



**UNIVERSITÄT
BERN**

Aufgaben- und Ressourcenmanagement in der Eidg. Zollverwaltung (EZV)

Masterarbeit 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. September 2011

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 März 2011 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 Verfasser.

Vorwort

"Aufgaben- und Ressourcenmanagement"; diese Managementdisziplin wird bisher in den Führungsdokumenten der Eidg. Zollverwaltung (EZV) nicht genannt. Der Begriff steht im Zusammenhang mit der Evaluation der EZV durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK). Dabei wurde die "Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement" evaluiert und in einem Bericht dargestellt. Die Auftraggeberin der Evaluation, die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), verwendet ebenfalls den Begriff "Aufgaben- und Ressourcenmanagement". Sie betont, dass der Auftrag an die PVK in der Beurteilung der strategischen und operativen Steuerung liege. Daraus kann gefolgert werden, dass es bei der Beurteilung der Steuerung um eine vertiefte Betrachtung des Managements von Aufgaben einerseits und Ressourcen andererseits geht und dass bereits eine wichtige Erkenntnis im gewählten Begriff resultiert, nämlich dass die Aufgaben und Ressourcen stets zusammen gehandhabt werden müssen. Eine zentrale Erkenntnis im Evaluationsbericht der PVK stellt denn auch die Forderung nach einer Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen dar.

In der EZV stehen mehrere strategische Themen auf der Agenda (Definition Gesamtstrategie der EZV; Kontrollstrategie im Handelswarenverkehr mit Dezentralisierungsentscheiden; Risk- und Prozessmanagement; Führung der EZV in besonderen Lagen). Eine grosse Herausforderung bildet die in Angriff genommene Reorganisation der Oberzolldirektion (OZD), allenfalls mit Auswirkungen bezüglich Anpassung der Aufbauorganisation der Zollkreise und Grenzwachregionen. Als Felsen in der Brandung steht der Leistungsauftrag (LA) da. Heute noch eigenständig für das Grenzwachkorps (GWK) und den zivilen Zoll existent, soll dieses Dokument der strategischen Steuerung inskünftig als LA EZV definiert werden. Im Aufgaben- und Ressourcenmanagement bilden der LA und die damit zusammenhängenden weiteren Instrumente das zentrale Element. Es ist zielführend und ohne wenn und aber nachvollziehbar, dass die Geschäftsleitung ein Schwergewicht auf die zeitgerechte Bereitstellung des LA EZV legt. Sie folgt damit dem Ergebnis der letztjährigen eMPA-Projektarbeit des Verfassers.

Das Ergebnis der Masterarbeit stellt ein Kondensat von Erkenntnissen aus den Berichten der PVK und der GPK-S dar, ergänzt mit Bezügen zur Literatur und Inputs aus der Wissenschaft. Wenn die Arbeit dazu beiträgt, den LA EZV im Lichte dieser Erkenntnisse zu gestalten und den Weg dorthin zu reflektieren, dann ist ein wesentliches Ziel der Masterarbeit erreicht. Deren Erarbeitung und insbesondere die Auseinandersetzung mit der Literatur haben zur notwendigen "Fitness" beigetragen und den Verfasser befähigt, seine Aufgabe in der Projektorganisation LA EZV anforderungsgerecht wahrzunehmen.

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



Samuel Kobel

Münsingen, 30. September 2011

Zusammenfassung (Management Summary)

Die nachstehenden Stichworte geben dem eiligen Leser einen Einblick in die Masterarbeit.

- Die Eidg. Zollverwaltung (EZV) wird von der Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartementes (EFD) mit zwei Ende 2012 auslaufenden Leistungsaufträgen geführt; einem für das Grenzwachtkorps (GWK) und einem für den Zivilbereich der EZV (ziviler Zoll);
- die Geschäftsleitung der EZV hat entschieden, dass die EZV ab 2013 mit einem Leistungsauftrag EZV geführt werden soll; das GWK und der zivile Zoll arbeiten verstärkt zusammen;
- die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) evaluiert im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die strategische Führung sowie das Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV; sie kommt zum Schluss, dass insbesondere Aufgaben und Ressourcen verknüpft werden müssen; dadurch soll in der EZV der Fokus von der Input-Orientierung auf die Wirkungs- und Leistungsorientierung gelegt werden;
- damit Aufgaben und Ressourcen in der EZV verknüpft werden können, definiert das für die Erarbeitung des Leistungsauftrags EZV eingesetzte Projektteam ein neues Wirkungsmodell und leitet daraus Produktgruppen und Produkte ab;
- der Bund will die Verwaltungseinheiten einheitlich mit dem Neuen Führungsmodell Bund (NFB) steuern; Massnahmen zur Optimierung der Steuerung im EFD und die Entwicklungen des NFB leiten die EZV zusammen mit der PVK-Berichterstattung und weiteren Empfehlungen der GPK-S bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags EZV;
- die für das Aufgaben- und Ressourcenmanagement in der EZV erforderlichen Instrumente und Strukturen werden geschaffen; die heutige betriebswirtschaftlich sehr rationelle Art der Aufgabenerfüllung durch die Anwendung des breiten Grenzwacht- und Zollfachwissens soll dabei nicht gefährdet werden.

Die Masterarbeit nimmt eine praxisorientierte Reflexion vor. Sie kommt zu folgenden Erkenntnissen:

- das Aufgaben- und Ressourcenmanagement muss in der EZV aufgebaut und verankert werden; der dazu erforderliche Handlungsbedarf ist erkannt und die zeitgerechte Bereitstellung des Leistungsauftrags EZV ist als übergeordnete Zielsetzung definiert;
- die Stakeholder der EZV sind für die Belange des Aufgaben- und Ressourcenmanagements sensibilisiert; die Umsetzung erfolgt schrittweise und konsequent;
- die EZV ist fit für laufende und kommende Veränderungen; ihr Einsatz erfolgt wirkungsorientiert und leistungsgesteuert.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung (Management Summary).....	2
Inhaltsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungs- und Anhangverzeichnis	6
I Grundlagen	7
A. Einleitung	7
1 Problemstellung und Relevanz des Themas.....	7
2 Zielsetzung der Arbeit.....	8
3 Methodisches Vorgehen.....	9
3.1 Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse	10
3.2 Stakeholder-Kontakte.....	10
3.3 Projektbearbeitung	10
B. Wissenschaft und Theorie	11
1 Theorien und Ansätze.....	11
2 Relevanz für die EZV.....	12
3 Politisches Umfeld	12
4 Gesetzliche Grundlagen	13
II Berichterstattung der PVK und der GPK-S.....	14
A. Reflexion der Berichte	14
1 Die strategische politische Steuerung des Bundesrates.....	14
1.1 Reflexion der Berichtselemente	14
1.2 Relevante Fakten für die EZV.....	21
2 Evaluation der EZV; strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement	23
2.1 Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. Juni 2010.....	23
2.1.1 Reflexion der Berichtselemente	23
2.1.2 Relevante Fakten für die EZV.....	29
2.2 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010.....	30
2.3 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010: Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2011	31
3 Konsequenzen für die EZV aus der Vorlage der Berichte	32
B. Weitere Inputs mit Gestaltungsauswirkung für die EZV	33
1 Aus der Literatur	33
2 Aus Unterrichtsblöcken eMPA	36
3 Neue Verwaltungsführung im Kanton Bern.....	38
C. Umfeld für die Umsetzung in der EZV	39
1 Zielsetzungen	41
2 Notwendige Strukturen und Prozesse	41

III	Leistungsauftrag EZV	43
A.	Auftrag der Geschäftsleitung EZV	43
1	Projekt LA EZV	43
1.1	Vorgehensplanung.....	43
1.2	Projektauftrag	43
1.2.1	Aktivitäten des Projektteams.....	43
1.2.2	Aktivitäten weiterer Projektgremien	44
1.2.3	Kaderseminar Nottwil - Dezember 2011	44
2	Reflexion des bisherigen Projektverlaufs.....	45
B.	Erarbeitung Leistungsauftrag	47
1	Wirkungsmodell	47
2	Produktgruppen, Produkte.....	48
3	Weitere wichtige Ergebnisse	49
4	Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen	49
C.	Finanzen	52
1	Kosten-/Leistungsrechnung.....	52
2	Globalbudget	52
D.	Externe Einflussfaktoren auf den LA EZV	53
1	Neues Führungsmodell des Bundes	53
1.1	Aktueller Stand.....	53
1.2	Auswirkungen für die EZV	53
2	Optimierung Steuerung im EFD	55
IV	Schlussfolgerungen	56
A.	Aufgaben- und Ressourcenmanagement	56
1	Gesamtsystem.....	56
2	Positionierung in der politischen Landschaft	58
B.	Ausblick und Zukunftsbetrachtung	59
1	Umsetzungsschritte in der Bundesverwaltung	59
2	Künftige Trends.....	60
C.	Schlussbemerkungen	61
1	Beurteilung Zielerreichung	61
2	"Last but not least"	62
3	Würdigung.....	63
	Literaturverzeichnis.....	65
	Anhänge	66
	Selbstständigkeitserklärung.....	82
	Über den Verfasser.....	83

Abkürzungsverzeichnis

BV	Bundesverfassung
DWH	Data Warehouse
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
eMPA	executive Master of Public Administration
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag, Globalbudget
GL	Geschäftsleitung
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS	Generalsekretariat
GWK	Grenzwachtkorps, uniformierter Teil der EZV
Gzw	Grenzwache
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IPM	Integriertes Performance Management
LA	Leistungsauftrag
LEWICO	Leistungs- und Wirkungscontrolling
LV	Leistungsvereinbarung
NEF	Neue Verwaltungsführung (im Kanton Bern)
NFB	Neues Führungsmodell Bund
NPM	New Public Management
OZD	Oberzolldirektion
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Reg Kdo	Regionenkommando
Reg Kdt	Regionenkommandant
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.01
SG LA-LV Zivilbereich	Steuerungsgruppe Leistungsauftrag-Leistungsvereinbarung Zivilbereich
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005, SR 631.0
Zivilbereich, ziviler Zoll	für die Abwicklung des Handelswarenverkehrs zuständiger Teil der EZV

Abbildungs- und Anhangverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Kosten und Erlöse; Auszug aus LA Bundesamt für Sport	50
Abbildung 2: Analysemodell 'Führungs- und Steuerungskreislauf EZV'	57

Anhänge

Anhang 1: Proposal	67
Anhang 2: Projektauftrag Projekt LA EZV	71
Anhang 3: Aufbauorganisation und Aufgaben der EZV	75
Anhang 4: Wirkungsmodelle aus Projekt LA EZV	78

I Grundlagen

A. Einleitung

1 Problemstellung und Relevanz des Themas

Die Eidg. Zollverwaltung (EZV) ist eine Verwaltungseinheit im ersten Kreis (Ministerialverwaltung) des 4-Kreise-Modells ¹. Das Grenzwachtkorps (GWK) und der zivile Zoll, gemeinsam die EZV bildend, werden von der Chefin des Eidg. Finanzdepartements (EFD) mit je einem separaten Leistungsauftrag, jedoch ohne Globalbudget geführt. Die aktuell gültigen Leistungsaufträge laufen per Ende 2012 aus.

Im Jahr 2009 hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, eine Evaluation der EZV durchzuführen und dabei die strategische Führung sowie das Aufgaben- und Ressourcenmanagement zu überprüfen. Basierend auf dem Bericht der PVK und einer Anhörung des Vorstehers des EFD sowie des Oberzolldirektors hat die GPK-S ihre Schlussfolgerungen in einem Bericht gezogen und Empfehlungen abgegeben, zu denen der Bundesrat im Januar 2011 Stellung nahm.

In der Masterarbeit werden theoretisch-wissenschaftliche Hintergründe beleuchtet und Ansatzpunkte für die Umsetzung der bundesrätlichen Stellungnahme zu den Empfehlungen reflektiert. Die Erkenntnisse aus der Theorie und Wissenschaft sowie aus den Berichten der PVK und der GPK-S werden mit den voraussichtlichen Anwendungs- und Umsetzungschancen und -wahrscheinlichkeiten in der EZV in Bezug gebracht.

Das FLAG-Modell ² (Kreis 2 des 4-Kreise-Modells) soll mit einem bundesweiten einheitlichen neuen Führungs- und Steuerungsmodell abgelöst werden. Für die EZV geht es darum, sich in diesem Umfeld zu positionieren und den diesbezüglichen Entwicklungen in den eigenen Veränderungsprozessen stets die erforderliche Aufmerksamkeit zu schenken.

In einer Projektarbeit des Jahres 2010 hat der Verfasser der Masterarbeit die Option der Führung der EZV mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag EZV anstelle der separaten Dokumente für das GWK und den zivilen Zoll behandelt und dabei die Machbarkeit als gegeben beurteilt. Die Mitglieder der Geschäftsleitung der EZV haben sich an ihrer ersten Sitzung des Jahres 2011 in Kenntnis des Ergebnisses der Projektarbeit dafür ausgesprochen, dass die EZV ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013-2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag geführt wird. Im Protokoll ist Folgendes vermerkt: "... Der Oberzolldirektor hält fest, dass ein LA EZV amtspolitisch von hoher Bedeutung ist. Mit dem neuen LA muss auch die im GPK-Bericht geforderte Verknüpfung der Aufgaben und Ressourcen realisiert werden. Obschon die Zeit knapp ist, soll ein gemeinsamer LA EZV bereits für die nächste LA-Periode 2013-2016 definiert werden und damit eine Gesamtschau der Ressourcen bezogen auf die Produktgruppen erfolgen. Dabei wird in Kauf genommen, dass dieser erste Schritt noch unvollkommen sein kann."

¹ Führungs- und Organisationsmodell der Bundesverwaltung; siehe www.flag.admin.ch.

² FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget; siehe www.flag.admin.ch.

EZV-intern ist von grosser Bedeutung, dass für das GWK und den zivilen Zoll ein gemeinsamer Leistungsauftrag sowie weitere gemeinsame Führungsinstrumente bereitgestellt werden sollen. Dieses Zusammenrücken stellt für die Führungskräfte und beide Personalgruppen eine besondere Herausforderung dar.

2 Zielsetzung der Arbeit

Im Vordergrund steht die Fragestellung, wie der gemeinsame Leistungsauftrag EZV im Hinblick auf die Leistungsauftragsperiode 2013-2016 realisiert werden kann und welche Veränderungen im Umfeld notwendig sind, damit der Entscheid der Geschäftsleitung EZV vom Februar 2011 umgesetzt werden kann. Welche Massnahmen notwendig sind und wie der Weg zu diesem Ziel zu gestalten ist, soll in der Masterarbeit reflektiert werden.

Die Masterarbeit soll aufgrund der Auseinandersetzung mit der Literatur und der Lehre die beteiligten Akteure ermutigen, Schritte zu tun, welche für die termingerechte Umsetzung des Geschäftsleitungsentscheides erforderlich sind, denen teils aber mit Skepsis begegnet wird. In diesem Sinne soll sie für das Projektteam und die weiteren Organe der Projektorganisation vorgehensrelevante Informationen zur Verfügung stellen (Projekt LA EZV: siehe Anhang 2).

Für ein geplantes Kaderseminar der EZV vom Dezember 2011 soll die Masterarbeit Inhalte vorschlagen, die den Teilnehmenden zum Gesamtverständnis der Zusammenhänge und der verschiedenen Facetten von New Public Management (NPM) und wirkungsorientierter Verwaltungsführung dienen und dabei die Positionierung bezogen auf Public Corporate Governance³ und dem neuem Führungsmodell des Bundes (NFB) ermöglichen.

Weiter soll die Masterarbeit den Faden der letztjährigen Projektarbeit des Verfassers aufnehmen und der Geschäftsleitung der EZV reflektierte Hinweise zur Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S bereitstellen.

³ Eignerpolitik des Bundes; siehe http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik.php.

3 Methodisches Vorgehen

Im Vordergrund steht die praxisorientierte Reflexion. Vorhandene Grundlagendokumente, eingeschlagene Wege, interne und externe Einflussfaktoren und persönliche Wahrnehmungen des Verfassers werden im Sinne eines vergleichenden und prüfenden Nachdenkens dargestellt. Dabei sollen die Wissenschaft und die Lehre sowie die Literatur beigezogen und die Stakeholder gehört und berücksichtigt werden.

Nachdem mit der Projektarbeit das Feuer für den gemeinsamen Leistungsauftrag EZV in der Geschäftsleitung EZV entfacht wurde und daraus ein Projektauftrag entstanden ist, sollen vornehmlich die Auseinandersetzung mit konkreten Frage- und Problemstellungen zum Erfolg und damit zur termingerechten Bereitstellung des LA EZV führen. Die Methode "Aufnehmen des Fadens ex Projektarbeit" erfährt damit einen Stellenwert im Sinne kontinuierlicher Thematisierung und Auseinandersetzung mit den zahlreichen Facetten im Umfeld der strategischen Führung.

Wie sich die Steuerungs- und Führungslandschaft allgemein präsentiert, und welche Rückschlüsse daraus für die EZV gezogen werden können, hat für die Erreichung des Projektziels (zeitgerechte Bereitstellung LA EZV) Bedeutung. Die praxisorientierte Reflexion des Themas "Performance- und Finanzmanagement" verspricht methodisch den höchsten Nutzen und ist zielführend.

In der Projektarbeit des Jahres 2010 wurde das Umfeld der EZV durchleuchtet und auf die Regierungs- und Verwaltungsreform der Bundesverwaltung mit der Frage nach der Unterstellung des GWK sowie auf die verstärkte Zusammenarbeit des GWK und des zivilen Zolls hingewiesen. Auch die Aufbauorganisation und die Aufgaben der EZV sind ausführlich behandelt. Diese Themen werden in der vorliegenden Arbeit nur noch so weit behandelt, als sie für das Verständnis ohne Bezug der Projektarbeit erforderlich sind. Aufbauorganisation und Aufgaben der EZV: siehe Anhang 3.

Auf die Formulierung von spezifischen Forschungsfragen und die vorwiegende Fokussierung auf diese wird verzichtet. Stattdessen steht im Zentrum der Arbeit die Reflexion der Fragestellungen gemäss praxisorientierter Zielsetzung (wie kann der gemeinsame Leistungsauftrag EZV im Hinblick auf die Leistungsauftragsperiode 2013-2016 realisiert werden? welche Veränderungen im Umfeld und welche Massnahmen sind notwendig? wie ist der Weg zu diesem Ziel zu gestalten?).

Im Gegensatz zur Projektarbeit wird in der vorliegenden Masterarbeit auf eine empirische Feldarbeit verzichtet. Trotzdem wurden insbesondere in der Projektbearbeitung auch Interviews geführt und Fragenkataloge erarbeitet (NFB-Kontext).

Bei der Erstellung der Masterarbeit hat sich bewahrheitet, was vom betreuenden Dozenten bei der Besprechung des Proposals vorausgesagt wurde, nämlich der Bedarf nach Eingrenzung des Themas. Im Einverständnis mit dem Dozenten wurde auf die Behandlung mehrerer Themenbereiche aus dem Proposal verzichtet (das eigenständige Kapitel "Performance Management" ist weggefallen und Teile daraus sind in die gewählte Struktur eingeflossen).

3.1 Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse

Die Literatur- und qualitative Dokumentenanalyse stellt für die Masterarbeit Grundlagen bereit. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt und auf deren Bedeutung und Auswirkungen für das Vorgehen in der EZV hingewiesen. Es stellt eine Herausforderung dar, den Entscheidungsträgern der EZV wirkungsvoll darzustellen, dass Aufgaben und Ressourcen gemeinsam zu betrachten sind. Insbesondere für die Bereitstellung von Argumenten für diese wichtige Anforderung des Aufgaben- und Ressourcenmanagements ist die Literatur- und Dokumentenrecherche wertvoll.

3.2 Stakeholder-Kontakte

Für die Zielerreichung ist es zentral, zahlreiche Akteure des GWK und des zivilen Zolls, denen Stakeholder-Bedeutung zukommt, von der Notwendigkeit eines gemeinsamen Leistungsauftrages EZV zu überzeugen. Als hauptsächliche Methode in der Erstellung dieser Masterarbeit werden deshalb mündliche Interviews, zahlreiche Gespräche und Begegnungen sowie Teilnahme an Veranstaltungen zum Thema 'wirkungsorientierte Verwaltungsführung' angewendet und deren Erkenntnisse eingebracht. Dabei wurde auf den bestehenden umfangreichen Kontakten und der Stakeholder-Analyse der Projektarbeit aufgebaut und neue Akteure kontaktiert. Mit diesem Vorgehen kann auch den Aspekten der heterogenen EZV mit ihren Dienststellen in sämtlichen Sprachregionen der ganzen Schweiz Rechnung getragen werden, einem nicht zu vernachlässigenden Erfolgsfaktor.

Übersicht der Stakeholder-Kontakte:

- Generalsekretariat EFD (Departementschefin, Referent EZV) ⁴;
- Stellvertretender Direktor der Eidg. Finanzverwaltung;
- Stellvertretender Leiter des Projektes "Neues Führungsmodell Bund";
- Geschäftsleitung EZV und GWK;
- Netzwerk LEWICO (Referate von Amtsdirektoren des Bundes);
- Geschäftsleitungsseminar EZV.

3.3 Projektbearbeitung

Für die Zielerreichung hat der Oberzolldirektor auf Antrag des Verfassers der Masterarbeit und dessen Vorgesetzten, des stellvertretenden Direktors der EZV, einen Projektauftrag erteilt und darin herausfordernde Zielsetzungen definiert (siehe Anhang 2). Die Projektbearbeitung und sämtliche damit zusammenhängenden Aktivitäten stellen eine weitere wichtige Methode dar, um Ergebnisse für die Masterarbeit zu liefern bzw. die praxisorientierte Reflexion durchzuführen.

⁴ Informationsbesuch bei der EZV vom 28. Juni 2011.

B. Wissenschaft und Theorie

1 Theorien und Ansätze

Die bei der Literaturanalyse und dem Studium weiterer Dokumente erkannten Theorien und Ansätze werden in der Masterarbeit mit den tatsächlichen Gegebenheiten in der EZV verglichen bzw. deren Ausführungen werden auf künftige Anwendung und Machbarkeit in der EZV beurteilt.

Dabei sind auch die Inhalte des Moduls 'Performance- und Finanzmanagement' aus dem Lehrgang eMPA 2009-2011 (Modul 4) eingeflossen.

Die aus der Auseinandersetzung mit der Wissenschaft und der Theorie gewonnenen Erkenntnisse stellen somit Tatsachen und Fakten dar, welche auf die Praxistauglichkeit und die Umsetzungschancen beim Transfer in die Situation der EZV zu überprüfen sind.

Der Fächer wurde möglichst breit gelegt, damit allenfalls auch in der Wissenschaft und Theorie vorhandene unterschiedliche Sichtweisen zu Tage treten.

Die Abgrenzung zwischen ausschliesslich wissenschaftlichen Ergebnissen und praxisbasierten Erkenntnissen, in Lehrbüchern dargestellt, stellt eine Herausforderung dar. Der Eindruck entsteht, dass auch bei den wissenschaftlich dargestellten Ausführungen stets ein verhältnismässig grosser Praxisbezug gegeben ist. Dies lässt die Erkenntnis zu, dass die aus der Literatur- und qualitativen Dokumentenanalyse gezogenen Lehren von den Entscheidungsträgern der EZV zu Herzen genommen werden müssen. Diese Aussage bezieht sich insbesondere auf die in der Wissenschaft und Theorie einheitliche Ansicht, wonach in allen Steuerungs- und Führungsinstrumenten ein Bezug und Zusammenhang zwischen Aufgaben und Ressourcen zu schaffen ist.

In der vorliegenden Arbeit werden die aus Wissenschaft und Theorie gewonnenen Erkenntnisse und Vorgehensempfehlungen genannt und es wird ein Bezug zum Ist- oder Soll-Zustand in der EZV hergestellt.

