

## Eidgenössisches Finanzdepartement

### Ein Berufsbild zur Förderung der Zusammenarbeit

Externe Überprüfung des Berufsbilds Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung



<b>Auftraggeber</b>	Barbara Hübscher Schmuki, Sylvie Hoffmann (GS EFD)
<b>Autoren</b>	Beat Blaser, David Wüest-Rudin, Urs Bolz, Monika Nuss (bpc)
<b>Mitwirkung</b>	Theo Ninck (Ninck-Partner), Urs Hofmann  Wir danken den beiden Experten für ihre Unterstützung in der Erarbeitung dieses Berichts. Ebenso danken wir den zahlreichen Mitarbeitenden des BAZG, die für Interviews, Auskünfte und Besichtigungen zur Verfügung gestanden sind.
Datum	13.11.2023
Version	Version 1.1
Bildquellen	finesolutions.ch, pixabay
Kontakt	bpc bolz+partner consulting ag Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern Lagerstrasse 33, 8004 Zürich T +41 31 381 66 86 info@bolzpartner.ch <a href="http://www.bolzpartner.ch">www.bolzpartner.ch</a>

## Zusammenfassung

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) durchläuft seit 2017 einen umfassenden Transformationsprozesses zur Mitgestaltung der Veränderungen im grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr (Programm DaziT, Projekt Weiterentwicklung BAZG 2026). Dabei wurden die bisherigen Berufe «Zollfachfrau/mann» und «Grenzwächter/Grenzwächterin» zum neuen Berufsbild «Fachspezialist/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit» zusammengeführt. Mit diesem strategischen Entscheid wurde beabsichtigt, einen flexibel einsetzbaren Personalbestand zu schaffen, der den Grenzschutz auch in besonderen Lagen sicherstellen kann, sowie die Effizienzgewinne und die Folgen der Digitalisierung für den Zoll aufzunehmen. Im August 2021 wurde der erste Ausbildungslehrgang gestartet.

Das gemeinsame Berufsbild ist auf Kritik gestossen, sowohl intern im Amt als auch von der Wirtschaft, der Kantone und dem Parlament im Rahmen der politischen Beratung der Revision der Zollgesetzgebung. Zu den Kritikpunkten gehörten der Managementstil im Veränderungsprozess, der späte Einbezug der Anspruchsgruppen, die Befürchtung eines Wissensverlusts im Bereich des zivilen Zolls, die Uniformierung und Bewaffnung vieler bisheriger Mitarbeitenden, eine angeblich ungenügende Ausbildung an der Waffe und eine erschwerte Rekrutierung infolge der breit gefächerten Anforderungen.

Vor diesem Hintergrund hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, Frau Bundesrätin Keller-Sutter, den Auftrag zur Überprüfung des Berufsbilds erteilt. Es soll untersucht werden, ob das neue Berufsbild die künftigen Bedürfnisse des BAZG abdeckt.

Die externe Überprüfung kommt zum Schluss, dass das gemeinsame **Berufsbild geeignet** ist, die Wahrnehmung der vielseitigen Aufgaben des BAZG zu unterstützen. Es ist abgestimmt auf die Veränderungen der digitalen Transformation und auf die Herausforderungen der Grenzsicherung. Es ermöglicht einen flexiblen Einsatz der Ressourcen und fördert die innerbetriebliche Zusammenarbeit.

Die **Kritik** am aktuellen Stand der Umsetzung ist in einigen Punkten **nachvollziehbar**. Dies liegt auch daran, dass das Berufsbild noch nicht vollständig konzipiert ist – oder bestehende Konzepte noch zu wenig kommuniziert wurden. Ein wesentlicher Teil der Kritik betrifft die Umsetzung und Kommunikation.

Es sind **Massnahmen erforderlich**, damit das neue Berufsbild grössere Akzeptanz findet und die Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden besser unterstützt wird.

Für das weitere Vorgehen ist die Bestätigung notwendig, dass das gemeinsame Berufsbild beibehalten, vervollständigt und weiterentwickelt wird. Es werden folgende Massnahmen empfohlen (vgl. Ziff. 4):

- A) Für die **Grundausbildung** soll ein Konzept erarbeitet werden, wie diese über die ganzen 2 Jahre einheitlich gestaltet werden kann (ohne die sog. Spezialisierung in «Waren», «Personen» und «Transportmittel»). Die Fachspezialisierung soll über anschliessende Weiterbildungsmodulare gesichert werden. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob die Grundausbildung genügend modular ausgestaltet ist, so dass passende Module auch für Quereinsteigende verwendet werden können.
- B) Die beruflichen **Laufbahnen mit Weiterbildungen** sind transparent darzulegen und in der Rekrutierung zu nutzen. Die Weiterbildung erfolgt praxisnah anhand der Aufgaben. Gewisse Weiterbildungsmodulare können an die Expertenausbildung (eidg. Diplom) angerechnet werden.
- C) Eine **Flexibilisierung der Rekrutierung** ist anzustreben, um genügend vielseitig interessierte Mitarbeitende zu finden und zu halten. Die Möglichkeiten für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger sollen geklärt und verbessert werden. Als mittelfristige Option im Bedarfsfall ist zudem eine gezielte Rekrutierung für eine Speziallaufbahn im Bereich Waren dargelegt (Ziff. 4.5.3).
- D) Eine **Strategie des Übergangs** mit einer Bedarfs- und Übergangsplanung zusammen mit den lokalen Einheiten und Regionen ist für die nächsten Jahre zu formulieren, um die Integration des neuen Berufsbilds flächendeckend zu stärken und das zolltechnische Fachwissen im BAZG zu sichern. Dabei ist auch der auftragsbezogene Einsatz von Uniform und Waffe klarzustellen.

Die Wirkung der Massnahmen ist zu überwachen. Spätestens nach Abschluss von DaziT ist eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen. Ziffer 5 legt hier im Überblick ein mögliches Vorgehen dar.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage.....	6
1.2 Auftrag.....	6
1.3 Vorgehen.....	7
<b>2 Das neue Berufsbild</b> .....	<b>8</b>
2.1 Entwicklung des Berufsbilds.....	8
2.1.1 Strategische Herleitung und konzeptionelle Entwicklung .....	8
2.1.2 Kernelemente des Berufsbilds .....	9
2.1.3 Berufsbild entwickelt sich .....	9
2.2 Ausbildung.....	10
2.3 Change-Management.....	10
<b>3 Beantwortung der Fragen</b> .....	<b>13</b>
3.1 Ausreichende Grundausbildung? .....	13
3.2 Genügend zolltechnisches Fachwissen? .....	14
3.3 Genügt die Ausbildung an der Waffe? .....	16
3.4 Rekrutierung .....	17
3.4.1 Ausreichender Rekrutierungspool? .....	17
3.4.2 Attraktiv für unterschiedliche Profile? .....	18
3.5 Vereinigung der Mentalitäten .....	19
<b>4 Empfehlungen</b> .....	<b>21</b>
4.1 Stossrichtungen.....	21
4.2 Beibehaltung und Weiterentwicklung des Berufsbilds .....	21
4.3 Einheitliche, modulare Grundausbildung .....	23
4.4 Berufliche Laufbahnen aufzeigen.....	24
4.4.1 Landkarte zum Berufsbild.....	24
4.4.2 Weiterbildung.....	25
4.4.3 Fachexpertin/Fachexperte.....	25
4.5 Rekrutierung flexibilisieren .....	26
4.5.1 Optimierungen in der Rekrutierung .....	26
4.5.2 Flexibilität durch Quereinstiege .....	27
4.5.3 Option der Rekrutierung für spezifische Laufbahnen .....	28
4.6 Bedarfs- und Übergangsplanung .....	29
<b>5 Fazit und weiteres Vorgehen</b> .....	<b>30</b>
<b>6 Anhang</b> .....	<b>31</b>
6.1 Argumente der Kritik am neuen Berufsbild .....	31
6.2 Äusserungen in den Interviews .....	31
6.3 Ausbildung an der Waffe .....	32

6.4	Rekrutierung .....	33
6.4.1	Interviewaussagen zu Erschwernissen und Sorgen .....	33
6.4.2	Veränderungen in der Vorbildung bei Rekrutierung .....	33

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausbildungskonzept BAZG (2020) .....	10
Abbildung 2: Massnahmenfelder für die Weiterentwicklung des Berufsbilds .....	22
Abbildung 3: Skizze einer Landkarte zur Ausbildungs- und Weiterbildungslandschaft .....	24
Abbildung 4: Beispiele von Weiterbildungsmodulen .....	25
Abbildung 5: Quereinstiege .....	27
Abbildung 6: Modulare Laufbahnen bereits in der Grundausbildung .....	28
Abbildung 7: Stossrichtungen zur Weiterentwicklung des Berufsbilds .....	32

## Abkürzungsverzeichnis

Allegra	Weiterbildung / Umschulungskurse der bisherigen Mitarbeitenden
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Stand: 1.4.2022), SR 412.10
bpc	bolz+partner consulting ag
DaziT	Digitalisierungs- und Transformationsprogramm des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit
Dipl.	Diplomiert
Eidg.	Eidgenössisch
FAZG	Fachspezialist/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
GWK	Grenzwachtkorps
IPH	Interkantonale Polizeischule Hitzkirch
LK	Lohnklasse
P	Fachbereich Personen
RAT	Regionale Ausbildungsteams
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
T	Fachbereich Transport
W	Fachbereich Waren
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
ZFL	Zollfachleute

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Mit der digitalen Transformation des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (Programm DaziT) werden die Kundenbeziehungen im Waren- und Personenverkehr grundlegend neu gestaltet. Vom BAZG wird zudem mehr Flexibilität im Ressourceneinsatz für eine adäquate Reaktion auf sich rasch verändernde Lagen an der Grenze verlangt, was zur Forderung eines Ausbaus der Ressourcen des Grenzwachtkorps führte. Folglich veränderte sich auch das Einsatzverständnis sowie der Bedarfsumfang an Personal mit spezifischen Zollfachkenntnissen. Durch die Digitalisierung werden Ressourcen frei, die anders eingesetzt werden können.

Die Berufe «Zollfachfrau/mann» und «Grenzwächter/Grenzwächterin» wurden zum neuen Berufsbild «Fachspezialist/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit» zusammengeführt. Die Mitarbeitenden sollen umfassende 360°-Zollkontrollen von Waren, Personen und Transportmitteln durchführen. Dafür tragen sie einheitliche Uniformen, sind aufgabenbezogen bewaffnet und haben für diese Sicherheitsaufgaben Zugriff auf besonders schützenswerte Personendaten. Um die Flexibilität bei der Nutzung von Personalressourcen optimieren zu können, ist vorgesehen, dass alle operativ tätigen Mitarbeitenden dieselbe Basisausbildung in allen drei Kompetenzbereichen des BAZG (Kontrolle von Waren, Personen und Transportmitteln) durchlaufen und erst anschliessend eine Spezialisierung in den genannten Bereichen erwerben.

Die Botschaft DaziT wurde breit abgestützt von der Bundesversammlung beschlossen. Dennoch stiess die Einführung des neuen Berufsbildes sowohl intern im BAZG als auch bei den Personalverbänden, im Parlament, bei den Kantonen und in der Wirtschaft auf Kritik. Ein Überblick über die Argumentationslinien findet sich in Anhang 6.1.

