ein gemeinsamer LA nur sehr global und oberflächlich formuliert werden kann;
- erheblicher Mehraufwand und Abspracheaufwand für das Handling des gesamten Steuerungsmodells;
- Machbarkeit, Koordination und Steuerung durch die aktuell vorhandenen Gremien (Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich) in Frage gestellt.

2.3 Chancen

- bessere Aussagekraft in der Berichterstattung;
- Einsatz und Wirkung optimieren;
- gemeinsame strategische Ausrichtung; Strategien gemeinsam festlegen (als Auswirkung des gemeinsamen LA EZV), d.h. Signalwirkung für Zusammenarbeit in weiteren Bereichen (Ausbildung, Finanz-, Rechnungs- und Kassenwesen, Zeiterfassung, Schliesssysteme, Technik und Logistik, IKT, etc.);
- Produktgruppen und Produkte so definieren und verheiraten, dass gegen aussen ein Auftritt als eine Organisation (als Zoll) erscheint;
- Graben zwischen zivilem Zoll und GWK schliessen; Kultur, Empfinden und Befindlichkeiten der Mitarbeitenden verändern;
- knappe Ressourcen besser nutzen und allenfalls Einsparungen vornehmen.

2.4 Risiken

- für das GWK und den zivilen Zoll bestehende Freiheiten gehen verloren;
- Dokumente werden zu umfangreich; Reporting und Controlling dadurch zu schwerfällig und evtl. zu kompliziert;
- Unverständnis beim betroffenen Personal (Identifikationsverlust beim GWK und beim zivilen Zoll); kann sichergestellt werden, dass sich die Mitarbeitenden des GWK und des zivilen Zolls beim Lesen des LA EZV ausreichend erkennen und identifizieren?
- Schwierigkeiten bei der Erfassung und Zuordnung der Ergebnisse zum GWK oder zum zivilen Zoll; wer erntet die Lorbeeren, wer kommt zu kurz?

2.5 Massnahmen

Aus der SWOT-Analyse haben die Teilnehmenden an der Befragung nachstehende Massnahmen abgeleitet; sie werden vom Autor ohne Beurteilung (Wertung, Gewichtung) zitiert.

- eine vertiefte Abklärung bzw. Bedarfsanalyse ist zwingend erforderlich;
- die Option des gemeinsamen Leistungsauftrags sollte in der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich thematisiert werden;
- ein gemeinsamer LA EZV soll erstellt werden und zwar so kurz und übersichtlich wie nur irgendwie möglich; basierend auf dem LA EZV sollen Leistungsvereinbarungen für das GWK, die Zollkreisdirektionen 1 bis 4 und die Hauptabteilungen 2, 4 und 5 der Oberzolldirektion erstellt werden;
- Verheiratung der Fachdienste, die sich heute beim GWK und im zivilen Zoll mit der Bewirtschaftung des Systems LA/LV befassen (ohne Rücksicht auf heutige Zugehörigkeiten zum zivilen Zoll oder GWK; analog KoMe-Plattform).

B. Gestaltungsempfehlungen

Die weiteren Ausführungen in dieser Projektarbeit sind von der Vision des Autors geprägt, wonach die Departementschefin des EFD die EZV künftig mit einem Leistungsauftrag führt. Diese Vision soll mit der nötigen Bodenhaftung unter Einbezug der Beteiligten und im Kontext der bundesweiten Entwicklungen zu einem ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsmodell für die Verwaltungseinheiten umgesetzt werden und zwar ohne operative Hektik und unnötigen Zeitdruck.

1 Thesen aus der Befragung

Bei der Analyse der umfangreichen Antworten aus den Interviews und den schriftlichen Befragungen ergeben sich für den Autor folgende Thesen:

- **das Thema ist eher bauch- als vernunftorientiert;** die Frage nach der Führung der EZV mit einem gemeinsamen LA ist geprägt von hoher Ambivalenz; sie löst bei den Befragten teils völlig entgegen gesetzte Empfindungen aus und die Folgen aus einer Zusammenführung werden unterschiedlich vorausgesagt; Doppelwertigkeiten und unterschiedliche Kehrseiten werden von den gleichen Personen genannt;
- **die zentrale Forschungsfrage stellt die Spitze des Eisbergs dar;** der gemeinsame LA EZV stellt den Gestaltungsrahmen dar; darin müssen auf- und ablauforganisatorische Belange vertieft geprüft werden; die Bewirtschaftung des Systems LA/LV hat die Dimension eines komplexen Projektes;
- **die Wirtschaftlichkeit des gemeinsamen LA EZV kann erst ex post beurteilt werden;** die Wirkung des Entscheids „ein Leistungsauftrag EZV“ kann im Nachhinein beurteilt werden; dabei muss die Wirtschaftlichkeit in einem weiteren Umfeld der strategischen Führung sowie des Aufgaben- und Ressourcenmanagements betrachtet werden;
- **der gemeinsame LA EZV stellt ein politisches Signal dar;** der gemeinsame LA EZV ist gekoppelt an die Diskussion über die Departementsverteilung bzw. die weitergehende Zugehörigkeit des GWK zum EFD oder nicht; verbleibt das GWK bei der EZV, ist der gemeinsame LA EZV aus der Sicht des Autors ein zwingendes Erfordernis;
- **im Zentrum des Interessens steht die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen;** für das Parlament liegt der Fokus in der künftigen Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen im Leistungsauftrag; diese Empfehlung, von der GPK-S dem Bundesrat zusammen mit der Forderung abgegeben, dass die Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells und insbesondere des Leistungsauftrags noch verbessert werden muss, lässt sich mit einem gemeinsamen LA EZV gesamthafter und besser umsetzen; die Mittelzuteilung lässt sich in vielen Bereichen nicht mit der nötigen Trennschärfe nach GWK und zivilem Zoll festlegen.

2 Weitere lösungs- und vorgehensrelevante Bemerkungen

2.1 Stakeholder

Bei den Interviews und der Sichtung der Befragungsergebnisse fällt auf, dass die Stakeholder der oberen Führungsebene (Mitglieder der GL EZV) sich mehrheitlich im positiven Sinne zu einem gemeinsamen LA EZV äussern. Politische Überlegungen und Beurteilungen strategischer Natur prägen die Antworten und teils macht sich Verwunderung breit, dass die EZV bis zur aktuellen LA-Periode mit separaten LA geführt wird.

Je mehr die befragten Stakeholder mit der operativen Umsetzung und Bewirtschaftung des Systems betraut sind, je ambivalenter werden die Rückmeldungen. Den zweifelsohne vorhandenen Vorteilen werden praxisbegründet Nachteile, in der Regel Befürchtungen nach Mehraufwand und Verlust von Einfachheit und Übersichtlichkeit, gegenüber gestellt. Die Bandbreite der Zweifel geht dabei von grenzenloser Zustimmung und Begeisterung bis vollständiger Ablehnung eines gemeinsamen LA EZV.

Relevante Bemerkung: die Mitglieder der GL EZV, der Leiter der SG LA-LV Zivilbereich sowie die für die fachliche Umsetzung verantwortlichen Mitarbeitenden aus dem Stabsdienst des Kdo GWK stimmen einem gemeinsamen LA EZV zu.

2.2 Machbarkeit und Umsetzbarkeit

Folgende Faktoren sind betreffend Machbarkeit und Umsetzbarkeit eines gemeinsamen LA EZV zu beachten:

- Ergebnisorientierung: das System LA / LV in der EZV wurde durch die parlamentarische Verwaltungskontrolle eingehend evaluiert; im sehr ausführlichen Bericht wurde die Tatsache, dass die EZV mit zwei separaten LA geführt wird, mit keinem Wort erwähnt; zentral ist, dass in den definierten Produktgruppen die Leistungen und Wirkungen unter Einsatz der zugeordneten Ressourcen erbracht und erzielt werden;
- Ausgestaltung LA EZV: die Verheiratung der Aufgaben des GWK und des zivilen Zolls zu prozessorientierten Produktgruppen und Produkten in einem LA EZV wird für die Beteiligten eine grosse, aber machbare Herausforderung darstellen; durch den Oberzolldirektor ist ein entsprechender Projektauftrag zu erteilen; personelle und finanzielle Ressourcen müssen bereitgestellt werden; dabei ist den bundesweiten Entwicklungen im Umfeld FLAG ausreichend Beachtung zu schenken bzw. das Vorgehen ist inhaltlich und zeitlich mit den Public Corporate Governance-Aktivitäten abzustimmen;
- Gesamtsystem LA/LV; sämtliche Teilaspekte des Gesamtsystems sind im Licht des gemeinsamen LA EZV zu betrachten und die Auswirkungen zu beschreiben (mögliche Fragestellungen: „was bedeutet der gemeinsame LA EZV für die Ausgestaltung der LV? welche Auswirkungen ergeben sich für das Controlling, das Reporting und das Berichtswesen? etc.);