Als wertvoll und relevant für einen kontinuierlichen Veränderungs- und Verbesserungsprozess wird die Tatsache gewertet, dass sich Vertreter der Wissenschaft (Universitäten, Fachhochschulen) und der Praxis (Stakeholder der öffentlichen Verwaltung) permanent austauschen und dabei auch die Entwicklungen in der Privatwirtschaft bzw. die sich daraus ergebenden Unterschiede und besonderen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung (Einfluss der Politik) berücksichtigen.

2 Relevanz für die EZV

Die EZV ist eine Verwaltungseinheit mit ausgeprägter Vollzugsorientierung. Eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Themen der strategischen Führung steht auf der Agenda der Geschäftsleitung, jedoch nicht zuoberst. Die Masterarbeit stellt Reflexionsserkenntnisse bereit und trägt damit zur Sensibilisierung verschiedener Stakeholder der EZV bei. Sie stellt die Fortsetzung des mit der Projektarbeit initialisierten Veränderungs- und Verbesserungsprozesses bezüglich des gesamten Systems des Führens mit Leistungsauftrag dar.

3 Politisches Umfeld

Die EZV steht im Blickfeld der Politik und der Medien. Regelmässig wird in den grossen Tageszeitungen, aber auch in den elektronischen Medien, über die Aufgaben der EZV berichtet. Dabei liegt der Fokus mehr auf den Aktivitäten des GWK als des zivilen Zolls.

Die Politik meldet sich mit zahlreichen parlamentarischen Vorstössen zu Wort. Solche, die ausschliesslich Aufgaben und Aktivitäten der EZV betreffen und solche, bei denen die Federführung bei anderen Verwaltungseinheiten des Bundes liegt und die EZV lediglich mitwirkt.

Nebst Fragestellungen zur Sicherheit, zur Zusammenarbeit mit den Kantonen oder der Armee und zu Schengen (GWK) bzw. zu Verfahren und wirtschaftspolitischen Zusammenhängen (ziviler Zoll) geht es bei den politischen Anliegen oft um Ressourcenfragen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist es unumgänglich, dass die EZV weitere Instrumente und Kennzahlen bereitstellt, bei denen die vielschichtigen Aufgaben mit den immer knapper werdenden Ressourcen in Bezug gebracht werden können.

Amtspolitisch ist der gemeinsame Leistungsauftrag ein deutliches Indiz für den von der Geschäftsleitung favorisierten Verbleib des GWK in der EZV. Diese Frage wird von der Politik im Zusammenhang mit der Regierungs- und Verwaltungsform stets von Neuem aufgeworfen.

4 Gesetzliche Grundlagen

Bezüglich Performance Management hat der Gesetzgeber Grundlagen geschaffen und in der Bundesverfassung (BV Art. 170), im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG Art. 36) und in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV Art. 12) Ausführungen zur Überprüfung der Wirksamkeit, zu Führungsgrundsätzen und zu Grundsätzen der Verwaltungsführung erlassen (vgl. Ritz 2010; Handout eMPA Modul 4, S. 6). Für die EZV haben diese Grundlagen nachstehende Auswirkungen:

- die in den Leistungsaufträgen definierten Wirkungsziele müssen überprüft werden (erfolgt durch Umfragen; per Ende November 2011 werden der Geschäftsleitung EZV Schlussberichte zu den Umfragen der Leistungsauftragsperiode 2009-2012 vorgelegt);
- der Bundesrat und die Departementsvorsteher und -vorsteherinnen geben der Bundesverwaltung Ziele vor und setzen Prioritäten; sie beurteilen die Leistungen und überprüfen periodisch die gesetzten Ziele (erfolgt für die EZV aktuell durch die beiden Leistungsaufträge und das dazu gehörende Berichtswesen; es besteht Optimierungspotenzial);
- die Führungsverantwortlichen aller Stufen führen mittels Vereinbarung von Zielen und Wirkungen, beurteilen die Leistungen ihrer Verwaltungseinheiten und ihrer Mitarbeitenden periodisch und passen Prozesse und Organisation rechtzeitig neuen Bedürfnisse an (wird in der EZV so gelebt; Optimierungspotenzial ist erkannt und Anpassungsschritte sind im Gang).

Die Zollgesetzgebung definiert die Aufgaben der EZV (ZG Art. 94 ff) und hält dabei fest, dass das Departement der EZV periodisch Leistungsziele zur Erfüllung der Aufgaben setzen kann (Art. 99). Dabei nennt der Gesetzgeber stets die Zollverwaltung und nimmt keine Unterscheidung bei der Aufgabenzuordnung zwischen dem zivilen Zoll und dem GWK vor.

Praxisfenster (das empfindet der Verfasser)

Das Thema "Aufgaben- und Ressourcenmanagement" trifft die EZV und ihre Aktivitäten im Kern. Es ist aktuell und hat Relevanz sowohl in der betrieblichen Führung und Steuerung (Umfeld Bundesverwaltung) als auch bezüglich strategischer Ausrichtung und Führung (politische Bühne). Wissenschaft und Theorie stellen Grundlagen zur Verfügung, die einer Umsetzung in der EZV bedürfen (Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen). Der gemeinsame Leistungsauftrag EZV (Grenzwachtkorps und ziviler Zoll) stellt den ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

II Berichterstattung der PVK und der GPK-S

A. Reflexion der Berichte

Für die praxisorientierte Reflexion stellen die Berichte der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle sowie der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zentrale Grundlagen dar. Sie haben in der EZV im Jahr 2009 den Stein bezüglich strategischer Führung bzw. Aufgaben- und Ressourcenmanagement ins Rollen gebracht (er rollt unaufhörlich weiter) und fordern beharrlich Veränderungen. Diese stehen der EZV teils noch bevor. Deren Umsetzung wird bei den Mitarbeitenden (Kader aller Führungsstufen und gesamtes Personal) eine nicht zu unterschätzende Anpassungs- und Umdenkbereitschaft erfordern.

Folgende Berichte stellen Gegenstand der Reflexion dar:

- Die strategische politische Steuerung des Bundesrates
 - Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009
- Evaluation der EZV; strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement
 - Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. Juni 2010
 - Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010
 - Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010: Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2011

In den nachfolgenden Kapiteln werden Elemente aus den Berichten reflektiert. Teils folgen unmittelbar danach, *kursiv dargestellt*, Aussagen zum prüfenden Vergleich und zum Bezug zur Situation in der EZV. Bei den Berichten der PVK endet die Reflexion mit einer stichwortartigen Auflistung von relevanten Fakten, die bei der Erarbeitung des LA EZV und bei der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S idealerweise berücksichtigt werden. Die Empfehlungen der GPK-S werden nicht kommentiert.

1 Die strategische politische Steuerung des Bundesrates

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009

1.1 Reflexion der Berichtselemente

Der Bericht stellt Grundlagen aus übergeordneter Sicht zur Verfügung, die zur Themensensibilisierung und zur vertieften Auseinandersetzung mit der Situation in der EZV geeignet sind. Der Bericht beleuchtet die bundesrätliche Ebene. Vergleiche zur EZV lassen sich anstellen und Parallelitäten bei Verbesserungsvorschlägen ableiten.

Elemente aus der Zusammenfassung des Berichts (vgl. S. 1 - 3):

- Bundesverfassung, Parlamentsgesetz und Finanzhaushaltsgesetz regeln die Legislaturplanung und den Finanzplan, die Jahresziele des Bundesrates und den Voranschlag sowie den Geschäftsbericht und die Rechnung als Hauptinstrumente zur strategischen politischen Steuerung; weiter steht fest, dass Gesetze zu einem vorrangigen strategischen Steuerungsinstrument geworden sind.

Diese wichtigen Quellen und das Grundverständnis, dass eine strategische (politische) Steuerung erforderlich ist, müssen den EZV-Kadern vermehrt ins Bewusstsein rücken.

- In der Bundesverwaltung fehlt bezüglich Zweck und Bedeutung der einzelnen Instrumente der strategischen politischen Steuerung eine einheitliche Auffassung und eine "unité de doctrine"; sie ist einzelfallorientiert und sektoriell ausgerichtet; der Bundesrat misst dem strategischen politischen Führungsprozess eher eine untergeordnete Bedeutung zu und er wird durch die Vielzahl parlamentarischer Vorstösse stark belastet.

Die Mitarbeitenden der EZV erfüllen die Aufgaben loyal und bestmöglich; es bestehen hingegen viele verschiedene Auffassungen und Einzelfallorientierung bzw. "Gärtlidenken" ist vorhanden; die Festlegung einer Strategie und die Formulierung von Zielen zwecks Verbesserung der Wirkungs- und Leistungsorientierung ist angezeigt.

- Die Berichte des Perspektivstabs⁵ zu Herausforderungen und Trends sind im Kontext der politischen Gesamtplanung faktisch weitgehend bedeutungslos.

Der Verfasser der Masterarbeit hat per Verfügung des EFD in einer Begleitgruppe zur Definition der Perspektiven 2025 des Bundesrates (Basis für die Legislaturplanung 2011-2015) mitgewirkt und erlebt, welcher unverhältnismässig grosser Aufwand für einen wenig bis nicht erkennbaren Nutzen zu erbringen war; für die EZV bedeutet dies, vorhandene und neu zu erstellende Führungsdokumente stets auf ihren Praxisnutzen zu beurteilen und bei Zweifeln, ob dieser ausreichend gegeben ist, darauf zu verzichten (Mut zur Lücke).

- Der Finanzplan und der Voranschlag geniessen einen hohen Stellenwert im Bundesrat und in der Verwaltung; die Planungen von Finanzen und Aufgaben sind nicht konsequent miteinander verknüpft.

Auch in der EZV stellen der Finanzplan und das Budget Kerninstrumente für die finanzielle Führung dar; die mit der Erstellung zusammenhängenden Prozesse lassen sich optimieren und die Forderung nach einer konsequenten Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung muss grundlegend angegangen werden.

⁵ Perspektiven 2025; Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik; siehe <http://www.bk.admin.ch/themen/planung/04632/index.html?lang=de>

- Geschäftsbericht und Staatsrechnung sind anerkannte und akzeptierte Berichterstattungsinstrumente; allerdings zieht die Bundesverwaltung kaum Erkenntnisse daraus.

Die Mitarbeitenden der EZV haben von diesen Instrumenten und weiteren Berichtsdokumenten keine bis geringe Kenntnisse und ein Praxisnutzen bzw. Relevanz für die Steuerung ist kaum erkennbar; es geht darum, zusammen mit einem führungsunterstützenden Gremium Instrumente bereitzustellen, deren Erstellung sich rechtfertigt, weil sie der Steuerung dienen, und die von den Mitarbeitenden genutzt werden.

- Parlament und Bundesrat könnten mit einer Änderung der gesetzlichen Vorgaben zusätzlichen Handlungsspielraum zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung schaffen; dabei wären Wirkungen (wozu), Aufgaben (was) und Ressourcen (womit) lang-, mittel- und kurzfristig zu steuern; gleichzeitig wären die strategischen politischen Führungsinformationen durch stufengerechte, vernetzte Steuerungs-, Kommunikations- und Analyseinstrumente zu verwesentlichen.

Das Zusammenspiel von Wirkungen, Aufgaben und Ressourcen und deren Bedeutung für die Steuerung kann deutlicher nicht genannt werden; für die EZV bedeutet dies, dass definierte Wirkungen und Aufgaben stets kritisch zu hinterfragen sind und neu mit den Ressourcen verknüpft werden müssen; dass für das Management dieser Informationen geeignete IKT-Werkzeuge bereitzustellen sind, ist ebenfalls erkannt und in die Wege geleitet (Informatikprojekte "Data Warehouse EZV, "Integriertes Performance Management").

Weitere Ergebnisse aus dem Bericht mit Bezug zur EZV (vgl. Seiten 7 ff.):

- Bezogen auf das Instrumentarium für die strategische politische Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung ist kaum transparent, auf welche Weise der Bundesrat seine Führungsverantwortung tatsächlich wahrnimmt, welche Bedeutung die Jahresziele für ihn haben und wie er sich über deren laufende Umsetzung orientiert; auf welchen Führungsinformationen seine Entscheide beruhen, ist unklar.

In der EZV ist diese Situation ähnlich; zwar werden die Zweijahreszielsetzungen⁶ und auch die in den jährlichen Leistungsvereinbarungen definierten Ziele mit viel Aufwand erarbeitet, aber welche Bedeutung ihnen zukommt und wie sie gemessen werden ist so wenig transparent wie die Entscheidungsfindung der Geschäftsleitung EZV; kommt hinzu, dass zwar über Controlling-Massnahmen diskutiert und solche festgelegt werden, aber abgestützt auf ein transparent nachvollziehbares Instrumentarium findet der Prozess nicht statt.

⁶ Führungsdokument der GL EZV; wird jährlich im August mit Zweijahresfokus aktualisiert.

- Zur Frage, ob der Bundesrat zu den Inhalten der Instrumente der politischen Steuerung eine Diskussion führt und Schwerpunkte festlegt, gehen die Ansichten auf allen Stufen der Bundesverwaltung erheblich auseinander; in den ordentlichen, in der Regel dreistündigen Sitzungen steht dem Bundesrat für eigentliche strategische Themen und Fragestellungen kaum Zeit zur Verfügung; ausserhalb der ordentlichen Sitzungen kann sich der Bundesrat anlässlich von Klausuren vertieft mit diesen Themen auseinandersetzen.

Die Geschäftsleitung der EZV ist an ihren Sitzungen mit Angelegenheiten des operativen Tagesgeschäfts (teils auch mit strategischem Charakter, aber stets auf den kurzfristig Handlungsbedarf verursachenden Einzelfall ausgerichtet) beschäftigt, dass ihr kaum Gelegenheit zur vertieften Auseinandersetzung mit den Anforderungen des strategischen Managements und der Ausgestaltung der Führungsinstrumente besteht; es gehört zu den wichtigen Aufgaben der Geschäftsleitung, sich um die Belange "Vision, Leitbild, Strategie, Wirkungen, Prozesse, Leistungen, Produktgruppen/Produkte und Ressourcen" zu kümmern; dass dabei führungsunterstützende Gremien, allenfalls externe Berater, mitwirken sollen, steht ausser Zweifel.

- Grundsätzlich ist unbestritten, dass der Bundesrat Informationen über die Zukunft braucht, um seine Führungsaufgabe wahrzunehmen; trotzdem besteht weitgehende Einigkeit, dass der Bericht Herausforderungen und der Synthesebericht des Perspektivstabs (denen inhaltlich und fachlich eine hohe Qualität attestiert wird) für die Bundespolitik weitgehend bedeutungslos sind; dies unter anderem deshalb, weil der zeitliche Ablauf des Erstellungsprozesses zu wenig auf den Prozess der Legislaturplanung abgestimmt ist.

Auch die EZV ist auf zeitgerecht verfügbare Führungsinformationen angewiesen und benötigt den Blick in die Zukunft zur Planung; der grossen Bedeutung der zeitlichen Abstimmung von benötigten Ergebnissen und deren Auswirkungen auf den Planungsprozess muss jedoch mehr Beachtung geschenkt werden.

- Legislaturplan und Legislaturfinanzplan; bemängelt wird, dass die Legislaturplanung zu wenig auf strategische Fragen eingeht, eher ein Programm im Grundsatz beschlossener Vorhaben darstellt und daher ein Arbeitsinstrument darstellt und nicht eine strategische Perspektive aufzeigt; zudem setze die Legislaturplanung keine Prioritäten und eigentlichen Schwerpunkte; weiter wird das Bestehen einer Verknüpfung von Legislaturplan und Legislaturfinanzplan in Frage gestellt.

Für die EZV leitet sich neben dem Bedürfnis nach Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen insbesondere der Ruf nach einer definierten Strategie sowie der Prioritäten- und Schwerpunktbildung in den Aufgaben ab.

- Es fehlt so etwas wie eine grundsätzliche Steuerungsphilosophie bzw. eine "unité de doctrine" hinsichtlich der strategischen politischen Steuerung; über die Bedeutung der Instrumente zur politischen strategischen Steuerung bestehen unterschiedliche Auffassungen.

Diese Erkenntnis ist für die EZV ebenfalls zutreffend; die Ansichten in der Geschäftsleitung gehen auseinander und nicht alle sind vom System der wirkungsorientierten Verwaltung im gleichen Ausmass betroffen.

- Themenbezogene überjährige Strategien und Planungen werden in der Fachgesetzgebung sehr unterschiedlich geregelt und entsprechend unterschiedlich ist auch die Verknüpfung mit den anderen Steuerungsinstrumenten; die Gesetzgebung ist heute ein wichtiges Instrument der Politikgestaltung.

In der EZV besteht auf verschiedenen Stufen ein Potenzial für eine intensivere Wahrnehmung von Geschäftsleitungsentscheiden, welche Teilstrategien, Programme und komplexe Projekte betreffen; die Bedeutung der Gesetzgebung als wichtiges Instrument der betrieblichen Steuerung (z.B. durch Erlass von Verordnungen) kann noch vermehrt zum Tragen kommen und vermehrt ist es nötig, gesetzgeberischen Handlungsbedarf aus den tatsächlichen Aufgaben abzuleiten.

- Der Bericht definiert Entscheidungen als strategisch, wenn sie
 - sich auf Aspekte des Umfelds beziehen,
 - Themen betrachten, welche die gesamte Organisation umfassen,
 - langfristige Entscheidungen ermöglichen,
 - die wirksame Umsetzung von Leitlinien ermöglichen;

als grundlegende Aktivitäten der strategischen Steuerung werden zielorientierte Planung, Antizipation von Eventualitäten, Koordination von Elementen und Entwicklung der Leistungsfähigkeit bezeichnet.

Die begrifflichen Erläuterungen können bei der Strategieentwicklung und allen mit dem Aufgaben- und Ressourcenmanagement zusammenhängenden Aktivitäten der EZV beigezogen werden.

- Kernelemente des strategischen Managements: geplante Evolution; spezifische Denkhaltung; strategisches Denken und Handeln bewusst machen; kollektiver Lernprozess; Schaffung und Sicherung von Erfolgspotenzialen.

Diese wesentlichen Elemente sollen zusammen mit der Langfristigkeit sowie der Ziel- und Entwicklungsorientierung in der EZV einen Nutzen abwerfen, in dem die Führung aktiver steuern kann, statt sich nur reaktiv zu verhalten; zudem kann die Aufmerksamkeit der Beteiligten vermehrt weg von der einjährigen Budgetsicht auf langfristige Zusammenhänge gerichtet werden und ein Beitrag erfolgen, dass die knappen Ressourcen rational verteilt und eingesetzt werden; zudem werden die Interdisziplinarität und die Vernetztheit des Denkens erhöht.

- Strategisches Management braucht eine Datenbasis; weil teils vergessen wird, bestehende Steuerungsaktivitäten mit dem strategischen Steuerungsprozess zu verbinden, besteht die Gefahr der Überinstrumentierung und von parallel verlaufenden, als bürokratisch empfundenen Prozessen.

Die EZV als eher vollzugs- und aufgabenorientierte Verwaltungseinheit wird darauf achten, dass einerseits genügend Formalität erfolgt, um Verlässlichkeit sicherzustellen, andererseits aber Flexibilität erhalten bleibt, um Veränderungen im Umfeld gerecht zu werden.

- Die Mitglieder des Bundesrates vertreten vor allem die Interessen der Departemente und ein verbindliches Instrumentarium zur horizontalen Koordination fehlt; zudem führen das Nebeneinander von FLAG und klassischer Verwaltungsführung zu Unsicherheiten.

Diese Wahrnehmungen treffen auf die EZV ebenfalls zu; die aktuelle Aufbauorganisation verleitet die entsprechenden Chefs zur vornehmlich eigenen Interessensvertretung; Ausrichtung an definierten Prozessen fehlt fast vollständig; dass die EZV mit zwei Leistungsaufträgen von der Departementschefin geführt wird, hingegen willentlich nicht über ein Globalbudget verfügt, soll mit den Entwicklungen des NFB anders werden; die EZV ist auf dem Weg und gespannt, ob sich die vermuteten Vorteile eines einheitlichen flächendeckenden Steuerungsmodells (geringere Kosten, Komplexitätsreduktion der Führung sowie bessere Kommunizierbarkeit und Anwendung des Steuerungssystems auf allen Stufen [Parlament, Regierung, Verwaltung]) auswirken werden.

Ausgehend von der Analyse des Ist-Zustandes hat der Bericht auch das Ziel verfolgt, spezifische Leitsätze für die strategische politische Steuerung des Bundesrates zu formulieren; diese tragen den Erkenntnissen aus den Entwicklungen in anderen Ländern, in den Kantonen und in der Wissenschaft Rechnung. Sie stellen deshalb auch Erkenntnisse für die Berücksichtigung in der EZV bereit und werden in der Folge angepasst, d.h. adaptiert auf die nutzbringende Anwendung in der EZV, dargestellt.

- Leitsatz 1: Grundausrichtung der strategischen politischen Steuerung;

Die strategische politische Steuerung wird auf das Früherkennen von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Trends und Entwicklungen und auf das Gestalten einer strategischen Perspektive bezüglich Wirkungen (wozu), Aufgaben (was) und Finanzierung/Ressourcen (womit) ausgerichtet; dabei werden politisch legitimierte Schwerpunkte und Prioritäten festgelegt, Lücken und Eventualitäten akzeptiert und das Handeln periodisch bezüglich Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit geprüft; zudem muss die strategische Steuerung eine Flexibilität in der Präzisierung und Gewichtung der nachgelagerten, allenfalls veränderten Zielvorgaben zulassen, um nicht in einer "bürokratischen Planungsleiche" zu verkümmern.

– Leitsatz 2: Führungsinformation;

Zur strategischen politischen Steuerung werden Führungsinformationen bereitgestellt, die wesentlich und notwendig sind; dazu werden verlässliche, aktuelle und rasch verfügbare Informationsquellen genutzt, die der Geschäftsleitung eine effiziente und effektive Entscheidungsfindung ermöglichen; zur strategischen politischen Steuerung gehört auch der Umgang mit der Ungewissheit der Zukunft; aus diesem Grund müssen adäquate und zeitgemässe Methoden der Informationsbeschaffung eingesetzt werden.

– Leitsatz 3: Führungsinstrumente;

Es sind ausgewählte, klar strukturierte, vernetzte und auf die wesentlichsten Informationen fokussierte Führungsinstrumente zur Verfügung zu stellen; diese dienen auch als Kommunikationsgefässe gegenüber dem Departement und dem Parlament; eine Überinstrumentalisierung beschleunigt das Verkümmern von Planungen in "bürokratischen Planungsleichen"; deshalb soll das strategische Führungsinstrumentarium so schlank als möglich gestaltet werden.

– Leitsatz 4: Führungsprozess;

Die Geschäftsleitung der EZV ist verantwortlich für den Prozess zur strategischen (politischen) Steuerung als Kernelement ihrer Verwaltungsführungsfunktion; diesem Prozess räumt sie eine hohe fachliche und zeitliche Priorität ein und erklärt damit die strategische Steuerung zu einer vorrangigen Führungsaufgabe, die über genügend Zeit benötigt; der aus der Gesetzgebung übertragene Handlungsspielraum soll für strategische Entscheidungen genutzt werden; eine Entlastung der Geschäftsleitung von Tagesgeschäften zu Gunsten der strategischen Steuerung muss erfolgen.

– Leitsatz 5: Akteurinnen und Akteure und ihre Rollen;

Die Geschäftsleitung der EZV versteht die strategische politische Steuerung als gemeinsame Aufgabe zusammen mit dem Departement und dem Parlament im Sinne einer adäquaten Aufgabenteilung; damit wird eine für alle Betroffenen kohärente Verwaltungstätigkeit garantiert; ein Erfolgsfaktor liegt darin, dass die Geschäftsleitung eine gemeinsame strategische Perspektive entwickelt; dabei können Stabsstellen als strategische Entscheidungsvorbereitungsorgane eine wichtige Rolle spielen (Organisationseinheiten zur Führungsunterstützung).