Im August 2021 wurde mit der Ausbildung von Aspirantinnen und Aspiranten nach neuem Berufsbild begonnen. Im Januar 2022 begannen die Umschulungskurse «Allegra» für die bestehenden Mitarbeitenden. Zudem werden Zoll und Grenzwachtkorps im Direktionsbereich Operationen gemeinsam geführt und die regionalen Führungsstrukturen vereinheitlicht. Seitens der Eidgenössischen Räte sind bis anhin noch keine Entscheide getroffen worden (die bundesrätliche Botschaft zur Totalrevision des Zollgesetzes wurde im August 2022 verabschiedet), so dass die Aufteilung in zivilen Zoll und Grenzwaache im Gesetz weiterhin besteht.

## 1.2 Auftrag

Vor dem Hintergrund der Kritik am Berufsbild hat die Vorsteherin des eidg. Finanzdepartements, Frau Bundesrätin Keller-Sutter, den Auftrag zur Überprüfung des Berufsbilds erteilt. Es soll untersucht werden, ob das neue Berufsbild die Bedürfnisse des BAZG abdeckt.

Folgende Fragestellungen sind zu beantworten:

- Ist die gemeinsame Grundausbildung für die Ausübung der Tätigkeiten zielführend und ausreichend, eingeschlossen die Spezialisierungen?
- Sind die Spezialisierungen genügend im zolltechnischen Fachwissen?
- Sind die Spezialisierungen genügend in der Ausbildung in Bezug auf den Waffengebrauch?
- Ist der Rekrutierungspool ausreichend, um das zolltechnische Fachwissen garantieren zu können?
- Stellt das Berufsbild sicher, dass das BAZG auch künftig als Arbeitgeber für unterschiedliche Profile attraktiv bleibt?
- Ist sichergestellt, dass die unterschiedlichen Mentalitäten aus den Bereichen Grenzwachtkorps und Zoll im neuen Berufsbild vereint werden?

Die externe Überprüfung soll Empfehlungen für Verbesserungen umfassen. Eine Konzeption der Massnahmen ist aber nicht Gegenstand des Auftrages. Der Bericht muss die Entstehungsgeschichte des neuen

Berufsbilds sowie das ganze Projektumfeld im BAZG nur soweit berücksichtigen, wie es für das Verständnis der Antworten und Empfehlungen notwendig ist. Der Bericht richtet sich an Personen, die das Umfeld der Untersuchung kennen und die Berichtsinhalte daher einordnen können.

Die externe Untersuchung nimmt eine Gesamtbeurteilung zum Berufsbild entlang der obigen Fragestellungen vor. Sie ist keine Evaluation der neuen Ausbildung oder der erfolgten Reorganisation im BAZG. Ebenfalls nicht Teil des Auftrags war ein Vergleich mit Erfahrungen in den Nachbarländern oder Gespräche mit Vertretenden aus den politischen Gremien des Bundes.

### 1.3 Vorgehen

Die Überprüfung erfolgte auf der Basis der Dokumentation zum neuen Berufsbild, über dreissig Interviews, vier Besprechungen zur Information der Projektleitung (Stv. Generalsekretärin EFD; unterstützend die Direktorin BAZG a.i.), sowie weiteren Gesprächen mit Mitarbeitenden des BAZG im Rahmen der Besuche bei den lokalen Einheiten. Nach dem Dokumentenstudium wurde in einer ersten Interviewrunde auf die Grundlagenbeschaffung und das Verständnis des Berufsbilds fokussiert.

In einer zweiten Runde wurden Meinungen und Verbesserungsvorschläge von Mitarbeitenden des BAZG aus allen Regionen erhoben. Die Auswahl umfasste langjährige und neue Mitarbeitende, Vertreter des Campus, Grenzwächterinnen und Grenzwächter sowie Zöllnerinnen und Zöllner, beide mit und ohne Allegra, Unternehmensprüfer, Prüfungsexperten und -expertin, Mitglieder der Regionalen Ausbildungsteams (RAT) sowie Vertretende der Sozialpartner. Ergänzend wurde mit je einem Vertreter der Kantonspolizei Basel-Stadt sowie der Interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch gesprochen sowie Wirtschaftsvertretende über Interviews und ein Gruppengespräch einbezogen. Ein Besuch des Berufsinformationsanlasses in Samedan sowie Besuche bei den lokalen Einheiten in Brig, Basel Mitte und Embrach haben das Verständnis für den Beruf vertieft.

Gemäss Auftrag war keine quantitative Erhebung verlangt. Eine zahlenmässige Gewichtung der Aussagen der Interviews ist nicht möglich, sie sind nicht statistisch repräsentativ. Sie wurden inhaltlich ausgewertet und in ein Gesamtbild eingeordnet, zusammen mit den Erkenntnissen aus dem Unterlagenstudium. Isolierte Einzelaussagen wurden nicht aufgenommen.

In einer dritten Runde wurden anschliessend die Zwischenergebnisse mit gezielten Nachfragen bei Schlüsselpersonen validiert. Im Rahmen eines Workshops mit Führungspersonen aus allen Regionen, Vertretern der Sozialpartner und der Wirtschaft wurden schliesslich einzelne Thesen und Massnahmenideen diskutiert und validiert und für die abschliessende Berichtsredaktion verwendet. Eine inhaltliche Besprechung der externen Empfehlungen mit dem BAZG war nicht Teil des Auftrags.

## 2 Das neue Berufsbild

In Ziffer 0 werden Eckwerte des Berufsbildes dargelegt, die das Verständnis der Antworten zu den beauftragten Fragen sowie den anschliessenden externen Empfehlungen unterstützen können. Insbesondere werden die Herleitung des Berufsbilds, die Struktur der heutigen Ausbildung sowie das bisherige Change-Management beschrieben.

### 2.1 Entwicklung des Berufsbilds

#### 2.1.1 Strategische Herleitung und konzeptionelle Entwicklung

Das neue gemeinsame Berufsbild basiert auf strategischen, politisch abgestützten Vorgaben zur Antizipation von tiefgreifenden Veränderungen insbesondere im Bereich Zoll.

Mit dem Programm DaziT legte der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zu einem Verpflichtungskredit von 393 Millionen für ein Bündel an Projekten der Digitalisierung im Bereich Zoll vor, die im Verlauf von insgesamt neun Jahren im Zeitraum von 2018 bis 2026 umgesetzt werden sollen. Erklärtes Ziel ist die erhebliche Vereinfachung der Grenzformalitäten sowie bedeutende Effizienzgewinne. Innerhalb der Verwaltung soll eine Produktivitätssteigerung von schätzungsweise 20 Prozent, ausserhalb der Verwaltung eine Reduktion von Regulierungskosten allein im grenzüberquerenden Warenverkehr von schätzungsweise jährlich um 125 Millionen Franken erreicht werden.

In der Botschaft wurde angekündigt, DaziT ziehe organisatorische Veränderungen nach sich, besonders auch im Einsatzverständnis des Personals. Der persönliche Kundenkontakt solle sich insbesondere auf die Kontrolle von verdächtigen Personen und Waren konzentrieren. Die Berufsbilder des Grenzpersonals würden sich damit verändern. Zudem würde die Produktivitätssteigerung zu einem Grossteil unter anderem zur Aufrechterhaltung der Sicherheit an der Grenze eingesetzt. Die so künftig anders eingesetzten Mitarbeitenden würden entsprechend ausgebildet. Die Bundesversammlung stimmte der Vorlage zu (mit Anpassungen in der Tranchierung der Kredite, BBI 2017 6423).

Neben DaziT ändern sich weitere wesentliche äussere Umstände im Bereich Zoll, so zum Beispiel die per Januar 2024 in Kraft tretende Aufhebung der Industriezölle (BBI 2021 2330 sowie Botschaft zur Änderung des Zolltarifgesetzes (Aufhebung der Industriezölle) BBI 2019 8479) oder die Systemablösung im Bereich der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA (Wechsel zur LSVA III).

Aus politischen Forderungen (z.B. Vorstösse im Parlament) wie auch aus operativen Notwendigkeiten ist das BAZG im Weiteren mit der Anforderung konfrontiert, viel stärker flexibel auf sich verändernde Lagen reagieren zu können und entsprechend einen flexiblen Personaleinsatz zu gewährleisten – insbesondere im Bereich der Grenz- bzw. Personenkontrolle.

Die Zusammenführung der bisher zwei Berufe in ein gemeinsames Berufsbild war also ein strategischer Entscheid mit dem Ziel, den aufgeführten Entwicklungen zu begegnen. Es sollte ein flexibel einsetzbarer Personalbestand geschaffen werden, der rasch auf sich verändernde Lagen reagieren kann, auf die Anforderungen eines künftig digitalisierten Arbeitsumfelds ausgerichtet ist und allen Mitarbeitenden vielseitige Entwicklungsmöglichkeiten bietet. Zudem sollte das gemeinsame Berufsbild Entwicklungen der Digitalisierung antizipieren, an deren Ende gewisse Funktionen und das entsprechende Personal im Bereich Waren und Zoll deutlich weniger oder gar nicht mehr benötigt würden.

Das Berufsbild wurde auf Basis dieser strategischen Vorgabe konzeptionell hergeleitet, so zum Beispiel im «Leuchtturm 2026», «Einsatz und Kontrolle», «Konzept kulturelle Transformation», «Berufsbild / Ausbildungskonzept» und weiteren nachfolgenden Konzepten. Es wurde fundiert und professionell ausgearbeitet.



## 2.1.2 Kernelemente des Berufsbilds

Grundlage des Berufsbilds ist das neue Einsatzverständnis des Personals der operativen Einheiten (C-Einheiten) im Direktionsbereich Operationen. Das Berufsbild wirkt sich indirekt auch auf zahlreiche andere Funktionen im BAZG aus, weil diese auch aus dem Mitarbeiterpool der operativen Einheiten intern rekrutiert werden.

Ein Kernelement des gemeinsamen Berufsbilds ist die sogenannte 360-Grad-Kontrolle (Zollkontrolle). Dabei sollen mobile Einsatzteams alle drei Kontrollaspekte, das heisst Waren, Personen und Transportmittel abdecken können und damit Effizienzvorteile durch Synergien bieten. Der Ansatz wurde in den Interviews nicht als gänzlich neu beschrieben. Auch früher habe man «ganzheitliche Prüfungen» vorgenommen, diese seien aber oft mit viel Planung verbunden gewesen, um den Zoll und die Grenzwaache einzubeziehen.

Besonders für Grenzwächterinnen und Grenzwächter ist die 360-Grad-Kontrolle somit keine grundlegende Neuerung. Als Vorteil wird in den Interviews jedoch hervorgehoben, dass neu der Bereich Waren besser überprüft werden könne – allerdings mit gehörigem Respekt vor dessen zusätzlicher Komplexität. Verschiedene Interviewpartner waren der Ansicht, dass mit dem neuen Berufsbild insgesamt eine Aufwertung des Grenzwaacht-Berufs erfolgte.

Für die von einer Umstellung betroffenen zivilen Zöllnerinnen und Zöllner ist die Umstellung hingegen eine grössere Veränderung und bringt gemäss «Konzept Einsatz und Kontrolle» das Tragen einer Uniform und Waffe sowie Schichtarbeit und einen mobileren Einsatz mit sich. Auf diese Umstellungen wird in Ziffer 2.3 zum Change-Management noch vertieft eingegangen.