- Bereitstellung von Promotoren: die Mitglieder der GL-Gremien müssen hinter dem gemeinsamen LA EZV stehen und diesem als Promotoren auf allen folgenden Stufen zum Durchbruch und zur Anerkennung verhelfen; mit ihrer Vorbildfunktion schaffen die Mitglieder der GL die Voraussetzung, dass der gemeinsame LA und alle folgenden Instrumente des Systems LA/LV in der Praxis gelebt und angewendet werden;
- Organisationseinheit (Fachdienst LA/LV); der gemeinsame LA EZV bedeutet den Start zu einer neu zu definierenden Organisationseinheit bei der Oberzolldirektion, welche sich der Thematik und weiteren strategisch relevanten Belangen im Sinne einer führungsunterstützenden Fachstelle annimmt; aus der anfänglichen Projektorganisation soll eine Linienorganisation entstehen, welche sowohl für das GWK als auch den zivilen Zoll die von der GL benötigten Dienstleistungen erbringt;
- Umsetzung bzw. Behandlung verschiedener Themen und Aktivitäten in einem LA EZV:
 - die neue Kontrollstrategie für den Handelswarenverkehr lässt sich mit einem gemeinsamen LA EZV wirkungsvoller umsetzen;
 - die strategischen Ziele (Zweijahres-Zielsetzungen der EZV) fokussieren darauf, in einigen Teilen zusammen vom GWK und dem zivilen Zoll erbracht zu werden; in einem gemeinsamen LA EZV können sie wirkungsvoller abgebildet werden;
 - das Lage- und Analysezentrum wird gemeinsam von Fachdiensten des GWK und des zivilen Zolls betrieben; die daraus resultierenden Informationen und Hinweise für die Risikobeurteilung sind geeignet, um auf strategischer Ebene in einem gemeinsamen Führungsdokument, dem LA EZV, abgebildet zu werden;
- Einführung Globalbudget und Kosten-/Leistungsrechnung: der gemeinsame LA EZV ist die ideale Voraussetzung dafür.

Relevante Bemerkung: die Ausgestaltung eines LA EZV ist mach- und umsetzbar; der Fokus ist auf die Bewirtschaftung des gesamten Systems zu legen; der LA EZV nimmt strategische Inhalte der gesamten EZV auf.

2.3 Wirtschaftlichkeit

Die Ausweisung eines Mehrwertes bzw. eines Nutzens prägt neben dem Vorhandensein ausreichender rechtlicher Grundlagen das Verwaltungshandeln. Die Wirtschaftlichkeit, d.h. ein gutes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag, stellt bei allen Vorhaben ein wichtiges Entscheidungselement dar. Das ist auch beim Wechsel von separaten LA GWK und Zivilbereich der EZV zu einem LA EZV nicht anders. Nachfolgende Betrachtungen stellen nach den umfangreichen Antworten der Interviews und schriftlichen Befragungen zu diesem Aspekt die Sicht des Autors dar:

- Mehrwert für die Akteure: die Beurteilung des Mehrwerts wird von den beteiligten Akteuren individuell vorgenommen; es ist deshalb zu eruieren, welchen Nutzen die einzelnen Stakeholder dem gemeinsamen LA EZV zuordnen; dabei ist die gesamte Akteurkette, d.h. von der Auftragserteilerin (zur Zeit Chefin EFD; je nach FLAG-Entwicklungen allenfalls Parlament), über die GL-Ebenen der EZV, die Dienststellenleiter (Chefs der Grenzwachposten und der Zollstellen) bis zu den Mitarbeitenden an der Basis (Grenzwächter, Zollfachleute, Experten in den Verwaltungsdiensten der Oberzolldirektion und der Zollkreisdirektionen) zu erfassen;
- der Nutzen des gemeinsamen LA hängt davon ab, welche Bedeutung die Akteure dem LA, den LV und den Ergebnissen des Reportings beimessen; auf den ersten Blick ist davon auszugehen, dass die Bedeutung gross sein muss; auf den zweiten Blick ist aber festzuhalten, dass kaum Rückmeldungen zu den Instrumenten von der übergeordneten Ebene eingehen und deshalb eine kritische Hinterfragung des Systems und insbesondere die Mehrwerts- und Nutzenfrage zu stellen ist;
- für die GL der EZV liegt der Mehrwert in der Kraft des Zusammenwirkens; der LA ist das strategische Führungsinstrument; die gemeinsame Ausgestaltung für das GWK und den zivilen Zoll, den Zoll als Ganzes, wird sowohl verwaltungsintern als auch in der Aussenwahrnehmung positiv aufgenommen;
- ein grosses Mehrwertpotenzial liegt in der Einfachheit und guten Umsetz- und Anwendbarkeit des gesamten Systems LA/LV; wenn es gelingt, die gesamte Akteurkette durch stufengerechte Instrumente anzusprechen, dann kann ein Nutzen im Sinne verbesserter Wirkung der Aktivitäten erzielt werden;
- wohl kann die Thematik mit Zahlen und Statistiken dokumentiert werden; das System LA/LV betrifft jedoch die Akteure weitgehend im psychologischen Bereich; dem gemeinsamen LA EZV kommt Signalwirkung zu, welche Mehrwert in nicht genau quantifizierbarem Ausmass auslösen kann; die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens wird sich somit vornehmlich durch die Ausweisung qualitativen Nutzens belegen lassen.

Relevante Bemerkung: der Mehrwert und Nutzen durch die Definition eines LA EZV kann nachgewiesen werden; er ist Teil eines gesamten Nutzenpotenzials, welches sich durch eine umfassende Überprüfung des Systems LA/LV und Anpassung der damit zusammenhängenden Instrumente ausschöpfen lässt.

2.4 Entscheidungsgrundlagen

Die Definition eines LA EZV bedingt einen Entscheid der Geschäftsleitung EZV. Für die Entscheidungsfindung bestehen nachstehende Grundlagen:

externe Einflussfaktoren:

- Ergebnisse aus der Evaluation FLAG;
- Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der GPK-S.

interne Einflussfaktoren:

- Wille/Commitment der GL EZV für einen LA EZV bzw. für eine breitere Behandlung des Systems LA/LV (inkl. Entscheid Globalbudget/KLR ja/nein?);
- Bewertung der Führbarkeit mit einem LA EZV;
- vertiefte Machbarkeitsprüfung;
- Vorhandensein/Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen für die Projektführung;
- Quantifizierung des Mehrwerts, grobe Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Relevante Bemerkung: im Kontext eines sich anbahnenden neuen ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsmodells stellt der Entscheid zum gemeinsamen LA EZV einen ersten strategischen Schritt dar; dieser muss in einem zu definierenden Projekt in einen weiteren Gestaltungsrahmen gesteckt werden und damit zu einem angepassten und erfolgsorientierten strategischen Aufgaben- und Ressourcenmanagement verhelfen.

C. Schlussbemerkungen

1 Zukunft

Die Wissenschaft und die Politik werden sich weiterhin intensiv mit den staatlichen Leistungen und Wirkungen befassen und dabei international vernetzt zukunftsorientierte Entwicklungen und zur Zeit noch nicht erwartete Modelle diskutieren und umsetzen. Diesen Prozess werden die Mitarbeitenden der Verwaltung auf allen föderalen Ebenen aufmerksam beobachten und daraus die notwendigen Schlussfolgerungen für die staatliche Tätigkeit ziehen. Dabei werden die knapper werdenden Ressourcen sowie die veränderten Erwartungen der Wirtschaft und der Bürger sowie die Entwicklungen im IKT-Umfeld auf die Ausgestaltung des Zusammenspiels aller Aktivitäten ausstrahlen.