– Leitsatz 6: Planungs- und Steuerungskultur;

Die Geschäftsleitung fokussiert die Führung der EZV auf strategische Entwicklungen sowie auf Wirkungen von einzelnen und übergreifenden Politikbereichen sowie auf die längerfristige Finanzierbarkeit der Aufgaben; sie führt zu strategischen Fragen einen offenen Dialog mit den Betroffenen aus Politik und der Verwaltung sowie mit den betroffenen Teilen der Gesellschaft und der Wissenschaft; eine von Offenheit, Partizipation und Dialog geprägte Planungskultur ist erforderlich; erhöhtes gegenseitiges Vertrauen unter den zahlreichen Akteuren bildet eine unabdingbare Grundlage für eine wirkungsvollere Verwaltungsführung.

Die nachfolgend sinngemäss wiedergegebenen Aussagen im Bericht stellen so etwas wie ein Fundament dar, welches in der EZV noch zu erstellen bzw. zu optimieren ist (vgl. S. 58):

- Die integrierte Steuerung von Aufgaben und Ressourcen bildet ein Kernelement der strategisch politischen Steuerung.

Die EZV kommt nicht mehr darum, ihre vielschichtigen Aufgaben mit den Ressourcen zu verknüpfen; wie dies geschehen soll, wird das eingesetzte Projektteam aufzeigen.

- Wirkungen beantworten staats- und gesellschaftspolitische Fragen: wozu dient eine Staatsaufgabe? welche Wirkung soll erzeugt werden und wird tatsächlich beim wem erzeugt? gleichzeitig sind Wirkungen zusammen mit Aufgaben und Ressourcen eine unabdingbare Voraussetzung für eine periodische Aufgabenkritik durch das Parlament und den Bundesrat.

Ausgehend von den zu erzielenden Wirkungen werden im LA EZV die Leistungen definiert und aufgrund der Anforderung nach einer Verknüpfung mit den Ressourcen sind die Wirkungsmodelle auch mittelrelevant; inwieweit die periodische Aufgabenkritik durch das Parlament und den Bundesrat erfolgen hängt von der Ausgestaltung des NFB ab.

- Eine integrierte Steuerung von Wirkungen, Aufgaben und Ressourcen bedarf einer gesetzlichen Verankerung (Parlamentsgesetz, Finanzhaushaltsgesetz).

Die EZV wird zu beurteilen haben, ob aufgrund der Entwicklungen im Aufgaben- und Ressourcenmanagement eine Anpassung der Zollgesetzgebung notwendig ist und damit eine weitere Steuerungsgrösse verfügbar wird.

1.2 Relevante Fakten für die EZV

Nachstehend werden relevante Fakten stichwortartig aufgelistet, die bei der Erarbeitung des LA EZV und bei der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S idealerweise berücksichtigt werden.

- **Information/Kommunikation/Thematisierung:** die Belange der strategischen Führung und Steuerung sind dem Personal bei allen sich bietenden Gelegenheiten ins Bewusstsein zu rücken; auch der externen Kommunikation ist die nötige Beachtung zu schenken ("Führungs- und Steuerungs-Marketing");
- eine **Gesamtstrategie EZV** bildet ein Fundament für zahlreiche Teilgebiete;
- **Führungsdokumente:** bei der Erstellung neuer Führungsdokumente ist vorgängig der **Praxisnutzen** zu beurteilen; bestehende Dokumente sind auf ihre **Notwendigkeit** hin zu überprüfen; ist der Nutzen gegeben und die Notwendigkeit überprüft, sind die Dokumente den Mitarbeitenden ins Bewusstsein zu rücken;
- **Verwaltungshandeln** (z.B. GL-Entscheide, Controlling-Massnahmen) muss zwecks Schaffung internen und externen Verständnisses **gut dokumentiert und transparent nachvollziehbar** sein;

- Mitglieder der **Geschäftsleitung EZV** sollen schwergewichtig **strategische Aufgaben wahrnehmen** und sich die dafür notwendige Zeit frei halten;
- **Zeitverhältnisse** beeinflussen das Verwaltungshandeln (Fokus auf Zukunftsperspektiven und Trends, zur richtigen Zeit die richtigen Dinge richtig tun, Planungshorizonte bezeichnen, etc.);
- **strategisches Management** lenkt die Aufmerksamkeit auf langfristige Zusammenhänge und fördert das vernetzte Denken; eine verlässliche Datenbasis durch das Vorhandensein anforderungsgerechter IKT-Instrumente bildet eine Voraussetzung dazu;
- **Prozessorientierung** mit entsprechender Abbildung in der Aufbauorganisation baut unerwünschte Interessensvertretung und 'Gärtlidenken' ab;

Offene Fragen und Themen nach der Reflexion:

- Rolle und Einfluss des Generalsekretariats des EFD im Zusammenwirken mit der EZV?
- Stellung und Nutzen der Zweijahreszielsetzungen der EZV? handelt es sich dabei um ein Programm mit einer Auflistung von Aufgaben? kommt diesem Instrument strategische oder operative Bedeutung zu? lohnt sich der hohe Erarbeitungsaufwand im Verhältnis zum Nutzen? worin liegt der Nutzen? wird damit gesteuert?
- Welche Bedeutung kommt den in der EZV zahlreich vorhandenen und mit hohem Bearbeitungsaufwand verbundenen Geschäftsordnungen zu? haben diese einen Bezug zum Aufgaben- und Ressourcenmanagement?
- Zusammen mit der Definition der Kontrollstrategie im Handelswarenverkehr wurde der Grundsatz aufgestellt, wonach strategische Aktivitäten auf Stufe OZD (Rechtsetzung, Grundsatzentscheide, Schnittstellen zu anderen Bundesämtern, usw.) und die operative, prozessorientierte Umsetzung (Ansprechpartner für Firmen, Kontrollen, usw.) in den Zollkreisen erfolgt; welche Auswirkungen hat dieser Grundsatz im Aufgaben- und Ressourcenmanagement und wie wird er für die Belange des GWK angewendet?

Diese Fragestellungen werden vom Projektteam LA EZV oder im Rahmen der Reorganisation der OZD behandelt.

Schlüsselaussage bezogen auf das Aufgaben- und Ressourcenmanagement:

die integrierte Steuerung von Aufgaben und Ressourcen bildet ein Kernelement der strategischen Steuerung; **Aufgaben und Ressourcen müssen verknüpft werden.**

2 Evaluation der EZV; strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement

In den vergangenen Jahren berichteten Medien und Gewerkschaften immer wieder von Problemen bei der EZV und insbesondere beim GWK. Diese betreffen die strategische Führung, die Personalbestände und das Ressourcenmanagement. Zudem wurde von Schnittstellenproblemen zwischen dem GWK und anderen Akteuren im Sicherheitsbereich berichtet. Vor diesem Hintergrund hat die PVK den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte eine Evaluation der strategischen Steuerung sowie des Aufgaben- und Ressourcenmanagements bei der EZV und insbesondere beim GWK vorgeschlagen (vgl. PVK-Bericht, Seite 5).

Nach der erfolgten Evaluation und der Berichtserstellung durch die PVK (Punkt 2.1 hiernach) hat die Geschäftsprüfungskommission selber einen Bericht zuhanden des Bundesrates erstellt (Punkt 2.2 hiernach). Dazu hat der Bundesrat auftragsgemäss Stellung genommen (Punkt 2.3 hiernach).

2.1 Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. Juni 2010

2.1.1 Reflexion der Berichtselemente

Die Evaluation sollte einerseits die strategische und operative Steuerung der EZV und andererseits die Zusammenarbeit des GWK mit externen Partnern beurteilen. Sie befasst sich im Grundsatz also mit drei Fragen bzw. Themenbereichen:

- Rahmenbedingungen; rechtliche Grundlagen sowie weitere wichtige Vorgaben, welche den Spielraum für die Steuerung der EZV festlegen;
- Analyse der Steuerung selber; der Steuerungskreislauf umfasst einerseits die strategische Steuerung, andererseits die operative Steuerung und Umsetzung;
- Zusammenarbeit der EZV mit ausgewählten externen Partnern (Kantone und Armee).

In der Masterarbeit werden die ersten beiden Themenbereiche behandelt.

Das Wichtigste der Evaluation (vgl. S. 1):

- die Untersuchung hat gezeigt, dass die EZV über ein konzeptionell vollständiges Steuerungsmodell verfügt, welches den Grundsätzen der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung entspricht;
- es bestehen aber wesentliche Schwachpunkte; das vorhandene Führungs- und Steuerungsmodell ist zwar zweckmässig konzipiert, aber bei der Umsetzung werden wesentliche Bedingungen für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung nicht erfüllt;

- besonders kritisch ist dabei die fehlende Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen, welche sich sowohl in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen als auch in der Berichterstattung zeigt; weder werden in den Führungsdokumenten die Ressourcen für die einzelnen Aufgaben festgehalten (Soll), noch sind die tatsächlich eingesetzten Ressourcen pro Aufgabe (Ist) bekannt;
- es fehlen grundlegende Informationen für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung, sowohl für die strategische Steuerung durch Parlament und Departement wie auch für das EZV-interne Aufgaben- und Ressourcenmanagement;
- die Steuerung der EZV entspricht im Wesentlichen nach wie vor der traditionellen Inputsteuerung; die personellen und finanziellen Ressourcen werden den Organisationseinheiten zugeteilt und nicht den geforderten Leistungen oder Wirkungen;
- es fehlen die notwendigen Informationen über die Kosten der Aufgaben der EZV.

Nachfolgend werden Elemente aus dem Bericht reflektiert und *Aussagen zum prüfenden Vergleich und zum Bezug zur Situation in der EZV kursiv dargestellt.*

- Die EZV sorgt jedes Jahr für etwa einen Drittel der Einnahmen der Bundeskasse und generiert einen Ertrag von über 23 Milliarden Franken; diesem steht ein Aufwand von etwa 820 Millionen Franken gegenüber (der grösste Teil davon, 550 Millionen Franken, sind Personalkosten; 270 Millionen Franken beträgt der Sach- und Betriebsaufwand).

Zur angestrebten Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen wird die EZV nicht umherkommen, neben dem finanziellen Rechnungswesen ein betriebliches Rechnungswesen einzuführen.

- Reorganisationsprojekt INNOVA des GWK: die neu definierten Grenzwachtregionen arbeiten eng mit den Zollkreisen zusammen, stimmen aber geografisch und organisatorisch nicht mehr mit diesen überein; vor INNOVA waren die Grenzwachtregionen mit den Zollkreisen identisch und die Kommandanten der ehemaligen Grenzwachtkorps waren den Zollkreisdirektoren unterstellt; im Unterschied zu den vier Zollkreisen sind die Grenzwachtregionen nicht direkt dem Oberzolldirektor, sondern dem Kommando GWK unterstellt.

Die momentane aufbauorganisatorische Situation erschwert die strategische und die operative Steuerung; sie muss im Kontext des gesamten Aufgaben- und Ressourcenmanagements überdacht und idealerweise angepasst, d.h. evtl. wieder deckungsgleich werden.

- Führungs- und Steuerungskreislauf der EZV; dieser umfasst eine strategische und eine operative Ebene und hat sowohl für den zivilen Zoll als auch das GWK Gültigkeit; die Instrumente und Prozesse sind jedoch in beiden Bereich unterschiedlich ausgestaltet.

Die Geschäftsleitung hat entschieden, dass mit dem gemeinsamen Leistungsauftrag ein erster Schritt zur einheitlichen Ausgestaltung erfolgen soll; weitere Schritte müssen folgen und sowohl auf der strategischen als auch der operativen Ebene die Instrumente und Prozesse vereinheitlicht werden.

- Aufgrund der historisch gewachsenen Organisationsstruktur der EZV, welche funktional nicht begründet werden kann und für Aussenstehende wenig nachvollziehbar und transparent ist, spielen sich die Führungskreisläufe im zivilen Bereich und im GWK auf unterschiedlichen Ebenen ab.

Deutlicher kann nicht auf den Punkt gebracht werden, dass eine Überprüfung der Organisation die Basis für die Vereinheitlichung der Führungskreisläufe darstellt.

- Die EZV verfügt über kein Globalbudget; ihr aktuelles Budget ist für zwei Leistungsaufträge bestimmt.

Die finanzielle Führung muss eingehend überprüft werden; welche Instrumente erforderlich und insbesondere zweckmässig sind, damit Aufgaben und Ressourcen verknüpft werden können, muss sich in der Entwicklung des Projektes LA EZV zeigen.

- Die Produkte der Leistungsaufträge bilden die Prozesse innerhalb der EZV nicht ab; die Zweckmässigkeit der im Leistungsauftrag definierten Produkte ist somit im Hinblick auf die Steuerung grundsätzlich in Frage zu stellen.

Die Produktdefinition im LA EZV stellt eine grosse Herausforderung dar; dies auch deshalb, weil ein institutionalisiertes Prozessmanagement in der EZV fehlt und somit im Rahmen des Projektes LA EZV beurteilt werden muss, welche Schritte nötig sind, um von den Prozessen zu den Produktgruppen und Produkten zu kommen und damit auch die Basis zu bilden, um den Bezug zu den Aufgaben (abgebildet in Produktgruppen und Produkten) zu schaffen und damit die Verknüpfung zu den Ressourcen zu realisieren.

- Im Leistungsauftrag fehlt eine klare Priorisierung von Zielen und Aufgaben; die EZV kommt nicht darum herum, im Rahmen des gesetzlichen Auftrages Schwerpunkte zu setzen.

Die Haltung der PVK, wonach die Argumentation der EZV nicht überzeugend sei, für den Vollzug von rund 150 Gesetzen und Verordnungen verantwortlich zu sein und dabei nicht einige den anderen vorziehen zu können, ist verständlich; eine Priorisierung und Schwerpunktbildung, allenfalls sogar eine Verzichtsplanung, ist im Kontext der knappen Ressourcen unumgänglich.

- Die Risikolage ist das wesentliche Instrument zur Priorisierung; es fehlt aber eine klare Verknüpfung derjenigen zum Leistungsauftrag und zum Reporting; kann die EZV bezogen auf bestimmte gesetzliche vorgegebene Aufgaben keine risikogerechte Priorisierung vornehmen, muss sie diese Fragen auf die höhere Ebene tragen und entsprechende Entscheide vom Departement oder gar vom Parlament einfordern.

Diese Haltung ist in der Kultur der sehr loyalen EZV wenig bis nicht verankert; sie muss Einzug halten; Basis dafür bildet die Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung.

- Die im Leistungsauftrag festgehaltenen Ziele und Indikatoren sind teilweise wenig präzise formuliert; dies hat zur Folge, dass sie schwierig mess- bzw. überprüfbar sind oder unterschiedlich verstanden und gemessen werden; die Problematik gründet in der Tatsache, dass die formulierten Produkte nicht die effektiven Prozesse "an der Front" abbilden und auf der Basis dieser Produkte demzufolge auch keine sinnvollen Indikatoren definiert werden können.

Dieses Evaluationsergebnis wird bestätigt durch die Tatsache, dass sich die Koordinationsgruppe Reporting und Controlling unzählige Male mit Verständnisfragen zu den Indikatoren und Fragen der Messung auseinandergesetzt und teils keine befriedigenden Lösungen gefunden hat.

- Im Berichtswesen ist die Darstellungsform der Daten sowohl im GWK wie im zivilen Bereich ungenügend; insbesondere fehlt ein direkter Vergleich über die Jahre; zudem ist nicht nachvollziehbar, warum es keine Abstimmung der Datenerfassung für das Reporting und für die Risikoanalyse bzw. Lagebeurteilung gibt.

Das Berichtswesen wird im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses laufend optimiert; erstmals wurde im Jahr 2011 für die Leistungen des Jahres 2010 ein gemeinsamer Bericht (GWK und ziviler Zoll) erstellt.

- Die einfache Kosten-Leistungsrechnung, wie sie die EZV kennt, erlaubt keine Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen; die PVK anerkennt, dass diese Verknüpfung bei der EZV schwierig ist; trotzdem sollte eine Verbesserung der heutigen Situation angestrebt werden; so könnten die Produktgruppen bzw. Produkte im Leistungsauftrag so formuliert werden, dass sie die wichtigsten Prozesse der EZV an der Grenze abbilden, damit die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen besser möglich wird und eher dem Arbeitsalltag entspricht.

Die EZV muss sich von der Argumentation lösen, dass die Mitarbeitenden an der Grenze zugleich mehrere Aufgaben wahrnehmen müssen und deshalb eine Verknüpfung nicht möglich sei.

- Mit dem aktuellen Steuerungsmodell der EZV ist eine zentrale Voraussetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, nämlich die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen, nicht erfüllt; die Entscheidungsträger auf Ebene Departement und EZV wissen nicht, was die Erfüllung einer Aufgabe kostet und es fehlen ihnen auch Informationen darüber, wie die Höhe des Aufwands den Zielerreichungsgrad beeinflusst; insofern kann eine schlechte Zielerreichung in der Regel auch keine Konsequenzen im Sinne einer Anpassung des Ziels oder einer Anpassung der für die Aufgabenerfüllung vorhandenen Ressourcen haben; faktisch wird die EZV vor allem über die Zuweisung von personellen Ressourcen gesteuert; somit ist die strategische Steuerung der EZV durch das EFD trotz des NPM-/FLAG-Gewandes eine klassische, inputorientierte Steuerung.

In diesen Aussagen liegt so viel Kritik und damit Antrieb zur Veränderung, dass kreative Lösungen gesucht und gefunden werden müssen, um die zentrale Voraussetzung der Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen zu realisieren; die EZV arbeitet seit Jahren mit Wirkungsmodellen und definiert dabei Output, Impact und Outcome; die Tatsache, faktisch nach wie vor inputorientiert zu steuern, muss mit hoher Bearbeitungspriorität angegangen und durch Massnahmen entkräftet werden.

- Die Steuerung durch das Departement erfolgt vor allem über die Ressourcenzuteilung; es nimmt von den Berichten zu den Leistungsaufträgen Kenntnis, leitet im Falle einer Nichterfüllung von Zielen jedoch keine Massnahmen ein.

Die EZV hat sich bisher an dieser Situation nicht gestört; für den Verfasser der Masterarbeit, an der Berichterstattung persönlich beteiligt, wäre eine Rückmeldung des Departements und generell ein Austausch im Bereich der strategischen Steuerung mehr als wünschenswert.

- Weil die Aufgaben der EZV nicht mit den Ressourcen verknüpft sind, führen Sparvorgaben zu keiner Aufgabenverzichtsplanung; im Gegenzug geht auch die Beauftragung mit neuen Aufgaben nicht notwendigerweise mit der Bewilligung zusätzlicher Ressourcen einher; die EZV stellt zwar in der Regel bei neuen Aufgaben Ressourcenbegehren; diese werden aber meistens nicht oder nur zulasten des bestehenden Personalkredits bewilligt (was faktisch einer Ablehnung gleichkommt).

Diese Situation ist aus der Sicht der EZV unbefriedigend und trägt nicht zur Bildung von Transparenz bei; weder die EZV noch das Departement können wissen, wie sich z.B. personelle Kürzungen auf die Einnahmen auswirken; zudem ist es problematisch, dass nicht bewilligte Ressourcenbegehren infolge neuer Aufgaben keine Anpassungen der bestehenden Leistungsaufträge zur Folge haben.

- Es fehlt die Rückmeldung der EZV bzw. des EFD an die Politik, welche Aufgaben mit den vorhandenen Ressourcen erfüllt bzw. welche Ziele bei einer Ressourcenreduktion nicht mehr erfüllt werden können.

Im Kontext parlamentarischer Vorstösse sieht sich die EZV immer wieder mit Ressourcenfragen konfrontiert; ob Sparbegehren gestellt oder Aufstockungen von Ressourcen beantragt werden: in der Regel muss mit Schätzungen argumentiert werden.

- Ressourcensteuerung; diese erfolgt im GWK und im zivilen Bereich zentralisiert; Veränderungen in der Risikolage oder im Aufgabenbereich wirken sich nicht wesentlich auf die Personalzuteilung aus; Sachgüter und Investitionen werden nicht eindeutig dem GWK oder dem zivilen Bereich zugewiesen, da diese oftmals beiden Bereichen der EZV dienen.

Mit einer Produktgruppen-/Produktbildung, welche sich an den betrieblichen Prozessen orientiert, lässt sich diese Situation optimieren bzw. eine Zuordnung, wie sie teils von der Politik gefordert wird, scheint machbar.

Zusammenfassende Schlussfolgerung im Sinne eines Fazits (vgl. S. 52)

Der EZV fehlt ein zentrales Element für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung: Die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen ist weder auf operativer noch auf strategischer Ebene realisiert. Somit ist nicht klar, welche Ressourcen für welche Aufgaben eingesetzt werden und welcher Zusammenhang zwischen Aufwandhöhe und erzielten Ergebnissen besteht. Zudem sind die Vorgaben in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen nicht priorisiert und nicht nachvollziehbar mit den vorhandenen Risikoanalysen verknüpft. Insgesamt erscheint die strategische wie auch die operative Steuerung der EZV als traditionelle Inputsteuerung im NPM-Gewand.

Die EZV muss von der Argumentation abrücken, dass eine Zuweisung von Ressourcen zu Produkten nicht möglich sei, weil das an der Grenze eingesetzte Personal immer für verschiedenste Produkte arbeite. Durch eine entsprechende Produktdefinition, welche die Prozesse an der Grenze abbildet, müssen die Voraussetzungen für die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen geschaffen werden. Dies stellt für die Beteiligten des Projektes LA EZV eine grosse Herausforderung dar.

2.1.2 Relevante Fakten für die EZV

Nachstehend werden relevante Fakten stichwortartig aufgelistet, die bei der Erarbeitung des LA EZV und bei der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S idealerweise berücksichtigt werden.

- Basis des Aufgaben- und Ressourcenmanagements bildet eine **Kosten-/Leistungsrechnung**, welche die Bedürfnisse der Führung abdeckt; das traditionelle Finanz- und Rechnungswesen, im neuen Rechnungsmodell des Bundes abgebildet, muss um die Belange des betrieblichen Rechnungswesens erweitert werden und eine **Gesamtschau der finanziellen Führung** der EZV ist angezeigt;
- **Führungs- und Steuerungskreisläufe** und alle davon betroffenen Aktivitäten müssen in der EZV **einheitlich** ausgestaltet, umgesetzt und angewendet werden;
- die **Aufbauorganisation** der EZV muss auf ihre Verträglichkeit mit dem Aufgaben- und Ressourcenmanagement hin **überprüft** werden;
- **Priorisierungen, Schwerpunktbildungen** und Verzichtsplanningen; vermehrt müssen solche Schritte angewendet werden; ein wesentliches Instrument dabei bildet eine auf den Leistungsauftrag und das Reporting dazu ausgerichtete Risikolage;
- die **Elemente des Leistungsauftrags** sind zu **optimieren** (Abgleich Prozesse und Produkte; präzisere Formulierung von Zielen und Indikatoren und damit bessere Mess- und Überprüfbarkeit; einheitliches und über Jahre vergleichbares Berichtswesen);
- Abkehr von der inputorientierten Steuerung und **Hin zur wirkungsorientierten und leistungsgesteuerten EZV**; Voraussetzung: Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen;
- **Zusammenwirken** "neue Aufgaben - Ressourcenbegehren - Anpassung Leistungsaufträge" optimieren; Bereitstellung von Kennzahlen und Abkehr von der Argumentation mit Schätzungen.

<p>Schlüsselaussage bezogen auf das Aufgaben- und Ressourcenmanagement: Aufgaben und Ressourcen müssen verknüpft werden.</p>
--

2.2 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010

Der Bericht basiert auf dem vorstehend behandelten Bericht der PVK und Anhörungen des ehemaligen Vorstehers des EFD, Bundesrat Hans-Rudolf Merz, sowie des Oberzolldirektors. Er umfasst die Schlussfolgerungen der GPK-S und versteht sich als Ergänzung zur Evaluation der PVK.

