



Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 23. Mai 2022 «Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit»

Stellungnahme des Bundesrates

vom 24. August 2022

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 23. Mai 2022¹
«Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit»
nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen
und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. August 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

¹ BBl 2022 1702

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), bis am 1. Januar 2022 Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), befindet sich derzeit in einer umfassenden Transformation mit dem Ziel, dass es seinen Auftrag noch besser und wirksamer wahrnehmen kann. Die Totalrevision des Zollrechts wird basierend auf angepassten Rechtsgrundlagen ermöglichen, dass mit dem Programm DaziT alle Prozesse des BAZG vereinfacht und digitalisiert werden können. Zudem wird die Revision eine organisatorische Weiterentwicklung erlauben, die flexiblere Einsatzmöglichkeiten der Mitarbeitenden zur Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben schafft.

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beauftragten die Subkommission EFD/WBF der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), die rechtlichen Aspekte und die Zweckmässigkeit der Reorganisation der EZV abzuklären, insbesondere im Zuge von Informationen seitens der Sozialpartner der EZV und mehrfacher Kritik, die in einer Artikelserie eines Schweizer Mediums geäussert wurde.

Die Subkommission EFD/WBF befasste sich mit den rechtlichen Aspekten und der Zweckmässigkeit von drei spezifischen und besonders wichtigen Massnahmen in der Transformation der EZV in das BAZG: neues Berufsbild, neue Regionalstruktur und Zusammenführung von Zoll und Grenzwachtkorps sowie Namensänderung der Verwaltungseinheit. Auf die Wirksamkeit der Reorganisationsmassnahmen ging die Subkommission nicht ein, da sie diese nach so kurzer Zeit noch nicht für überprüfbar hielt. Die Subkommission setzte sich auch mit den Begleitmassnahmen für das Personal im Rahmen der kulturellen Transformation auseinander, die mit der organisatorischen Transformation einhergeht. Sie stützte sich in ihrem Bericht auf Anhörungen des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), des Direktors und der stellvertretenden Direktorin der EZV aber auch der Sozialpartner und ehemaliger Mitarbeitender der EZV. Sie ersuchte ausserdem die EZV, einen Bericht zu diesen Fragen zu verfassen. Die Subkommission legte ihren Bericht der GPK-S vor, die ihn am 23. Mai 2022 verabschiedet und den Bundesrat um eine Stellungnahme zu ihren Empfehlungen bis am 23. September 2022 ersucht hat.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Allgemeines

Der Bundesrat hat vom Bericht der GPK-S Kenntnis genommen. Er hat auch die Ansicht der mit der Untersuchung und der Erstellung des Berichts beauftragten Subkommission zur Kenntnis genommen, nicht über genügend zeitlichen Abstand zu verfügen, um parallel zur Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit auch die Wirksamkeit der untersuchten Massnahmen zu prüfen. Der Bundesrat räumt zwar ein, dass die meisten der untersuchten Massnahmen erst seit relativ kurzer Zeit vollständig oder teilweise umgesetzt worden sind. Alle Massnahmen beruhen aber, wie die GPK-S anerkannt

hat, auf spezifischen, vor mehreren Jahren ausgearbeiteten und teils bei bundesexternen Akteuren in Auftrag gegebenen Strategien. Aus diesem Grund bedauert der Bundesrat, dass im Bericht nicht auf die erwartete oder antizipierte Wirksamkeit unter Vorbehalt einer späteren Überprüfung oder Untersuchung eingegangen wurde, obwohl die Wirksamkeit Teil der Diskussionen war und im Zentrum der Überlegungen und der vom BAZG für den Bericht vorgelegten Unterlagen stand. Dies spiegelt sich auch im ersten Satz des Berichts wider, wonach die momentane Transformation des BAZG zum Ziel hat, die Wirksamkeit seiner Auftrags Erfüllung zu verbessern. Eine Analyse der Wirksamkeit hätte nach Ansicht des Bundesrats ein besseres Verständnis der Zweckmässigkeit bestimmter Massnahmen ermöglicht, auch wenn die Wirksamkeit gegenüber der Rechtmässigkeit von Massnahmen keinen Vorrang haben darf.