Für die Verwaltungseinheiten der Kreise 1 und 2¹ ist in der Zukunft damit zu rechnen, dass die Ergebnisorientierung weiter gefördert wird und zwar flächendeckend. Der Bundesrat hat die Absicht, das 4-Kreise-Modell als Führungs- und Organisationsmodell weiterzuentwickeln. Das Konvergenzmodell oder ein anfangs 2011 bekannt werdendes Modell unter neuem Namen werden zu Gesetzesanpassungen führen und die Neugestaltung der Prozesse mit sich bringen. Ebenso muss die Rolle des Parlamentes neu definiert werden und dazu eine Begleitgruppe ausgebildet werden. Diese Arbeiten, nach heutigem Kenntnisstand als Querschnittsaufgabe von der EFV geleitet, werden mehrere Jahre in Anspruch nehmen und es ist damit zu rechnen, dass die EZV für die nächste LA-Periode (ab 2013) nochmals einen LA benötigt. Ob die Zukunft sich so rasch und radikal umgestalten lässt, dass dies nicht mehr ein LA nach bisherigem Muster sein wird, sondern dass bereits Instrumente wie der integrierte Aufgaben- und Finanzplan auf Stufe Parlament behandelt werden und der LA folglich zwischen der Departementsleitung und den Verwaltungseinheiten abgeschlossen wird, ist fraglich.

¹ Der Staat als Holding; 4-Kreise-Modell (Kreis 1: Ministerialverwaltung; Kreis 2: FLAG-Ämter; Kreis 3: Betriebe und Anstalten des öffentl. Rechts; Kreis 4: gemischtwirtschaftliche und private Unternehmen).

2 Zielerreichung der Projektarbeit

Die Studie verfolgte das Ziel

- Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen, ob ein gemeinsamer LA EZV sinnvoll und zweckmässig ist;
das Ziel ist in dem Sinne erreicht, dass der Wille der GL EZV zum gemeinsamen LA EZV ausgeprägt vorhanden bzw. erkannt ist;
- Strukturen und Prozesse für einen gemeinsamen LA EZV aufzuzeigen;
das Ziel ist in dem Sinne erreicht, dass erkannt ist, dass eine angepasste Aufbauorganisation das System LA/LV inskünftig bearbeiten muss; weiter steht fest, dass die unterschiedlichen Prozesse der separaten LA neu definiert und auf einander abgestimmt werden müssen; dabei ist erkannt, dass die Produktgruppen in den heutigen separaten LA Synergiepotenzial aufweisen und sich eignen, als gemeinsamer Prozess dargestellt zu werden (z.B. ‚Zollbereich‘, ‚Sicherheitspolizeilicher Bereich‘); ob es Produktgruppen gibt, die spezifisch nur dem GWK bzw. dem zivilen Zoll zuzuordnen sind, muss vertieft geprüft werden (z.B. ‚Migration‘);
- Arbeiten für die Umsetzung der Ergebnisse der Projektarbeit in der nächsten LA-Periode 2013-2016 aufzuzeigen;
das Ziel ist in dem Sinne erreicht, dass das mögliche weitere Vorgehen aufgezeigt ist (Projektantrag, Projektauftrag, projektmässige Bearbeitung und Übergang in eine neue Linienorganisation, die sich mit weitergehenden Aufgaben des strategischen Managements und damit führungsunterstützend befasst).

Es sind umfangreiche Erkenntnisse vorhanden, welche in eine weitere Zieldefinition einfließen können. Zudem scheint es im Rückblick betrachtet vor allem wichtig, dass Grundlagen zur Entscheidung der ‚Gretchenfrage‘ vorhanden sind.

3 Projekt ‚System LA / LV EZV‘

Die Bereitstellung eines gemeinsamen LA EZV bedingt ein projektmässiges Vorgehen und zieht weit reichende Konsequenzen nach sich. Diese müssen transparent gemacht und der GL EZV schrittweise zum Entscheid vorgelegt werden. Der Autor spricht sich für den gemeinsamen LA als deutliches Zeichen der Verbundenheit zwischen GWK und zivilem Zoll im Sinne leistungs- und wirkungsorientierter Teamarbeit aus.

Als Zeichen der Fairness gegenüber den Mitarbeitenden, welche sich für die Beibehaltung getrennter LA GWK und Zivilbereich der EZV aussprechen, sind nachstehend deren Argumente genannt, die gleichzeitig Statements gegen einen Projektantrag darstellen:

- Besonderheiten des GWK und des zivilen Zolls bedingen vertiefte Kenntnisse der jeweiligen Materie;
- das in der SG LA-LV Zivilbereich aufgebaute langjährige Knowhow geht verloren;
- die Zollstellen haben mehrjährige Erfahrung mit dem momentanen System;
- das bisherige getrennte System weist keine Schwachstellen auf und bedingt keinen Wechsel zum gemeinsamen LA EZV; es bestehen keine Redundanzen, die auszumerzen wären;
- die Mitarbeitenden des GWK und des zivilen Zolls haben Erfahrungen „mit ihren LA“.

Diese Argumente stellen für den Autor keine Begründung dar, am Ist-Zustand zu verharren und künftig auf einen gemeinsamen LA EZV zu verzichten. Die Entwicklungen im Bereich des neuen Führungsmodells Bund (NFB; eine mögliche Bezeichnung für das nächste Führungs- und Organisationsmodell an der Schnittstelle zwischen politischer und betrieblicher Steuerung) werden die EZV veranlassen bzw. voraussichtlich zwingen, neben dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (im Sinne des politischen Leistungsauftrages) einen Leistungs-kontrakt für das strategische und operative Management bereitzustellen.

Am 1. November 2010 ist ein Wechsel in der Departementsleitung des EFD erfolgt. Der Autor ist gespannt, welchen Einfluss die neue Departementschefin auf den Richtungsentscheid für das neue ergebnisorientierte Steuerungs- und Führungsmodell nehmen wird und ob sich damit auch die Frage nach einem gemeinsamen LA EZV oder der weiterhin separaten Auftragserteilung an das GWK und den zivilen Zoll beantworten lässt.

Fest steht, dass die Thematik weiterhin auf breiter Ebene diskutiert wird und im Hinblick auf die nächste LA-Periode für die Jahre 2013 bis 2016 Entscheide getroffen werden müssen. Dabei ist der Autor überzeugt, dass in der EZV Mitarbeitende tätig sind, welche die strategischen Aufträge der übergeordneten Ebenen aufnehmen und in umsetzbare Instrumente für die Praxis transferieren. Diese Herausforderung mit einer motivierten Projektorganisation an die Hand zu nehmen entspricht der Vorgehensweise bei wichtigen Themen in der EZV und passt gut in die Unternehmenskultur.

4 Letzte „Wortmeldungen“

Der Direktor der Eidg. Finanzverwaltung lässt sich im Kontext der Weiterentwicklung des neuen Führungsmodells Bund wie folgt vernehmen: „Bei der Ausgestaltung ist unbedingt darauf zu achten, dass das Ganze nicht zu kompliziert wird.“² Die Mitarbeitenden an der Basis, welche die Instrumente umsetzen, zählen darauf, dass diese Botschaft in der Umsetzung gehört wird.

Der Oberzolldirektor sagt: „Ein gemeinsamer Leistungsauftrag lässt die EZV gegen aussen als eine Verwaltung erscheinen; dies stellt amtsintern und auch gegen aussen ein gutes Signal dar.“³

Der Autor schliesst mit einem Text aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010 zur Evaluation der EZV (strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement): „**Die EZV** sorgt mit ihren über 4'000 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.“ Eine Verwaltungseinheit, die von professionellen Evaluatoren so wahrgenommen wird, soll inskünftig mit einem Leistungsauftrag geführt werden: **Eine EZV = ein Leistungsauftrag !**

Praxisfenster (das empfindet der Autor)

Der Autor ist Verantwortlicher für das Wissensmanagement in der EZV. Bei der Feldarbeit kam das unglaubliche Potenzial zu Tage, welches im Wissen der Mitarbeitenden vorhanden ist. Dieses gilt es abzurufen und zugunsten eines Aufbruchs in ein anforderungsgerechtes und den Bedürfnissen der Politik und der Verwaltung gerecht werdendes Steuerungsmodell zu nutzen. Die Kreativität ist gross; sie reicht von ‚grenzenloser Begeisterung für etwas Neues‘ bis zu ‚kategorischer Ablehnung mit begründetem Verharren am Bewährten‘ und ist in ihrer ganzen Bandbreite in die Lösungsfindung einzubeziehen.

Für den Autor steht fest: die Steuerungszukunft der EZV soll auf einem gemeinsamen Leistungsauftrag für das GWK und den zivilen Zoll basieren. Dieses Signal wird nach innen und aussen wirken.

² aus „FLAG aktuell“; Publikation der EFV, Ausgabenpolitik, Programm FLAG, Oktober 2010

³ Aussage in einem Interview vom 17. September 2010

Literaturverzeichnis

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008):

Public Management; innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor;

Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2005):

10 Jahre New Public Management in der Schweiz; Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren;

Lienhard, Andreas (2005):

Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz; Analyse – Anforderungen – Impulse;

Rieder, Lukas (2004):

Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung;

Lienhard, Andreas/Zimmerli, Ulrich (2002):

Rechtsgutachten zu FLAG; Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, erstattet vom KPM der Eidg. Finanzverwaltung, 15. April 2002;

Schedler, Kuno (2000):

Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag?;

Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4.11.2009;

<http://www.flag.admin.ch>.