Im Bericht werden nachstehende Kritikpunkte genannt:

- die Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells und insbesondere des Leistungsauftrags muss noch verbessert werden;
- die Übertragung von Aufgaben in Produkte stellt einen Mangel dar; es stellt sich die Frage, ob die Produkte anders bzw. zweckmässiger definiert werden müssen (dies als zentrale Voraussetzung, damit den in einem Produkt zusammengefassten Leistungen Ressourcen zugewiesen werden können); Prozesse sollen in einem Produkt abgebildet werden;
- die EZV muss, wie andere Verwaltungsstellen auch, im Rahmen des gesetzlichen Auftrages und vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen Schwerpunkte setzen bzw. vorschlagen; diese sollen auf der politischen Ebene diskutiert und entschieden werden;
- das Reportingsystem in der EZV ist weder effizient noch zweckmässig; die Entwicklung eines informatikgestützten Reportingsystems, das sich auf klare Definitionen der zu messenden Leistungen bzw. klare Produktdefinitionen stützt, ist voranzutreiben.

Die GPK-S gibt Empfehlungen ab. Nachstehend sind diese gekürzt dargestellt, welche einen Bezug zur strategischen und operativen Steuerung der EZV aufweisen:

Empfehlung 1: Überprüfung der Definition der Produkte; damit der Leistungsauftrag nicht nur eine Auflistung der wahrgenommenen Aufgaben im Sine einer Rechenschaftsablage ist, sondern tatsächlich zur Steuerung genutzt werden kann, muss auf eine Verknüpfung von Aufgaben bzw. Produkten/Prozessen und Ressourcen hingearbeitet werden; in diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob und wie die prozessorientierte Aufgabenerfüllung in der Produktdefinition abgebildet werden kann.

Empfehlung 2: Lehren ziehen für ein flächendeckend ergebnisorientiertes Steuerungsmodell Bund; bei der Entwicklung eines neuen, ergebnisorientierten Steuerungsmodells für die gesamte Bundesverwaltung sollen die Erfahrungen mit dem spezifischen Steuerungsmodell der EZV einbezogen und dabei insbesondere Lösungen für eine prozessorientierte Produktdefinition in Dienststellen mit komplexen und vielfältigen Aufgaben erarbeitet werden.

Empfehlung 3: Konsultation durch eine parlamentarische Kommission; es ist zu prüfen, ob die Leistungsaufträge der EZV künftig vom Bundesrat verabschiedet und in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen diskutiert werden sollen; damit soll gewährleistet werden, dass die wesentlichen Ziele und insbesondere die Schwerpunkte der EZV von der Politik festgelegt und breiter abgestützt werden.

Empfehlung 4: **Berichterstattung über ein neues Projekt eines informatikgestützten Reportingsystems;** in einem Bericht sollen die Grundzüge sowie der Zeitplan und die Kosten für ein solches System dargelegt werden.

2.3 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010: Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2011

Nachfolgend wird ausgeführt, welche Auffassungen der Bundesrat bezogen auf die Empfehlungen der GPK-S vertritt und wie er sich vernehmen liess.

Empfehlung 1: **Überprüfung der Definition der Produkte;** die Definition und Weiterentwicklung von Leistungsprodukten ist ein sinnvolles und wichtiges Instrument des Leistungsauftrages; bei der Professionalisierung des Führungsinstrumentariums der EZV hin zu einem periodisch Auskunft über Zielerreichung und Grundlage für die Definition von Korrekturmassnahmen gebenden System stellt die Kostenbetrachtung nur eine Dimension dar; in einem ersten Schritt sollen zunächst die Zweckmässigkeit der gegenwärtig definierten Produkte überprüft und ein integriertes Führungssystem (Leistungsmessung, Controlling) entwickelt werden; Letzteres soll eine durchgängige Steuerung der EZV von der Strategie bis in die Geschäftsprozesse ermöglichen; dabei ist den Entwicklungen von FLAG (bzw. NFB) Rechnung zu tragen (inkl. Einführung der Prozess- und Produktkostenrechnung).

Empfehlung 2: **Lehren ziehen für ein flächendeckend ergebnisorientiertes Steuerungsmodell Bund;** die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Steuerungsmodell für die EZV sollen bei der Weiterentwicklung von FLAG bzw. bei der Erarbeitung eines neuen, ergebnisorientierten Steuerungsmodells (NFB) für die gesamte Bundesverwaltung einbezogen werden; bereits heute wird bei den FLAG-Einheiten darauf geachtet, dass die Produktgruppen und Produkte mit den Prozessen der Leistungserstellung weitgehend übereinstimmen.

Empfehlung 3: **Konsultation durch eine parlamentarische Kommission;** das Anliegen soll im Zusammenhang mit den weiteren Arbeiten zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung (NFB) geprüft werden; in den Vordergrund rücken Instrumente wie der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (mit dem Charakter eines politischen Leistungsauftrages; dem Parlament im Rahmen der Finanzberichterstattung jährlich unterbreitet) sowie jährlich zu erneuernde Leistungskontrakte zwischen Departement und Verwaltungseinheit (mit Entfallen der obligatorischen Konsultation durch Parlamentskommissionen).

Empfehlung 4: **Berichterstattung über ein neues Projekt eines informatikgestützten Reportingsystems;** ein Data Warehouse (DWH) EZV soll Ende 2012 zur Verfügung stehen; dieses bildet nicht nur für das Reporting die Grundlage, sondern wird auch für die Risikoanalyse und die Datenübermittlung an andere Verwaltungseinheiten des Bundes als Basis verwendet; basierend auf dem DWH soll ein Projekt "Integriertes Performance Management (IPM)" gestartet werden; DWH und IPM werden Kosten von rund CHF 6 Mio. verursachen.

Anlässlich der Bundesratssitzung vom 26. Januar 2011 hat der Bundesrat neben der Stellungnahme zuhanden der GPK-S in Erfüllung von drei parlamentarischen Vorstössen einen Bericht über die EZV abgegeben. Dieser Bericht stützt sich im Wesentlichen auf eine von der EZV vorgenommene Standortbestimmung. In diesem Bericht kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der von der EZV ausgewiesene Stellenmehrbedarf für das GWK nachvollziehbar ist, nicht jedoch für den zivilen Zoll. Der Bundesrat wird im Rahmen der Prioritätensetzung und der vorhandenen Mittel der Personalsituation des GWK besondere Beachtung schenken und versuchen, die Lücken zu schliessen. Dieser Bericht wird in der Masterarbeit erwähnt, weil die Schlussfolgerung des Bundesrates ein weiteres Indiz dafür liefert, dass eine prozessorientierte Aufgabendefinition mit Zuordnung der Ressourcen unabdingbar wird, damit der Politik wirkungsvoller aufgezeigt werden kann, welche Massnahmen aufgrund personeller Situationen und Massnahmen (z.B. Prioritätensetzungen und Schwerpunktbildungen) nicht oder nur noch eingeschränkt vorgenommen werden können.

3 Konsequenzen für die EZV aus der Vorlage der Berichte

Durch die Berichterstattung der GPK-S bzw. der bundesrätlichen Stellungnahme ist die EZV in die Pflicht genommen, für die Umsetzung der darin genannten Aussagen zu sorgen. Es gehört zum Selbstverständnis der Führung der EZV bzw. zu deren Kultur, dass insbesondere Hinweise zu konkreten Vorgehensansätzen und zu Terminen und Fristen gemäss den gemachten Angaben umgesetzt werden. Ob und in welcher Form zum Beispiel das Generalsekretariat EFD oder das Sekretariat der GPK ein Controlling der Empfehlungen durchführt, ist nicht bekannt. Eine konkrete Aufforderung, Zwischenschritte auf dem Weg der Umsetzung der Empfehlungen zu melden, besteht nicht. Hingegen setzt die EZV alles daran, die auf verschiedenen Kanälen kommunizierten Umsetzungsschritte fristgerecht einzuhalten bzw. bei sich abzeichnenden Verzögerungen wird gegenüber dem Generalsekretariat EFD Bericht erstattet (konkretes Beispiel: die termingerechte Bereitstellung eines IKT-Systems für das Reporting [Data Warehouse EZV] wird periodischen Fortschrittskontrollen unterzogen).

Die EZV hält sich bereit, übergeordneten Stellen der Verwaltung bzw. der politischen Aufsicht auf deren Anfragen hin zeitgerecht Auskünfte über den Stand der Arbeiten in den verschiedenen Vorhaben zu geben, welche sich in Bearbeitung befinden. Dabei wird der Fokus vor allem auf die Inhalte der bundesrätlichen Stellungnahme zu den Empfehlungen der GPK-S gelegt.

Zu beachten ist, dass die EZV die bundesrätlichen Aussagen zu den Empfehlungen der GPK-S nicht alleine umsetzen kann, sondern teilweise auf das Zusammenwirken mit anderen Verwaltungseinheiten bzw. auf die Verfügbarkeit von EZV-externen Informationen und Ergebnissen angewiesen ist (z.B. aus der Weiterentwicklung des NFB).

Die Tiefe der Umsetzung von Empfehlungen und die zeitlichen Verhältnisse geben der EZV teils einen Spielraum, den sie ausnutzen wird. So ist z.B. die zentrale Aufforderung, dass im Modell der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung Aufgaben und Ressourcen zu verknüpfen sind, als allgemeine Aussage gehalten. Dies ermöglicht ein pragmatisches, schrittweises Vorgehen und eine Annäherung an die Zielerreichung über Zwischenschritte.

B. Weitere Inputs mit Gestaltungsauswirkung für die EZV

Die nachfolgenden Gedanken, einerseits der Literatur entnommen, andererseits in den Unterrichtsblöcken des eMPA-Lehrgangs (Modul 'Performance Management') besonders aufgefallen, sind bei den Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Aufgaben- und Ressourcenmanagement im Allgemeinen und der Erstellung des LA EZV im Besonderen von Bedeutung. Die Aussagen, Inhalte und Thesen sind auf deren Anwendung in der EZV bzw. deren Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

Ein hauptsächlicher Zweck der nachfolgenden Nennung besteht in der Sensibilisierung der Entscheidungsträger in der EZV für die nicht mehr ausser Acht zu lassende Verknüpfung der Aufgaben und Ressourcen. Teils weisen sie auf Chancen hin, die es zu ergreifen gilt, teils machen sie aber auch auf Risiken und Stolpersteine aufmerksam, denen mit der nötigen Vorsicht zu begegnen ist.

Zudem bezweckt die nachfolgende Darstellung die Bereitstellung einer 'second opinion' für die Entscheidungsträger der EZV. Es soll zum Ausdruck gebracht werden, dass insbesondere der Bericht der PVK über die Evaluation der EZV einen wissenschaftlich gestützten Hintergrund hat und zahlreiche Aussagen daraus sich mit ähnlichen oder gleich lautenden Ansichten der Wissenschaft decken.

1 Aus der Literatur

10 Jahre New Public Management in der Schweiz (vgl. Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner 2005)

- erheblich gesteigertes Kostenbewusstsein; sorgfältigerer Umgang mit staatlichen Ressourcen, wozu die Verknüpfung zwischen Leistungen und deren Finanzierung bei sämtlichen Führungsinstrumenten Entscheidendes beigetragen hat (vgl. Seite 36);
- das System FLAG kann zu neuen Bürokratietendenzen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Berichtswesen, führen (vgl. Seite 36);
- Führung mit Leistungsauftrag bewirkt bei den Mitarbeitenden Kosten-, Ziel- und Kundenorientierung anstelle von 'Dienst nach Vorschrift' (vgl. Seite 37).

Public Management (vgl. Thom/Ritz 2008)

- das Parlament sollte angemessen in die Aufgaben- und Finanzplanung einbezogen werden und seinen Einfluss auf die Verwaltungseinheiten über Produktgruppenbudgets und Wirkungsindikatoren, nicht jedoch über die Gestaltung der Leistungsaufträge ausüben (vgl. Seite 32);
- Vision, Mission und Leitbild geben der Organisation und ihren Mitarbeitenden eine Orientierung und tragen zur Fokussierung langfristiger Entwicklungsperspektiven bei (vgl. Seite 61).

Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz (vgl. Lienhard 2005)

- im internationalen Umfeld unterscheiden sich Reformströmungen im Sinne des NPM teilweise erheblich; als Entwicklungslinie und zentrale Merkmale sind jedoch globale Ressourcensteuerung mit Leistungsvorgaben erkennbar (vgl. Seite 20);
- Grundelement der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die Produktdefinition; dabei werden zu erbringende Leistungen und Wirkungen beschrieben und in Produktgruppen zusammengefasst; davon abgeleitet werden Leistungs- und Wirkungsziele und dazugehörige Messgrößen in Form von Indikatoren; schliesslich werden in den Leistungsvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum die zu erreichenden Sollwerte in Form von Standards definiert und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen bzw. Kosten und Erlöse festgelegt (vgl. Seite 379);
- Verwaltungsleistungen können häufig einer bestimmten Adressatengruppe zugeordnet werden (Kundenwohl), letztlich müssen sie aber der Öffentlichkeit in ihrer Gesamtheit dienen (Gemeinwohl); diese Tatsache muss insbesondere bei der Definition der Wirkungsziele berücksichtigt werden (vgl. Seite 380);
- in Leistungsberichten gegenüber übergeordneten Verwaltungsbehörden legen die einzelnen Verwaltungseinheiten Rechenschaft über die Erfüllung bzw. Einhaltung der Zielvorgaben ab, wobei eine Verknüpfung zwischen den erbrachten Leistungen und den Ressourcen erfolgt; das Reporting findet mindestens einmal jährlich statt; mittels IKT unterstützte Managementinformationssysteme erleichtern eine effiziente Datengenerierung und -auswertung (vgl. Seite 383f.);
- Controllingaufgaben werden von Stabsdiensten wahrgenommen, wobei je nach Grösse der Verwaltungseinheiten eigene Controllingdienste zweckmässig sind (vgl. Seite 385).

Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung (vgl. Rieder 2004)

- die Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) ist in der öffentlichen Verwaltung das Hauptinstrument der Betrachtung der Organisationseinheiten und der Produkte (vgl. Seite 27);
- bei der Ausgestaltung einer KLR muss zu Beginn die Zweckfrage beantwortet werden (Führungsunterstützung für die verantwortlichen Führungskräfte versus vollständige Kostenzurechnung für die Bedürfnisse der Politiker) (vgl. Seite 28);
- eine Kosten-/Leistungs-/Erlös-/Ergebnisrechnung (KLEER) ist das Instrument zur Realisierung der Outputorientierung in der Verwaltung; die knappen Mittel müssen ziel- und bedürfnisgerecht eingesetzt werden, damit aus der Verwaltungstätigkeit auch diejenigen Leistungen resultieren, welche die Bürger benötigen (vgl. Seite 33);

- anstelle der inputorientierten Budgetierung nach Aufwandarten tritt eine mengen- und leistungsbezogene Planung von Produkten, Aufträgen und Kostenstellen; dies gibt der Politik die Chance, über von der Verwaltung zu bestellende Produkte zu entscheiden und der Verwaltung die Möglichkeit, sich von der Input-Budgetierung zu entfernen (vgl. Seite 234);
- durch die konsequente Outputorientierung mit der Planung, Bestellung und Erbringung von Dienstleistungen und Produkten bedarf es entsprechender Ansprechpersonen in Form von Produktverantwortlichen (vgl. Seite 235).

New Public Management (vgl. Schedler/Proeller 2006)

- als Grundsatz der neuen Steuerung kann die Ablösung der reinen Inputbetrachtung durch eine Wirkungsorientierung genannt werden; Steuerungsgegenstand sind nicht die Mittel, sondern die Produkte und Leistungen der Verwaltung; für geforderte Leistungen bzw. Wirkungen werden bestimmte finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt (vgl. Seite 132);
- für jedes Produkt sind zwei verschiedene Arten von Zielgruppen zu ermitteln: das jeweils übergeordnete Sachziel (Wirkungsziel) und die dazu anzustrebenden konkreten operativen Ziele (Leistungsziele) für die Betrachtungsperiode; dabei ist zu beachten, dass nicht Ressourcen (das "Wie" der Leistungserstellung), sondern die konkreten Ergebnisse Gegenstand der Zielsetzung sein sollen (vgl. Seite 135f.);
- traditionell geht die öffentliche Verwaltung davon aus, bestimmte Aufgaben durch bestimmte Aktivitäten mit bestimmten Ressourcen (Geld, Personal, Sachmittel, Zeit) zu erfüllen; dabei definiert sich Leistung über Anzahl, Intensität und Qualität der Aktivitäten, die über die Ressourcen gesteuert werden; im Modell des NPM werden die gleichen Aufgaben erfüllt, Betrachtungsgegenstand sind jedoch die Produkte, die von der Verwaltung mit den Ressourcen erstellt werden; mit einem auf dieses Modell ausgerichteten Instrumentarium erhalten Bürgerinnen und Bürger Informationen über den Gegenwert, den sie vom Staat für ihr Geld erhalten (value for money) (vgl. Seite 140);
- weil der Vorgang der Produktdefinition ein für die Verwaltung und Politik ungewohnter Prozess ist, muss er im Wesentlichen von den Betroffenen selbst durchlaufen werden; erst das ständige Rückkoppeln (anzustrebende Wirkung des Aufgabenbereichs vor Augen halten), verbunden mit Verbesserungs- und Lernprozessen, führt zu einer den hohen Anforderungen genügenden Produktpalette (vgl. Seite 145f);
- die heutigen Formen der Berichterstattung, oft geteilt in eine Rechnung und einen Verwaltungsbericht, d.h. getrennt nach Finanzen und Leistungen, müssen überdacht werden; anzustreben ist eine Form, in der jährlich über die Finanzen, Leistungen und Wirkungen integriert berichtet wird (vgl. Seite 154);
- weil auch während der Laufdauer eines Leistungsauftrags gesellschaftspolitische Veränderungen stattfinden, muss es der Politik möglich sein, im Bedarfsfall einzelne fixierte Leistungen auch während des Jahres zu verändern; jeder Wechsel in der Leistungspalette muss jedoch auf seine finanziellen Konsequenzen überprüft und die finanziellen Mittel entsprechend dazu angepasst werden (vgl. Seite 160).

Politik mit Weitblick (vgl. Schedler/Summermatter/Signer 2010)

- in vielen Gemeinwesen wurde die Spezifikation der Budgets verändert; neu wird in Leistungsbudgets (performance budgets) eine Bindung an Leistungskategorien gewählt; mit dieser Verschiebung von den Inputs zu den Outputs soll mehr Transparenz darüber geschaffen werden, welche Leistungen erstellt und Wirkungen erzielt werden und zwar sowohl ex ante (im Voranschlag/Budget) als auch ex post (in der Rechnung); Ausgaben und Leistungsziele werden miteinander verknüpft, womit das Performance-Management eine deutliche Aufwertung erfährt (unter 'Performance' werden die in der öffentlichen Verwaltung erbrachten Leistungen und erzeugten Wirkungen verstanden) (vgl. Seite 11);
- viele Ämter diskutieren ihre Leistungsziele nicht systematisch, d.h. die Zieldiskussion ist ungenügend (vgl. Seite 13);
- auf dem Weg zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan gilt es die verschiedenen Aufgabenbereiche genau zu definieren; eine sorgfältige Definition der Aufgabenbereiche ist nicht nur Grundlage für die Planung, sondern dient auch dazu, mögliche Doppelnennungen von Aufgaben durch zwei oder mehrere Organisationseinheiten zu vermeiden (vgl. Seite 20).

2 Aus Unterrichtsblöcken eMPA

Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um Erkenntnisse aus dem Modul 'Performance Management'. Diese gilt es im Alltag zu berücksichtigen und zu diskutieren. Ihre Nennung kann bei verschiedenen Gelegenheiten nützlich sein. Entweder sind die Inhalte in expliziter oder abgeänderter Form in Handouts vorhanden, oder sie wurden vom Verfasser während des Unterrichts wegen einem besonderen Bezug zur EZV festgehalten.

- im Performance Management kommt eine Denkhaltung in Form eines Regelkreisdenkens zum Ausdruck; nebst der Chance zur kontinuierlichen Verbesserung werden Redeinstrumente bereitgestellt (über Ziele und Erreichtes wird geredet; es werden Gedanken ausgerichtet und Erfahrungen ausgetauscht; es werden Hilfsmittel zur Entscheidungsunterstützung bereitgestellt);
- Ziel des Performance Managements ist die Leistungsmessung von Politiken (Politikvorbereitung, -entscheidung, -umsetzung und -evaluation); diese kann organisationsbezogen erfolgen (und im Kontext mit dem Öffentlichkeitsprinzip zur Vertrauensbildung und Reputationssteigerung beitragen) oder die Leistungen individuumsbezogen messen (Massnahmen im Personalmanagement wie Beurteilungs- und Anreizsysteme);
- Performance Management hat zum Ziel, unterschiedliche Informationen im Zusammenhang zu bewerten und stufengerecht aufzubereiten; nicht alles lässt sich in Zahlen ausdrücken; es muss beurteilt und interpretiert werden (Redeinstrumente);
- Performance Management bietet zahlreiche Chancen; nebst der Ermöglichung von Aussagen zur Effizienz, Effektivität und Produktivität des staatlichen Handelns trägt es zur Qualitätssteigerung und Kundenorientierung öffentlicher Dienste bei; es verändert die Verwaltungskultur und bricht Tabus;

-
- Leistungen können mit Kosten in Verbindung gebracht werden, Wirkungen nicht; Schlussfolgerung: wirkungsorientierte, leistungsgesteuerte Verwaltung;
 - die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung müssen in den Führungsprozess eingebaut werden;
 - der Aufwand für die Erarbeitung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans lohnt sich, weil er die Strategiefähigkeit von Regierung, Parlament und Verwaltung steigert (im Unterschied zum Budget mit der 1-Jahressicht gibt der IAFP eine dynamisch-rollende 4-Jahressicht);
 - in den Medien besteht auch gegenüber dem staatlichen Handeln eine Boulevardisierungstendenz; die Medien wollen die Blackbox Staat durchbrechen und erfahren, mit welchen Steuermitteln welche Aufgaben erledigt werden (value for money!);
 - die öffentliche Verwaltung kann sich vergleichen mit der Privatwirtschaft und entsprechende Managementinstrumente anwenden; betriebswirtschaftliches Denken und Verhalten spielt zunehmend eine Rolle;
 - ohne lang- und mittelfristigen Rahmen ist Politik zu Inkrementalismus und reaktivem Verhalten gezwungen; die Wirkungsorientierung lässt sich nur auf lange und mittlere Frist wirksam umsetzen;
 - Führungsgremien müssen das Ziel verfolgen, Zeit zu schaffen für (strategische) Diskussionen und Entscheidungsfindungen; die Behandlung von Schwerpunktthemen gehört an den Anfang von Sitzungen;
 - Jahresberichte stellen Ausweise der Leistungserbringung dar;
 - Controlling passiert, wenn Manager und Controller zusammenarbeiten (entscheiden, definieren, festlegen, steuern, regeln, etc.); Führungskräfte müssen Controlling betreiben (zu erreichende Ziele, Zielhöhen und Pläne festlegen sowie Verantwortungsübernahme für das erreichte Resultat); werden Controller eingesetzt, müssen Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortlichkeiten geregelt werden und die Führungspersonen müssen sagen, was sie von den Controllern erwarten;
 - niemals blind Instrumente einführen; zuerst festlegen wie gesteuert werden soll, welche Informationen dazu benötigt werden und wer was macht;
 - im Public Management-Modell ist die Verwaltung in Politik, Märkte und Gesellschaft eingebettet; die Strategie der Verwaltung ist dabei auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse auszurichten.

3 Neue Verwaltungsführung im Kanton Bern

Aus Erfahrungen lässt sich lernen (Abbau der Null-Fehler-Kultur hin zur 'learning organisation'). Deshalb wird nachstehend eine Mitteilung des Medienzentrums des Kantons Bern vom 5. Juli 2011 zur Evaluation der neuen Verwaltungsführung (NEF) im Kanton Bern erläutert.