## 2.1.3 Berufsbild entwickelt sich

Herausfordernd für eine Beurteilung des Berufsbildes ist die Tatsache, dass es noch nicht vollständig ausgearbeitet wurde. Zwar passt das konzeptionelle Bild der mobilen 360-Grad-Kontrolle gut für den Einsatz in der Erstkontrolle, was den Grossteil des Personaleinsatzes ausmacht bzw. ausmachen wird. Hingegen ist es für nachgelagerte Kontrollen, verschiedene Spezialaufgaben wie auch den unterstützenden Aufgabenvollzug (Behandeln von Beschwerden, Erteilen von Bewilligungen, etc.) weniger hilfreich. Die Auswirkungen des Berufsbilds auf diese Aufgabenfelder wurden bisher in der Kommunikation zu wenig erläutert, resp. war verschiedenen Interviewteilnehmenden unklar, auf welche Funktionen sich das Berufsbild bezieht (vgl. Change-Management). Beispiel sind hier die Unternehmensprüferinnen und -prüfer (nachgelagerte Kontrollen), die nur indirekt betroffen sind (via interne Rekrutierung). Es gibt keine «Landkarte» aller im Zollwesen nötigen Funktionen und Berufe, die beispielsweise auch die Zollfahndung und Edelmetallprüfung, Zollrevisorinnen und -revisoren und Assistentinnen und Assistenten umfassen würde. Die fachlichen Grundlagen dazu bestehen, wurden aber für die Kommunikation zu wenig aufgearbeitet.

Die Diskussion zum Berufsbild verlangt eine dynamische Betrachtung, weil sich die Art der Aufgabenerfüllung durch die fortschreitende Digitalisierung verändert. Befürworter des neuen Berufsbilds argumentieren mit den Anforderungen der Zukunft (technische Vereinfachungen insbesondere im Warenbereich, Abschaffung der Industriezölle), skeptische Mitarbeitende verweisen mehrheitlich auf die aktuelle Situation und hinterfragen die Tragweite der Veränderungen der Digitalisierung. Und tatsächlich haben die bisherigen technischen Neueinführungen (z. B. Passar 1.0) erst wenig personelle Entlastungen gebracht, ganz abgesehen noch vom Einführungsaufwand. Die Transformation bindet viele qualifizierte Mitarbeitende und sowohl neue wie alte Prozesse müssen abgedeckt werden.

Die Vorteile des Berufsbilds konnten erst eingeschränkt erlebbar gemacht werden, weil die Zöllnerinnen und Zöllner auch nach erfolgter ergänzender Ausbildung (Umschulung mittels Allegra) noch nicht alle nötigen Berechtigungen und den Zugang zu Fahndungssystemen erteilt bekamen (fehlende gesetzliche Grundlage bis zur Inkraftsetzung der Totalrevision des Zollgesetzes). Zusätzlich bestehen Einschränkungen mangels Infrastruktur (z. B. Röntgengeräte).

Die bisherigen Anstrengungen haben sich auf die Konzeption, Einführung und Optimierung der Grundausbildung konzentriert. Die vielseitigen Weiterbildungen in den verschiedenen Funktionen sowie die

Stufe der Expertenweiterbildung wurden noch nicht ausgearbeitet. Dies erschwert das Verständnis des Berufsbilds, weil sich die bisherigen Mitarbeitenden nicht im Berufsbild «positionieren» und ihre weitere Laufbahn weniger gut planen können.

## 2.2 Ausbildung

Die Ausbildung zum Fachspezialisten/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit (FSZG) wurde mit dem neuen Berufsbild neu konzipiert und im Sommer 2021 mit dem ersten Ausbildungsgang gestartet. Die Inhalte der bisherigen Ausbildungen für Zoll und Grenzwache wurden auf ihre Notwendigkeit für die Praxis überprüft und in ein dreistufiges Modell überführt, wie die Abbildung rechts unten zeigt:

- Eine **Basisausbildung** über 1.5 Jahre, in der alle Aspirantinnen und Aspiranten am Campus in Liestal die gleichen Kompetenzen erlernen und in den Regionalen Ausbildungsteams (RAT) angeleitet in der Praxis anwenden können.
- Eine halbjährige **Spezialisierung** in einem der beiden Bereiche Personen und Waren (Transportmittel kommt jetzt erst hinzu). Die Spezialisierung umfasst vier Wochen Unterricht am Campus sowie unterstützte Anwendung in einer lokalen Einheit.  
Als «**Grundausbildung**» wird die Basis plus Spezialisierung bezeichnet. Mit einer erfolgreichen Abschlussprüfung wird der Eidg. Fachausweis (Berufsprüfung) als Fachspezialistin/Fachspezialist Zoll und Grenzsicherheit (FSZG) erreicht.
- Der **Expertenstufe** sind konzeptionell ebenfalls Kompetenzen zugeordnet, allerdings wurde diese Stufe bisher noch nicht fertig ausgearbeitet. Die höhere Fachprüfung (mit Eidg. Diplom) wird derzeit weder für den zivilen Zoll noch für die Grenzwache angeboten.

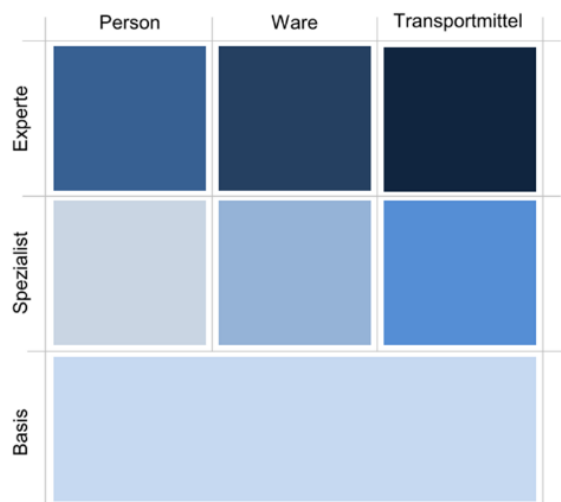


Abbildung 1: Ausbildungskonzept BAZG (2020)

Gemäss dem bildungspolitischen Paradigma erfolgt der Aufbau der Ausbildung nach Kompetenzen, die in der Praxis relevant sind. Reines Theoriewissen, das über Auswendiglernen erschlossen wird, wurde mehrheitlich weggelassen. Dieses neue Konzept erschwert einen direkten Vergleich mit den früheren Ausbildungen, was dazu beigetragen haben kann, dass zum Teil in den Interviews ein Verlust von wichtigen Ausbildungsinhalten beklagt wurde, insbesondere eine ungenügende Tiefe im Bereich des Zollfachwissens (Warenverzollung). Wie Erfahrungen in anderen Bildungsgängen zeigen, ist der Wechsel von einem Erwerb von Wissen hin zu einem Kompetenzerwerb anspruchsvoll und braucht Zeit.

Die neue Ausbildung befindet sich immer noch in einer Einführungsphase. Sie wird jetzt und auch in Zukunft immer wieder an die Anforderungen der Praxis angepasst werden müssen. In der Klasse, deren Start für Januar 2024 vorgesehen ist (2024A), wird beispielsweise dem Transfer in die Praxis mehr Bedeutung beigemessen. In einer zusätzlichen Theoriewoche zu Beginn wird insbesondere ein Fokus auf Zollwissen gelegt. Zudem werden in der Sicherheitsausbildung das Thema Einsatzszenarien und die Selbstverteidigung optimiert.

## 2.3 Change-Management

Die Veränderung des Berufsbildes ist Teil eines umfangreichen und sehr ambitionierten Transformationsprozesses des BAZG. Nebst der Koordination aller Veränderungen darf bezogen auf das Berufsbild insbesondere hervorgehoben werden, dass die Transformation ohne Entlassungen durchgeführt werden kann.

Die Veränderungen in den Lohnstufen konnten abgefedert werden, so dass es praktisch keine «Verliererinnen und Verlierer» gibt.

Für die Transformation lagen selbstverständlich auch Konzepte zu deren Bewältigung zugrunde (z. B. «Roadmap Weiterentwicklung BAZG»), die auch Massnahmen zur kulturellen Transformation und Kommunikation enthalten. Das Change Management wurde auch personell in den Regionen verankert.

### **Kritik am bisherigen Change Management**

In vielen Interviews wurden jedoch auch sehr kritische Einschätzungen des Change-Managements vorgenommen. In einer Gesamtbetrachtung der Unterlagen und der Äusserungen in den Interviews konnten folgende Punkte festgestellt werden:

- In der Definition des Berufsbilds wurde ein ausgeprägter Top-Down-Ansatz gewählt. Fachleute, Ausbilderinnen und Ausbilder, Personalverantwortliche, die Regionen und lokalen Einheiten, die Wirtschaft und insbesondere auch die Sozialpartner wurden erst während der Realisierung einbezogen. Es ist positiv zu erwähnen, dass hierbei jüngst ein klares Umdenken stattgefunden hat.
- Der Umgang mit den lokalen Einheiten und ihren Führungen war und ist nach wie vor eine Herausforderung, die im Prozess unterschiedlich gut bewältigt wurde. Lokale Führungen wurden teils zu wenig in die Pflicht genommen, umfassend zu informieren und Lösungen zu erarbeiten. Entsprechend sind die Regionen heute unterschiedlich weit in der Umsetzung. Allerdings ist es auch natürlich und nachvollziehbar, dass es regionale Unterschiede in der Umsetzung gibt. Die Balance zwischen klaren einheitlichen Vorgaben, die konsequent umgesetzt werden und regionalen bzw. sogar lokalen Eigenheiten der Umsetzung ist ständig zu halten.
- Die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung wurden nicht rechtzeitig erarbeitet, resp. die Realisierung der Neuerungen durch das neue Berufsbild wurden unabhängig von der Gesetzesrevision vorangetrieben. Die noch offene Zollgesetzrevision verunmöglichte jedoch die Einführung der notwendigen Zugriffsberechtigungen der verändert eingesetzten Zöllnerinnen und Zöllnern.
- Eingebettet im Programm DaziT wurde ein schnelles Vorgehen gewählt. Unter dem Zeitdruck waren jedoch nicht alle Elemente fertig konzipiert, was die Kommunikation und damit das Verständnis der Neuerungen erschwerte. Für die Ausbildung musste zuerst eine Fokussierung auf die Basisausbildung erfolgen; typische Laufbahnen wurden dagegen nicht aufgezeigt. Daher konnten sich langjährige Mitarbeitende nicht im Berufsbild wiedererkennen, was zu Widerstand führte.
- Die Vision des neuen Berufsbilds wurde konsequent umgesetzt. Die notwendige Übergangsphase wurde jedoch zu wenig geplant. Umschulungen (Allegra) und Ausrüstungen (Schutzwesten, Uniform) wurden mit starken Signalwirkungen rasch gestartet, statt sich stärker am sich schrittweise verändernden Bedarf in der Praxis zu orientieren.
- Die Änderungen durch DaziT sind nicht einfach zu kommunizieren. Für die Mitarbeitenden waren sie offenbar zu wenig verständlich und «erlebbar». Dies erschwerte den Umgang mit dem neuen Berufsbild. Generell wurde viel in fachlich solide Grundlagen investiert. Die Konzepte sind umfangreich ausgefallen, waren aber zu wenig auf die wesentlichen Punkte zugespielt.
- Legitime Sorgen oder Einwände gegen das Berufsbild konnten nicht immer als Verbesserungsmöglichkeiten wahrgenommen werden. Interviewteilnehmende haben berichtet, dass es zu Einschüchterungen und beruflichen Nachteilen führte, wenn man sich kritisch äusserte. Inwieweit dies faktisch zutrifft, kann hier nicht beurteilt werden. Die Spannungen im Amt waren aber auch in der vorliegenden Analyse zu spüren.
- Es gab kommunikative Pannen, die in einem Umfeld vieler offener Fragen bestehende Vorurteile bestätigten (z. B. in der Darlegung der Verhältnisse zwischen Zoll- und GWK-Kompetenzen in der Ausbildung und Umschulung; Verwendung des Strahlenkreuz der Grenzwaache als Logobestandteil).