Anhang

Anhang 1: Proposal der Projektarbeit

1 Titel der Arbeit

Titel: Führung der Eidg. Zollverwaltung mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag.

Untertitel: Studie über die Führung des Grenzwachtkorps und des zivilen Zolls.

2 Ausgangslage

Die Eidg. Zollverwaltung (EZV) wird vom Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes mit zwei Leistungsaufträgen geführt; je einen für das Grenzwachtkorps (seit 1998) und für den zivilen Zoll (seit 2003).

Die Führung der EZV mit Leistungsauftrag steht im Kontext des Führungsmodells FLAG. FLAG ist seit 1997 das Steuerungsmodell zur integrierten, ergebnisorientierten Verwaltungsführung der zentralen Bundesverwaltung. Mit FLAG wird eine stärkere Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung angestrebt, indem der Ressourceneinsatz nicht mehr isoliert betrachtet wird, sondern sich nach den anzustrebenden Zielen und den zu erbringenden Leistungen und Wirkungen richtet.

Die Geschäftsleitung der EZV hat entschieden, auf das Instrument des Globalbudgets zu verzichten. Im Zentrum des Steuerungsmodells stehen die Leistungsaufträge und die darauf basierenden Leistungsvereinbarungen sowie das Controlling. Dem Reporting und dem Berichtswesen kommt eine hohe Bedeutung zu.

Trotz Verzicht auf das Globalbudget soll bei der EZV

- die Steuerbarkeit erhöht,
- mehr Transparenz bei der Leistungserbringung geschaffen und
- mehr Klarheit über den Ressourceneinsatz erzielt werden.

3 Problemstellung

Der Chef EFD führt die EZV mit zwei Leistungsaufträgen; einem für das Grenzwachtkorps (GWK) und einem für den zivilen Zoll. Zwei von einander unabhängige Gremien, die Steuerungsgruppe Leistungsauftrag-Leistungsvereinbarung im Zivilbereich und der Stabsdienst GWK, befassen sich mit den erforderlichen Arbeiten. Die entsprechenden Mitarbeitenden sind aufgrund der gemachten Erfahrungen zunehmend bestrebt, gemeinsam vorzugehen und dabei Synergieeffekte zu nutzen, um Aufwandreduktionen zu erzielen. Ein erster Erfolg wurde in der zeitlichen Harmonisierung der Leistungsauftragsperioden (2009-2012) erreicht. Ein nächster Schritt ist beim gemeinsamen Vorgehen der Wirkungsmessungen sowie bei der Berichterstattung geplant.

In der Projektarbeit soll aufgezeigt werden, welche Auswirkungen ein gemeinsamer Leistungsauftrag für die EZV hat. Dabei ist der Fokus auf die strategische Führung und Steuerung zu richten.

4 Stand der Forschung und der Praxis

Im Rahmen der Projektarbeit soll der Stand der Forschung bezüglich der Ergebnis- und Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns sowie neuer oder angepasster Formen der Verwaltungsführung beleuchtet werden. Ebenso soll auf die Entwicklung des Führungsmodells FLAG eingetreten werden. Dabei ist der Evaluationsbericht FLAG 2009 eine wichtige Grundlage und die Erkenntnisse daraus sind in die Projektarbeit einzubeziehen.

5 Zielsetzung der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung

Die beiden Leistungsaufträge für das Grenzwachtkorps und den zivilen Zoll sind bis zum Jahr 2012 befristet. Im Jahr 2011 müssen die Arbeiten für den Abschluss der nächsten Leistungsaufträge für die Periode 2013-2016 aufgenommen werden.

Zielsetzungen der Projektarbeit:

- Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen, ob die Erstellung eines gemeinsamen Leistungsauftrages für das Grenzwachtkorps und den zivilen Zoll sinnvoll und zweckmässig ist.
- Aufzeigen von Strukturen und Prozessen für einen gemeinsamen Leistungsauftrag des GWK und des zivilen Zolls.
- Aufzeigen der Arbeiten für die Umsetzung der Ergebnisse der Projektarbeit in der nächsten LA-Periode 2013-2016.

Fragestellung: können die heute bestehenden separaten Leistungsaufträge der EZV zu einem gemeinsamen Leistungsauftrag vereint werden und wenn ja, welche Vorteile ergeben sich daraus? welche Massnahmen erfordert ein gemeinsamer Leistungsauftrag?

Abgrenzung: Im Zentrum der Arbeit steht der Leistungsauftrag. Weitere damit verbundene Ergebnisse (Leistungsvereinbarungen, Controlling, Reporting, Berichterstattung) stehen nicht im Vordergrund, können jedoch bei der Studie nicht vollständig ausgegrenzt werden. Die bei der Programmleitung FLAG laufenden Arbeiten im Hinblick auf eine Ausbreitung des FLAG-Ansatzes auf weitere Verwaltungseinheiten sind bei der Studie nur so weit zu berücksichtigen, als sie für die Fragestellung von Bedeutung sind.

Die Projektarbeit soll Entscheidungsgrundlagen für die Geschäftsleitung der EZV bereitstellen. Der Oberzolldirektor, der Leiter der Steuerungsgruppe LA-/LV Zivilbereich sowie die LA-Verantwortlichen des Grenzwachtkorps haben Kenntnis von der vorliegenden Projektarbeit.

6 Methode der Arbeit

Zu Beginn der Projektarbeit erfolgt eine Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse.

Mit den wichtigen Stakeholdern sollen Interviews geführt werden. Vorgängige Stakeholder-Analyse zwecks Identifizierung und Auswahl, wer als potenzieller Interviewpartner in Frage kommt. Auswahl der Experten aufgrund spezifizierter Auswahlkriterien.

Im Zentrum des anschliessenden Vorgehens steht ein Projektmanagement-Ansatz. Basierend auf einer Ist-Zustandsaufnahme und einer Schwachstellenanalyse soll die Studie aufzeigen, welche Vor- und Nachteile sich aus einem gemeinsamen Leistungsauftrag ergeben. Chancen und Risiken gehören dabei ebenso zur Studie wie Abklärungen zur Wirtschaftlichkeit. Es geht ums Sammeln von Materialien, deren Analyse, um die Entwicklung von Theorien sowie deren Prüfung (Machbarkeit für die Praxis; empirische Untersuchung).

Den Aspekten der heterogenen Zollverwaltung mit ihren Dienststellen in der ganzen Schweiz ist Rechnung zu tragen.

7 Grobdisposition

Titelblatt

Vorwort

Management Summary

Verzeichnisse (Inhalt, Abkürzungen, Anhänge, evtl. Abbildungen und Tabellen)

I. Grundlagen

A. Einleitung

1. Problemstellung und Relevanz des Themas
2. Zielsetzung der Arbeit
3. Methodisches Vorgehen

B. Stand der Forschung

1. Theorien und Ansätze
2. Forschungsfragen

II. Aktuelle Situation (Ist-Zustand)

A. Definitionen und Abgrenzung

1. Eidg. Zollverwaltung
2. Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)
3. Abgrenzung

B. Grenzwachtkorps

1. Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung
2. Anwendung, Umsetzung

C. Ziviler Zoll

1. Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung
2. Anwendung, Umsetzung

D. Stand der Praxis

1. FLAG
2. SWOT-Analyse

III. Organisatorische Gestaltung (Soll-Zustand)

- A. Entwicklung Theorien und Thesen
 - 1. Lösungsansätze
 - 2. Wirtschaftlichkeit
- B. Stakeholder
 - 1. Gemeinsamkeiten
 - 2. Unterschiede
- C. Schlussfolgerungen
 - 1. Machbarkeit
 - 2. Umsetzbarkeit
 - 3. Mehrwert für die EZV
- D. Empfehlungen
 - 1. Zukunftsbetrachtung, Trends
 - 2. Entscheidungsgrundlagen

Anhang

Literaturverzeichnis

Verzeichnis der Rechtsquellen

Selbständigkeitserklärung

8 Zeitplan

- bis 15. März 2010: Vorlage Proposal an KPM (inkl. Vorschlag Betreuungsperson);
- bis 31. März 2010: Themenbesprechung mit der Betreuungsperson;
- April - Juli 2010: Literatur- / Dokumentenanalyse, Interviews führen; Analyse der Materialien;
- August - Oktober 2010: Theorien entwickeln und prüfen, Schlussfolgerungen, Projektarbeit redigieren;
- November 2010: Review, Schlussredaktion;
- 1. Dezember 2010; Abgabe Projektarbeit an KPM.