- die im Jahr 2005 eingeführte NEF hat die Hauptzielsetzung einer ausschliesslichen Steuerung der staatlichen Aufgaben und Leistungen über Leistungs- und Wirkungsziele nicht erfüllt; dies trotz Gliederung der staatlichen Aufgaben in Produkte und Produktgruppen, der Verknüpfung der staatlichen Leistungen mit den Finanzen sowie der Einführung einer Betriebsbuchhaltung; Steuerungsimpulse von Parlament und Regierung sollten nicht mehr primär über die Zuteilung von Ressourcen, sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen;
- Fakt ist, dass politische Steuerungsimpulse nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien erfolgen; die finanzielle Steuerung findet primär über bestehende aggregierte Grössen im kantonalen Haushalt (Saldo laufende Rechnung, Nettoinvestitionen, Personalaufwand, Sachaufwand, etc.) statt;
- NEF wird von den Befragten in seiner Grundkonzeption als zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag kaum anwendbar erachtet; die angestrebte Trennung zwischen operativer und strategischer Steuerung ist nicht umsetzbar; das Parlament gibt sich mit der Strategiedefinition allein nicht zufrieden, sondern will auch operativ auf den Aufgabenvollzug Einfluss nehmen;
- positiver Aspekt von NEF ist die Gliederung der staatlichen Leistungen in Produkte und Produktgruppen sowie die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen; damit erfolgte ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns; zudem stehen im Vergleich zum traditionellen Führungssystem mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung (ob diese genutzt werden, ist eine andere Frage);
- die Kantonsregierung hat von diesen Ergebnissen Kenntnis genommen; sie setzt für die weiteren Arbeiten eine Projektorganisation ein; weder eine aufwendige Weiterentwicklung noch eine Rückkehr zum alten System stellt eine sinnvolle Option dar; es geht darum, die Schwachpunkte von NEF mit verhältnismässigem Aufwand zu beheben und das System zu optimieren bzw. zu vereinfachen.

C. Umfeld für die Umsetzung in der EZV

Damit eine Umsetzung des erkannten Optimierungspotenzials im Aufgaben- und Ressourcenmanagement möglich wird, muss das Umfeld der EZV durchleuchtet werden und ein gemeinsames Verständnis bei den Entscheidungsträgern (Geschäftsleitung EZV) erzielt werden. Dabei muss stets als leuchtende Marke vor Augen geführt werden, dass die Erstellung eines gemeinsamen Leistungsauftrages im Zentrum steht und mittels dieses Instruments die nächste Etappe auf dem Weg der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung erreicht werden soll. Die nachstehenden Ausführungen zeigen auf, welche Einflussfaktoren auf das Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV einwirken bzw. welche Themenfülle zu beachten ist, damit das erkannte Optimierungspotenzial ausgeschöpft werden kann.

- Projekt LA EZV; mit diesem Auftrag hat der Oberzolldirektor signalisiert, dass für ihn die termingerechte Bereitstellung eines gemeinsamen Leistungsauftrages für die gesamte EZV per nächster Leistungsauftragsperiode allerhöchste Bedeutung und Priorität hat;
- parlamentarische Vorstösse; Referenzbeispiel: mit dem Bericht des Bundesrates über die EZV vom 26. Januar 2011 wird ein Postulat abgeschrieben; darin werden zahlreiche Ressourcenfragen (insbesondere Personalbestände) behandelt, welche von der Politik kontrovers diskutiert werden (die Sicherheit ruft nach einer Erhöhung des Stellenbestandes der EZV; die Sparbemühungen wollen der EZV weniger Mittel und damit geringere Personalkredite zuweisen);
- im Rahmen der Arbeiten über die Regierungs- und Verwaltungsreform ist die EZV immer wieder Gegenstand der Diskussion; dabei wird insbesondere die organisatorische Zuordnung des GWK zur EZV in Frage gestellt; eine allfällige Loslösung hätte weitgehende Folgen auf das Aufgaben- und Ressourcenmanagement und eine Neudefinition des Wirkungsmodells der EZV sowie der Wirkungs- und Leistungsziele inkl. einer davon abhängigen Mittelzuweisung wäre unabdingbar; zum Zeitpunkt der Erstellung der Masterarbeit ist es für den Bundesrat unbestritten, dass das GWK in der EZV seine richtige organisatorische Eingliederung hat;
- Neues Führungsmodell Bund (NFB); die Entwicklungen in diesem Bereich müssen permanent verfolgt und sich daraus ergebende Auswirkungen für die EZV rechtzeitig berücksichtigt werden; ob die angestrebte Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen erst mit dem sich aus dem NFB ergebenden Instrument des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans erfolgen kann und ob der Leistungskontrakt zwischen dem GS EFD und der EZV dazu führt, dass das Parlament bereit ist, auf eine weitergehende Mitbestimmung zu verzichten, ist offen;

- eine Reorganisation der OZD mit möglichen Auswirkungen auf die Organisationsform der gesamten EZV sowie die dabei angestrebte Einführung eines Prozessmanagements werden Umstände generieren, die im Aufgaben- und Ressourcenmanagement zu berücksichtigen sind; dabei ist zu beachten, dass sich die Entwicklung des LA EZV und die Reorganisation der OZD gegenseitig beeinflussen, wobei offen bleibt, welcher Einfluss zu welchem Zeitpunkt dominiert; diese Konstellation ergibt sich auch in anderen Einflussbereichen; mit den sich daraus ergebenden Unsicherheiten ist umzugehen;
- zahlreiche Themenfelder, von der Geschäftsleitung erkannt und nach heutigem Planungsstand zusammen mit der Reorganisation OZD zu bearbeiten, haben Auswirkungen auf das Aufgaben- und Ressourcenmanagement; Beispiele: Prozess-, Risiko- und Business Continuity-Management;
- IKT-Programme und -Projekte; die zu erarbeitenden Lösungen sollen die Anforderungen des Aufgaben- und Ressourcenmanagements abdecken und deren Zielerreichung bewirken; trotz Sensibilisierung aller Stakeholder, wonach die IKT nicht die Prozesse und die Arbeitspakete bestimmen soll, sondern umgekehrt, kann der teils massgebliche Einfluss bestehender IKT-Systeme auf die Ausgestaltung von Arbeitsabläufen nicht vermieden werden; mehrere zeitgleich laufende IKT-Projekte (Data Warehouse EZV, Integriertes Performance Management, Applikation Zollkontrollen) sowie ein sehr umfassendes Programm (Führungsunterstützung und Einsatzleitsystem) müssen sehr gut koordiniert und auf ihren nutzbringenden (und nicht Konfusion stiftenden) Effekt hin ausgerichtet werden; kommt hinzu, dass der für die Projektbearbeitung zu erbringende Aufwand bisher kaum Niederschlag im Leistungsauftrag gefunden hat und somit auch die dafür eingesetzten Ressourcen (Personal, Sachmittel) zu wenig prominent zur Kenntnis gebracht werden können;
- zahlreiche internationale Entwicklungen generieren einen vermehrten Aufwand; dadurch müssen sie im Aufgaben- und Ressourcenmanagement berücksichtigt werden und zwar sowohl aus der Sicht der dafür erforderlichen Ressourcen für die Vorbereitung und spätere Anwendung von Aufgaben als auch bezüglich ihrer Einflüsse auf weitere Aspekte (Beispiel: der Abschluss von Freihandelsabkommen kann technische Unterstützungen im Land des Vertragspartners nach sich ziehen; diese müssen mittels der Durchführung entsprechender Missionen wahrgenommen werden; gebunden werden dabei finanzielle und personelle Mittel); das Spannungsfeld "Vereinfachungen für die Wirtschaft" - "Compliance" (im Sinne von Einhaltung der zahlreichen rechtlichen Grundlagen) - "Enforcement" (im Sinne der Durchsetzung der Vollzugsaufgaben) ist sowohl national als auch international stets im Gleichgewicht zu halten.

1 Zielsetzungen

In den Führungsdokumenten der EZV (Vision, Leitbild, Geschäftsordnung OZD) ist das Aufgaben- und Ressourcenmanagement nicht explizit als Bereich definiert, den es aufgrund definierter Zielsetzungen zu optimieren gilt. Auch ein Hinweis auf Umsetzung von Empfehlungen aus dem Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle oder aus dem Bericht der GPK-S und der bundesrätlichen Stellungnahme ist nicht vorhanden. Es gehört zur Kultur der EZV, dass anstelle einer weit reichenden Umschreibung der Thematik zahlreiche Mosaiksteine dazu beitragen sollen, das Optimierungspotenzial auszuschöpfen.

In den Zielsetzungen der EZV für die nächsten zwei Jahre, die jeweils von der Geschäftsleitung im August mit Fokus auf den Herbst angepasst werden und die in den Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen definierten Leistungsziele ergänzen, ist erwähnt, dass für die nächste Leistungsauftragsperiode 2013-2016 ein gemeinsamer Leistungsauftrag erarbeitet wird. Es ist ausdrücklich vermerkt, dass das GWK und der zivile Zoll auf allen Ebenen und in allen Bereichen verstärkt zusammenarbeiten. Im gleichen Führungsdokument findet sich eine Zielsetzung zur Reorganisation der OZD.

Die Kader der EZV sind in den vergangenen Jahren sowohl auf der Ebene der Personalbeurteilung (Definition von Leistungs- und Verhaltenszielen in den Zielvereinbarungen) als auch im Umfeld zahlreicher Projekte oft mit der Aufgabe konfrontiert, Ziele zu setzen und später auch deren Umsetzung zu überprüfen.

Für das Projekt LA EZV sind die Ziele im Projektauftrag formuliert worden. Dabei kommt bei der Definition von Rahmenbedingungen und weiteren zu beachtenden Einflussfaktoren zum Ausdruck, dass die EZV Erkenntnisse aus dem GPK-Bericht sowie der Stellungnahme des Bundesrates einbeziehen will.

2 Notwendige Strukturen und Prozesse

Die Erarbeitung eines gemeinsamen Leistungsauftrages und insbesondere die Umsetzung der damit zusammenhängenden Arbeiten bedingen die Anpassung vorhandener Strukturen und die Harmonisierung unterschiedlicher Prozesse. Im aktuellen System sind im GWK und beim zivilen Zoll sowohl die betrauten Gremien als auch die Art und Weise der Erarbeitung der Führungsinstrumente sehr unterschiedlich. Eine erste Annäherung ist durch die Einsitznahme der Stabschefin des Kommandos Grenzwachtkorps in die Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich erfolgt. Weiter wurde für das Berichtsjahr 2010 anfangs 2011 erstmals eine gemeinsame Berichterstattung gegenüber dem GS EFD erarbeitet.

Im Projekt LA EZV müssen die erforderlichen Strukturen und Prozesse zur zweckmässigen Bearbeitung aller mit dem LA EZV zusammenhängenden Aktivitäten geschaffen werden. Dabei werden auch die Themenfelder der Reorganisation OZD tangiert und es wird der GL EZV obliegen, je nach Arbeitsfortschritt aus der Optik des Projektes LA EZV oder der Reorganisation OZD (Projektbearbeitung voraussichtlich ab Sommer 2012) zu entscheiden und dabei die Gesamtinteressen im Auge zu behalten.

Die im Rahmen des eMPA 2009-2011 erstellte Projektarbeit zur Zweckmässigkeit eines gemeinsamen LA EZV (vgl. Kobel 2010, S. 28 ff.) zeigt auf, dass an der Machbarkeit gezweifelt wird, wenn nicht mit der vollständig neuen Definition von Wirkungs- und Leistungszielen auch die mit der Bewirtschaftung des Systems betrauten Gremien neu definiert werden.

Inwieweit der LA EZV und das ihm zugrunde liegende Bewirtschaftungssystem allenfalls sogar Anpassungen in der Aufbauorganisation der EZV im Sinne einer Harmonisierung der Strukturen des GWK und des zivilen Zolls bedingen, werden ebenfalls die Projektarbeiten im Projekt LA EZV und die Themenfelderbehandlung im Hinblick auf die Reorganisation der OZD aufzeigen. Konkret denkt der Verfasser der Masterarbeit an eine räumliche und zahlenmässige Angleichung der Grenzwachregionen und Zollkreise sowie an die Bezeichnung eines Chefs des zivilen Zolls auf der Oberzolldirektion (analog dem Kommandant des Grenzwachkorps).

Im Kontext der zu erstellenden bzw. zu harmonisierenden Prozesse ist zu beachten, dass ein einheitliches Prozess-Management in allen seinen Facetten (inkl. IKT-Werkzeug) in der EZV bisher fehlt.

Praxisfenster (das empfindet der Verfasser)

Der Bericht über die Evaluation der EZV durch die parlamentarische Verwaltungskontrolle und der Bericht der GPK-S haben einen grossen Veränderungsprozess ausgelöst bzw. vielen schlummernden Ideen und Gedankenansätzen zum Durchbruch verholfen. Die grosse Herausforderung besteht im Behalten des Überblicks und der Gabe, stets die richtigen Stakeholder zum richtigen Zeitpunkt zu Beteiligten zu machen. Dabei wirken viele interne Kräfte in Kombination mit EZV-externen Einflussfaktoren, deren Beeinflussungsgrad unterschiedlich ist. Mittels schrittweisem, pragmatischem Vorgehen wird es gelingen, die EZV als moderne Verwaltung mit Zukunft im Finanzdepartement zu positionieren und der in vielen Köpfen noch zu sehr verankerten Zweiteilung der Verwaltung in das GWK und den zivilen Zoll Einhalt zu gebieten.

Wohl sind viele anspruchsvolle Vorhaben in der EZV zeitgleich im Gang, aber ein Schwergewicht wird von der Geschäftsleitung auf der Bereitstellung eines gemeinsamen Leistungsauftrags gelegt. Damit wird einer Forderung nachgekommen, nämlich der Priorisierung und Schwerpunktbildung. Die Durchsetzung dieser Massnahme gegen aussen stellt eine weitere grosse Herausforderung dar bzw. immer wieder sieht sich die EZV neuen Aufträgen, z.B. des GS EFD, gegenüber, deren Bearbeitung bis zur Unterzeichnung des Leistungsauftrags zurückgestellt werden muss.

Im gesamten Gebiet des Aufgaben- und Ressourcenmanagements besteht solange Optimierungspotenzial als sich in der EZV bei der Nennung einer Aufgabe mehr als eine Organisation verantwortlich fühlt (bzw. in diesem Fall dann eben gar niemand).

III Leistungsauftrag EZV

A. Auftrag der Geschäftsleitung EZV

1 Projekt LA EZV

Die Geschäftsleitung der EZV hat sich im Februar 2011 nach Konsultation der Projektarbeit zur Führung der EZV mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag (vgl. Kobel, 2010) und zwecks Realisierung der im Bericht der GPK-S geforderten Verknüpfung der Aufgaben und Ressourcen entschieden, dass die EZV ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013-2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag für das Grenzwachtkorps und den zivilen Zoll, die EZV, geführt werden soll. Sie hat die Stabsabteilung der OZD beauftragt, bis im Mai 2011 eine entsprechende Vorgehensplanung zu erstellen.

1.1 Vorgehensplanung

Der Verfasser der Masterarbeit hat dem Leiter der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich vorgeschlagen, dass der Auftrag zur Erarbeitung einer Vorgehensplanung direkt mit der Definition eines Projektantrages erfüllt wird. Zusammen mit den beiden Hauptverantwortlichen des Kommandos GWK für den bisherigen LA GWK wurde dieser Projektantrag erstellt und an der Sitzung der Geschäftsleitung der EZV im Mai 2011 mit geringfügigen Anpassungen als Projektauftrag verabschiedet. Die von der GL EZV vordringlich verlangte Vorgehensplanung wurde insbesondere mit der Darstellung der terminlichen Situation sowie einem Vorschlag für die Einsetzung einer Projektorganisation bereitgestellt.

1.2 Projektauftrag

Die Wichtigkeit und Relevanz wird mit der Unterzeichnung des Projektauftrages durch den Oberzolldirektor zum Ausdruck gebracht. Die Projektorganisation hat alle Aktivitäten auf die Zielerreichung auszurichten und sicherzustellen, dass der Leistungsauftrag EZV vom Grenzwachtkorps und vom zivilen Zoll mit allen nachfolgenden Instrumenten per 1. Januar 2013 angewendet werden kann.

Im Anhang 2 ist der Projektauftrag für das Projekt LA EZV aufgeführt.

1.2.1 Aktivitäten des Projektteams

Mit der Projektleitung hat der Oberzolldirektor seinen Stellvertreter beauftragt. Unter dessen Leitung haben je fünf Mitarbeitende des zivilen Zolls und des GWK die Arbeit aufgenommen und sich dabei schwergewichtig mit folgenden Themen beschäftigt:

- Projektmanagement (inkl. Termin- und Aktivitätenplanung);
- Schaffung eines gemeinsamen Projektverständnisses durch gemeinsame Analyse des Projektauftrages;
- Kontextklärung gegenüber dem NFB (Fragerunde mit Vertretern der Eidg. Finanzverwaltung);

- Sammeln von nutzbringenden Informationen und Dokumenten (z.B. aktuelle Leistungsaufträge anderer Verwaltungseinheiten) und Teilnahme an Veranstaltungen mit Bezug zum Projekt (z.B. Netzwerk LEWICO);
- Erarbeitung Wirkungsmodell.

Das Projektteam ist sich der Bedeutung der Elemente "Vision", "Leitbild" und "Strategie" als Eckpfeiler für die Ausgestaltung des Leistungsauftrages bewusst. Während eine Vision und ein Leitbild in der EZV vorhanden sind, fehlt eine Gesamtstrategie.

Für den Verfasser bietet sich im Projekt die Gelegenheit, die reflektierten Inhalte der vorliegenden Masterarbeit einzubringen und aktiv bei der Gestaltung der Elemente des Leistungsauftrages mitzuwirken. Aufgrund seiner Linienfunktion (Stellvertreter des Projektleiters) und der damit verbundenen engen Zusammenarbeit mit dem Projektleiter ist er massgeblich an den Arbeiten des Projektmanagements beteiligt.

1.2.2 Aktivitäten weiterer Projektgremien

Die Mitwirkung der weiteren Gremien der Projektorganisation (Projektausschuss [Geschäftsleitung EZV], Begleitgremien [Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich, Geschäftsleitung GWK]) hat sich bisher auf die Kenntnisnahme der Aktivitäten des Projektteams sowie auf die kritische Würdigung des erarbeiteten Wirkungsmodells beschränkt.

Das Projektteam wird während der gesamten Projektdauer darauf achten, dass diese Gremien gut eingebunden sind. Ihnen kommt sowohl in der Projektphase als auch in den anschliessenden Leistungsauftragsperioden die Funktion von Promotoren zu.

Der ausgewogenen Berücksichtigung von Elementen des GWK und des zivilen Zolls kommt eine psychologische Bedeutung zu (Interessen, Themen, Bereiche, Aufgaben, Organisationseinheiten, Akteure).

1.2.3 Kaderseminar Nottwil - Dezember 2011

Es gehört zur Kultur der EZV, bei Vorhaben und Projekten, die einen hohen Bezug zur Arbeit im Betrieb haben und mehr oder weniger alle Mitarbeitende des GWK und des zivilen Zolls betreffen, frühzeitig Kaderanlässe durchzuführen.

Das Projektteam hat dem Auftraggeber bereits nach seiner ersten Sitzung im Juni 2011 vorgeschlagen, im Rahmen eines Kaderseminars über das Projekt LA EZV zu informieren und den Kadern die Gelegenheit zu geben, sich zum Projekt im Allgemeinen und den ersten Arbeitsergebnissen im Besonderen zu äussern. Der Oberzolldirektor hat dem Vorschlag zugestimmt und die Teilnehmergrenze auf 100 Mitarbeitende festgesetzt. Nebst den Mitgliedern der Geschäftsleitung EZV und GWK werden Kaderangehörige der Grenzwachregionenkommandi sowie der Zollkreisdirektionen teilnehmen. Auch die Leiter der zivilen Zollstellen sowie Postenchefs der Grenzwaache sind zur Teilnahme eingeladen. Der für die EZV zuständige Referent des GS EFD sowie Vertreter der Personalverbände runden die Teilnehmerschaft ab.

An den beiden Seminartagen werden folgende Inhalte behandelt:

- Vorstellung Projekt LA EZV (Stand, weiteres geplantes Vorgehen);
- Kontext zu anderen Vorhaben (Reorganisation OZD, NFB, Optimierung Steuerung EFD);
- Vorstellung erster Entwurf LA EZV (inkl. Erläuterung Wirkungsmodell);
- Gruppenarbeiten, Plenumspräsentationen (Zweckmässigkeit, Nachvollziehbarkeit der Elemente des LA EZV);
- Information über laufende und geplante IKT-Projekte mit Bezug zum LA EZV;
- Vision - Leitbild - Strategie: Sammlung von Ideen und Elementen als Basis für ein GL-Strategiefindungsseminar im Jahr 2012.

Neben dem zweitägigen Kaderseminar vom Dezember 2011 sieht das Projektteam die Durchführung eines Tagesanlasses vor, an dem ein noch grösserer Kreis von Mitarbeitenden des GWK und des zivilen Zolls informiert werden soll (voraussichtliche Durchführung im Frühjahr 2012).

Diese Kaderanlässe verfolgen alle den gleichen Zweck: dem LA EZV und weiteren damit zusammenhängenden Führungsinstrumenten zur guten Verankerung zu verhelfen.

2 Reflexion des bisherigen Projektverlaufs

Die Termin- und Aktivitätenplanung inkl. der getroffenen und geplanten Massnahmen ist geeignet, um den gemeinsamen Leistungsauftrag im Hinblick auf die Leistungsauftragsperiode 2013-2016 zu realisieren. Die eingesetzte Projektorganisation bewährt sich. Das Projektteam erarbeitet die Elemente des LA EZV und die Begleitgremien würdigen diese kritisch. Der Projektausschuss nimmt periodisch von den Ergebnissen Kenntnis und bestätigt die Marschrichtung. Das Projekt ist auf Kurs und eine Zielabweichung besteht nicht.

Der Verfasser nimmt nachstehend eine subjektive Risikobeurteilung vor. Dabei werden Risikobereiche genannt und eine Erläuterung dazu abgegeben. Auf eine systematische Bewertung (Eintretenswahrscheinlichkeiten, Auswirkungen, Massnahmen) wird verzichtet.

- die **Termine sind knapp** und zeitliche Reserven bestehen nicht;
 - der Projektleiter und der Projektauftraggeber haben vereinbart, dass die Zielsetzung, ein LA EZV ab 1.1.2013, höchste Priorität hat und die Arbeiten in der zeitlich möglichen Tiefe erledigt werden; im Projektmanagement wird den Zeitverhältnissen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt;
 - die Möglichkeit, die aktuellen Leistungsaufträge zu verlängern, und damit mehr Zeit zu gewinnen um die Projekthinhalte noch breiter abzustützen und verlässlichere Informationen aus externen Vorhaben einzubeziehen, wurde nicht in Erwägung gezogen; externe Vorhaben wie das NFB oder der plötzliche Wille des GS EFD, die Steuerung gezielt zu optimieren, können zu projektverzögernden Auflagen führen; es ist überdies damit zu rechnen, dass im Verlauf der Projektdauer weitere Einflüsse in Erscheinung treten, von denen zur Zeit noch nichts bekannt ist.
- **Gesamtstrategie EZV fehlt;**
 - die dem Projekt vorangehende Definition einer Gesamtstrategie für die EZV hätte den Projektarbeiten zu einem Fundament verholfen, das auch zur permanenten Reflexion der Elemente des LA EZV bezogen auf seine Strategieverträglichkeit beigetragen hätte; der eigentlich verkehrte Ablauf (Gesamtstrategie wird erst im Verlauf des Projektes LA EZV und nach Erarbeitung wichtiger Elemente [Wirkungsmodell, Produktgruppen, Produkte, Wirkungs- und Leistungsziele] erarbeitet) im Vorgehen ist den Entscheidungsverantwortlichen bewusst;
 - die zu einer Gesamtstrategie EZV gehörenden Elemente sind den Mitgliedern des Projektteams bekannt; sie verfügen über sehr gute Kenntnisse der EZV.
- **Einbezug Stakeholder;**
 - im Projektteam ist die Geschäftsleitung EZV mit zwei Mitgliedern vertreten; es wäre wünschenswert, wenn sich die gesamte GL EZV vermehrt am kreativen Prozess (Definition Produktgruppen, Produkte, Wirkungs- und Leistungsziele, Indikatoren und Standards, etc.) beteiligen würde.