2.2 Spezifische Elemente der Reorganisation

Die GPK-S konzentrierte sich in Ziffer 3 ihres Berichts auf drei ihres Erachtens besonders wichtige spezifische Massnahmen der Reorganisation und machte verschiedenen Feststellungen und Beurteilungen, zu denen sich der Bundesrat ebenfalls kurz äussern möchte, bevor er im Einzelnen zu den direkt an ihn gerichteten Empfehlungen der GPK-S Stellung nimmt.

Die jüngsten Ereignisse (COVID-19-Pandemie, Ukraine-Krieg, Migrationsbewegungen) haben gezeigt, dass das BAZG eine agile Organisationsform und flexibel einsetzbare Mitarbeitende braucht. Das BAZG muss in seinen drei wichtigsten Kontrollbereichen (Personen, Waren und Transportmittel) je nach Situation Prioritäten setzen können.

2.2.1 Neues Berufsbild

In Bezug auf das neue Berufsbild konzentriert sich der Bericht der GPK-S auf die neue Ausbildung und die im geltenden Zollrecht noch explizite Erwähnung des Grenzwachtkorps (GWK).

Der Bundesrat möchte betonen, dass die GPK-S hinsichtlich der Rechtmässigkeit befand, dass das BAZG nach Artikel 235 der Zollverordnung vom 1. November 2006² (ZV) tatsächlich die Kompetenz hat, die Lerninhalte und das Berufsbild seiner Mitarbeitenden zu definieren. Die Ausbildung der Aspirantinnen und Aspiranten nach dem neuen Berufsbild begann im August 2021 und die Weiterbildung der bestehenden Mitarbeitenden im Januar 2022. Sie müssen im Einklang mit den Aufgaben der Einheiten des BAZG gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen stehen. Dies wird erfüllt, da präzisiert wurde, dass die nach dem neuen Berufsbild ausgebildeten Aspirantinnen und Aspiranten bis zum Inkrafttreten des neuen, revidierten Zollrechts als Grenzwächterinnen und Grenzwächter gelten. Ihre berufliche Zukunft und ihr fortgesetztes Engagement für die Aufgaben des BAZG ist somit unabhängig vom Ergebnis der parlamentarischen Beratungen gesichert.

Aus Sicht der GPK-S wurden vom BAZG grundlegende Beschlüsse zur Ausbildung des Personals bereits gefasst, obwohl das Parlament über die Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen des heutigen Zollrechts, welches das GWK in den Artikeln 91, 106, 110e und 112 des Zollgesetzes vom 18. März 2005³ (ZG) explizit erwähnt, noch befinden muss, was sich bei einer Änderung der Vorlage durch das Parlament als problematisch für das BAZG erweisen könne. Diese Analyse teilt der Bundesrat nur ansatzweise. Der Entscheid, Zoll und GWK im Direktionsbereich Operationen gemeinsam zu führen und die regionalen Führungsstrukturen zu vereinheitlichen, hatte zum Ziel, organisatorische Silos aufzubrechen, und bleibt bis zur Verabschiedung des neuen Zollrechts ein Vorschlag des BAZG und des Bundesrats an das Parlament, die mit der neuen organisatorischen Agilität gewonnene Flexibilität zu nutzen. Sollte das Parlament beschliessen, das Grenzwachtkorps im neuen Zollrecht explizit zu erwähnen, würden die Grenzwächterinnen und Grenzwächter lediglich ein neues Berufsbild entsprechend den Kompetenzen, die mit dem Beschluss der Bundeskammern übereinstimmen, erhalten. Künftig von «BAZG-Mitarbeitenden» statt von Zoll- oder GWK-Mitarbeitenden zu sprechen, stellt somit einen Vorschlag dar, die dank dem neuen Berufsbild Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit gewonnene Flexibilität zu nutzen.