9 Literaturverzeichnis

- Dvorak, Andreas/Ruflin, Regula (2007): Der Leistungsvertrag;
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz;
- diverse Literatur in "Rechtsgutachten zu FLAG (Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, erstattet vom KPM der Eidg. Finanzverwaltung, 15. April 2002)";
- diverse Literatur in "Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag?"; Kuno Schedler;
- Evaluationsbericht FLAG 2009 vom 4.11.2009;
- <http://www.flag.admin.ch>.

Das Literaturverzeichnis wird im Verlauf der Projektarbeit erweitert.

Anhang 2: Dokumentation für die Befragung „Führung der EZV mit einem LA“

 <p>Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra</p>	<p>Eidgenössisches Finanzdepartement EFD Eidgenössische Zollverwaltung EZV Oberzolldirektion</p>
---	--

CH-3003 Bern, EZV, OZD/DIRI

- Chefs OZD A 4, A 5
- Gzw Reg Kdt I - VIII
- Mitglieder SG LA-LV Zivilbereich der EZV
- G. Stäubli, GS EFD
- A. Dietrich, EFV, Leiter Netzwerk LEWICO
- B. Pauli, EFV, Sektion Programm FLAG

Sachbearbeiter/in: Samuel Kobel
Bern, 1. Oktober 2010

Führung der EZV mit einem Leistungsauftrag (LA); schriftliche Umfrage

Der Chef des Eidg. Finanzdepartementes führt das Grenzwachtkorps und den Zivilbereich der Zollverwaltung je mit einem separaten LA. Im Rahmen einer berufsbegleitenden Ausbildung mache ich eine Studie über die Führung des GWK und des zivilen Zolls mit einem **gemeinsamen** LA.

In diesem Zusammenhang gelange ich an Sie mit der Bitte, die nachstehenden Fragen zu beantworten. Besten Dank, wenn Sie dazu die Seite 2, allenfalls auch 3, ausfüllen und mir zurücksenden.

Sie kennen es möglicherweise aus eigener Erfahrung ... solche Arbeiten drängen zeitlich meistens, wenn sie endlich an die Hand genommen werden. Entsprechend bin ich für die rasche Beantwortung dankbar und freue mich über alle Rückmeldungen, wenn möglich bis zum 7. Oktober (im Wissen, dass dies ein sportlicher Wunschtermin ist, nehme ich auch spätere Rückmeldungen gerne entgegen).

Die Kollegen der lateinischen Schweiz bitte ich um Entschuldigung für die fehlende Übersetzung der Fragestellungen. Selbstverständlich können Sie mir in Ihrer Sprache antworten.

Zu welchem Ergebnis meine Projektarbeit führt, werden Sie erfahren; im Rahmen der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich, in der GL GWK oder allenfalls auf anderem Weg.

Ich bedanke mich für Ihre Mitwirkung und stehe bei Bedarf für Fragen zur Verfügung (nebst Mail und Telefon im Büro auch unter 079 403 51 40).

Freundliche Grüsse

sig. Samuel Kobel
Chef Direktionssekretariat und Inspektorat

<p>☐</p>	<p>Oberzolldirektion, Direktionssekretariat und Inspektorat Samuel Kobel Monbijoustrasse 40, 3003 Bern Tel. +41 31 322 67 87, Fax +41 31 322 61 65 samuel.kobel@ezv.admin.ch www.ezv.admin.ch</p>
----------	---

Führung der Eidg. Zollverwaltung mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag - schriftliche Umfrage

Frage 1: Was löst die Vorstellung eines gemeinsamen LA für das GWK und den Zivilbereich bei Ihnen für Gedanken aus?

Frage 2: Welcher Mehrwert gegenüber den heutigen separaten Leistungsaufträgen ergibt sich aus einem LA EZV?

Frage 3: Welche Schwächen weist das heutige System der separaten Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen auf und welchen Handlungsbedarf erachten Sie in diesem Kontext als gegeben?

Freier Berichtspunkt ("das will ich in diesem Zusammenhang auch noch sagen")

Wenn es Ihr Zeitbudget zulässt bin ich dankbar für die Auseinandersetzung mit der folgenden Fragestellung (SWOT-Analyse):

Stellen Sie sich vor, die EZV wird ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013 - 2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag, dem sogenannten LA EZV, geführt. Welche Stärken und Schwächen, welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus und welche Massnahmen leiten sich daraus ab?

Stärken:

Schwächen:

Chancen:

Risiken:

sich aus der SWOT-Analyse ergebende Massnahmen:

Anhang 3: Ergebnis der schriftlichen Befragung

Frage 1: Gedanken bei Vorstellung eines gemeinsamen LA EZV?

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Was löst die Vorstellung eines gemeinsamen LA für das GWK und den Zivilbereich bei Ihnen für Gedanken aus?“

Die Antworten sind als gegenüber einem gemeinsamen LA EZV positiv, neutral-skeptisch oder negativ gestimmt aufgeführt.

positiv

- Endlich! eine Verwaltung – ein Leistungsauftrag; die EZV ist eine Verwaltung, bestehend aus dem zivilen Zoll und dem GWK und zusammen bilden diese „den Zoll“; dieser grundlegende Gedanke wird immer bedeutungsvoller;
- die Zusammenlegung der LA ist ausdrücklich erwünscht; sie stellt ein MUSS dar;
- positiv, weil dadurch mehr Transparenz und eine bessere Wirkung der EZV im Gesamten zu erwarten ist (richtige Stossrichtung; bezüglich Resultaten, Leistungen und Wirkungen als Einheit auftreten);
- die EZV hat mit einem gemeinsamen LA grosses Interesse zu zeigen, dass sie vernetzt ist und dass das GWK und der zivile Zoll nicht getrennt werden dürfen (politisches Signal);
- es überrascht, dass die EZV immer noch mit zwei LA geführt wird;
- gemeinsamer LA für GWK und zivilen Zoll ist sinnvoll; generiert weniger Papier und hat weitere Vorteile (z.B. dem falschen Bild entgegen wirken, wonach das GWK ein Polizeiorgan ist);
- sinnvoll ist ein gemeinsamer LA in den Tätigkeitsbereichen, die zur gemeinsamen Schnittmenge GWK/ziviler Zoll gehören;
- ein gemeinsamer LA für das GWK und den zivilen Zoll verstärkt die Zusammengehörigkeit GWK/ziviler Zoll; eine Verwaltung - ein LA! dies ist zunehmend von Bedeutung, auch gegen aussen;
- ein Leistungsauftrag EZV stellt eine echte Herausforderung dar und könnte in beiden Teilen der EZV gegenseitiges Verständnis wecken;
- ein gemeinsamer LA EZV hat sehr positive Auswirkungen; für die Präzisierung der Besonderheiten des GWK und des zivilen Zolls können die LV entsprechend gestaltet werden;
- Chance für bessere Beachtung des Leistungsauftrags, da die Aufgaben des GWK ausserhalb der EZV (insbesondere beim Bürger) besser bekannt sind bzw. wahrgenommen werden;
- für die Departementschefin müsste ein gemeinsamer LA logisch sein; auch wenn in den Ebenen Produktgruppen und Produkte erhebliche Unterschiede bestehen, müsste ein gemeinsamer LA machbar, eben eigentlich logisch, sein (eine Verwaltungseinheit mit einem Führungsinstrument);
- Chance für mehr Zusammenarbeit → weniger Konkurrenz → Synergienutzung (mit der Gefahr von Kompetenzgerangel zu Beginn);