Das Projektteam verfolgt beharrlich die Zielsetzung, per anfangs 2013 einen Leistungsauftrag EZV anzuwenden. Dabei ist es sich bewusst, dass ein solcher bereits im Mai 2012 vorliegen muss, damit anschliessend mit dessen Umsetzung, d.h. mit der Bereitstellung von Leistungsvereinbarungen und allen mit dem System des Leistungsauftrags zusammenhängenden Bereichen (Reporting, Controlling, Berichterstattung) sowie der Einsetzung der notwendigen Strukturen (Aufbauorganisation) begonnen werden kann.

B. Erarbeitung Leistungsauftrag

Als Basis und Ideengeber für die Erarbeitung des LA EZV zieht das Projektteam zahlreiche bestehende Dokumente bei. Dabei handelt es sich um:

- Vision;
- Leitbild;
- Teilstrategien;
- Zweijahreszielsetzungen;
- Geschäftsordnung OZD;
- bisherige Leistungsaufträge GWK und Zivilbereich der EZV;
- Leistungsaufträge anderer Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung.

Alle Projektteammitglieder bringen zudem weitere Grundlagen aus ihrem jeweiligen Wirkungsbereich ein. Augenscheinlich ist die Tatsache, dass ein Element fehlt: die Gesamtstrategie der EZV. Dies rührt daher, dass eine solche nicht besteht.

1 Wirkungsmodell

"Welche Wirkung hat die EZV zu erzielen?"

Diese zentrale Fragestellung hat sich das Projektteam gestellt und zwar möglichst losgelöst von den bestehenden Wirkungsmodellen der aktuellen Leistungsaufträge. Geleitet vom Raster der Wirkungsmodelle aus dem FLAG-Standard, ohne Anzeichen, wonach im NFB ein grundsätzlich anderes Vorgehen empfohlen wird und in Anlehnung an Gespräche mit dem stellvertretenden Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, der auf die zentrale Bedeutung des Wirkungsmodells nach bisherigem Standard hinwies, hat das Projektteam die Wirkungsmodelle nach den Bereichen "Ziele", "Vollzug", "Output", "Impact" und "Outcome" erarbeitet. Vorgängig wurde gemeinsam diskutiert und festgelegt, welche Geschäftsfelder, im weiteren Projektverlauf voraussichtlich Produktgruppen darstellend, zu definieren sind und dies stets im Kontext der verstärkten Zusammenarbeit zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll. Dies ergab folgende vier Bereiche:

- Fiskalität;
- Wirtschaft;
- Sicherheit und Migration;
- Umwelt und Gesundheit.

Die Erarbeitung der Wirkungsmodelle hat das Projektteam während mehrerer Sitzungen beschäftigt und die Begleitgremien diskutieren diese ebenfalls intensiv. Dabei beurteilen sie insbesondere die Zweckmässigkeit und die Nachvollziehbarkeit.

Entwurf Wirkungsmodell: siehe Anhang 4.

2 Produktgruppen, Produkte

Die Definition der Produktgruppen und der Produkte und die folgende Herleitung von Wirkungs- und Leistungszielen stellt eine Herausforderung auf dem Weg zum LA EZV dar. Mit den Wirkungsmodellen ist eine gute Basis gelegt und die Geschäftsfelder werden als Produktgruppen vorgeschlagen.

Die Definition des Begriffs "Produktgruppe", wonach damit diejenigen Produkte zusammengefasst werden, die innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden und in überblickbarer Anzahl einen gesamten Aufgabenbereich abdecken (vgl. Schedler/Proeller 2006, S. 148), scheint mit der aus den Wirkungsmodellen abgeleiteten Produktgruppenbildung gut umgesetzt. Trotzdem wird sich das Projektteam weiter mit der Bildung von Produktgruppen und Produkten befassen. Als Alternative zur Gliederung aus den Wirkungsmodellen ("Fiskalität", "Wirtschaft", "Sicherheit und Migration", "Umwelt und Gesundheit") sind prozessorientierte Produktgruppen denkbar ("Einfuhr", "Ausfuhr", "Transit").

Sind die Produktgruppen festgelegt, werden darauf basierend die Produkte bezeichnet. Gemäss Definition handelt es sich bei den Produkten um die kleinste selbständige Leistungs- und Dienstleistungseinheit, die von Kunden genutzt werden kann. Dabei gilt eine Leistungseinheit als selbständig, wenn sie ohne Bezug einer weiteren Leistung einen Nutzen stiftet (vgl. Schedler/Proeller 2006, S. 141). Bei den Produkten der EZV handelt es sich vornehmlich um Dienstleistungen, die erbracht werden. Die Produkte entstehen an unterschiedlichen Orten und für ihre Produktion sind in der Regel unterschiedlich viele Ressourcen einzusetzen. Ebenso hängen die zu erstellenden Produkte direkt mit dem Kundenverhalten zusammen.

Während die Produktgruppen- und Produktbildung und auch die Ableitung von Wirkungs- und Leistungszielen mit Standards und Indikatoren nach eingehender Diskussion und der bewertenden Bildung von Alternativen festgelegt werden kann, bleibt die Zuordnung der Ressourcen und damit die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen die grosse Knacknuss. Ein erster Schritt wird wohl darin bestehen, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen auf die gebildeten Produktgruppen aufgeteilt werden und im Rahmen des Reportings bzw. des Controllings beurteilt werden kann, ob allenfalls Ressourcenverschiebungen notwendig sind oder ob die getätigte Zuteilung die tatsächlichen Aufgaben und Leistungen betrifft.

Nebst den kundenorientierten Wirkungen und Leistungen sollen in einem System des Aufgaben- und Ressourcenmanagements mit Leistungsauftrag und darin definierten Aufgaben und verknüpften Ressourcen auch die zahlreichen von der Verwaltung zu bearbeitenden Projekte einen angemessenen Niederschlag finden. Dies deshalb, weil damit für die Verwaltungstätigkeit wichtige Leistungen erbracht werden und weil der Ressourcenbedarf dafür erheblich ist.

3 Weitere wichtige Ergebnisse

Der Projektauftrag LA EZV verpflichtet die Projektorganisation nicht nur zur zeitgerechten Bereitstellung eines LA EZV, sondern auch die weiteren mit der Bewirtschaftung des Systems zusammenhängenden Instrumente sind zu erarbeiten.

Damit sich das Projektteam über

- zu erstellende **Leistungsvereinbarungen** (sie konkretisieren den Leistungsauftrag und werden für ein Jahr abgeschlossen),
- das notwendige **Reporting** (Bereitstellung von Kennzahlen zum Zielerreichungsgrad der Leistungsziele; Basis: IKT-Instrumente),
- die **Berichterstattung** (Leistungsberichte zuhanden des GS EFD),
- und das anzuwendende **Controlling** (Steuerung durch gezielte Massnahmen zwecks Zielerreichung)

austauschen und entsprechende Anträge formulieren kann, müssen allenfalls aufbauorganisatorische Entscheide getroffen werden. Nebst den bisherigen separaten Leistungsaufträgen werden auch die Führung mit den jährlichen Leistungsvereinbarungen und die Art und Weise des Reportings und des Controllings im GWK und beim zivilen Zoll unterschiedlich gehandhabt. Einzig bei der Berichterstattung ist eine erste Annäherung erfolgt.

Als weiteres wichtiges Ergebnis mit Auswirkung auf die Aufbauorganisation gilt es festzulegen, mit welcher Organisationsform das Gesamtsystem, das eigentliche Aufgaben- und Ressourcenmanagement, bearbeitet werden soll. Weder die heutige Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich noch die Linienorgane im Stabsdienst des Kommando GWK sind in der jetzigen Zusammensetzung in der Lage, der umfangreichen und voraussichtlich mit dem neuen Führungsmodell und den Optimierungsabsichten des GS EFD noch steigenden Aufgabenfülle gerecht zu werden. Das Projektteam wird einen Vorschlag erarbeiten und dabei voraussichtlich die Bildung einer neuen Organisationseinheit anregen, welche im Sinne eines Controllingdienstes führungsunterstützende Leistungen für die gesamte EZV erbringen wird. Diese Thematik muss gut mit der Reorganisation OZD abgestimmt werden. In diesem Vorhaben sind Themenfelder mit ähnlichen Inhalten definiert.

4 Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen

Die Lehre gibt es vor und die Politik fordert es: die Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen stellt aus verschiedenen Gründen das zentrale Element für die Steuerung der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung dar.

Weil die EZV

- keine Produkte erstellt, die genau zu bemessen und damit in Kosten und Erlösen den Produktgruppen zugeordnet werden können,

- eine sehr vollzugsorientierte Verwaltung ist (Durchsetzung von Aufgaben in eigener Verantwortung und für Dritte, vor allem andere Bundesämter),
- insbesondere Dienstleistungen zugunsten der Wirtschaft und der Gesellschaft erbracht werden (mit Kosten-, aber ohne Erlösfolge) und
- sehr dynamisch und risikoorientiert ihre Aufgaben erfüllt (und damit insbesondere personelle Ressourcen lagegerecht der Aufgabenerfüllung zuweist)

stellt die Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung eine grosse Herausforderung dar.

Im Projektauftrag des Projektes LA EZV besteht die Zielsetzung, dass die Aufgaben und Ressourcen verknüpft sind. Mit der Klammerbemerkung, wonach es sich aber um eine erste Annäherung im Sinne eines pragmatischen, iterativen Vorgehens handeln soll, wird auf die Schwierigkeit der Umsetzung in der Praxis hingewiesen. Auch die Rahmenbedingung, wonach bestehende, zweckmässige Lösungsansätze bezüglich Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung anderer Verwaltungseinheiten zu beurteilen und in die Überlegungen einzubeziehen sind, ist ein Indiz dafür, dass die Geschäftsleitung bisher gegenüber den Evaluatoren und anderen Stellen, die eine Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung fordern, stets auf die Schwierigkeit der Umsetzung in der Praxis hingewiesen hat.

Beim Studium von Leistungsaufträgen bestehender FLAG-Verwaltungseinheiten des Bundes lässt sich nirgends "der grosse Wurf" in Sachen Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung erkennen. Wohl wird überall anerkannt, dass die Verknüpfung für eine echte Steuerung unabdingbar sei, hingegen sind in den Leistungsaufträgen einzig auf Produktgruppen-Ebene Kosten und Erlöse, meistens mit dazugehörigen Bemerkungen, vorhanden. Ein Beispiel des Bundesamts für Sport (vgl. Leistungsauftrag Bundesamt für Sport 2008-2011 vom 20.11.2007, S. 11):

Produktgruppe 1: Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM)

Kosten und Erlöse	Vergleichsperiode 2004-2007	LA-Periode 2008-2011
Erlöse in Mio Fr.	11.8	18.2
> davon gewerbliche Leistungen	0%	0%
Kosten in Mio Fr.	121.4	157.6
> davon gewerbliche Leistungen	0%	0%
Saldo in Mio Fr.	-109.6	-139.4
Kostendeckungsgrad in %	9.7%	11.5%

Bemerkungen

Die Integration der Trainerbildung und des Swiss Olympic Medical Centers in den ordentlichen Betrieb (ab 2007) wirkt sich mit jeweils rund 1.9 Mio. pro Jahr sowohl auf die Erlös- als auch auf die Kosten- seite aus. Zusätzlich werden ab 2007 die Dienstleistungen zu Gunsten des Sports in der Armee über die Leistungsverrechnung bundesintern weiterverrechnet. Auf dem gleichen Weg werden der EHSM ab 2007 höhere Kosten für bundesintern bezogene Leistungen belastet. Mit dem Ziel der Schaffung erhöhter Transparenz sowie im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz wurden die BASPO-internen Verrechnungssätze aktualisiert. Dies und die steigende Nachfrage nach BASPO-internen Leistungen führen zu Kostenverschiebungen zwischen den Produktgruppen I+B (Kostenentlastung) und EHSM (Kostenbelastung).

Abbildung 1: Kosten und Erlöse; Auszug aus LA Bundesamt für Sport 2008-2011 vom 20.11.2007, S. 11.

Im Dialog mit betroffenen Akteuren zum Thema Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung wird oft ausgewichen und konkrete Lösungsansätze lassen sich trotz Nachfragen kaum erkennen. Diese Erkenntnisse sollen dem Verfasser der Masterarbeit nicht als zynisch oder despektierlich ausgelegt werden, sondern als Fakt zur Kenntnis genommen werden, dass in den Verwaltungseinheiten trotz hohem Aufwand für die Führung des betrieblichen Rechnungswesens und der Kosten-/Leistungsrechnung weiterhin Optimierungsbedarf besteht und die guten Lösungen wohl nur über eine stetige Erneuerung im Sinne eines Regelkreises zu finden sind.

Offen bleibt, ob im NFB mit der Absicht, integrierte Aufgaben- und Finanzpläne zu schaffen, auch die Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung einfacher zu bewerkstelligen sind. Die daraus abzuleitenden Leistungskontrakte müssten voraussichtlich dem Anspruch nach Verknüpfung nicht mehr genügen, weil diese im IAFP zum Ausdruck käme.

Die EZV kommt nicht darum herum, neben dem herkömmlichen Finanz- und Rechnungswesen eine Stelle mit der Führung eines auf das Aufgaben- und Ressourcenmanagements ausgerichteten betrieblichen Rechnungswesens zu betrauen. Vorgängig muss definiert werden, welchen Anforderungen die Kosten-/Leistungsrechnung zu genügen hat. Für den LA EZV wird ein erster Schritt zur Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung voraussichtlich darin bestehen, dass die Ressourcen den Produktgruppen zugeordnet werden.

C. Finanzen

1 Kosten-/Leistungsrechnung

Bei der Einführung des neuen Rechnungsmodells Bund wurden auch verschiedene Standards bezüglich der Kosten- und Leistungsrechnung definiert. Bei der EZV kommt der Basisstandard zur Anwendung.

Gemäss aktuellen Leistungsaufträgen der EZV werden Leistungen zugunsten anderer Verwaltungseinheiten des Bundes nicht verrechnet.

Es ist davon auszugehen, dass weitere Bewegung in die Kosten- und Leistungsrechnung kommen wird und bundesweit Vorgaben erfolgen, welche die EZV ebenfalls umsetzen muss. Hingegen stellt die Eidg. Finanzverwaltung in Aussicht, dass auf aufwendige Leistungsverrechnungsmodelle zwischen Verwaltungseinheiten des Bundes weiterhin zu verzichten sei.

Im Projekt LA EZV besteht die Zielsetzung, die aktuelle Kostenrechnung zu optimieren. Welches Potenzial bei der Anwendung des Basisstandards besteht und ob allenfalls aufgrund der angestrebten Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung doch ein weitergehender Standard zur Anwendung gelangen muss, werden die Projektarbeiten aufzeigen. Damit solche Fragen geklärt werden können, müssen voraussichtlich EZV-externe Fachkräfte beigezogen werden.

2 Globalbudget

Die EZV wird zwar mit Leistungsaufträgen geführt, sie verfügt aber über kein Globalbudget. Der Grund liegt darin, dass die Einnahmen der EZV aufgrund externer Einflüsse sehr variabel sind, während der Aufwand fast fix ist (vor allem Personalkosten). Auch für die PVK ist diese Argumentation nachvollziehbar und sie kommt zum Schluss, dass ein Globalbudget in der aktuellen Situation wenig zweckmässig wäre (vgl. Bericht der PVK über die Evaluation der EZV, Seite 25).

In Anbetracht der nachfolgenden Neuerungen der Global-Budgetierung im Vergleich zur Kameralistik (vgl. Thom/Ritz 2008, S. 256 ff.) ist es auch für die EZV wünschenswert, dass im Rahmen des Projektes LA EZV die Erfahrungen anderer Verwaltungseinheiten mit dem Globalbudget in die Neugestaltung des betrieblichen Rechnungswesens unter dem LA EZV einbezogen werden.

- Kreditverschiebungen sind innerhalb der mit den Produktgruppen verknüpften Kontraktsummen möglich;
- keine detaillierte Budgetbindung, d.h. Lockerung im Sinne der Aufhebung einer an Detailpositionen festgemachten Budgetbindung;
- Kreditübertragungen auf die nächste Periode sind möglich;
- Ertragsüberschüsse; rechtlich bindend sind die im Globalbudget festgehaltenen Nettoaufwendungen.

D. Externe Einflussfaktoren auf den LA EZV

1 Neues Führungsmodell des Bundes

1.1 Aktueller Stand

Einer Medienmitteilung der Eidg. Finanzverwaltung vom 4. Mai 2011 kann Folgendes entnommen werden:

- der Bundesrat unterstützt aufgrund der Erfahrungen mit FLAG ein neues flächendeckendes und ergebnisorientiertes Führungsmodell; zielorientiertes Arbeiten auf allen Ebenen und die Effizienz sollen weiter verbessert werden;
- Kernelemente des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) sind ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan und Leistungskontrakte innerhalb der Verwaltung; beide Instrumente werden neben den Ressourcen auch Ziele und Vorgaben zur Leistungsseite beinhalten;
- weiter sollen die Handlungsspielräume im Haushaltsvollzug flächendeckend mittels Globalbudget für den Eigenbereich erhöht werden.

Ziel des NFB ist die weitere Verbesserung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Zudem soll mit den Entwicklungen im kantonalen und internationalen Umfeld Schritt gehalten werden. Um die Ziele zu erreichen, muss das NFB einem einfachen und pragmatischen Ansatz folgen und der zusätzliche administrative Aufwand in engen Grenzen gehalten werden. Das Eidg. Finanzdepartement ist beauftragt, in der zweiten Hälfte 2011 einen Projektantrag für die Vorbereitung und Einführung eines NFB vorzulegen. Über die definitive Einführung wird später entschieden.

1.2 Auswirkungen für die EZV

Im Projekt LA EZV besteht die Zielsetzung, dem NFB Rechnung zu tragen. Das bedeutet, dass die Entwicklungen dieses Vorhabens, welches nach Genehmigung des Projektantrages von der Eidg. Finanzverwaltung als Projekt bearbeitet wird, stets im Auge zu behalten sind und alle Projektergebnisse stets auf ihre Auswirkungen auf die EZV zu beurteilen sind. Diese Aufgabe wird bis auf Weiteres durch das Projektteam LA EZV wahrgenommen. Weil das Projekt NFB voraussichtlich bei Abschluss des Projektes LA EZV noch nicht beendet ist, wird sich die noch zu definierende Nachfolgeorganisation der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich anschliessend darum kümmern.

Allgemein betrachtet lassen sich folgende Auswirkungen bereits aufgrund des jetzigen Standes von NFB ableiten:

- NFB wird flächendeckend zur Anwendung gelangen; es ist den Verwaltungseinheiten des Bundes nicht mehr freigestellt, die neu konzipierten Instrumente nicht oder nur teilweise anzuwenden; Zitat von K. Schwaar, stellvertretender Direktor der Eidg. Finanzverwaltung: "für FLAG-Ämter ist NFB die Ausrollung des FLAG auf alle Verwaltungseinheiten; der IAFP ist neu";

- die zentrale Forderung nach Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen wird mit dem IAFP umgesetzt; welche diesbezüglichen Elemente der Leistungskontrakt zwischen dem Departement und der EZV enthalten wird, ist offen;
- ein Globalbudget wird voraussichtlich zur Anwendung gelangen.

Für den LA EZV sind nachstehende Aussagen aus einem Interview mit Dr. K. Schwaar von Bedeutung:

- bis zum Vorliegen konkreter Ergebnisse aus dem Projekt NFB wird es voraussichtlich mehrere Jahre dauern; das Vorgehen der EZV, einen LA EZV zu erarbeiten und dabei die Zielsetzung zu verfolgen, die heutige Steuerung zu verbessern, ist zweckmässig; ein Abwarten auf die Ergebnisse des NFB macht keinen Sinn;
- bei der Erarbeitung des LA EZV kann weiterhin auf den Vorgaben des aktuellen FLAG-Systems beruht werden;
- Vereinfachungen realisieren und immer von der Fragestellung ausgehen "was ist für die Führung der EZV und des Departements wichtig?";
- von den Wirkungen ausgehen und für deren Erreichung erforderliche Leistungen definieren; bei Nichtvorhandensein einer Gesamtstrategie idealerweise mit dem Wirkungsmodell beginnen;
- Projektaufträge in den LA integrieren; Projekte stellen oft Reaktionen auf öffentliche Probleme dar; diese Themen sind für die Departementsleitung und die Politik oft interessanter als das "routinemässige Kerngeschäft" der Verwaltungseinheit;
- die Definition einer Gesamtstrategie der EZV stellt die Ausgangsbasis bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags dar; Zitat von K. Schwaar: "Herzstück ist eine Strategie - wo will das Amt hin?"; die EFV kann externe Dienstleistungspartner nennen, welche in diesem Bereich unterstützen können; weder die gegenwärtige Programmleitung FLAG noch die designierten Mitarbeitenden der EFV für das Projekt NFB bieten hingegen eine Organisationsberatung an;
- die Projektorganisation NFB ist noch nicht verabschiedet; voraussichtlich werden departementale Umsetzungsorganisationen eingesetzt; in einer solchen Einheit kann die EZV mitwirken und dabei Knowhow aufbauen bzw. für die Bedürfnisse der EZV transferieren;
- Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen; die EFV vertritt die Auffassung, dass diese Verknüpfung nicht das Hauptproblem darstellt; die Herausforderung auf dem Weg zum LA EZV bildet die Definition der Leistungen bzw. der Produkte; sind diese einmal festgelegt, muss als nächstes geklärt werden, was diese kosten; dabei beachten, dass Produkte weitgehend den Prozessen entsprechen und sich auch die Aufbauorganisation daran orientiert; es gehört zu den Führungsaufgaben, ausgehend von den Leistungen, Zielen und Wirkungen festzulegen, welche Aufgabe nach Prioritätensetzung wie viele Mittel bekommt;
- das 'performance budgeting', die Steuerung über Leistungsvorgaben, soll auf alle Verwaltungseinheiten ausgedehnt werden;

- aus übergeordneter Sicht besteht im NFB die Absicht, in der Bundesverwaltung rund 80 Leistungsbereiche zu definieren; diese orientieren sich an den heute bestehenden Verwaltungseinheiten.

Im Interview mit K. Schwaar wurde das NFB mit dem Public Corporate Governance Modell in Verbindung gebracht. Dabei stellt sich heraus, dass das NFB das zukünftige Führungsmodell für die Kernverwaltung, die nicht ausgelagerten Einheiten, darstellen soll.

2 Optimierung Steuerung im EFD

An einer Kadertagung des EFD im August 2011 hat der Generalsekretär des EFD die Absicht bekräftigt, die Steuerung im EFD zu optimieren. Dabei hat er folgende Erwartungen genannt:

- departementale Perspektiven bezüglich der Wirkungen (wozu), der Aufgaben (was) und der Finanzierung bzw. der Ressourcen (womit) festlegen;
- Steuerung im EFD mit klaren inhaltlichen Schwerpunkten und Prioritäten, die auf Wirkungen ausgerichtet sind;
- Amtsziele aus Departementszielen ableiten;
- Finanzplanungs- und Budgetierungsprozesse auf Schwerpunkte und Priorisierungen abstimmen;
- Finanzplanungs- und Budgetierungsprozess mit dem jährlichen Prozess der Aufgabenplanung (Ziele) vernetzen;
- Entwicklungen, Chancen und Risiken auf allen Stufen erkennen und entsprechend in das Handeln einbauen.

Wie das EFD vorgehen will und welche zeitlichen Dimensionen festgelegt sind, ist noch nicht bekannt gegeben worden. Sicher werden auch die Verwaltungseinheiten des EFD ihren Beitrag zu den angestrebten Optimierungen der Steuerung im EFD zu leisten haben.

Praxisfenster (das empfindet der Verfasser)

Der gemeinsame Leistungsauftrag EZV trägt sehr viel zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden des GWK und des zivilen Zolls bei. Die zahlreichen Facetten des Leistungsauftrags bilden ausgezeichnete Redeinstrumente für vertiefte Auseinandersetzungen mit Themen, die seit geraumer Zeit schwelen. Der LA EZV ist aber auch das zentrale Element im Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV und sozusagen das Turngerät, um die Ergebnisse aus dem Bericht der GPK-S zu bearbeiten. Dabei wird einerseits zielorientiert auf die Bereitstellung des LA EZV und aller dazugehörenden Systemelemente per anfangs 2013 hin gearbeitet (EZV-interne Sicht), andererseits den externen Einflüssen mit einem wachen Auge begegnet.