2.2.2 Neue Regionalstruktur und gemeinsame Führung von Zoll und Grenzwachtkorps

Bezüglich der Änderung der Regionalstruktur und der gemeinsamen Führung von Zoll und GWK in einem Direktionsbereich («Zusammenführung» im Bericht der GPK-S) betont der Bundesrat, dass der Bericht diese Zusammenführung nicht hinsichtlich der Rechtmässigkeit, sondern lediglich hinsichtlich der politischen Zweckmässigkeit, eine so tiefgreifende Änderung in der Organisation des BAZG noch vor Beginn der parlamentarischen Beratung zur Revision des ZG vorgenommen zu haben, als problematisch erachtet. Der Bundesrat möchte zum einen daran erinnern, dass die Transformation des BAZG auf Effizienzgewinne in der Auftragsumsetzung des BAZG abzielt. Der Entscheid, die beiden Einheiten gemeinsam zu führen und namentlich mit dem Direktionsbereich Operationen nach und nach ein neues Organigramm gemäss der neuen Organisationsstruktur umzusetzen, hatte somit zum Ziel, die Mitarbeitenden schrittweise an eine engere Zusammenarbeit zu gewöhnen sowie ein Zugehörigkeitsgefühl und eine gemeinsame Kultur zu schaffen. Es wurde nie beabsichtigt, einen künftigen Entscheid des Parlaments politisch zu beeinflussen. Zum anderen weist der Bundesrat darauf hin, dass die Änderung der Regionalstruktur der Logik folgt, sich überlappende und nicht identische Strukturen zugunsten einer einheitlichen Struktur für GWK und Zoll abzubauen. Er ist der Auffassung, dass – wie im Bericht dargelegt – angesichts der im geltenden Recht festgelegten Kompetenzkaskade die Verordnung des Bundesrates vor derjenigen des EFD hätte berücksichtigt werden können, dass das BAZG aber mit seiner neuen Regionalstruktur nicht wie von der GPK-S vermutet eine grundlegende Änderung der Organisation vorgenommen hat.

³ SR 631.0

Des Weiteren betont der Bundesrat wie bereits vorgängig erwähnt, dass die neue Organisation des BAZG nicht problematisch ist, unabhängig davon, was das Parlament zur Zukunft von Artikel 91 ZG im revidierten Zollrecht entscheiden wird. Dies, weil das GWK gegenwärtig eine separate Einheit des Zolls innerhalb eines gemeinsamen Direktionsbereichs bleibt. Der Bundesrat hat sich im Übrigen bereits in seiner Antwort auf die Interpellation 21.3421 Rytz vom 19. März 2021 «Handelt die Zollverwaltung heute illegal?»⁴ zu dieser Frage geäußert.

Schliesslich möchte der Bundesrat daran erinnern, dass die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter bestimmen und die Amtsdirektorinnen und -direktoren die Detailorganisation ihrer Ämter festlegen (Art. 43 Abs. 4 und 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁵). Nach Artikel 27 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁶ überprüfen die Verwaltungseinheiten ihre Aufgaben, Leistungen, Prozesse und Organisation periodisch und systematisch auf ihre Notwendigkeit und auf Übereinstimmung mit den Grundsätzen von Artikel 11 (Grundsätze der Verwaltungstätigkeit) und 12 (Grundsätze der Verwaltungsführung) und veranlassen die entsprechenden Anpassungs- und Verzichtsmassnahmen. Somit ist eine interne Reorganisation des Organigramms eines Amtes, mit Ausnahme der ausdrücklichen Erwähnung des GWK im Zollrecht, eine interne Anpassung, die in der Kompetenz des Vorstehers des EFD beziehungsweise der Amtsdirektion des BAZG und nicht des Parlaments liegt. Es ist selbstverständlich, dass diese organisatorischen Kompetenzen nicht für die Elemente gelten, die dem Parlament im Rahmen der Revision des Zollrechts vorgelegt werden, sondern im vorliegenden Fall für den Entscheid, den Zoll und das GWK gemeinsam zu führen und die regionale Struktur des BAZG zu harmonisieren