Es gibt folglich aus externer Sicht klare Hinweise, dass das neue Berufsbild zwar organisiert und konsequent umgesetzt wurde, das Change-Management jedoch deutlich zu kurz gegriffen hat mit entsprechenden Auswirkungen auf den Implementierungsprozess und die Akzeptanz in der Organisation. Besonders in den Anfangsjahren der Transformation scheinen die Herausforderungen in der Umsetzung des neuen Berufsbildes unterschätzt worden zu sein. Ein relevanter Teil der entstandenen Kritik am Berufsbild kann

darauf zurückgeführt werden. Dies scheint sich seit einiger Zeit und aktuell geändert zu haben bzw. zu ändern (Äusserungen der Interviewteilnehmenden, Massnahmen wie Roadshows und anderen).

### **Besondere Rolle von Allegra**

Eine besondere Bedeutung im Transformationsprozess erhielt das Programm «Allegra». Das Programm beinhaltet Schulungsmassnahmen für bisherige (d.h. gemäss alten Berufsbildern ausgebildete) Fachspezialistinnen und -spezialisten. Die Inhalte der Umschulung wurden für die Zöllnerinnen und Zöllner sowie Grenzwächterinnen und Grenzwächter gemäss ihrem Bedarf an Ergänzung der Kompetenzen des neuen Fachausweises konzipiert (für Zöllnerinnen und Zöllner primär Sicherheitsthemen, für Grenzwächterinnen und Grenzwächter Warenverzollung).

Ein wesentlicher Teil der Kritik am neuen Berufsbild scheint sich aus dem frühen Start von Allegra kombiniert mit der (vermeintlichen) Verpflichtung zu einer Umschulung ergeben zu haben.

Zusammengefasst waren viele Interviewteilnehmenden der Meinung, dass das Programm zu früh gestartet worden sei und sich nicht am Bedarf in der Praxis orientiere. Die Inhalte seien zwar interessant, aber wenn sie anschliessend nicht angewendet werden könnten, sei der Ressourceneinsatz ineffizient und das würde zu Frust führen. Unter anderem darum sei die anfängliche Verpflichtung zur Absolvierung von Allegra insbesondere auf Unverständnis und Ablehnung bei Zöllnerinnen und Zöllnern gestossen. Wer nicht feststelle oder davon ausgehe, dass sich seine Arbeit aktuell oder künftig verändere und zugleich eine bedrohlich wirkende Ausbildung (Waffe, Sicherheit, etc.) absolvieren müsse, der reagiere mit Unverständnis.

Auf der anderen Seite wurde im Rückblick auf den Start von Allegra betont, dass eigentlich nie eine Verpflichtung zur Absolvierung von Allegra bestanden habe. Das Konzept Allegra habe immer vorgesehen, dass nach Notwendigkeit und verfügbaren Ressourcen umgeschult werden solle. Dies sei jedoch nicht in dieser Form wahrgenommen und umgesetzt worden.

Die Fakten und genauen Gründe können hier nicht festgestellt werden. Für die Beurteilung des Berufsbildes bleibt festzuhalten, dass die Kritik daran auch aus dem Umgang mit Allegra entstanden ist und die Frage des Einsatzes von Allegra (bedarfsorientiert, keine Verpflichtung aber ggf. Notwendigkeit) für die weitere Umsetzung des Berufsbildes relevant ist. Entsprechend ist das Konzept klar und stetig zu kommunizieren.

## 3 Beantwortung der Fragen

In Ziffer 3 werden die im Auftrag formulierten Fragen beantwortet. Sie umfassen auch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten und bilden damit eine Brücke zu den Empfehlungen in Ziffer 4.

### 3.1 Ausreichende Grundausbildung?

**Frage:** Ist die gemeinsame Grundausbildung für die Ausübung der Tätigkeiten zielführend und ausreichend?

**Kurzantwort:** Grundsätzlich ja, es braucht aber Anpassungen. Die Inhalte der Ausbildung wurden professionell erarbeitet und sind nach gängiger Systematik nach Kompetenzen gegliedert. Die Ausbildung ist breit gefächert. Allerdings fehlt es an genügend Zeit, die Bildungsinhalte auch zu festigen. Die Spezialisierung in «W» und «P» bereits in der Grundausbildung erscheint als früh und zu wenig aufgabenbezogen. Die Fachspezialisierung nach der Grundausbildung muss diese ergänzen (Weiterbildung). Zudem sind ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um Neuabgänger/Neuabgängerinnen in die Praxis zu integrieren.

Die Grundausbildung muss vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung und der beabsichtigten Sicherstellung eines flexiblen sowie gemeinsamen Personaleinsatzes beurteilt werden. Mit einem neuen Einsatzverständnis verändern sich auch die Anforderungen an das Personal (vgl. Ziffern 1.1 und 2.1.1). Die Ausbildung muss sich am neuen Einsatzverständnis ausrichten, was zu einer neuen Gewichtung der Ausbildungsinhalte führen musste. Zudem wurde die Ausbildungsmethodik aktuellen Standards (Kompetenzorientierung) angepasst (vgl. Ziffer 2.2), was einen direkten Vergleich von bisheriger und neuer Ausbildung nicht einfach macht.

Das neue Einsatzverständnis ist jedoch noch nicht überall und in der ganzen Breite Realität. Zum einen entfaltet die digitale Transformation erst nach und nach ihre Wirkung. Zum anderen seien Strukturen und Prozesse noch nicht überall angepasst.<sup>1</sup> Es komme daher nicht selten vor, dass auf das «neue» Einsatzverständnis ausgebildete Neuabgängerinnen und Neuabgänger (oder auch Allegra-Absolvierende) auf «alte» Einsatzprozesse und -strukturen treffen. In einer kurzfristigen Sicht erscheint dann ihre Ausbildung als nicht zweckmässig.

Die Grundausbildung ermöglicht den Berufseinstieg. Die Aspirantinnen und Aspiranten sollen ein breites Wissen aufweisen, das wie bei allen Berufen noch nicht vertieft vorliegen kann. Es wäre falsch zu erwarten, die neuen FSZG (oder auch die Allegra-Absolvierenden) müssten sofort autonom in allen Fragestellungen arbeiten können. Neuabgängerinnen und Neuabgänger können nicht mit Fachspezialistinnen/Fachspezialisten mit zwanzigjähriger Erfahrung verglichen werden. Nach der Grundausbildung ist praktische Erfahrung und Weiterbildung notwendig für eine umfassende selbstständige Einsatzbereitschaft. Allenfalls entstanden durch den Begriff «Spezialisierung» als Teil der Grundausbildung zu hohe Erwartungen.

Aspirantinnen und Aspiranten, wie auch Neuabgängerinnen und Neuabgänger, brauchen für den Einsatz vor Ort Betreuung. Sie müssen bei neuen Fragestellungen unterstützt und mit den Besonderheiten vor Ort vertraut gemacht werden. Ein entsprechendes Coaching ist auch vorgesehen. Die Integration von Neuabgängerinnen und Neuabgängern benötigt daher Ressourcen. Wenn diese fehlen, kann tatsächlich die Qualität der Arbeit leiden und die Grundausbildung würde als nicht ausreichend erscheinen. Die Erfahrungen aus anderen beruflichen Grundbildungen zeigen zudem, dass einer guten Betreuung auch zur Vermeidung von Ausbildungsabbruch eine wichtige Rolle zukommt.

Eine generalistische Ausbildung bringt viele Vorteile mit sich. Das Personal ist vielseitig gemäss neuem Einsatzverständnis einsetzbar und kann sich in verschiedene Richtungen entwickeln – dort wo Bedarf besteht. Es wird allerdings auch langfristig spezialisiertes Wissen insbesondere im Zoll-/Warenbereich

<sup>1</sup> Quelle: Interviews Leitungen lokale Einheiten; Aussagen Workshops.

notwendig sein. Das bedingt, dass sich an die Grundausbildung eine weitergehende Spezialisierung anschliesst. Eine solche modulare Weiterbildung zur Spezialisierung mit der Darstellung einer entsprechenden (Experten-)Laufbahn ist noch nicht fertig konzipiert. Dies hat dazu beigetragen, dass die Diskussion stark auf die Grundausbildung ausgerichtet war. Es entstand teilweise die Befürchtung, dass die Ausbildung für die Erfüllung der Aufgaben des BAZG nicht ausreichend sei.

Eine Grundfrage für die Konzeption der Ausbildung liegt darin zu definieren, ab wann sich neue Mitarbeitende zu spezialisieren beginnen. Das aktuelle Modell mit 1.5 Jahren gemeinsamer Basisausbildung und anschliessender Spezialisierung von einem halben Jahr darf grundsätzlich als zulässige Antwort gewertet werden. Es wurde jedoch bemängelt, dass die Spezialisierung zu kurz sei – wobei diese Sicht wieder von der fehlenden Einbettung in ein gesamtes Aus- und Weiterbildungskonzept verstärkt wurde.

Die Spezialisierung in die Bereiche «Waren» und «Personen» hat polarisiert und die alten Berufsbilder unter neuen Namen weiterleben lassen – selbst wenn dies inhaltlich nicht ganz zutreffend ist. Die Spezialisierung hat damit das Zusammenwachsen behindert. Zudem hat sie zum Teil Frust unter den Aspirantinnen und Aspiranten ausgelöst, wenn nicht die gewünschte Spezialisierung gewählt werden konnte. Das erscheint auf den ersten Blick wenig relevant, hat aber als Signalwirkung auf potenzielle Neubewerber und Neubewerberinnen Bedeutung, wenn die gewünschte Laufbahn nicht gesichert erscheint.

Für eine Evaluation der Ausbildung und der Entwicklung der daraus hervorgegangenen neuen Mitarbeitenden ist es noch zu früh. Bisher hat nur die erste Klasse aus dem Jahr 2021 die Grundausbildung abgeschlossen. In den Interviews mit Prüfungsexpertinnen und Experten wurde das gute Fachniveau der Absolventinnen und Absolventen gerühmt.

Gemäss aktuellen Zahlen besteht eine hohe Abbruchquote in der Grundausbildung. Die Gründe werden derzeit analysiert. Es wäre zu kurz gegriffen, dies einzig dem neuen Berufsbild anzulasten. Es besteht aber dennoch bedeutender Handlungsbedarf, zumindest wenn sich die Abbrecherquoten in den kommenden Jahrgängen nicht wieder verringern.

Die Grundausbildung kann aus externer Sicht für den Berufseinstieg als zielführend und ausreichend taxiert werden. Es bestehen aber verschiedene Verbesserungsoptionen (vgl. Ziff. 4.3) und es gilt, die anschliessenden Weiterbildungsmodule zu konzipieren, (Ziff. 4.4), die eine echte Fachspezialisierung ermöglichen. Dies hat auch eine enge Verbindung mit der Rekrutierung (Ziff. 4.5).

## 3.2 Genügend zolltechnisches Fachwissen?

**Frage:** Sind die Spezialisierungen genügend im zolltechnischen Fachwissen?

**Kurzantwort:** Im Grundsatz ja, aber mit der heutigen Grundausbildung allein noch nicht. Es braucht die Konzeption der Weiterbildungsangebote bis zur Expertenstufe. Erst wenn die verschiedenen Aufgaben und Funktionen im BAZG mit typischen Laufbahnen und Weiterbildungen verknüpft sind, werden die Kernkompetenzen gesichert werden können. Quantitativ kann der langfristige Bedarf an zolltechnischem Fachwissen nicht abgeschätzt werden. Mittelfristig ist die Tendenz sinkend, der Umfang allerdings wird kontrovers diskutiert. Auch kurzfristig bestehen Risiken, dass der Bestand ohne Gegenmassnahmen gefährdet sein könnte.