Bei den zu schaffenden Strukturen (Aufbauorganisation) werden die Auswirkungen des LA EZV die Entwicklungen bei der Reorganisation der OZD voraussichtlich beeinflussen.

IV Schlussfolgerungen

A. Aufgaben- und Ressourcenmanagement

1 Gesamtsystem

Damit das Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV den Anforderungen an die wirkungs- und leistungsorientierte Verwaltungsführung besser gerecht werden kann, sind als zentrale Herausforderung die Aufgaben und Ressourcen zu verknüpfen.

Die Aufgaben der EZV sind bekannt. Im LA EZV werden sie aus der Sicht der zu erzielenden Wirkungen und der dafür erforderlichen Leistungen neu definiert. Anlass dafür bilden nicht neue oder veränderte Aufgaben, sondern es geht darum, durch entsprechende Produktgruppen- und Produktbildung die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Ressourcen zugeordnet und verknüpft werden können. Wenn sich dabei Auswirkungen auf die Aufbauorganisation ergeben, so müssen diese beurteilt und allenfalls Anpassungen vorgenommen werden.

Wenn mit dem Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV die Elemente des Leistungsauftrags und die Aspekte der finanziellen Führung in Einklang gebracht und damit Informationen für die Führung und Steuerung der EZV bereitgestellt werden können, dann ist das Ziel erreicht.

Zwei Rahmenbedingungen sind zu beachten:

- das GWK und der zivile Zoll arbeiten verstärkt zusammen, d.h. sie erbringen die notwendigen Leistungen vermehrt gemeinsam;
- das Aufgaben- und Ressourcenmanagement muss einer Organisationseinheit übertragen werden, die sich auch um die Belange des betrieblichen Rechnungswesens kümmert.

Eine Rückmeldung der Mitglieder des Projektteams LA EZV hat ergeben, dass die Managementdisziplin des Aufgaben- und Ressourcenmanagements einer Definition für die bessere Positionierung in der EZV bedarf. Die Vorstellungen sind unterschiedlich und es werden folgende Stichworte genannt:

- Organisationsfragen allgemein (Aufbauorganisation, Personalbestände, Funktions- und Stellenbeschreibungen);
- Budgetierung und Finanzplanung;
- Stellenbewirtschaftung;
- Umgang mit neuen Aufgaben;
- Bezug zur Führung mit Zielsetzungen;
- Aufsichts- und Inspektionswesen;
- Ressourcenmehrbedarf, in Botschaften zu Erlassen stets ausgewiesen, muss durch wirksamere Kennzahlen politisch durchgesetzt werden.

Die EZV tut gut daran, im Kontext der externen Entwicklungen ein "Aufgaben- und Ressourcenmanagement in der EZV" zu definieren und diesem durch eine permanente Auseinandersetzung mit den Kadern aller Stufen zum Durchbruch zu verhelfen. Der Verfasser denkt dabei an Elemente des lebenslangen Lernens (Programm Weiterbildung EZV) oder an das Gefäss der Zyklusseminare. Dabei soll der Fokus auf das Gesamtsystems des Aufgaben- und Ressourcenmanagements gerichtet werden.

Zur Visualisierung eignet sich nachstehendes Analysemodell, welches von der Fa. econcept bei der Evaluation der EZV erstellt wurde, gut.

Führungs- und Steuerungskreislauf der EZV (Quelle: econcept)

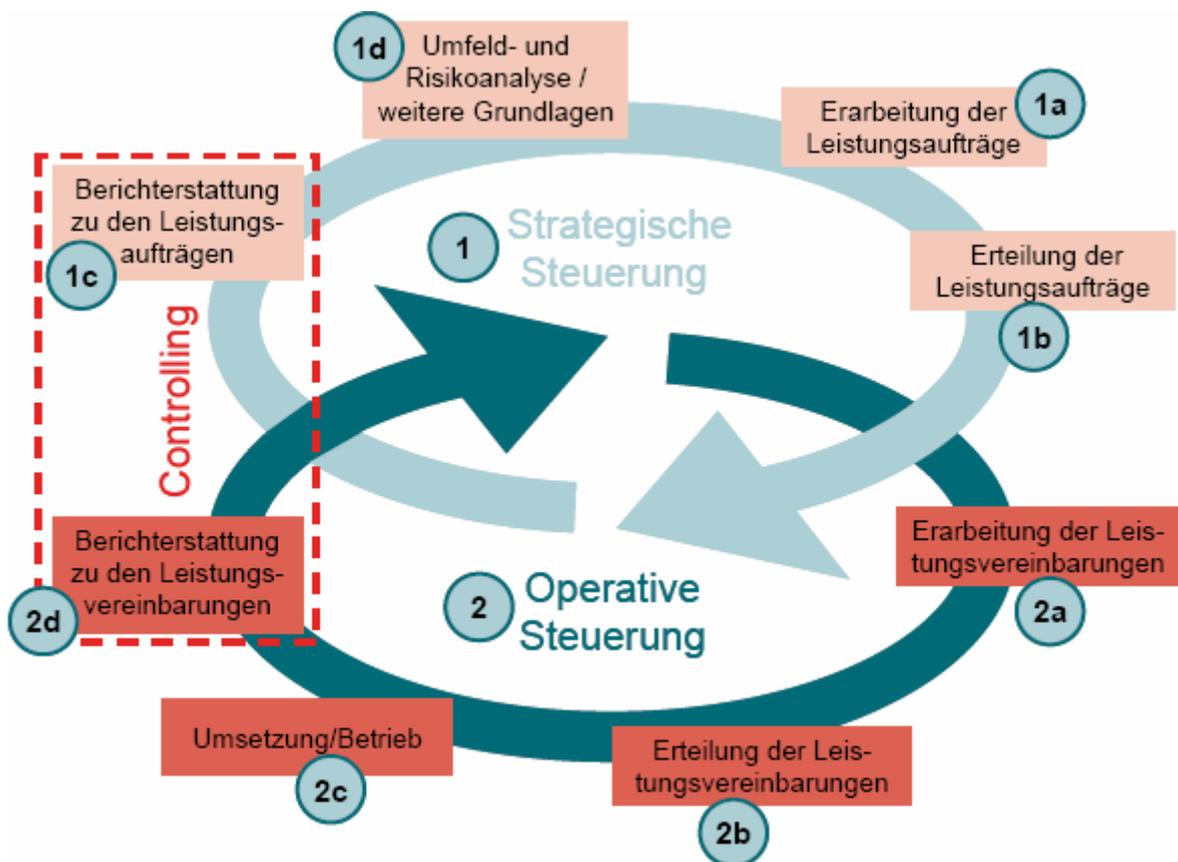


Abbildung 2: Führungs- und Steuerungskreislauf EZV (Quelle: econcept).

Anhand des Modells lassen sich die Belange der strategischen und der operativen Steuerung darlegen. Weiter kann in der Ausbildung vermittelt werden, dass die skizzierten Kreisläufe sowohl im GWK als auch beim zivilen Zoll gültig sind und deshalb künftig identische Instrumente und Prozesse festzulegen sind.

2 Positionierung in der politischen Landschaft

Die öffentliche Verwaltung befindet sich stets im Blickfeld der Politik. Das Spannungsfeld zwischen möglichst umfassender Aufgabenerfüllung und immer knapper werdenden Ressourcen führt dazu, dass teils kontroverse parlamentarische Vorstösse formuliert werden. Es ist deshalb für die EZV von Bedeutung, dass sie das Aufgaben- und Ressourcenmanagement so führt, dass sie jederzeit in der Lage ist, gegenüber der Politik die nötigen Kennzahlen und Antworten auf die unterschiedlichsten Fragestellungen zu liefern.

Das Bewusstsein, dass mit definierten Aufgaben in Form von Wirkungen und Leistungen und verknüpften Ressourcen gegenüber der Politik grundsätzlich Vertrauen erzielt, aber insbesondere Grundlagen für Priorisierungen und Schwerpunktbildungen geschaffen werden können, ist in der EZV vorhanden.

Die Politik, dem Auftrag der Bevölkerung verpflichtet, will "value for money" bzw. Klarheit darüber, wie die öffentlichen Mittel eingesetzt werden und welche Wirkungen damit in der Gesellschaft erzielt werden.

Dem Zusammenspiel zwischen der Politik und der Verwaltung muss stets die notwendige Beachtung geschenkt werden. Dabei muss die Verwaltung damit umgehen, dass sich die Politik oftmals nicht (wie seitens der Verwaltung angestrebt) mit den strategischen Themen zufrieden gibt, sondern auch ins operative Geschäft Einfluss nehmen will und wird.

Der Organisationseinheit in der EZV, die sich mit dem Aufgaben- und Ressourcenmanagement befasst, wird idealerweise auch die Bearbeitung der politischen Geschäfte übertragen (Bundesratsgeschäfte, parlamentarische Vorstösse, etc.).

B. Ausblick und Zukunftsbetrachtung

Die Zukunftsorientierung, der ständige Blick nach vorne und das frühzeitige Erkennen von Trends und sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Bundespolitik im Allgemeinen und die notwendigen Massnahmen der EZV im Besonderen müssen im Rahmen der strategischen Steuerung der Verwaltungseinheiten von dazu beauftragten Organisationseinheiten und Mitarbeitenden mit entsprechender Ausbildung wahrgenommen werden.

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung erarbeitet im Auftrag des Bundesrates jeweils eine umfassende Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen. Darauf wird in der vorliegenden Arbeit nicht eingetreten.

Nachfolgend sind einige Gedanken dargelegt, welche die Ausgestaltung des Aufgaben- und Ressourcenmanagements beeinflussen können.

1 Umsetzungsschritte in der Bundesverwaltung

Das bisherige 4-Kreise-Modell steht vor der Ablösung. Mit den Entwicklungen im Bereich von Public Corporate Governance werden geeignete Einheiten des Bundes ausgelagert und unterschiedlich weitgehend verselbständigt. Die in der Ministerialverwaltung verbleibenden Verwaltungseinheiten sollen einheitlich und flächendeckend nach dem NFB gesteuert und geführt werden. Mit der Einführung von NFB-Elementen ist kaum vor 2016 zu rechnen.

Die Departementsreform wird weiter voranschreiten. Reorganisationsprojekte im EVD, EDI und im EDA sind im Gang. So wird z.B. per anfangs 2013 das heutige EVD zum Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

Die EZV geht nach aktuellem Stand der Dinge davon aus, dass das GWK in der EZV verbleibt und die Bereiche der Eidg. Alkoholverwaltung, die nicht zur Auslagerung bestimmt sind (Alcosuisse), in die EZV integriert werden. Mit dem Leistungsauftrag EZV, der Berücksichtigung der Entwicklungen aus dem NFB, den Massnahmen aus der optimierten Steuerung im EFD sowie der Reorganisation der OZD werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die EZV als wirkungs- und leistungsorientierte Verwaltung von der Politik, der Wirtschaft und der Bevölkerung wahrgenommen wird.

2 Künftige Trends

Die öffentliche Verwaltung sieht sich folgenden Einflüssen und Gegebenheiten ausgesetzt:

- gestiegene Anforderungen an das Change-Management; Veränderungen gehören zum Alltag;
- zunehmende Vernetzungen generieren komplexe Fragestellungen; durch gezieltes Hinterfragen und durch systematische Suche nach Vereinfachungen ist Gegensteuer zu geben;
- die vermehrte Schnelllebigkeit und Kurzfristigkeit von gesellschaftlichen Gegebenheiten zwingt die Verwaltung, "Frühwarnsysteme" bereitzustellen; Weitblick und Flexibilität und Offenheit sind vermehrt gefragt;
- das Handeln der Verwaltung ist durch ein adäquates Aufgaben- und Ressourcenmanagement stets auf seinen Nutzen zu überprüfen; ein institutionalisiertes Vorgehen für kontinuierliche Verbesserungsprozesse ist angezeigt;
- durch offene und transparente Information und Kommunikation wird die öffentliche Verwaltung dem grossen Medieninteresse gerecht;
- dem Wechselspiel zwischen der Durchsetzung und dem Vollzug rechtlicher Anforderungen und dem Bedürfnis der Leistungsbezüger der Verwaltung nach schlanken und einfachen Prozessen, welche die Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigen, ist so ideal wie möglich nachzukommen.

Aufgrund der stets knapper werdenden Ressourcen ist die Verwaltung offen für neue Zusammenarbeitsmodelle mit der Wirtschaft. "Public Private Partnership"-Modelle werden vermehrt zur Anwendung gelangen. Damit dies möglich ist, muss die Verwaltung bestens Bescheid wissen über die von ihr zu erbringenden Aufgaben und die dafür vorhandenen Ressourcen.

C. Schlussbemerkungen

1 Beurteilung Zielerreichung

"Die EZV ist auf dem Weg."

"Gemeinsam ziehen die Verantwortlichen am gleichen Strick in die gleiche Richtung."

"Es wird geredet und es passiert etwas!"

Diese Gedanken empfindet der Verfasser der Masterarbeit, wenn er sich die gegenwärtige Situation der EZV vor Augen führt.

Die Masterarbeit will die Frage reflektieren, wie der gemeinsame Leistungsauftrag EZV im Hinblick auf die Leistungsauftragsperiode 2013-2016 realisiert werden kann und welche Veränderungen im Umfeld notwendig sind. Auch ein Blick auf die dafür notwendigen Massnahmen und wie der Weg zu gestalten sei, soll reflektiert werden.

Die Antwort liegt darin, dass die EZV vor allem eine Antwort gegeben hat und alle Massnahmen und Ergebnisse im konsequenten Gehen dieses Weges liegen: das Projekt LA EZV! Es umfasst Ziele, welche die Empfehlungen des GPK-S-Berichtes abdecken, orientiert sich am NFB, hat Spielraum, um mit weiteren Einflussfaktoren umzugehen (z.B. plötzliches Bestreben des GS EFD, die Steuerung im EFD zu optimieren) und vereint die Verantwortlichen des GWK und des zivilen Zolls in einer Projektorganisation. Kommt hinzu, dass die Geschäftsleitung bereit ist, über die Aufbauorganisation der OZD, allenfalls sogar der EZV, zu diskutieren und dabei die Bedürfnisse des Aufgaben- und Ressourcenmanagements einzubeziehen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen als Mitarbeitender der EZV, der bisher erlebten Kultur bezüglich Wille und Bereitschaft zur Veränderung und der positiv wahrgenommenen Loyalität, übergeordnete Empfehlungen nach kritischer Hinterfragung schrittweise umzusetzen, ist der Verfasser der Masterarbeit überzeugt, dass mit dem Leistungsauftrag EZV und seinen dazugehörigen Instrumenten der Forderung der GPK-S nach einer Verknüpfung der Aufgaben und Ressourcen und damit nach einem optimierten Aufgaben- und Ressourcenmanagement nachgekommen wird.

Schlussendlich wird das Aufgaben- und Ressourcenmanagement auch daran gemessen, wie verständlich und umsetzbar es für die damit betrauten Mitarbeitenden ist. Die Kaderseminare, gezielte Fort- und Weiterbildungen und eine ständige Thematisierung im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche werden dem LA EZV und damit auch dem Aufgaben- und Ressourcenmanagement zur erforderlichen Verankerung beim mit der Umsetzung betrauten Personal verhelfen.

Fazit: Ein grosser Dampfer ist unterwegs auf einem nicht immer ruhigen Gewässer. Der Dampfer hat ein Ziel und er ist beharrlich auf dem Weg zum Zielhafen. Seine Ladung ist gross und er tut gut daran, unterwegs keine Container zu verlieren. Am Ziel wird jedes Element benötigt, damit Freude bei der Besatzung und den Menschen vor Ort aufkommen kann.

2 "Last but not least"

Die Masterarbeit hat zu einer intensiven Auseinandersetzung mit verschiedenen strategischen Themen der EZV geführt. Die beiden nachstehenden Bereiche beschäftigen den Verfasser auf eine besondere, eher emotionale Art; sie sollen nicht unerwähnt bleiben.

- Bedeutung der Informatikprojekte; Damit das Aufgaben- und Ressourcenmanagement anforderungsgerecht umgesetzt werden kann, ist eine gute Unterstützung mit IKT-Werkzeugen unerlässlich. Etwa gleich breit wie die Palette der strategischen Themen ist auch diejenige der teils parallel laufenden IKT-Projekte. Für das geplante Projekt "Integriertes Performance Management" sind die Arbeiten in der Phase Initialisierung. Die Abstimmung des Projektauftrages mit den Entwicklungen im Projekt LA EZV einerseits und die Koordination mit weiteren laufenden Projekten andererseits soll als Projektergebnis Instrumente bereitstellen, welche umfassend für das Performance Management eingesetzt werden können (Definition der Wirkungs- und Leistungsziele, Herleitung von Standards, Indikatoren und Sollwerten, Abdeckung von Anforderungen der Leistungs- und Wirkungsmessung, des Controllings und des Reportings inkl. Berichterstattung).
- Das Grenzwachtkorps und der zivile Zoll arbeiten verstärkt zusammen. Der LA EZV stellt ein Wirkungsmodell bereit, das Produktgruppen und Produkte ableitet, die vom GWK und dem zivilen Zoll die gemeinsame Leistungserbringung erfordern. Der Erneuerungsprozess im Grenzwachtkorps ist sehr gross und heute erfüllen über 1'900 Mitarbeitende die Aufgaben des uniformierten Zolls. Ihre Uniform ermöglicht ihnen eine bessere Wahrnehmung durch die Leistungsbezüger und je nach Tätigkeit ist sogar eine Bewaffnung notwendig. Ein nächster Schritt bestünde in einer dem tatsächlichen Einsatz angepassten Namensgebung. Die EZV setzt für die Aufgabenerfüllung den uniformierten Zoll und den zivilen Zoll ein. Zusammen erbringen sie die Leistungen, die im LA EZV definiert und in den Leistungsvereinbarungen und weiterführenden Zielsetzungen operationalisiert sind. Die historische Bedeutung der Bezeichnung "Grenzwachtkorps" bleibt unbestritten. Hingegen könnte eine Namensänderung einen weiteren grossen Schritt in Richtung der verstärkt zusammenarbeitsorientierten Leistungserbringung bedeuten. Auch das Festungswachtkorps hat diesen Schritt getan und ist heute als "Militärische Sicherheit" bekannt. Ein gut ausgebildeter, bestens ausgerüsteter und in der Sicherheitslandschaft nicht wegzudenkender Teil der EZV könnte unter einem neuen Namen den letzten Schritt im Veränderungsprozess abschliessen. Die Eidg. Zollverwaltung, bestehend aus den Mitarbeitenden des uniformierten und des zivilen Zolls.

Wenn der uniformierte und der zivile Zoll zusammen die Aufgaben mit den zugewiesenen Ressourcen erfüllen, dann ist die Zweiteilung der EZV inskünftig nicht mehr erforderlich und das heutige Grenzwachtkorps und der zivile Zoll haben ihre getrennte Berechtigung nur noch im Zollmuseum. Die Zollverwaltung, eine geeint auftretende und wahrnehmbare Verwaltungseinheit, erbringt ihre Leistungen und erzielt die für die Bevölkerung und Wirtschaft definierte Wirkung.

3 Würdigung

Die verstärkte Thematisierung des Aufgaben- und Ressourcenmanagements und insbesondere die deutliche Stossrichtung der verstärkten Zusammenarbeit zwischen dem GWK und dem zivilen Zoll verdienen Anerkennung. Wohl befasst sich die EZV seit den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts mit der Führung mit Leistungsauftrag, aber es gab in vielen Belangen Lücken bezüglich koordiniertem Vorgehen und vermehrt breitete sich auch Lethargie und Resignation, zum Beispiel bezüglich Reporting und Controlling, aus. Hier besteht mit dem Projekt LA EZV eine grosse Chance, die Akteure neu in die gleiche Richtung zu bewegen und Fortschritte zu erzielen, welche zu einem neuen Motivationsschub verhelfen.

Veränderungen können von innen initialisiert und umgesetzt werden. Externe Einflüsse wirken sich aber oft verstärkend aus und sie geben insbesondere einer stark vollzugsorientierten und von einer hohen Loyalitätskultur geprägten Verwaltung wie der EZV zusätzlichen Schub, Dinge neu auszurichten. Entsprechend ist das Projekt LA EZV zielorientiert im Gang und die Entwicklungen bezüglich NFB und der angestrebten Optimierung der Steuerung im EFD wirken als zusätzliche Antriebe von aussen. Insbesondere ein Einfluss des GS EFD auf die Steuerung war bisher ausser über Budgetauflagen kaum spürbar. Eine Rückmeldung zur Leistungsberichterstattung blieb aus. Wenn inskünftig zwischen der Geschäftsleitung der EZV und dem GS EFD ein Austausch im Kontext der Steuerung erfolgt, so wird dies einen bisher nicht da gewesenen Aufwand generieren. Wenn dadurch aber ein Mehrwert im Aufgaben- und Ressourcenmanagement erzielt werden kann und die von der EZV zu erbringen Wirkungen und Leistungen übergeordnet abgestützt werden, dann lohnt sich dieser Aufwand.

Insbesondere der Austausch im Interview mit dem stellvertretenden Direktor der Eidg. Finanzverwaltung hat aufgezeigt, dass das von der EZV eingeschlagene Vorgehen zielführend ist und den Weg in die nächste Ära der Wirkungs- und Leistungsorientierung ebnet.

Der Oberzolldirektor sieht sich in der Absicht, einen LA EZV zu erarbeiten, bestärkt. Er legt Wert darauf, dass einfache Instrumente geschaffen werden, die ausgehend von den Wirkungen messbare Leistungen definieren. Weiter hält der Oberzolldirektor fest, dass die EZV wie im GPK-S-Bericht empfohlen, alles Interesse daran hat, die Aufgaben und Ressourcen zu verknüpfen und damit Informationen für die Steuerung zu erhalten. Die Umsetzung dieser Anforderung darf aber die heutige betriebswirtschaftlich sehr rationelle Art der Aufgabenerfüllung durch die Anwendung des breiten Grenzwacht- und Zollfachwissens nicht gefährden und zu keinen künstlichen Produktbildungen führen. Die Bereitstellung eines Aufgaben- und Ressourcenmanagements, welches diesen Anforderungen gerecht wird, stellt die grosse Herausforderung und Kunst dar.

Praxisfenster (das empfindet der Verfasser)

Das Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV ist nach aussen (Wirkung in der Gesellschaft) und nach innen (Optimierung der Leistungserbringung, Zufriedenheit der Mitarbeitenden) auszurichten. Durch die Bereitstellung von Redeinstrumenten dienen die damit zusammenhängenden Aktivitäten auch dem lebenslangen Lernen sowie dem Umgang mit Veränderungen und damit verbundener Unsicherheit.

Die Evaluation durch die PVK hat in der EZV einen Stein ins Rollen gebracht, der zu einer Auseinandersetzung mit strategischen Fragestellungen geführt hat. Deren Beantwortung durch die Bereitstellung von Instrumenten, welche auf der operativen Ebene verstanden und angewendet werden, stellt eine Herausforderung dar, die anzugehen bzw. weiterzuführen sich lohnt.

Literaturverzeichnis

Schedler, Kuno/Summermatter, Lukas/Signer, Daniel (2010):

Politik mit Weitblick; Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung;

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008):

Public Management; innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor;

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006):

New Public Management;

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;

Evaluation der EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement;

Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. Juni 2010;

Evaluation der EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement;

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010;

Evaluation der EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement;

Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 12. Oktober 2010; Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2011;

Die strategische politische Steuerung des Bundesrates;

Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009;

Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres

Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4.11.2009;

Kobel, Samuel (2010):

eMPA-Projektarbeit "Führung der Eidg. Zollverwaltung mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag";

Diverse Handouts aus Modul "Performance- und Finanzmanagement" des Lehrgangs

Executive MPA 2009-2011; KPM der Universität Bern;

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

<http://www.be.ch/web/kanton-mediencenter>.