2.2.3 Namensänderung

In Bezug auf die Namensänderung der EZV in BAZG betont der Bundesrat, dass gemäss Bericht der GPK-S die Rechtmässigkeit der Massnahme unumstritten ist. Nicht nachvollziehbar für die GPK-S ist die Zweckmässigkeit, die Namensänderung dem Bundesrat zwei Jahre im Voraus unterbreitet zu haben, sowie ihr Inkrafttreten vor der Vorlage der Totalrevision des ZG an das Parlament.

Der Bundesrat möchte vorab klarstellen, dass die Namensänderung des Amtes nicht direkt mit der Totalrevision des ZG in Zusammenhang steht oder von dieser abhängig ist, sondern vielmehr Teil des globalen Transformationsprozesses ist. Die Überlegung hinter der Namensänderung war, den Auftrag der EZV besser im Namen widerspiegeln zu lassen. Der Auftrag selbst zeigt nämlich ein so breites Aufgabenspektrum des BAZG, das über den Zollbereich hinausgeht (vgl. Art. 14 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Februar 2010⁷). Die ausdrückliche Nennung der «Grenzsicherheit» neben der reinen Zollverwaltung gibt

4 www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 21.3421

5 SR 172.010

6 SR 172.010.1

7 SR 172.215.1

diese Realität besser wieder und hätte dem Bundesrat hypothetisch weit vor Beginn der Transformation des Amtes vorgelegt und von diesem beschlossen werden können. Zum andern folgt auch diese Namensänderung der Logik, organisatorische Silos aufzubrechen und eine neue gemeinsame Arbeitskultur der Mitarbeitenden von Zoll und GWK zu schaffen, die unabhängig von den Beratungen des Parlaments zur Totalrevision des ZG Realität bleiben wird.

In Bezug auf die zwei Jahre zwischen der Unterbreitung der Namensänderung und dem Inkrafttreten der Rechtsgrundlagen für den neuen Namen hält der Bundesrat fest, dass diese Zeit nötig war, um alle Verfahren und alle Auftritte des Namens in der IKT-Landschaft der EZV sowie auf den Uniformen und dem vom Amt und seinen rund 4700 Mitarbeitenden verwendeten Material zu planen und zu organisieren.

Zu den folgenden Empfehlungen der GPK-S nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

Empfehlung 1: Wahrung des Handlungsspielraums des Gesetzgebers

Der Bundesrat hat sicherzustellen, dass die zivilen Zollbeamtinnen und -beamten *vor dem* Inkrafttreten der Gesetzesrevision weder Waffe noch Uniform tragen.

Er hat sicherzustellen, dass die Zahl der Personen, die mit Sicherheitsaufgaben betraut sind, Waffe und Uniform tragen und Zugang zu sensiblen Daten haben, *vor dem* Inkrafttreten der Gesetzesrevision nicht merklich erhöht wird.

Der Bundesrat nimmt den zweiten Teil dieser Empfehlung an und ist der Auffassung, dass keine besonderen Massnahmen erforderlich sind, um ihre Umsetzung sicherzustellen. Wie bereits in der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Rytz (21.3421) erwähnt, ist es für den Bundesrat selbstverständlich, dass das BAZG nach den geltenden Rechtsgrundlagen arbeitet.

Gegenwärtig tragen alle im Direktionsbereich Operationen arbeitenden Mitarbeitenden des BAZG Uniform oder Dienstkleidung. Die Zollmitarbeitenden tragen bereits seit Jahren im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit Dienstkleidung oder Uniform. Die entsprechende Rechtsgrundlage bilden Artikel 18 und 21 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁸, Artikel 70 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001⁹ (BPV) und Artikel 12 des Zwangsordnungsgesetzes vom 20. März 2008¹⁰.