Die Meinungen innerhalb des BAZG und von Seiten der Wirtschaft, die vor einem möglichen oder bereits feststellbaren Knowhow-Verlust warnen, sind wertvoll. Es ist wichtig, dass ihre Sorgen genau verstanden werden, um Verbesserungen erzielen zu können.

Festzuhalten ist, dass mit DaziT konzeptionell nicht vorgesehen war, das Zollfachwissen aktiv abzubauen. Das notwendige Zollfachwissen sollte jederzeit in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Etwas anderes wäre betriebswirtschaftlich auch nicht zielführend.



Vom Grundsatz her müsste die Frage nach der Spezialisierung im Zollfachwissen erweitert werden: Es geht generell darum, die Kernkompetenzen des BAZG zu sichern, dazu gehören auch die Spezialisierungen im Bereich der Sicherheit und Personenkontrolle.

Die Frage nach genügend zolltechnischem Fachwissen hat zwei Seiten: eine qualitative (genügend gutes bzw. vertieftes Zollfachwissen) und eine quantitative (genügend Personal mit dem Zollfachwissen).

### **Qualitativ genügende Spezialisierung in der Aus- und Weiterbildung?**

Mehrheitlich werden die Inhalte der Ausbildung im Zollfachwissen in den Interviews als gut beurteilt (unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen einer Grundausbildung), die Tiefe müsse jedoch verbessert und mehr Zeit zum Festigen der Inhalte eingeplant werden.

Die heutige Spezialisierung in der Grundausbildung reicht in der Gesamtbetrachtung nicht aus, um das aktuelle und künftige Zollfachwissen abzudecken. Das darf aber von der Grundausbildung auch nicht erwartet werden. Die fachliche Spezialisierung muss in der Weiterbildung und entsprechenden Laufbahnen weitergeführt und erweitert werden.

Die Spezialisierung ist in der Weiterbildung zum Teil noch nicht vollständig konzipiert und insbesondere noch nicht in den personellen Entwicklungsmöglichkeiten dargestellt. Eine klare Laufbahn für Mitarbeitende mit Schwergewicht Waren bzw. Zollfachwissen fehlt noch, resp. wurde kommunikativ zu wenig dargestellt.

Allgemein ist darauf zu achten, dass an Zollfachwissen interessiertes Personal rekrutiert, erfolgreich durch die Ausbildung gebracht, im Beruf gehalten und weiterentwickelt werden kann, so dass auch qualitativ genügendes Spezialwissen vorhanden bleibt.

### **Quantitativ genügende Spezialisierung?**

Wie in Ziffer 2.1.3 erläutert, entwickelt sich das Berufsbild und das Einsatzverständnis laufend. Das BAZG befindet sich in einer Übergangsphase hin zur «neuen» digitalisierten Welt. Der Bedarf an spezialisiertem zolltechnischem Fachwissen wird sich verändern.

**Langfristiger Bedarf an spezialisiertem Zollfachwissen:** Gerade der Zollbereich und das erforderliche Fachwissen sind wirtschaftlich und international vernetzt zu betrachten. Diesbezügliche Entwicklungen werden langfristig stark beeinflussen, welches Zollfachwissen in welchem Umfang benötigt werden wird. Viele diesbezügliche Entwicklungen sind noch nicht absehbar. Ob zum Beispiel die EU ebenso wie die Schweiz den Weg der Deregulierung der Verzollung oder einen anderen Weg einschlagen wird, ist noch offen. Momentan ist demnach der langfristige Bedarf an Knowhow bzw. Fachpersonen nicht genau spezifizierbar, insbesondere betreffend Zollfachwissen.

**Mittelfristiger Bedarf an spezialisiertem Zollfachwissen:** Auch in der mittelfristigen Perspektive des Übergangs lässt sich noch nicht scharf abgrenzen, welches spezialisierte zolltechnische Fachwissen noch in welchem Umfang benötigt werden wird. Einig ist man sich, dass zolltechnisches Fachwissen im Sinne des auswendig gelernten Wissens nicht mehr zeitgemäss ist und sich die benötigte Anzahl an Personen mit vertiefterem Fachwissen reduziere – es braucht sie aber weiterhin. Beispielsweise bleiben Tarifnummern auch mit der Abschaffung der Industriezölle relevant (z. B. CO<sub>2</sub>-Steuer, statistische Auswertungen). Zudem funktionieren die Digitalisierung zwar national gegen innen, international gegen aussen werde sie nicht um- und durchgesetzt werden können, so die Einschätzung.<sup>2</sup> Es wird folglich laufend zu beurteilen sein, welches zolltechnische Fachwissen in welchem Umfang noch benötigt wird.

**Kurzfristiger Bedarf/Verlust an spezialisiertem Zollfachwissen:** In Stellungnahmen wurde moniert (Aussagen sind nicht verifiziert), dass auch aufgrund einer starren Durchsetzung des neuen Berufsbilds durch Personalabgänge im Bereich Waren aktuelles, noch benötigtes zolltechnisches Fachwissen verloren gehe. Darunter seien auch langjährige Expertinnen und Experten, die in der Vermittlung des

<sup>2</sup> Bei Ausfuhr oder Transit würden die ausländischen Stellen Anforderungen an die Dokumentation stellen, es werde weiterhin Papierformulare geben, die ergänzt werden müssten.

Fachwissens fehlen würden. In den Fluktuationsraten des BAZG der letzten Jahre lässt sich dies nicht ablesen – sie verblieb auf sehr tiefem Niveau. Allerdings stehen kurzfristig weniger Fachpersonen zur Verfügung durch die laufenden Weiterbildungen in Allegra sowie der Nutzung dieser Personen im Programm DazIT. Die Verknappung vor Ort wurde zudem durch die Zentralisierung von Fachkräften im Direktionsbereich Grundlagen verschärft – auch wenn damit Aufgaben zentralisiert wurden.

Aus einer externen Gesamtopitik kann durchaus gefolgert werden, dass das Risiko des Verlusts von vorübergehend oder langfristig noch benötigtem Zollfachwissen als real erscheint. Entsprechendes Monitoring ist nötig und Gegenmassnahmen sollten geprüft werden.

### 3.3 Genügt die Ausbildung an der Waffe?

**Frage:** Sind die Spezialisierungen genügend in der Ausbildung in Bezug auf den Waffengebrauch?

**Kurzantwort:** Ja. Die Ausbildung an der Waffe ist gut und mit jener der Polizei vergleichbar. Ob genügend Wiederholungskurse durchgeführt werden, wird sich zeigen müssen. Hierbei ist man bezüglich Infrastruktur limitiert. In speziellen Funktionen und internen Diensten ist die Notwendigkeit der Bewaffnung und eine entsprechende allfällig forcierte Umschulung in Frage zu stellen (Last der Wiederholungskurse; Einsatzbereitschaft).

Wir haben keine wesentlichen Hinweise gefunden, dass die Ausbildung an der Waffe nicht ausreichend sei. Die Ausbildung ist vergleichbar mit jener der Polizei, sie ist standardisiert und es kann anhand des Schiesstests objektiv festgestellt werden, ob jemand die Anforderungen erfüllt. Vgl. dazu die detaillierten Angaben in Anhang 6.3. Die ersten Erfahrungen mit den frisch ausgebildeten Aspirantinnen und Aspiranten geben gemäss den erhaltenen Auskünften keinen Anlass für Beanstandungen.

Es bleiben drei Herausforderungen, denen zu begegnen ist:

- Die Einsatzbereitschaft an der Waffe ist vor allem von den regelmässig wiederkehrenden Trainings abhängig. Diese sind für den flexiblen Einsatz des Personals zwingend nötig. Ob die aktuell festgelegte Zahl und Dauer von Kursen für ein langfristiges Halten des Niveaus ausreichen, kann heute noch nicht beurteilt werden. Basierend auf den Resultaten der Schiesstests, wird in den nächsten Jahren zu prüfen sein, ob die Wiederholungskurse ausreichen. Eine Erhöhung der Anzahl Stunden liesse sich jedoch nur mit zusätzlicher Infrastruktur realisieren.
- Wenn gewisses Personal selten im Sicherheitsbereich eingesetzt wird, ist es eine operative Frage der effizienten Betriebsführung, ob es sich lohnt, diese aufwändigen Trainings zu absolvieren. Zumal das BAZG mit der aktuell festgelegten Zahl und Dauer von Kursen die Limiten seiner Infrastruktur ausnutzt.
- Die Ausbildungsqualität und vor allem die Einsatzbereitschaft hängt von der mentalen Bereitschaft und Motivation zum Umgang mit der Waffe ab. Fehlt diese insbesondere dem umgeschulten Personal, so wird die Ausbildung sowie das regelmässige Training weniger effektiv und die Einsatzbereitschaft geringer ausfallen.



## 3.4 Rekrutierung

### 3.4.1 Ausreichender Rekrutierungspool?

**Frage:** Ist der Rekrutierungspool ausreichend, um das zolltechnische Fachwissen garantieren zu können?

**Kurzantwort:** Eine ausreichende Rekrutierung ist eine der grössten Herausforderung des BAZG und für das neue Berufsbild im Speziellen, sowohl quantitativ (genügend Aspirantinnen und Aspiranten pro Jahr) wie qualitativ (tiefere Abbruchquote, gute Leistungen, spätere Entwicklung in Spezialistenfunktionen). Hier sind verschiedene Massnahmen angezeigt, deren Wirkungen überwacht werden sollten.

Es gibt keine statistischen Informationen dazu, wie gross der Rekrutierungspool tatsächlich ist (Anzahl Personen, Anteil Bevölkerung oder Ähnliches). Es bestehen aber natürlich Auswertungen der Personalabteilungen zu Aspirantinnen und Aspiranten sowie den Mitarbeitenden des BAZG, die gewisse Rückschlüsse zulassen.

Die Rekrutierung des SOLL-Bestandes der Lehrgänge ist derzeit gesichert (Klassen können gefüllt werden), allerdings wurde aktuell die Zielgrösse infolge der Sparmassnahmen auch tiefer angesetzt. Mit den aktuellen Klassen könnte der heutige Personalbestand mittelfristig nicht gehalten werden – wobei jedoch berücksichtigt werden muss, dass sich der Personalbedarf in Zukunft auch verändern wird (vgl. die Sparrvorgabe aus DaziT). Dennoch ist dies eine grosse Herausforderung, die durch den generellen Fachkräftemangel und die Abbruchquote bei den Aspirantinnen und Aspiranten verschärft wird (Ziff. 3.1). Zudem ist der mittel- bis langfristige quantitative Bedarf an zolltechnischem Fachwissen erst noch zu eruieren (vgl. Ziffer 3.2).

Der quantitative Aspekt erlaubt noch keine Aussage, ob *qualitativ* die passenden Personen rekrutiert werden können – für den operativen Einsatz, wie auch für alle künftigen Entwicklungen in der fachlichen Spezialisierung und zu Führungs- und Ausbildungspositionen. Die Fragestellung ist komplex, weil sich Personen unterschiedlich entwickeln können. Wer in jungen Jahren wenig Interesse an administrativen Arbeiten hat, kann mit zunehmendem Alter und Erfahrung durchaus Leidenschaft in solchen Spezialfragen entwickeln.

Der Rekrutierungspool für das zolltechnische Fachwissen bezieht sich allerdings nicht nur auf die Grundausbildung. Das zolltechnische Fachwissen wird im Zuge von Weiterbildungen erworben und oft erst später in der Laufbahn abgerufen. Folglich ist auch der Rekrutierungspool für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger zu betrachten. Dieser hat sich nicht verändert, wenn ein einfacher Einstieg mit attraktiver Ausbildung (auch ohne Waffe) möglich ist.