- prüfungswerte Option; Idee „ein LA für die EZV“ nicht abwegig; aus der Sicht der Führung ist ein einheitliches Instrument zu begrüßen;
- die EZV tritt mit einem gemeinsamen LA gegen aussen als Einheit auf; gegen innen stellt der gemeinsame LA ein Signal für eine gewünschte verstärkte Zusammenarbeit dar;
- ein gemeinsamer LA stellt eine logische Folge sichtbarer Entwicklungen dar; auch mit der Kontrollstrategie im Handelswarenverkehr wird eine enge bzw. noch engere Zusammenarbeit GWK / ziviler Zoll auf allen Stufen angestrebt;
- was sind die Gründe, dass die EZV bisher mit 2 LA geführt wurde? eigentlich hätte es schon immer so sein müssen (1 LA EZV);
- ein LA EZV bedeutet, dass die EZV auf dem Weg zu EINER Verwaltung mit ECHTER Integration des GWK einen Schritt weiter ist;
- es müssten Synergien entstehen; 1 umfassender LA EZV und spezifisch auf die Organisationseinheiten massgeschneiderte Leistungsvereinbarungen (für das Personal lesbar und übersichtlich; auf das Kerngeschäft ausgerichtet);
- ein gemeinsamer LA EZV stellt eine bessere Sensibilisierung für die Politik dar;
- schweizweit erhöhtes Zusammengehörigkeitsgefühl;
- diese Frage habe ich mir schon immer gestellt?
- für die Führung der EZV ist es folgerichtig, wenn es einen einzigen LA gibt; dies verdeutlicht die Zusammengehörigkeit des GWK und des zivilen Zolls;
- ein gemeinsamer LA EZV soll Steuerungsfreiheiten enthalten (heute besteht kaum eine finanzielle Steuermöglichkeit und Steuerungsfeedbacks gibt es keine) und nicht eine Schein-Privatwirtschaft vortäuschen, die nur Papier und Arbeitszeit verbraucht;
- der Oberzolldirektor hat aus einem LA EZV Leistungsvereinbarungen mit den Direktun-erstellten zu generieren; erst auf dieser Stufe ist eine Aufteilung angebracht;

neutral-skeptisch

- Skepsis; wohl sind Schnittmengen, gemeinsame Tätigkeiten und Berührungspunkte vorhanden, aber der Handelswarenverkehr (ziviler Zoll) und der Reiseverkehr sowie die zollpolizeilichen Aufgaben (GWK) sind grundverschieden;
- weshalb ein gemeinsamer LA? ist die Führbarkeit noch gegeben? das Handling des gesamten Steuerungs wird schwerfällig; wenn die beiden aktuellen LA zusammengeführt werden, ergibt sich „ein halbes Buch“;
- die EZV wird von der Geschäftsleitung als eine Verwaltungseinheit verkauft; in der Praxis ist sie aber separiert und fährt zweigleisig (ziviler Zoll und GWK); es besteht somit „ein strapaziertes Bekenntnis“;
- der vom zivilen Zoll geleistete Aufwand in der SG LA-LV Zivilbereich ist gross (bisher fanden 47 Sitzungen statt!); ob Aufwand und Ertrag bei einer Integration der GWK-Belange ausreichend Synergien ergeben, ist mit Skepsis zu betrachten;
- auch bei einem gemeinsamen LA darf weiterhin eine separate Leistungsberichterstattung anfallen;
- mit einem gemeinsamen LA allen Bedürfnissen innerhalb der EZV gerecht zu werden dürfte schwierig sein;

- grundsätzlich positiver Gedankenansatz; es schleichen sich aber sofort auch Bedenken ein, weil die Aufgaben sehr unterschiedlich und gleichzeitig auch noch sehr komplex sind;
- an wen richten sich LA und LV? wer arbeitet mit diesen Dokumenten und für wen haben sie eine grosse Bedeutung in der täglichen Arbeit?
- gibt es einen echten Grund, die momentane Praxis zu ändern? welches sind die Vorteile? sollen auch die Leistungsvereinbarungen zusammengeführt werden?

negativ

- die Aufgaben und Aktivitäten des GWK und des zivilen Zolls sind zu unterschiedlich für einen gemeinsamen LA;
- ein gemeinsamer LA EZV erzeugt Mehraufwand um die weiterhin erforderlichen Abgrenzungen zu überblicken;
- separate Leistungsaufträge belassen; Absprachen zwischen GWK und zivilem Zoll bezüglich Zielen, Indikatoren, Sollwerten und Umfragen treffen.

Frage 2: Mehrwert ‚LA EZV‘ versus ‚LA GWK und LA Zivilbereich‘?

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Welcher Mehrwert gegenüber den heutigen separaten Leistungsaufträgen ergibt sich aus einem LA EZV?“

- grosser Mehrwert wenn der gemeinsame LA aufbau- und ablauforganisatorische Auswirkungen mit sich bringt (Bewirtschaftung des ganzen Systems LA/LV in einer Organisationseinheit; Prozesserweiterung in Richtung Strategieentwicklung, Risk- und Qualitätsmanagement, Controlling, Inspektionswesen etc.);
- die knappen Ressourcen – ziviler Zoll und GWK – können effizienter und effektiver genutzt werden (Personal, Finanzen, Material, etc.);
- einheitlichere strategische Ausrichtung und bessere Umsetzung vorhandener Strategien;
- gegenseitiges Verständnis der beiden Personalgruppen wird gefördert (zwei Kulturen einander näher bringen);
- gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik muss ein gemeinsamer LA EZV zum Ausdruck bringen, dass die EZV aus dem GWK und dem zivilen Zoll besteht (in der Praxis wird heute vorwiegend das GWK wahrgenommen);
- Fortsetzung eines in anderen Bereichen bereits begonnenen Prozesses (z.B. gemeinsame Plattform GWK - ziviler Zoll bezüglich Kommunikation und Medien, Lage- und Analysezentrum);
- klare Positionierung und Signal gegen innen und aussen, dass die EZV eine Einheit darstellt und alle am gleichen Strick ziehen (zur Zeit wird die EZV in der Aussensicht teils als aus zwei Verwaltungseinheiten bestehend wahrgenommen);
- einheitliche Ausrichtung der EZV und Anwendung gleicher Massstäbe;
- bessere Vernetzung der Fachdienste (Mittel gegen das Silodenken);
- bessere und klarere Strategie bei Produktgruppen und Produkten, die im GWK und im zivilen Zoll von Bedeutung sind (Betäubungsmittel, Waffen, verkehrspolizeiliche Kontrollen, etc.);
- Synergien im Reiseverkehr;

- der grösste Mehrwert bestünde darin, dass mit der Global-Budgetierung mehr Handlungsfreiheit und Entscheidungsspielraum bei der Mittelzuteilung entstünde;
- die Zusammenarbeit und die Ausschöpfung des Synergiepotenzials zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll könnten verbessert und optimiert werden; Förderung des „Wirkungsgefühls“;
- das Steuerungsinstrumentarium lässt sich zentral und nach einheitlichen Grundsätzen realisieren, umsetzen und handhaben sowie weiterentwickeln; dabei ergeben sich Synergien zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll;
- abgestimmtes Vorgehen, gemeinsame Zieldefinition und deckungsgleiche Zeitperioden;
- vermehrte Schwergewichtsbildung und Einsatz von Spezialisten;
- Führung wird erleichtert;
- Standbein „Zollpolizei“ des GWK wird gestärkt;
- nach anfänglichem Mehraufwand hätte der gemeinsame LA EZV eine Aufwandreduktion des gesamten Handlings zur Folge; zudem sind die heute getrennten LA in Teilen bereits identisch;
- Schaffung einer Einheitlichkeit im Berichtswesen;
- Abbau von Machtkämpfen, Doppelspurigkeiten und Missverständnissen;
- gemeinsamen LA als Rahmen-LA definieren und darauf basierend GWK und zivilen Zoll mit separaten Aufträgen führen;
- kein Mehrwert.

Frage 3: Schwächen Ist-Zustand und Handlungsbedarf?

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Welche Schwächen weist das heutige System der separaten Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen auf und welchen Handlungsbedarf erachten Sie in diesem Kontext als gegeben?“

- aktuell werden im gesamten System LA/LV (GWK und ziviler Zoll) wenig Synergien genutzt; stattdessen bestehen Doppelspurigkeiten;
- bei zwei separaten LA ist die gemeinsame Strategie und Ausrichtung der EZV nicht klar ersichtlich;
- die Zuordnung der personellen Ressourcen zu Aufgaben ist nicht geregelt;
- zwei LA stellen „zwei Firmen“ dar, die ihre eigenen Ziele erreichen wollen; die gemeinsame Strategie der EZV verliert damit an Bedeutung und Interesse;
- das Berichtswesen im GWK und beim zivilen Zoll sind sehr unterschiedlich ausgestaltet; eine vereinheitlichte und schlankere Berichterstattung ist erwünscht;
- die Mitarbeitenden (insbesondere an der „Front“) innerhalb der gleichen Verwaltung kennen heute den/die anderen LA/LV nicht, oder nur oberflächlich und leisten dadurch zuwenig proaktive Unterstützung; Synergien werden nicht genutzt, obwohl der Aufwand hierfür gut machbar wäre; der Führungsaufwand bei gleichem System (2 LA) ist zu hoch oder kaum verbesserungsfähig;
- Informationsaustausch zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll ist schlecht;