Ausserdem kann das Personal des BAZG, ausser dem GWK, nach Artikel 228 ZV bewaffnet werden:

- das Personal der Hauptabteilung Zollfahndung (Bst. a);
- das im Reiseverkehr eingesetzte Personal (Bst. b);
- das Personal der mobilen Teams für Kontrollen im Zollgebiet oder am Domizil (Bst. c).

⁸ SR 172.220.1

⁹ SR 172.220.111.3

¹⁰ SR 364

Die Mitarbeitenden der Zollfahndung wurden auf der Grundlage dieser Bestimmung bewaffnet. Eine über Artikel 228 ZV hinausgehende Bewaffnung ist bis zum Inkrafttreten des neuen Zollrechts ausgeschlossen.

Der Zugang zu sensiblen Daten erfolgt weiterhin nach den bestehenden Rechtsgrundlagen und ist grundsätzlich den Angehörigen des GWK vorbehalten; ob sie uniformiert oder bewaffnet sind, ändert daran nichts. Dieser Punkt zeigt die Grenzen des geltenden Rechts auf. Der Zugang ist an die Zugehörigkeit zum Zoll oder GWK gebunden, ungeachtet dessen, ob er für die ausgeführte Aufgabe erforderlich ist.

In Anbetracht des Titels der Empfehlung möchte der Bundesrat betonen, dass diese Elemente gewahrt bleiben, unabhängig davon, wie sich der Gesetzgeber im Rahmen der Beratungen über die Totalrevision des ZG entscheidet.

Empfehlung 2: Rechtzeitige Schaffung der gesetzlichen Grundlagen

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

Empfehlung 3: Information über die organisatorischen Massnahmen als Folge von wichtigen IKT-Projekten

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, die Bundesversammlung in seinen Botschaften transparent und detaillierter über die organisatorischen Massnahmen zu informieren, die sich als Folge von wichtigen IKT-Projekten ergeben.

Der Bundesrat anerkennt, dass es notwendig ist, den gesetzlichen Rahmen und die für seine Anpassung erforderlichen Verfahren rechtzeitig zu berücksichtigen und nimmt deshalb diese beiden Empfehlungen an. Er, möchte jedoch auf folgende Punkte hinweisen: Reorganisationen oder IKT-Projekte von grösserer Tragweite, insbesondere digitale Transformationen, erfordern ein hohes Mass an Beweglichkeit, um sich an die Bedürfnisse des Projekts selbst und an die neuen Möglichkeiten anzupassen, die mit der Umsetzung des Programms nach und nach entwickelt werden. Ohne diese Beweglichkeit und die Möglichkeit, ein Projekt dieser Grösse während der Implementierung zu skalieren, wären solche Vorhaben nicht mit einer modernen Projektführung zu vereinbaren. Im vorliegenden Fall wirft die GPK-S dem Bundesrat vor, in der Botschaft zum Programm DaziT¹¹ bei den organisatorischen Auswirkungen der Transformation der EZV nicht präzise genug gewesen zu sein. Wie im Bericht zitiert, wies diese Botschaft aber auf tiefgreifende Veränderungen hin, auch auf jene der Berufsbilder. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Text angesichts der vorliegenden Informationen und der bereits 2017–2018 von der EZV entwickelten Strategien zum Zeitpunkt der Übermittlung der Botschaft an das Parlament transparent war und

¹¹ Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT); BBI 2017 1567.