Es sind Massnahmen notwendig, um genügend künftige Spezialistinnen und Spezialisten für das zolltechnische Fachwissen zu rekrutieren. Dazu beitragen können Massnahmen wie das Aufzeigen der typischen Laufbahn, besseres Veranschaulichen der Breite des Berufsbilds, Möglichkeit zur Teilzeitarbeit, gezieltere Massnahmen zur Rekrutierung von Frauen, unterschiedliche Berufsinformationsanlässe für unterschiedliche Zielgruppen, attraktive Bedingungen für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger usw.

Als Grundlage sollte das Berufsbild vervollständigt werden, d.h. die Fachspezialisierung und Expertenausbildung konzipiert und sichergestellt sein. Die Klärung und Kommunikation der Weiterentwicklung im zollfachtechnischen Bereich und der entsprechenden Laufbahnen unterstützt die Ansprache von Zielgruppen, die interessiert und in der Lage sind, künftig zollfachtechnisches Wissen aufzubauen.

Beitragen kann auch das Ausdrücken von Wertschätzung für die heutigen zollfachtechnisch spezialisierten Mitarbeitenden, die Darlegung ihrer künftigen Rolle und ihre Einbindung in die Aus- und Weiterbildung nachkommender FSZG, die sich für dieses Gebiet interessieren. Die Entwicklung von «Vorbildern» dürfte auch die Rekrutierung erleichtern.

### 3.4.2 Attraktiv für unterschiedliche Profile?

**Frage:** Stellt das Berufsbild sicher, dass das BAZG auch künftig als Arbeitgeber für unterschiedliche Profile attraktiv bleibt?

**Kurzantwort:** Das neue Berufsbild kann als attraktiv für unterschiedliche Profile beurteilt werden. Die Ansprache unterschiedlicher Profile ist mit Herausforderungen verbunden. Die Vielseitigkeit des Berufsbilds und die zahlreichen Entwicklungsmöglichkeiten werden noch ungenügend kommuniziert. Einzelne Profile haben in jüngster Vergangenheit bei den Neubewerbungen stark abgenommen. Die Attraktivität für Quereinstiege sollte hochgehalten werden, da sie die Vielseitigkeit der Profile ergänzen können.

Das BAZG braucht zur Bewältigung seiner Kernaufgaben vielseitig interessierte Personen. Im operativen Einsatz müssen sie eine ganzheitliche Kontrolle abdecken können.

Als grosse Stärken des Berufsbilds sind unter anderem dessen sinn- und identitätsstiftende Arbeit, die Arbeit in Teams, die Vielseitigkeit der Aufgaben und Entwicklungsmöglichkeiten, die Lohnzahlung während der Ausbildung und garantierte Anstellung bei Prüfungserfolg zu nennen. Mit diesen Punkten muss es den Vergleich mit den verwandten Berufen der Zolldeklaration (z. B. bei Speditionsfirmen), der Polizei und als Sicherheitsfachmann bzw. Sicherheitsfachfrau nicht scheuen.<sup>3</sup>

Im Gegenzug wurden in den Interviews diverse nachvollziehbare Gründe und Sorgen genannt, welche eine Rekrutierung der «richtigen» passenden Personen erschweren (vgl. dazu 6.4). So wurde wiederholt ausgesagt, dass sich die heutige Rekrutierung auf «Grenzwächter-Typen» fokussiere. Entsprechend sei das Interesse am Bereich Waren mit den intellektuell orientierten, administrativen Arbeiten geringer. Dadurch drohe ein Knowhow-Verlust. Hierzu kann angemerkt werden, dass die Vielseitigkeit der Ausbildung auch vielseitige Interessen und Fähigkeiten voraussetzt, soll die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen werden können. Daher ist jede starke Einseitigkeit auf die eine oder andere Seite zu vermeiden.

Was sich seit Einführung des Berufsbilds tatsächlich gezeigt hat, sind Veränderungen in der Zusammensetzung der Profile der rekrutierten Personen (Anteil Frauen, Anteil Tertiärbildung, erlernte Berufe; vgl. dazu die Angaben in Anhang 6.4.2).

Grundsätzlich kann das einheitliche Berufsbild gemäss den Untersuchungen und Interviews angemessen beworben werden, es ist aber bezüglich der Ansprache unterschiedlicher bzw. vielseitiger Profile sicher mit Herausforderungen verbunden, weil die Zielgruppen schwieriger zu definieren ist.

Eine zentrale Frage ist, ob die Vielseitigkeit der Aufgaben und Anforderungen in der Rekrutierung aufgezeigt werden kann. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde auch ein Berufsinformationsanlass besucht. Zwar wurden im theoretischen Teil die verschiedenen Elemente des Berufsbilds ausgewogen dargestellt, der praktische Teil war jedoch eher auf die bisherigen Aufgaben der Grenzwaache, resp. neu die Spezialisierung «Personen» ausgerichtet, selbst wenn auch hier die Breite des Berufs aufgezeigt wurde. Die Berufsinformation sollte entsprechend überdacht werden.

Ruhe und Stabilität in der Organisation sind eine Grundlage für die Attraktivität eines Berufsbilds. Ein Berufsbild, das dauernd in Zweifel und Kritik steht, wirkt abschreckend. Mit einer Weiterentwicklung kann und muss hier Gegensteuer gegeben werden. Stabilisierend werden weiter die Klärung der notwendigen Rahmenbedingungen (Gesetzesrevision, IT-Projekte) wirken.

Die Frage nach der Attraktivität für unterschiedliche Profile ist eng verbunden mit der Bedarfsfrage: Wie viele spezialisierte Profile werden künftig noch benötigt? Der Grossteil der Mitarbeitenden wird künftig im Bereich der Erstkontrolle an der Grenze und mobil benötigt (C Einheit), für welche das Berufsbild mit seiner Grundausbildung primär geschaffen ist.

Aus diesem stattlichen Pool an Potenzial müsste es im Grundsatz möglich sein, die in der Anzahl geringeren, aber wichtigen weiteren Funktionen in der Organisation zu besetzen. Sollte dies nicht möglich

<sup>3</sup> Vgl. [www.berufsbildung.ch](http://www.berufsbildung.ch) (21.10.2023).

sein, so kann der weitere Bedarf allenfalls durch Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger gedeckt werden. Diese würden spezifisch ausgewählte Module der Grundausbildung absolvieren.

Vorab Spezialistinnen und Spezialisten werden über den Quereinstieg rekrutiert. Zudem dürfte generell in den Bereichen Aufgabenvollzug & Führungsunterstützung (z.B. Logistik), bei der Einsatzkoordination (z.B. TL Dokumente), den Unternehmensprüferinnen und -prüfern sowie fast in der gesamten Hierarchie der Quereinstieg gut möglich sein. Noch zu klären ist, ob und welche Quereinstiege eine Waffenausbildung mit anschliessendem laufendem Training benötigen und welche nicht. Ein Verzicht auf die Ausbildung an der Waffe erhöht die Vielfalt an möglichen Profilen für den Quereinstieg.

Sollten mittel- bis langfristig mit diesen zwei Ansätzen noch Profile fehlen, um Funktionen zu besetzen, so wäre tatsächlich abzuklären, ob in der Rekrutierung für die Grundausbildung oder in der Grundausbildung selbst Anpassungen vorzunehmen sind, um diese Profile anzusprechen. Beispielsweise könnte ein separater Lehrgang für administrative oder spezialisierte Tätigkeiten im Bereich Waren geprüft werden. Die Auswirkungen auf Organisation und LohnEinstufung wäre zu prüfen.

Von Bedeutung sind zudem weitere Aspekte der attraktiven Anstellungsbedingungen, wie zum Beispiel flexible Arbeitszeitmodelle. Diesem gesellschaftlichen Trend muss sich auch das BAZG annehmen.

Neben der Rekrutierung und Ausbildung muss das Halten von Schlüsselpersonen angestrebt werden, selbst wenn die aktuelle Fluktuationsrate des BAZG sehr tief liegt und über das ganze Amt in den letzten Jahren nicht zugenommen hat. Aber gerade in der Umbruchphase ist die Wissenssicherung zentral wichtig. Daher kommt der Laufbahnplanung mit attraktiven Weiterbildungsangeboten, von neuen und bisherigen Mitarbeitenden, eine zentrale Rolle zu.

Wir haben keine markanten belastbaren Anzeichen, dass die künftig notwendigen Profile nicht rekrutiert werden könnten. Wie ausgeführt, stellt dies aber tatsächlich eine Herausforderung dar. Hilfreich wäre eine Planung des Bedarfs mit Spezifizierung der Profile, auch wenn diese nicht einfach zu erstellen ist, die bis auf Stufe Grundausbildung heruntergebrochen wird. Sie könnte Auskunft geben, welcher Anteil welcher Profile (z.B. tertiäre Vorbildung, Frauenanteil) die Grundausbildung beginnen und ggf. wie die Rekrutierung darauf ausgerichtet werden sollte.

### 3.5 Vereinigung der Mentalitäten

**Frage: Ist sichergestellt, dass die unterschiedlichen Mentalitäten aus den Bereichen GWK und Zoll im neuen Berufsbild vereint werden?**

Die Zusammenführung von unterschiedlichen Mentalitäten und Traditionen ist erfahrungsgemäss immer eine Herausforderung. Sie wird auch im BAZG noch einige Jahre in Anspruch nehmen. Eine einheitliche Mentalität muss dabei nicht forciert werden, ins Zentrum kann die Identifikation mit der gemeinsamen Aufgabe gestellt werden. Gemeinsame Erfolgserlebnisse in der Zusammenarbeit werden ein Schlüssel sein. Der Kulturwandel ist eine Führungsaufgabe und muss aktiv begleitet werden.

#### **Kultureller Wandel aktiv planen und begleiten**

Die Umsetzung des Berufsbilds ist eine grosse Herausforderung. Der kulturelle Wandel wird noch Jahre dauern. Das zeigen die Erfahrungen mit solchen Prozessen der Zusammenführung.

Verstärkend wirkt hier die an sich positive Tatsache, dass sich die Mitarbeitenden von Zoll und Grenzwa- che stark mit ihren Aufgaben und ihrem bisherigen Berufsstand identifizieren. Durch das anfangs zu kurz greifende Change-Management hat die Unternehmenskultur darüber hinaus gelitten und damit die Ausgangslage nicht einfacher werden lassen.

Angesichts dieser Herausforderung ist offensichtlich, dass der Kulturwandel intern laufend begleitet und gefördert werden muss, auch wenn sich durch die zunehmende Zahl der Neuabgängerinnen und Neuabgänger der Grundausbildung auch eine natürliche Entwicklung zu einer gemeinsamen Kultur ergibt. Die

Planung einer längeren Übergangsphase auch hinsichtlich der kulturellen Transformation ist wichtig und muss aktiv in eine Gesamtplanung aufgenommen werden.

Als unterstützende Massnahme sollte darauf hingearbeitet werden, dass in der Umsetzung Handlungsspielräume genutzt und neue Lösungen ausprobiert werden. Erkannte Fehler und Unzulänglichkeiten sollten als Quelle zur Verbesserung genutzt werden.

### **Vielfalt in Mentalität und Kultur als Chance und Vorteil**

Vor dem Hintergrund, dass Unternehmen heute eine Diversität an Mitarbeitenden anstreben, welche jene der Gesellschaft widerspiegelt, ist es schade, dass Mitarbeitende im BAZG die unterschiedlichen Mentalitäten negativ betonen. Als eine Basis des Kulturwandels sollte die Akzeptanz und Wertschätzung stehen, dass die bisherigen Mitarbeitenden des BAZG aus unterschiedlichen «Welten» kommen, es in der Mentalität Unterschiede gibt, dies aber auch zielführend genutzt werden können.