- die Mitglieder der SG LA-LV Zivilbereich und die beim GWK mit dem LA/LV-Handling betrauten Mitarbeitenden verfügen gegenseitig nicht über Zugriffsrechte auf die Dokumentenablagen; beide „Organisationen“ arbeiten weitgehend unabhängig und getrennt;
- die eine Seite weiss nicht, was die andere tut und welches ihre Probleme sind;
- GWK und ziviler Zoll fokussieren stark auf die LA-Produkte und zwar auf die eigenen; was vom LA nicht abgedeckt ist, wird ausser Acht gelassen;
- generell wird beim GWK und beim zivilen Zoll auf zwei Schienen gearbeitet; jeder fokussiert auf sich selber;
- es bestehen keine Schwächen; das Vorhandensein separater LA und LV erlaubt die bessere Definition von Visionen und Strategien und das Vornehmen gezielterer Kontrollen;
- der LA des GWK kommt im Gesamtkontext der EZV (Strategie, Planung, Projekte, Ressourcenbedarf, Aufgabenvollzug) zu wenig zum Tragen, bzw. wird teils stiefmütterlich behandelt; Handlungsbedarf besteht dahingehend, dass der komplexe Aufgabenvollzug des GWK umfassender in die Gesamtausrichtung der EZV miteinbezogen wird;
- die Bewirtschaftung und Weiterentwicklung erweist sich als sehr aufwändig;
- Erkenntnisse und Erfahrungen werden gegenseitig zu wenig gezielt ausgetauscht;
- die LV werden in der Tendenz zu wenig differenziert (individuell) ausgestaltet, d.h. dass alle Leistungserbringer in allen Produktgruppen und Produkten Vorgaben erhalten, obwohl einzelne davon für das Gesamtergebnis keine oder nur eine unbedeutende Rolle spielen;
- der Mut zur Lücke und zur Priorisierung der Aufgaben und damit des Mitteleinsatzes fehlt;
- der bewusste Umgang mit der LV als Steuerungsinstrument ist in der EZV noch entwicklungsfähig; Erkenntnisse aus der LV ziehen in der Regel keine Konsequenzen nach sich (z.B. Zuweisung der personellen Mittel);
- bei Aufgabenüberschneidungen sind die Schnittstellen in den LA/LV teils unscharf definiert bzw. werden sowohl beim GWK als auch beim zivilen Zoll als Produkte geführt (mit Berichterstattung darüber);
- bei geteilten Aufgaben werden die Ergebnisse doppelt erfasst;
- das Gros des Personals konzentriert sich ausschliesslich auf die sie betreffende LV und vergisst vollständig, dass die andere Personalkategorie ebenfalls mit einer LV geführt wird;
- die LA und LV sind zu wenig transparent publiziert;
- eindeutige und einheitliche Ziele fehlen;
- vollständige Umsetzung des FLAG-Modells fehlt; ebenso das Controlling aufgrund einer produktebezogenen Kosten-/Leistungsrechnung;
- kein Mehrwert;
- das aktuelle Reporting ist zu starr;
- Philosophie ist unterschiedlich (Inhalte der beiden LA sind trotz deckungsgleichen Elementen unterschiedlich; es bestehen zwei Schienen und zwei Stossrichtungen [ziviler Zoll mit Fokus auf Wirkungen und personellem Einsatz; GWK mit Fokus auf Leistungen und Ergebnissen]).

Freier Berichtspunkt

Die exakte Forschungsfrage lautet: „Was wollen Sie in diesem Zusammenhang auch noch sagen?“

- ein gemeinsamer LA ist auf die einzelnen Prozesse auszurichten und weniger auf die Aufgaben GWK / ziviler Zoll; im Fokus stehen der Prozess, das Risiko und die zur Verfügung stehenden Mittel;
- wenn die EZV mit einem LA geführt wird, dann kommt der Geschäftsleitung eine andere Rolle zu; das GWK und der zivile Zoll müssen aufeinander Einfluss nehmen; aufbauorganisatorische Anpassungen müssen einem gemeinsamen LA folgen; dass die EZV eine Verwaltung ist, wird an der Basis teils als Lippenbekenntnis wahrgenommen;
- ein gemeinsamer LA EZV macht nur Sinn, wenn die strategische Ausrichtung der EZV (Departementszugehörigkeit, Zollstrategie mit GWK) entschieden und definiert ist;
- eine EDV-unterstützte Lösung der Leistungserfassung (Reporting) erhöht die Akzeptanz für das System LA/LV;
- wichtige Steuerungsinstrumente für die zweckmässige Nutzung und schlussendlich die Sinnerreichung eines Leistungsauftrages fehlen;
- eine echte Integration der heutigen beiden LA muss stattfinden; es darf nicht nur zu einem "zusammenpacken" kommen;
- der LA GWK umfasst drei Produktgruppen: Zollbereich, sicherheitspolizeilicher Bereich, Migration; mit Ausnahme der Produktgruppe Migration sind alle Produkte der beiden anderen Produktgruppen sowohl im GWK als auch beim zivilen Zoll von Bedeutung und können somit ohne Weiteres in einem gemeinsamen System (LA und LV) abgebildet werden;
- der administrative Aufwand für die Bewirtschaftung des gesamten Systems ist sehr hoch; zudem stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein; es ist wenig Veränderung im Sinne von konkreten Auswirkungen aus dem System LA/LV ersichtlich; ob eine „LA-Fusion“ zur Flexibilität und Aufwandreduktion beiträgt, ist fraglich;
- die EZV hat viele Auftraggeber, die auch das System des LA/LV mit seinen Produkten nicht vereinfachen;
- künftig einen gemeinsamen LA im Bereich der Zollaufgaben definieren und in spezifischen Bereichen weiterhin separates System;
- aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben bestehen verschiedene Führungsverantwortlichkeiten;
- die unterschiedlichen Aufgabengebiete des GWK und des zivilen Zolls schränken die Vorteile eines gemeinsamen LA ein bzw. minimieren diese;
- auf den ersten Blick reduziert ein gemeinsamer LA den Aufwand für die Bewirtschaftung und des Handling des Systems LA/LV; aufgrund der hohen Komplexität kommen jedoch Zweifel auf, ob dies so ist;
- ein gemeinsamer LA EZV ist machbar, aber die sich daraus ergebenden Vorteile sind gering;

-
- die getrennten LA/LV ermöglichen eine den Bedürfnissen und Kerntätigkeiten angepasste Ausrichtung (z.B. GWK mit Schwergewicht auf Kontrolltätigkeiten, ziviler Zoll mit Schwergewicht auf Dienstleistungen); der zeitliche Aufwand und der erhöhte Koordinationsaufwand stellen negative Begleiterscheinungen dar;
 - der Umgang mit der LV erfolgt immer noch wenig gezielt und wird auf vielen Stufen als „administratives Übel“ wahrgenommen;
 - ein gemeinsamer LA wird für die Führung der EZV als folgerichtig erachtet und als deutliches Zeichen, dass das GWK und der zivile Zoll zusammen gehören;
 - es sollten vermehrt effektive Steuerungsmittel zur Verfügung stehen und die Handlungsfreiheit müsste erhöht werden (Budget, Stellenbestände, etc.);
 - ein einheitliches Auftreten des GWK und des zivilen Zolls (z.B. mit gleicher Kleidung) könnte einen nächsten Schritt darstellen und damit zum Zeichen für Bürgerinnen und Bürger werden;
 - in der Terminologie inskünftig nur noch vom „Zoll“ sprechen; das GWK wird zum bewaffneten Teil des Zolls; Begriff „GWK“ nicht mehr verwenden;
 - Festlegung bzw. Anpassung/Optimierung der Aufbauorganisation für die Bewirtschaftung des Systems LA/LV;
 - ein gemeinsamer LA EZV ist machbar; für die LA, insbesondere Stufen Zollstellen und Grenzwachregionen/-posten, ist dies zweifelhaft;
 - Denkansätze, welche effektiv und effizient wären, sind teilweise unmöglich resp. führen zu falschen Lösungsansätzen (z.B. günstige Vignettenverkäuferinnen [Lohnkosten] werden durch teure, externe Drittfirmen [Sachkosten] abgelöst);
 - die LV sind sehr stark auf die entsprechenden Aufgaben des GWK und des zivilen Zolls ausgerichtet, obschon die Mitarbeitenden beider Personalgruppen für die gleiche Verwaltung, die EZV, arbeiten;
 - Themen "LA/LV inkl. Reporting", "Inspektionswesen", "Qualitätsmanagement", "Risk-Management" binden alle viele Beteiligte; generieren viel Aufwand und erzeugen Zeit- / Reibungsverluste (wenig haushälterischer Einsatz der Ressourcen); es gibt zu viele Akteure; diese Faktoren können eine Entscheidungsgrundlage für die Variante "1 LA EZV" darstellen und auch dafür sorgen, dass "verwandte Themen" von den gleichen Akteuren, einem neu zu bildenden Team "Führungsunterstützung", bearbeitet werden.