vorgesehene Auswirkungen nannte¹². Das Transformationsprojekt hat sich aber anschliessend – im Zuge der angestellten Überlegungen, der in der Ämterkonsultation der Verwaltung und dem Bundesrat vorgelegten Diskussionspapiere, vor allem aber auch der Erfahrungen aus der Praxis und der Diskussionen in zahlreichen Arbeitsgruppen mit Mitarbeitenden – schrittweise entwickelt. Auf der Basis all dieser Elemente wurde das globale Transformationsprojekt gestaltet sowie laufend und flexibel angepasst. Der Bundesrat möchte deshalb betonen, dass er nie Informationen zurückhielt oder bewusst nicht ausführlicher erörterte, sondern dass er das Parlament immer offen über das Projekt informierte. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass im Rahmen einer solchen Entwicklung der gesetzliche Rahmen ständig evaluiert werden muss.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Ansicht, dass keine bestimmte Umsetzungsmassnahme erforderlich ist. Er verweist aber auf seinen Bericht vom 3. Dezember 2021 «Mehr Sicherheit und Qualität in IT- und anderen strategischen Projekten dank Transparenz über Vorarbeiten» in Erfüllung des Postulates 19.4093 Vitali vom 23. September 2019¹³, in dem er aufzeigt, wie er den Dialog mit dem Parlament pflegt und künftig weiter pflegen will. Er ist und bleibt auch bei künftigen Projekten aufmerksam gegenüber den in den Empfehlungen angesprochenen Punkten, will aber die nötige Beweglichkeit für eine skalierbare und an die Bedürfnisse der jeweiligen Projekte angepasste Umsetzung gewährleisten. Auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle¹⁴ prüft er bereits wie die Rechtsetzungsbegleitung solcher Projekte in einem früheren Stadium gestärkt werden kann.

2.2.4 Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal

In Bezug auf die Feststellungen der GPK-S zu den Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal des BAZG begrüsst der Bundesrat, dass sich die GPK-S entschieden hat, nicht zwischen den divergierenden Ansichten der Sozialpartner und der Direktion des BAZG zu den Kommunikations- und Begleitmassnahmen des Personals zu vermitteln. In Kapitel 4 des Berichts führt die GPK-S viele Elemente zugunsten des BAZG auf, namentlich in Bezug auf ihre Kommunikation sowohl intern als auch mit dem Vorsteher des EFD und dem Bundesrat, die Personalbefragungen der Eidgenössischen Personalamts, die Zahlen zur Personalfluktuaton, das Fehlen konkreter Hinweise auf Probleme an die Geschäftsleitung und die Tatsache, dass die Auswirkungen für das Personal bei der Vorbereitung der kulturellen Transformation präzise benannt worden waren. Demgegenüber weisen die Anhörungen ehemaliger Mitarbeitender und der Sozialpartner gemäss dem Bericht auf eine Vielzahl von Unsicherheiten für das Personal beziehungsweise auf eine Situation im BAZG hin, die problematisch war und nach wie vor ist.

¹² BBl 2017 1719, S. 1722 f., 1728, 1740 f., 1744 f., 1747 f., 1776, 1780 f., 1788

¹³ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

¹⁴ IKT-Schlüsselprojekt DaziT - Eidgenössische Zollverwaltung - Bericht vom 8. September 2021 - Empfehlung 1: www.efk.admin.ch > Publikationen > Wirtschaft und Verwaltung > Informatikprojekte > Archiv > IKT-Schlüsselprojekt DaziT.