Mit der gemeinsamen Grundausbildung werden sich die Mentalitäten annähern. Mit den auch künftig unterschiedlichen spezialisierten Aufgaben wird es jedoch nach wie vor Menschen mit unterschiedlichen Mentalitäten brauchen, die sich in die verschiedenen Richtungen weiterbilden.

Es kann angesichts der Aufgabenvielfalt des BAZG folglich nicht das Ziel sein, dass alle Mitarbeitenden «gleich» sind. In den Vordergrund kann die geteilte Identifikation gestellt werden sowie die Zusammenarbeit, gemeinsame Erfolgserlebnisse, die Vielfältigkeit der Aufgaben und der Beitrag, den jede und jeder aus unterschiedlicher Perspektive dazu leisten kann.

### **Vereinigung von Mentalitäten im neuen Berufsbild?**

Der gemeinsame Nenner der bisher zwei Berufsgruppen ist der Berufsstolz und die hohe Identifikation mit der Aufgabe. Diese Identifikation sollte gewahrt werden können. Sie ist ein hoher Wert. Hier wurde zu lange zu stark vereinfacht kommuniziert, obwohl man sich der Vielzahl der Funktionen bewusst ist und diese auch in die Detailkonzeptionen aufgenommen hat.

Die Frage könnte also eher lauten, ob sichergestellt ist, dass die Mitarbeitenden unterschiedlicher Mentalitäten ihre Identifikation mit dem BAZG und seinen Aufgaben und ihren Berufsstolz in das neue Berufsbild überführen und damit wahren können. Und für die Zukunft: Ob Menschen unterschiedlicher Mentalitäten gewonnen werden können, um den Beruf des FSZG zu erlernen, auszuüben und sich darin weiterzuentwickeln (siehe Rekrutierung in den Ziffern 3.4 und 4.5).

Mit der positiven Würdigung einer gewissen Vielfalt könnte auch der aufgekommenen Diskussion und den Ängsten zur kulturellen Ausrichtung des Amtes entgegengewirkt werden. In diesem Zusammenhang wäre eine klärende Kommunikation der getroffenen Regelungen zum differenzierten Tragen von Waffen und Uniformen (nur wo nötig) sinnvoll sowie grundsätzlich, dass das BAZG gemäss gesetzlicher Grundlage ein ziviles Amt ist und bleibt.

## 4 Empfehlungen

Ausgehend von den Ergebnissen der Analyse werden Empfehlungen aus einer externen Sicht abgeleitet. Sie wurden nur auszugsweise mit Mitarbeitenden des BAZG besprochen – eine Konzeption von Massnahmen war nicht Teil des Auftrags. Mit den Empfehlungen soll primär verdeutlicht werden, dass das gemeinsame Berufsbild einer Ergänzung und Weiterentwicklung bedarf.

### 4.1 Stossrichtungen

Auf Grundlage der durchgeführten Überprüfung wurden die nachstehenden Stossrichtungen abgeleitet. Sie bilden den Rahmen für die Massnahmenvorschläge (ab Ziffer 4.2) und die Empfehlungen für das weitere Vorgehen (Ziffer 5).

- **Berufsbild beibehalten:** Die Empfehlungen werden vom Grundsatz eines gemeinsamen Berufsbilds abgeleitet – unter der Voraussetzung, dass das Berufsbild weiterentwickelt wird und verschiedene Laufbahnen unter einem Dach ermöglicht. Siehe dazu Ziffer 4.2.
- **Gesamtbild erstellen:** Das Berufsbild ist noch nicht fertig konzipiert. Weder die bisherigen Mitarbeitenden noch Interessierte für den Beruf konnten sich ein ganzheitliches Bild verschaffen. Dies muss raschestmöglich aufgezeigt werden. Viele qualitative gute Bausteine bestehen dazu.
- **Modularisierung denken:** Das Berufsbild muss ein breites Tätigkeitsfeld abdecken können, das zudem im Wandel ist. Die Aus- und Weiterbildung sollte daher modular aufgebaut sein, um die verschiedenen Ansprüche abdecken zu können. Auch hierzu bestehen sehr gute Grundlagen.
- **Mitwirkung sichern:** Für eine Weiterentwicklung des Berufsbilds müssen die lokalen Einheiten, die Wirtschaft und die Sozialpartner einbezogen werden. Obwohl dieser Aspekt nicht Gegenstand des Auftrags an die externe Überprüfung war, so scheint es doch, dass diesbezüglich zuletzt verstärkte Anstrengungen unternommen wurden.
- **Bedarfsgerecht ausgestalten:** Die Veränderungen im Zoll und Grenzschutz treffen nicht alle Regionen gleichzeitig und inhaltlich je nach Schwerpunkten unterschiedlich. Hier braucht es wo nötig ein differenziertes Vorgehen, das sich nach dem tatsächlichen Handlungsbedarf richtet.

### 4.2 Beibehaltung und Weiterentwicklung des Berufsbilds

**Empfehlung 1:** In einer Gesamtbeurteilung ist die Beibehaltung des gemeinsamen Berufsbilds zu empfehlen. Vorausgesetzt wird dessen Weiterentwicklung mit Massnahmen in der Grundausbildung, Weiterbildung und Rekrutierung. Es ist eine aktualisierte Bedarfs- und Übergangsplanung zu erstellen.

Die externe Untersuchung kommt zum Schluss, dass das gemeinsame Berufsbild beibehalten werden soll. Folgende Argumente wurden dafür am stärksten gewichtet:

- **Zusammenarbeit:** Die Zusammenführung hat die Zusammenarbeit des bisherigen zivilen Zolls und der Grenzwaache verbessert und Synergien ermöglicht. Dieser Erfolg muss gesichert und durch weitere Schritte unterstützt werden. Dieser Prozess wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen.
- **Flexibler Einsatz:** Es ist erklärtes Ziel, dass der Bund künftig auf sich verändernde und verschärfende Lagen insbesondere im Bereich der Grenzsicherheit flexibel reagieren können muss. Das strategische Ziel eines flexiblen Personaleinsatzes kann mit einem gemeinsamen Berufsbild erreicht werden.
- **Zukunftsfähigkeit:** Das Berufsbild ist auf die künftigen Anforderungen ausgerichtet. Die weiteren Digitalisierungsschritte werden die ehemals zwei Berufe noch stärker zusammenbringen. Mit einer eher generalistischen Grundausbildung kann besser auf Veränderungen reagiert werden – sofern danach auch die Fachspezialisierungen gesichert sind.

- **Stabilität:** Eine Rückkehr zu zwei Berufen würde das BAZG in der jetzigen Phase der Transformation destabilisieren und aufwändige Grundsatzfragen zur Positionierung inkl. Lohneinstufung der zwei Berufe stellen. Aus externer Sicht muss sich das BAZG aktuell auf die Umsetzung der Digitalisierungsprojekte fokussieren, um diese erfolgreich umzusetzen, weil sonst negative Auswirkungen insbesondere für die Wirtschaft zu erwarten wären.
- **Optimierungspotenzial:** Weil das Berufsbild noch neu ist, der gesetzliche Rahmen noch nicht vorhanden und es auch noch inhaltliche Ergänzungen (z. B. Weiterbildung) braucht, konnten die fachlichen Vorteile des gemeinsamen Berufsbilds in der Praxis noch nicht vollständig belegt werden. Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung, die genutzt werden können.

Die Autoren dieses Berichts können einige der kritischen Argumente gegenüber dem gemeinsamen Berufsbild nachvollziehen. Das neue Berufsbild ist breit ausgelegt und entsprechend anspruchsvoll. Die Weiterführung wird aber von den Autoren aus einer Gesamtperspektive als richtig eingestuft. Allerdings ist die Umsetzung verschiedener Massnahmen nötig. Ein kritischer Faktor wird in der Rekrutierung ausgemacht, bei der sowohl quantitativ wie qualitativ bedeutende Herausforderungen anstehen.

Aus externer Sicht wird empfohlen, sich auf die inhaltlichen Verbesserungsmöglichkeiten in der Aus- und Weiterbildung, in der Rekrutierung und der Planung der nächsten Umsetzungsschritte zu konzentrieren. Eine Grundsatzdiskussion auf Stufe Berufsbild adressiert die entsprechenden Herausforderungen nur oberflächlich und immer nur auszugsweise.

Das gemeinsame Berufsbild sollte beibehalten, aber inhaltlich weiterentwickelt werden. Zwar sind bereits fortlaufend Optimierungen vorgenommen worden. Es bedarf unserer Ansicht aber einiger klarer Signale, um die Akzeptanz des Berufsbilds bei den verschiedenen Anspruchsgruppen zu stärken. Die nachfolgenden Kapitel erläutern die Empfehlungen in vier Massnahmenfeldern.

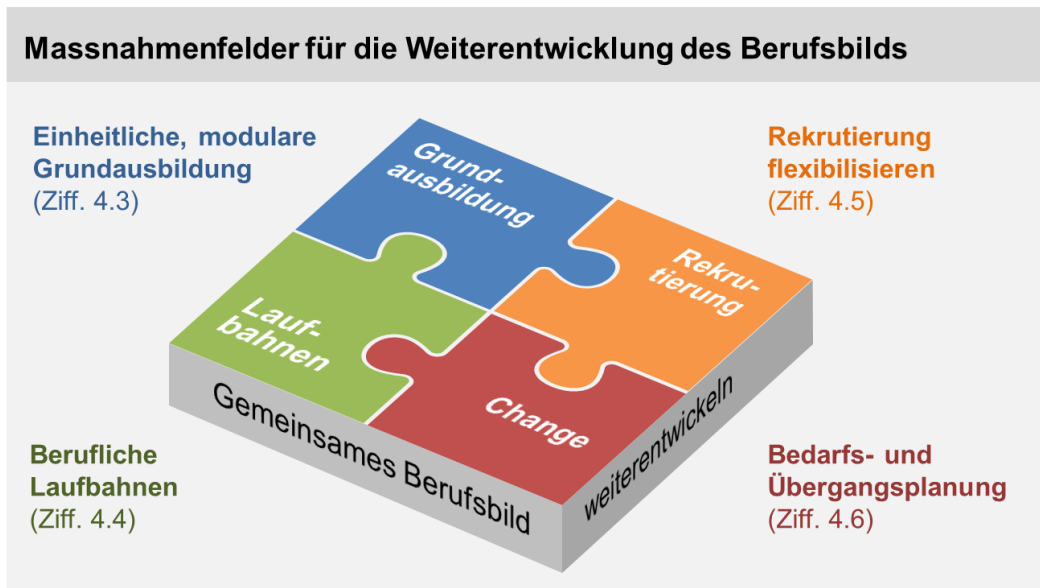


Abbildung 2: Massnahmenfelder für die Weiterentwicklung des Berufsbilds



### 4.3 Einheitliche, modulare Grundausbildung



**Empfehlung 2:** Die Grundausbildung soll für alle Aspiranten und Aspirantinnen einheitlich gestaltet und weiterhin auf zwei Jahre angesetzt sein. Auf die bisherige «Spezialisierung» im Sinne einer Teilung der Klassen und der fachlichen Vertiefung in «W» und «P» wird in diesem ersten Laufbahnschritt verzichtet. Die Grundausbildung soll modularisiert werden.