Anhang 4: Ergebnis der SWOT-Analyse

Bei der schriftlichen Befragung wurden die Teilnehmenden mit folgender Fragestellung, die einerseits auf die zentrale Forschungsfrage der Projektarbeit, andererseits auf allgemeine Aspekte des Systems FLAG abzielt, konfrontiert:

„Stellen Sie sich vor, die EZV wird ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013 – 2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag, dem sogenannten LA EZV, geführt. Welche Stärken und Schwächen, welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus und welche Massnahmen leiten sich daraus ab?“

Dies führte zu folgendem Ergebnis:

Stärken

- Bereitstellung eines einheitlichen Leistungsausweises für eine Verwaltung;
- klare und gemeinsame Ziele;
- hoher Nutzen;
- optimaler Einsatz der knappen Ressourcen;
- einheitliche Ausrichtung und einheitlicher Auftritt der EZV;
- Aufwandreduktion und Optimierung der Ressourcen;
- Förderung des gegenseitigen Verständnisses in der EZV und Abbau des ‚Gegeneinander‘ zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll sowie erhöhte Kooperationsbereitschaft;
- bessere Führbarkeit der Verwaltungseinheit;
- gemeinsamer Abschluss von Vereinbarungen mit den Kantonen;
- „verwaltungslogische“ Aufbauorganisation;
- keine Stärken.

Schwächen

- hohe Komplexität hat zur Folge, dass ein gemeinsamer LA nur sehr global und oberflächlich formuliert werden kann;
- erheblicher Mehraufwand und Abspracheaufwand für das Handling des gesamten Steuerungsmodells;
- Machbarkeit, Koordination und Steuerung durch die aktuell vorhandenen Gremien (Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich) in Frage gestellt;
- Verantwortlichkeiten weniger klar gegenüber dem aktuellen System mit zwei getrennten Leistungsaufträgen;
- starke Diversifizierung der Produkte;
- fachspezifische Einzelheiten gehen verloren;
- knappere Fassung der Leistungsziele zwecks Bewahrung der Überblickbarkeit;
- Schwierigkeit der ausreichend knappen und präzisen Produktedefinition;
- Gefahr eines unübersichtlichen und gigantischen Reportings;
- ein LA EZV birgt Gefahr der zu grossen Ausführlichkeit / Schwerfälligkeit / Unverständlichkeit / Unübersichtlichkeit in sich;
- kompliziert.

Chancen

- bessere Aussagekraft in der Berichterstattung;
- Einsatz und Wirkung optimieren;
- gemeinsame strategische Ausrichtung; Strategien gemeinsam festlegen (als Auswirkung des gemeinsamen LA EZV), d.h. Signalwirkung für Zusammenarbeit in weiteren Bereichen (Ausbildung, Finanz-, Rechnungs- und Kassenwesen, Zeiterfassung, Schliesssysteme, Technik und Logistik, IKT, etc.);
- Produktegruppen und Produkte so definieren und verheiraten, dass gegen aussen ein Auftritt als eine Organisation (als Zoll) erscheint;
- Graben zwischen zivilem Zoll und GWK schliessen; Kultur, Empfinden und Befindlichkeiten der Mitarbeitenden verändern;
- knappe Ressourcen besser nutzen und allenfalls Einsparungen vornehmen;
- Hinterfragung sämtlicher Produktegruppen und Produkte;
- weniger Papier generieren;
- Aufgaben so vereinfachen und vernetzen, dass GWK und ziviler Zoll verheiratet sind und sich gleich identifizieren können;
- Eliminierung des Gartenhag-Denkens;
- Auftritt gegen aussen als eine Verwaltungseinheit;
- verstärkte Zusammenarbeit GWK – ziviler Zoll;
- Entwicklung zur FLAG-Verwaltungseinheit;
- Stärkung des Standbeins „Zollpolizei“ für das GWK;
- echte Synergie;
- Neuorientierung der Aufgaben auf die aktuellen Bedürfnisse;
- Abstimmung allfällig konkurrenzierender oder gar divergierender Ziele.

Risiken

- für das GWK und den zivilen Zoll bestehende Freiheiten gehen verloren;
- Dokumente werden zu umfangreich; Reporting und Controlling dadurch zu schwerfällig und evtl. zu kompliziert;
- Unverständnis beim betroffenen Personal (Identifikationsverlust beim GWK und beim zivilen Zoll); kann sichergestellt werden, dass sich MA des GWK und des zivilen Zolls beim Lesen des LA EZV ausreichend erkennen und identifizieren?
- Schwierigkeiten bei der Erfassung und Zuordnung der Ergebnisse zum GWK oder zum zivilen Zoll; wer erntet die Lorbeeren, wer kommt zu kurz?
- zur Zeit ist zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll ein Grundvertrauen für eine gute Zusammenarbeit gegeben; Vorsicht, dass mit einem gemeinsamen LA-LV nicht alte Wunden aufgerissen werden;
- unklare Auswirkung auf Führungsrollen des Oberzolldirektors und des Chefs GWK;
- weitere Produktvielfalt bzw. Gefahr, dass einzelne Produkte unter Druck kommen und gegenüber anderen Produkten nicht mehr weiter bestehen;
- weitere Verzettelung, wenn sich das GWK und der zivile Zoll gegenseitig „drein reden“;

- Sachverstand teils beidseitig nicht gegeben;
- gemeinsames Reporting dürfte grosse Knacknuss darstellen;
- nicht mehr anwendbare Leistungsvereinbarungen;
- Verantwortung kann abgelehnt oder weiter geschoben werden;
- Ausrichtung und Gewichtung der Aufgaben des GWK könnten ungenügend berücksichtigt werden und das GWK im Gesamtkontext der EZV an Bedeutung verlieren;
- die bestehende flexible und direkte Steuerung des GWK könnte aufgrund der in der EZV bestehenden Entscheidungsinstanzen verloren gehen und das GWK zu starken spezifischen Interessen und Einflüssen des zivilen Zolls unterworfen sein;
- Ausbaufähigkeit des Aufgabenspektrums der EZV.

Massnahmen

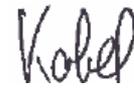
Aus der SWOT-Analyse haben die Teilnehmenden nachstehende Massnahmen abgeleitet; sie werden vom Autor ohne Beurteilung (Wertung, Gewichtung) zitiert.

- eine vertiefte Abklärung bzw. Bedarfsanalyse ist zwingend erforderlich;
- die Option des gemeinsamen Leistungsauftrags sollte in der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich thematisiert werden;
- ein gemeinsamer LA EZV soll erstellt werden und zwar so kurz und übersichtlich wie nur irgendwie möglich; basierend auf dem LA EZV sollen Leistungsvereinbarungen für das GWK, die Zollkreisdirektionen 1 bis 4 und die Hauptabteilungen 2, 4 und 5 der Oberzoll-direktion erstellt werden;
- Verheiratung der Fachdienste, die sich heute beim GWK und beim zivilen Zoll mit der Bewirtschaftung des Systems LA/LV befassen (ohne Rücksicht auf heutige Zugehörigkeiten zum zivilen Zoll oder GWK; analog KoMe-Plattform);
- Organe müssen auf Wesentliches reduziert werden;
- ein gemeinsamer LA EZV bedingt Topdown-Ansatz in der Auftragserteilung;
- klare und einfache Gestaltung der Prozesse, des Reportings und Controllings;
- klare Definition von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten;
- Beibehaltung des Ist-Zustandes.

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 30. November 2010



Samuel Kobel

Über den Autor



Samuel Kobel

Sektionschef bei der Oberzolldirektion
Zollfachmann mit eidg. Fähigkeitsausweis
Certified Senior Project Manager IPMA Level B
Zertifizierter Prozessmanager SAQ

Personalien:

geboren am 28. September 1960, Bern
samuel.kobel@ezv.admin.ch

Geschäft:

Eidg. Zollverwaltung, Oberzolldirektion
Leiter Direktionssekretariat und Inspektorat,
stellvertretender Chef der Stabsabteilung
Monbijoustrasse 40
CH-3003 Bern
Tel. 031 322 67 87