In Anbetracht dieser Elemente möchte der Bundesrat daran erinnern, dass jeder Transformationsprozess dieses Ausmasses unweigerlich Ungewissheit und zahlreiche Fragen mit sich bringt. Ebenso ist leicht nachvollziehbar, dass angesichts solcher Veränderungen beim Personal Ängste aufkommen können. Der Bundesrat möchte aber wie bereits im vorangehenden Kapitel daran erinnern, dass eine digitale Transformation wie die des BAZG ein agiler und skalierbarer Prozess ist, der eine Anzahl Entscheide und Anpassungen beinhaltet, die nur als Kaskade erfolgen können, weil sie voneinander abhängen. Auch wenn das Bedürfnis nach schneller und transparenter Information verständlich ist und vom Bundesrat nachvollzogen wird, darf man nicht vergessen, dass die Kommunikation noch nicht definitiver oder nicht klarer Fakten zu noch grösserer Unsicherheit führen kann. Auch der Bundesrat möchte vorliegend nicht über eine solche Frage entscheiden, da dies seiner Meinung nach nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist. Auch wenn den Mitarbeitenden der EZV am Anfang der Transformation viele Details nicht bekannt waren, so wurden nach Ansicht des Bundesrats doch die wichtigsten Elemente transparent kommuniziert: Änderung des Berufsbildes und künftig agilere sowie effizientere Organisation aufgrund der mit dem DaziT-Programm für die Kontrollen freigesetzten und zum Teil abgebauten Ressourcen. Auch war für den Bundesrat klar, dass die Mitarbeitenden nicht zum Tragen von Waffen verpflichtet würden und dass individuelle Lösungen für diejenigen gefunden würden, die unbewaffnet bleiben wollten. Die Planung von Einzelgesprächen führte jedoch effektiv zu einer gewissen Karenzzeit, die sicher beunruhigend für die Mitarbeitenden sein konnte, bis sie über alle Details und Konsequenzen ihrer Wahl Bescheid wussten.

Zur folgenden Empfehlung nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

Empfehlung 4: Anwendungsbereich des Sozialplans des Bundes ausweiten oder analogen Prozess für umfangreiche Reorganisationen ausarbeiten.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, den Anwendungsbereich des Sozialplans des Bundes auszuweiten oder einen analogen Prozess für Reorganisationen mit erheblichen Auswirkungen auf das Personal auszuarbeiten.

Reorganisationen und Umstrukturierungen sind unumgänglich, soll die Verwaltung den hohen Anforderungen von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft gerecht werden. Der Bund ist bestrebt, Reorganisations- und Umstrukturierungsmassnahmen sozialverträglich und ökonomisch umzusetzen. Er setzt alles daran, betroffene Mitarbeitende in der Bundesverwaltung weiter zu beschäftigen. Allerdings sind die Mitarbeitenden auch verpflichtet, an Massnahmen, die für ihren Verbleib in der Bundesverwaltung ergriffen werden, aktiv mitzuwirken.

Neben dem Sozialplan des Bundes, welcher für Angestellte mit unbefristeten Arbeitsverträgen nach Artikel 1 BPV im Falle von Umstrukturierungen oder Reorganisationen mit Kündigungen von mindestens fünf angestellten Personen oder dem Abbau von mindestens fünf Stellen zur Anwendung kommt, verfügt der Bund auch über ein entsprechendes Instrumentarium für Umstrukturierungen und Reorganisationen ohne Massnahmenentlassungen.

Derartige Leistungen des Arbeitgebers zur sozialen Sicherung des Personals bei Umstrukturierung, Reorganisation und einvernehmlicher Auflösung des Arbeitsverhältnisses sind vormals unter dem Titel *Umbau mit Perspektiven* zusammengefasst worden. Heute bilden die Artikel 104 bis 106a BPV den Rahmen für sämtliche Leistungen des Arbeitgebers bei Umstrukturierung und Reorganisation in der Bundesverwaltung.

Die oben skizzierten Instrumente bieten nach Auffassung des Bundesrates Gewähr, dass die verschiedenen Restrukturierungen, Umstrukturierungen und Veränderungsprozesse in der Bundesverwaltung geordnet und nach den gleichen Massstäben umgesetzt werden können. Ferner bieten sie einen ausreichenden Handlungsspielraum, um auf spezifische Situationen oder Eigenheiten reagieren beziehungsweise situationsadäquate Lösungen vorsehen zu können.

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

Entscheidend ist, wie im Bericht der GPK-S festgehalten, dass der Dialog mit dem Personal und seinen Organisationen frühzeitig und systematisch erfolgt und allfällige Begleitmassnahmen am Anfang der Reorganisation festgelegt werden. Nach Auffassung des Bundesrates sind die Forderungen aus der Empfehlung 4 daher erfüllt, weshalb kein Handlungsbedarf besteht.