Anhänge

Anhang 1: Proposal.....	67
Anhang 2: Projektauftrag Projekt LA EZV Aufbauorganisation und Aufgaben der EZV	71
Anhang 3: Aufbauorganisation und Aufgaben der EZV.....	75
Anhang 4: Wirkungsmodelle aus Projekt LA EZV	78

Anhang 1: Proposal der Masterarbeit

1 Titel der Arbeit

Titel: Aufgaben- und Ressourcenmanagement in der Eidg. Zollverwaltung.

Untertitel: Die verschiedenen Facetten von Public Corporate Governance in der EZV.

2 Ausgangslage

Die Eidg. Zollverwaltung (EZV) ist eine Verwaltungseinheit im ersten Kreis (Ministerialverwaltung) des 4-Kreise-Modells. Der zivile Zoll und das Grenzwachtkorps, gemeinsam die EZV bildend, werden von der Chefin des EFD mit je einem separaten Leistungsauftrag, jedoch ohne Globalbudget geführt.

Im Jahr 2009 hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, eine Evaluation der EZV durchzuführen und dabei die strategische Führung sowie das Aufgaben- und Ressourcenmanagement zu überprüfen. Basierend auf dem Bericht der PVK und einer Anhörung des Vorstehers des EFD sowie des Oberzolldirektors hat die GPK-S ihre Schlussfolgerungen in einem Bericht gezogen und Empfehlungen abgegeben, zu denen der Bundesrat im Januar 2011 Stellung nahm.

In der Masterarbeit sollen sowohl theoretisch-wissenschaftliche Hintergründe beleuchtet werden, als auch konkrete Vorschläge für die Umsetzung der bundesrätlichen Stellungnahme zu den Empfehlungen erarbeitet werden.

3 Problemstellung

Das 4-Kreise-Modell (der Staat als Holding) ist in die Jahre gekommen und unter der Bezeichnung Public Corporate Governance werden neue Steuerungsmodelle im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angewendet. Das FLAG-Modell (Kreis 2 des 4-Kreise-Modells) soll mit einem bundesweiten einheitlichen neuen Führungs- und Steuerungsmodell abgelöst werden. Für die EZV geht es darum, sich in diesem Umfeld zu positionieren.

Die Chefin des EFD führt die EZV mit zwei Leistungsaufträgen; einem für das Grenzwachtkorps (GWK) und einem für den zivilen Zoll. In einer Projektarbeit hat der Autor der Masterarbeit die Option der Führung der EZV mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag behandelt und dabei die Machbarkeit als gegeben beurteilt. Die Mitglieder der Geschäftsleitung der EZV haben sich an ihrer ersten Sitzung des Jahres 2011 in Kenntnis des Ergebnisses der Projektarbeit dafür ausgesprochen, dass die EZV ab der nächsten Leistungsauftragsperiode (2013-2016) mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag geführt wird. Welche Massnahmen notwendig sind und wie der Weg zu diesem Ziel zu gestalten ist, soll in der Masterarbeit aufgezeigt werden.

Die Anwendung des Systems "Führung mit Leistungsauftrag" in der EZV soll in der Masterarbeit kritisch hinterfragt werden. Dabei sind die verschiedenen Teilsysteme zu überprüfen (Aufbauorganisation der führungsunterstützenden Gremien, Produkt-/Produktgruppenbildung, Ressourcenzuordnung, Kosten-/Leistungsrechnung, integriertes Performance-Management).

4 Zielsetzung der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung

Die Masterarbeit soll den Faden der letztjährigen Projektarbeit des Autors aufnehmen und der Geschäftsleitung der EZV Entscheidungsgrundlagen für die Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S bereitstellen.

Im Vordergrund steht die Fragestellung, wie der gemeinsame Leistungsauftrag EZV im Hinblick auf die Leistungsauftragsperiode 2013-2016 realisiert werden kann und welche Veränderungen im Umfeld notwendig sind, damit der Entscheid der GL EZV vom Februar 2011 umgesetzt werden kann.

Sämtliche die EZV betreffenden Fragestellungen aus dem Bereich strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement bilden Gegenstand der Masterarbeit. Ebenso die Entwicklungen im Umfeld 'public corporate governance' sowie 'neues Steuerungs- und Führungsmodells der Bundesverwaltung' (Nachfolgesysteme FLAG). Ein Schwergewicht in der Tiefe der Bearbeitung wird auf die Kapitel II und III gelegt.

5 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. Wissenschaft und Theorie

1. Theorien und Ansätze
2. Relevanz für die EZV
3. Politisches Umfeld

II. Berichterstattung der PVK und der GPK-S

A. Analyse der Berichte

1. Kernaussagen
2. Umsetzungsvorgaben für die EZV

B. Umsetzung in der EZV

1. Zielsetzungen
2. Notwendige Strukturen und Prozesse
3. Konkrete Anwendung

III. Leistungsauftrag EZV

- A. Auftrag der Geschäftsleitung
 - 1. Vorgehensplanung
 - 2. Gestaltungsempfehlungen
- B. Definition Leistungsauftrag
 - 1. Produktgruppen, Produkte
 - 2. Ressourcenzuordnung
- C. Finanzen
 - 1. Kosten-/Leistungsrechnung
 - 2. Globalbudget
- D. Neues Führungsmodell des Bundes
 - 1. Relevante Entscheide
 - 2. Auswirkungen für die EZV

IV. Performance Management

- A. Analyse Ist-Zustand
 - 1. Controlling
 - 2. Reporting
- B. Leistungs- und Wirkungsorientierung
 - 1. Zielsetzungen
 - 2. Umsetzung in der EZV
- C. Projekt "Integriertes Performance Management"
 - 1. Projektbeurteilung
 - 2. Anforderungen im neuen Umfeld des Aufgaben- und Ressourcenmanagements

V. Schlussfolgerungen

- A. Übersicht Aufgaben- und Ressourcenmanagement
 - 1. Gesamtsystem
 - 2. Positionierung in der politischen Landschaft
- B. Ausblick und Zukunftsbetrachtung
 - 1. Umsetzungsschritte in der Bundesverwaltung
 - 2. Künftige Trends
- C. Schlussbemerkungen
 - 1. Persönliche Beurteilung
 - 2. Würdigung

Anhang

Literaturverzeichnis

Verzeichnis der Rechtsquellen

Selbständigkeitserklärung

6 Zeitplan

- bis 15. März 2011: Vorlage Proposal an KPM;
- bis 31. März 2011: Themenbesprechung mit der Betreuungsperson;
- April - Mai 2011: Literatur-/Dokumentenanalyse, Interviews führen; Analyse der Materialien;
- Juni - August 2011: Theorien entwickeln und prüfen, Schlussfolgerungen, Masterarbeit redigieren;
- September 2011: Review, Schlussredaktion;
- 1. Oktober 2011; Abgabe Masterarbeit an KPM.

7 Literaturverzeichnis

- Evaluation der EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement; Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. Juni 2010;
- Evaluation der EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010;
- Evaluation der EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement; Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 12. Oktober 2010; Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2011;
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008): Public Management; innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor;
- Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4.11.2009;
- <http://www.flag.admin.ch>.

Das Literaturverzeichnis wird im Verlauf der Masterarbeit erweitert.

Anhang 2: Projektauftrag LA EZV

1 Ausgangslage

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 die Geschäftsleitung 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) und in der gemeinsamen Jahresberichterstattung für das Jahr 2010 erreicht. Ein weiterer Schritt ist beim gemeinsamen Vorgehen der Wirkungsmessungen im Gang.

Im Protokoll der Sitzung der GL EZV 1/2011 wurde bezüglich der Diskussion um einen künftigen gemeinsamen Leistungsauftrag EZV Folgendes festgehalten:

"... Der OZDir hält dabei fest, dass ein solcher LA EZV amtspolitisch von hoher Bedeutung ist. Mit dem neuen LA muss auch die im GPK-Bericht geforderte Verknüpfung der Aufgaben und Ressourcen realisiert werden. Obschon die Zeit knapp ist, soll ein gemeinsamer LA EZV bereits für die nächste LA-Periode 2013-2016 definiert werden und damit eine Gesamtschau der Ressourcen bezogen auf die Produktgruppen erfolgen. Dabei wird in Kauf genommen, dass dieser erste Schritt noch unvollkommen sein kann. Die A 1 wird beauftragt, bis zur Sitzung GL EZV 2/2011 eine Vorgehensplanung vorzulegen."

Das vorliegende Dokument beinhaltet die Elemente der Vorgehensplanung und ist in Form eines Projektantrags/-auftrags aufgebaut.

2 Zielsetzungen

Für das Projekt LA EZV bestehen folgende grundsätzlichen Zielsetzungen:

- die EZV wird ab 2013 mit einem gemeinsamen Leistungsauftrag (ziviler Zoll und GWK) geführt; damit soll die Kultur der Zusammenarbeit verbessert und die Leistung der EZV gesamthaft gesteigert werden;
- mittels zweckmässigen Produktdefinitionen und Konzentration auf das Wesentliche wird die EZV politisch als einheitliche Verwaltungseinheit wahrgenommen;
- die Führung der Zollstellen (ziviler Zoll und GWK) und der Hauptabteilungen OZD ist durch geeignete, einfache Instrumente sichergestellt (Leistungsvereinbarungen, Controlling, Reporting, Berichterstattung);
- die Aufgaben und Ressourcen sind verknüpft (erste Annäherung im Sinne eines pragmatischen, iterativen Vorgehens, z.B. Beginn mit Personalkosten) und die Kostenrechnung ist optimiert;
- dem neuen Führungsmodell Bund wird Rechnung getragen;
- ein gemeinsames Kaderseminar (ziviler Zoll und GWK) würdigt die Ergebnisse des Projektteams (Review) und bringt neue Ideen ein.

3 Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren

Bei der Projektbearbeitung sind folgende Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren zu beachten:

- Einbezug der Erkenntnisse aus dem GPK-Bericht sowie der Stellungnahme des Bundesrates;
- Berücksichtigung bisheriger langjähriger Erfahrungen bei der Anwendung des Systems LA/LV (inkl. entdeckte Systemfehler und weitere dokumentierte Probleme);
- vermehrte Berücksichtigung der gesteigerten Bedeutung von Wirkung und Qualität;
- Einbezug der Ergebnisse aus dem Projekt "Wirkungsmessungen EZV";
- Beizug von Fachspezialisten; diese werden künftig eine stärkere Rolle spielen (z.B. Finanzexperten wegen allen Aspekten der finanziellen Verknüpfung mit den Aufgaben);
- bestehende, zweckmässige Lösungsansätze bezüglich Aufgaben- und Ressourcenverknüpfung und Anwendung Globalbudget sowie Kostenrechnung anderer Verwaltungseinheiten beurteilen und in die Überlegungen einbeziehen.

4 Projektumfang

Es geht um die Erarbeitung des Leistungsauftrags und der damit zusammenhängenden weiteren Instrumente (Leistungsvereinbarungen, Controlling, Reporting, Berichterstattung). Das Projekt orientiert sich an den aktuellen Gegebenheiten im FLAG-Umfeld und an den diesbezüglichen Weiterentwicklungen der Verwaltungsführung (neues Führungsmodell Bund).

5 Mittelbedarf

5.1 EZV-intern

Die personellen Ressourcen sind von den beteiligten Dienststellen der EZV zur Verfügung zu stellen. Dem Projekt LA EZV bzw. seiner zeitgerechten Bearbeitung kommt hohe Priorität zu.

Bis auf weiteres werden keine finanziellen Ressourcen benötigt, welche ausgabenwirksam sind.

5.2 Externe Unterstützung

Auf den Beizug externer Unterstützung wird bis auf Weiteres verzichtet. Die Projektleitung kann Antrag stellen, wenn der Projektverlauf den Beizug externer Dienstleister als zweckmässig erscheinen lässt.

6 Projektorganisation

6.1 Auftraggeber

R. Dietrich, Oberzolldirektor

6.2 Projektausschuss

Geschäftsleitung EZV

6.3 Projektteam

- H.P. Hefti, Stv Direktor, Projektleiter
- ziviler Zoll
 - S. Kobel, A 1, Chef DS+I
 - M. Rolli, A 2, Chef S Betrieb
 - R. Schad, A 5, Chef A Zolltarif
 - H. Engi, ZKDir I
 - V. Soldati, Zollinspektor GE-Flughafen
- GWK
 - M. Rickenbacher, A 3, Chefin S Stabsdienste
 - H. Wider, A 3, Chef S Operationen
 - A. Marijan, A 3, Leiter Führungsunterstützung Kdo GWK
 - J.-L. Boillat, Kdt Gzw Reg V
 - F. Ghielmini, Gzw Reg IV, Ei Of

6.4 Begleitgremien

- Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich
- Geschäftsleitung GWK

Bei Bedarf wird die Programmleitung FLAG der Eidg. Finanzverwaltung einbezogen.

Die bisherige Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich und die Koordinationsgruppe Reporting-Controlling LA-LV Zivilbereich bleiben bis zum Ende der laufenden LA-Periode bestehen. Das Projektteam schlägt die für die Bearbeitung aller mit dem LA EZV zusammenhängenden Aufgaben notwendigen Strukturen (Aufbauorganisation) vor und plant den entsprechenden Einsatz ab dem 1.6.2012.

7 Termine

- Beginn des Projektes1. Juni 2011
- Kaderseminar (analog Nottwil Dezember 2007)1./2. Dez 2011
- Verabschiedung LA EZV an GL EZV 2/2012.....Ende Mai 2012
(anschliessend Vorlage an DC EFD)
- Einsetzung neue Steuerungsgruppe LA EZV.....ab 1. Juni 2012
(Umsetzung LA, Bereitstellung Führungsinstrumente)
- Verabschiedung Leistungsvereinbarungen1. Oktober 2012
- Abschluss des Projektes31. Dezember 2012
- Anwendung LA EZV und LV1. Januar 2013

Das Projektteam erstattet der GL EZV anlässlich ihrer ordentlichen Sitzungen Bericht über den Projektfortschritt.

8 Genehmigung

Der vorliegende Projektauftrag wurde an der GL EZV 2/2011 diskutiert und genehmigt.

Oberzolldirektor

sig. R. Dietrich

Bern, 26. Mai 2011

Geht an

Projektteam

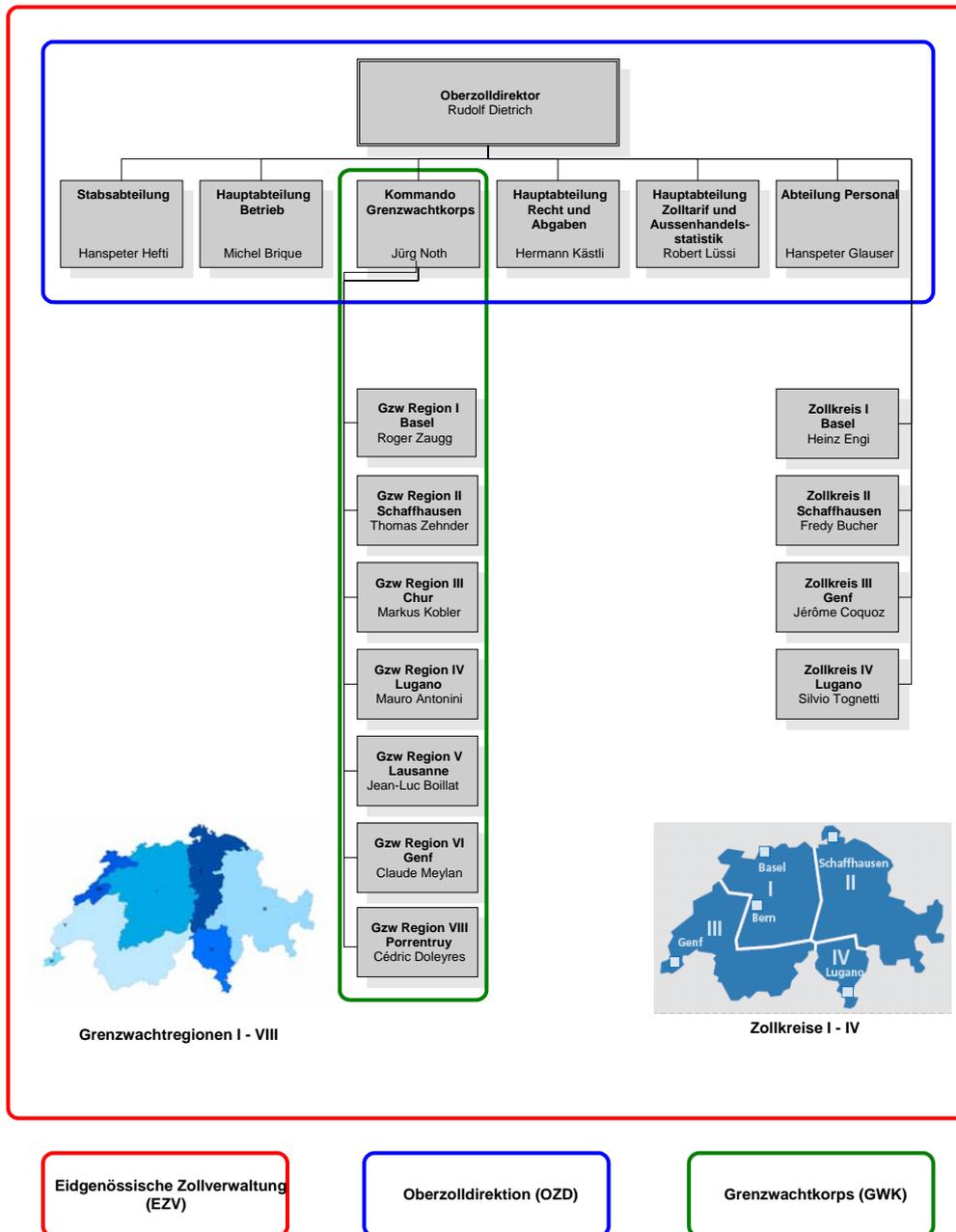
z K an

Mitglieder der Projektorganisation

Anhang 3: Aufbauorganisation und Aufgaben der Eidg. Zollverwaltung

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.



2 Geschäftsleitung

In der EZV bestehen drei Geschäftsleitungsgremien:

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Anhang 4: Wirkungsmodelle aus Projekt LA EZV (Stand: 28.09.2011)

Wirkungsmodell Produktgruppe 1 - Fiskalität

Ziele	Vollzug	Output	Impact	Outcome
Einnahmen für den Bund generieren	Veranlagung im Rahmen von modernen und unbürokratischen Verfahren (e-Government)	Erhebung von Zöllen	Zollbeteiligten verzichten auf falsche Veranlagungen und Schmuggel	Bund verfügt über die zustehenden Abgaben
	Bereitstellung der nötigen Infrastruktur und Ressourcen	Erhebung von Verbrauchssteuern	Zollbeteiligte führen Waren rasch ab	Fairer Wettbewerb ist gewährleistet
	Risikomanagement sowie nationale und internationale Zusammenarbeit (inkl. Amts- und Rechtshilfe)	Erhebung von Lenkungsabgaben	Zollbeteiligte verzichten auf falsche Veranlagungen und Schmuggel	
		Schmuggelbekämpfung	Unternehmen und Konsumenten verhalten sich umweltfreundlich und gesundheitsbewusst	

Wirkungsmodell Produktgruppe 2 - Wirtschaft

Ziele	Vollzug	Output	Impact	Outcome
Der grenzüberschreitende Warenverkehr erfolgt rasch und kostengünstig	Bereitstellung ökonomischer Zollveranlagungsprozesse sowie der notwendigen Infrastruktur und Ressourcen	Kundenorientierte Dienstleistungen	Zollbeteiligte nehmen den Veranlagungsprozess rasch und unkompliziert wahr	Zollbeteiligte und Wirtschaft verstehen und akzeptieren Zolleingriffe
Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der CH-Wirtschaft ist optimal unterstützt	Die Freihandelsabkommen sind umgesetzt	Wirtschaftliche Massnahmen	Zollbeteiligte wenden die Freihandelsabkommen zur fiskalischen Entlastung an	Die CH-Wirtschaft ist im internationalen Handel konkurrenzfähig
Umsetzung der Landwirtschaftspolitik an der Grenze	Echtheit und Qualität von Waren sind sichergestellt	Bedarfsgerechte Aussenhandelsstatistik	Begünstigte wirtschaftlicher Massnahmen produzieren in der Schweiz	Der Wirtschaftsstandort Schweiz ist gestärkt
	Risikomanagement sowie nationale und internationale Zusammenarbeit (inkl. Amts- und Rechtshilfe)	Schmuggelbekämpfung	Zollbeteiligte investieren in moderne Zollveranlagungsprozesse	Bevölkerung und Wirtschaft sind vor Fälschungen geschützt
			Wirtschaft und Politik nutzen die Aussenhandelsstatistik für Entscheide	Fairer Wettbewerb ist gewährleistet
				Landwirtschaftliche Produzenten im Inland sind angemessen geschützt

Wirkungsmodell Produktgruppe 3 - Sicherheit und Migration

Ziele	Vollzug	Output	Impact	Outcome
Leistet einen Beitrag zur inneren und internationalen Sicherheit	Widerrechtliche Handlungen feststellen und ahnden	Bekämpfung von kriminellen und illegalen Aktivitäten oder Sachverhalten	Personen erfüllen die Voraussetzungen für den Grenzübertritt und den Aufenthalt im Schengenraum	Die grenzüberschreitende Kriminalität ist vermindert und die Bevölkerung fühlt sich sicher
Setzt die Schengen-/Dublin-Abkommen um und die nationale Migrationspolitik durch	Gewährleistung der sicheren Logistikkette (Terrorbekämpfung)	Bekämpfung von illegalem Grenzübertritt sowie illegalem Aufenthalt	Fahrzeuglenkende halten sich und ihre Fahrzeuge in verkehrstauglichem Zustand	Die Bevölkerung und die Behörden anerkennen die EZV als wirksames und bürgernahes nationales Sicherheitsorgan
Leistet an der Grenze einen Beitrag zur Sicherheit im Strassenverkehr	Personenkontrollen	Zertifizierung zugelassener Wirtschaftsbeteiligter	Personen und Firmen halten sich an die geltende Rechtsordnung	Die Verkehrssicherheit ist erhöht
	Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Behörden (inkl. nationale Ersatzmassnahmen und internationale Einsätze sowie Amts- und Rechtshilfe)		Kriminelle meiden die Schweiz	Die internationale Gemeinschaft anerkennt die Schweiz als sicheren und verlässlichen Partner
	Risikomanagement und Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und Ressourcen			

Wirkungsmodell Produktgruppe 4 - Umwelt und Gesundheit

Ziele	Vollzug	Output	Impact	Outcome
Umsetzung der Umwelt- und Gesundheitspolitik	Durchsetzung von Verboten und Einschränkungen	Bekämpfung des Umlaufs von gesundheit- und umweltgefährdenden Produkten	Zollbeteiligte sind sensibilisiert und verhalten sich rechtskonform	Umwelt und Bevölkerung sind vor gesundheitsschädigenden, umweltgefährdenden und/oder verbotenen Produkten und Einflüssen geschützt
	Kontrolle und Feststellung gesundheitsschädigender, umweltgefährdender und/oder verbotener Waren	Sicherstellung des legalen Verkehrs von umweltgefährdenden Produkten	Zollbeteiligte ändern ihr Verhalten aufgrund von Sanktionen	
	Risikomanagement und Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und Ressourcen	Tier-, Pflanzen- und Artenschutz	Auftraggebende Organisationen treffen zeitgerecht notwendige Massnahmen	Die Bevölkerung hat Vertrauen in die Massnahmen der Behörden
	Nationale und internationale Zusammenarbeit (inkl. Amts- und Rechtshilfe)	Erhebung von Lenkungsabgaben		Fairer Wettbewerb ist gewährleistet
				Die internationale Gemeinschaft anerkennt die Schweiz als sicheren und verlässlichen Partner

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.“

Münsingen, 30. September 2011



Samuel Kobel

Über den Verfasser



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