Die Ausbildung zum Fachspezialisten/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit wurde erst 2021 gestartet. Für eine umfassende Evaluation ist der Zeitpunkt noch verfrüht. Es liegen aber dennoch Erfahrungen vor, die für die Weiterentwicklung des Berufsbilds genutzt werden können – und in kleineren Schritten bereits genutzt wurden.

Die bisherige Aufteilung in eine Basisausbildung und Spezialisierung ist ein nachvollziehbares Modell. Allerdings verdient die «Spezialisierung» ihren Namen nur ansatzweise. Die bisherige Einteilung der Auszubildenden in «Waren» und «Personen» hat polarisiert und war dem kulturellen Zusammenwachsen nicht förderlich, weil insbesondere kritisch eingestellte Mitarbeitende darin die bisherigen Berufe gespiegelt sahen. Eine Vereinheitlichung des ersten Laufbahnschritts bringt dagegen eine Vereinfachung. Der operative Einsatz wird erleichtert, weil weniger verschiedene Profile koordiniert werden müssen.

Die Fachspezialisierung ist selbstverständlich unabdingbar, soll aber neu im Sinne der Weiterbildung positioniert werden. Sie startet nach der Grundausbildung und orientiert sich am praktischen Einsatz (vgl. insbesondere Ziffer 4.4.2).

Die Konzeption einer einheitlichen Grundausbildung bietet folgende Chancen:

- **Modularisierung der Inhalte der Grundausbildung:** Die Vereinheitlichung der Grundausbildung sollte als Anlass genutzt werden, die Inhalte modular zu gestalten, wo dies noch notwendig ist. Dabei kann auf der Gliederung nach Kompetenzen aufgebaut werden. Dies bereitet verschiedene Massnahmen in der Rekrutierung vor und bietet auch den Vorteil, dass u.U. gewisse Module gezielt je nach Vorbildung der Aspirantinnen und Aspiranten angewendet werden könnten.
- **Frühere Handlungsfähigkeit:** Die Abfolge und Länge der Schulungsblöcke resp. Module sollen dahingehend optimiert werden, die Handlungsfähigkeit der neuen Mitarbeitenden rasch (in ausgewählten Aufgaben) zu steigern. Eine Verlängerung des ersten Schulblocks wurde als eine der Optionen wiederholt erwähnt, um in praxisrelevanten Themen schneller ein Gesamtbild zu vermitteln. Zudem sind Handlungsanweisungen und Checklisten zu erstellen, damit die Qualität in der praktischen Ausbildung flächendeckend sichergestellt ist.
- **Festigen der Lerninhalte:** Eine gemeinsame Grundausbildung ermöglicht es, gewisse in der Praxis besonders wichtige Themen (z. B. Warenbereich, Rechtsanwendung, Stressbewältigung, Einsatztaktik) vertiefter anzusehen, zu festigen und Automatismen zu erreichen. Dies soll auch zur Reduktion von Prüfungsausfällen beitragen.
- **Aufteilung Grundausbildung und Weiterbildungsmodule:** Um die nötige Zeit für die Festigung in der Grundausbildung zu erhalten, könnten ausgewählte Spezialfragen (Module) in die Weiterbildung verschoben werden (z. B. Spezialfragen im Bereich Tarifierung, Ursprungsbestimmung, Dokumentenfälschung, Geländedurchsuchung, weiterführende waffenlose Techniken). Der Vorteil der aufgabenbezogenen Weiterbildungen liegt darin, dass gezielt die für eine Person relevanten Inhalte vermittelt werden, die in der Praxis benötigt und angewendet werden können.
- **Spezialisierung «T»:** Die gerade vor der Einführung stehende Spezialisierung „Transportmittel (T)“ wird als separate Fachspezialisierung/Weiterbildung ausgestaltet. Selbstverständlich bleiben grundsätzliche Kompetenzen dazu auch in der Grundausbildung enthalten.

Insgesamt darf festgestellt werden, dass die «Aus- und Weiterbildung» über mehrere Berufsjahre hinweg optimiert werden muss. Es bestehen professionelle Grundlagen, Kompetenzbeschreibungen und Lerninhalte, die für die Weiterentwicklung von grossem Wert sind. Nebst den Ausbildungsinhalten sind die Prüfungsordnungen anzupassen. Die Berufsprüfung ist vom SBFJ wieder abzunehmen.

## 4.4 Berufliche Laufbahnen aufzeigen



**Empfehlung 3:** Das Berufsbild ist zu vervollständigen, um die Vielseitigkeit der Aufgaben und beruflichen Laufbahnen aufzeigen zu können. Die fachliche Spezialisierung nach der Grundausbildung soll praxisnah und mit klar strukturierten Weiterbildungsmodulen erfolgen. Diese können teilweise auch für die Weiterbildung auf Expertenstufe (Eidg. Diplom) angerechnet werden.

### 4.4.1 Landkarte zum Berufsbild

Die Diskussion zum gemeinsamen Berufsbild erfolgt zu stark auf die Grundausbildung ausgerichtet. Die vielen bereits bestehenden Weiterbildungskurse kommen nicht zur Geltung. Zudem ist die Expertenstufe nicht konzipiert. Es wird daher eine gute Übersicht (Landkarte) zum Berufsbild benötigt, um typische berufliche Laufbahnen (mit Beispielen) darzulegen und diese auch in der Rekrutierung verwenden zu können. Der Fokus liegt auf der Kommunikation der Weiterbildungsangebote.

Die Mitarbeitenden müssen sich im neuen Berufsbild besser positionieren können. Über eine Verbindung von Funktionen, Weiterbildung und Expertentum sollten Laufbahnen aufgezeigt werden, die sich am betrieblichen Bedarf orientieren. In der Kommunikation ist die Vielseitigkeit zu betonen, nicht die Uniformierung (im zweifachen Sinne). Es sollte auch verdeutlicht werden, dass Weiterbildung erwartet wird – und wo möglich auch lohnwirksam honoriert wird.

Die Landkarte zur Ausbildungs- und Weiterbildungslandschaft muss noch erstellt werden. Die unvollständige Darstellung unten (Abbildung 3) dient nur zur Erläuterung der nachfolgenden Empfehlungen. Im Kapitel zur Rekrutierung ist zudem noch eine Alternative dargelegt 4.5.2, falls sich der ermittelte Bedarf an Kompetenzen und Funktionen in den nächsten Jahren anders als heute allgemein erwartet entwickeln würde (vgl. Ziff. 4.5.3).

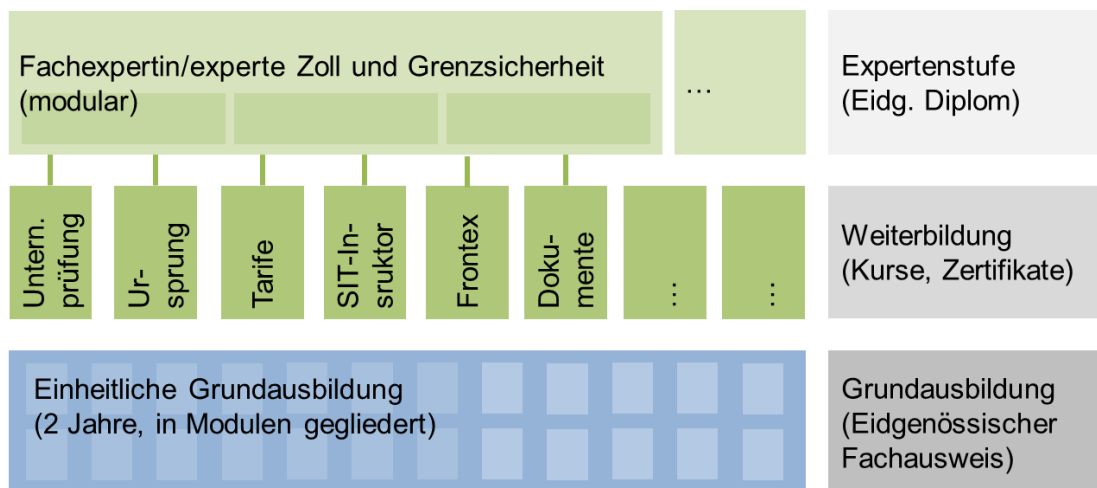


Abbildung 3: Skizze einer Landkarte zur Ausbildungs- und Weiterbildungslandschaft<sup>4</sup>

Es muss klar sein, auf welche Funktionen sich das Berufsbild bezieht. Die diesbezüglichen Unklarheiten bei den Mitarbeitenden müssen ausgeräumt werden.

<sup>4</sup> Die Abbildung zeigt nur ein kleiner Teil der möglichen Weiterbildungen. Auch das eidg. Diplom als Edelmetallprüfer/-in wurde der Einfachheit nicht dargestellt. Zu klären wäre auch die Positionierung der Zollfahndung.



#### 4.4.2 Weiterbildung

Es muss zur Praxis werden, dass sich die Mitarbeitenden nach der Grundausbildung weiterbilden. Ein breites Berufsfeld kann nicht innerhalb von zwei Jahren vollständig erlernt werden – die Grundausbildung ist nur ein erster Schritt in einer langen Karriere. Für gewisse Funktionen sollen bestimmte Weiterbildungsmodule verpflichtend sein.

Die Kenntnisse, welche Weiterbildungen wie angeboten werden, sind aus externer Sicht im BAZG zu wenig bekannt. Die verschiedenen Kurse und Zertifikatslehrgänge sollten systematisch aufgearbeitet und klar an Mitarbeitende und Berufsinteressierte kommuniziert werden.

Mit gezielten Weiterbildungen wird es nach Ansicht der Autoren möglich sein, die Kernkompetenzen des BAZG im Bereich Zollfachwissen und Sicherheit langfristig zu halten und zeitnah nach Bedarf weiterzuentwickeln. Dazu müssen die Weiterbildungsmodule im Bereich Waren auch eine Vertiefung in den Themen Tarife und Ursprung umfassen (vgl. die Hinweise in Ziff. 4.3 zur Aufteilung zwischen Grundausbildung und Weiterbildung).

Die Spezialisierung im Sinne der Weiterbildung ist aufgabenbezogen strukturiert, nicht fix entlang der drei Themenbereiche P, W, T. Es wird für einen Mitarbeitenden ohnehin nicht möglich sein, sein Wissen z. B. über den ganzen Bereich «W» aktuell zu halten. Die Weiterbildungsmodule werden daher die ganze Vielfalt der Aufgaben des BAZG spiegeln. Neu Erlerntes muss in der Praxis angewendet werden.

Das Wissen im BAZG muss erhalten werden. Dabei könnten die erfahrenen Mitarbeitenden in der Weiterbildung und in der praktischen Anwendung noch mehr eingebunden werden. Sie würden damit mehr Wertschätzung erfahren.

Die Weiterbildung ist an die Aufgaben im BAZG generell geknüpft. Die Strukturierung im Weiterbildungsbereich kann gleichzeitig verwendet werden zur Klärung und Kommunikation,

- welche Funktionen ohne Uniform und Waffe erfüllt werden;
- in welche Funktionen ein Quereinstieg ohne oder nur mit gewissen Modulen der Grundausbildung erfolgen kann (siehe dazu Ziff. 4.5.2).

##### Beispiele von Weiterbildungsmodulen

- Unternehmensprüfung
- Vertiefung Tarifierung,
- Vertiefung Ursprung
- Dokumentenberatung/-prüfung,
- Biometrische Daten
- SIT-Instruktion, Ausbilder
- Fahrzeugbeschau
- Fahndung, Strafverfolgung
- Risikoanalyse
- Paralegal
- Frontex
- LSVA, ARV
- Air Marshal
- etc.

Abbildung 4: Beispiele von Weiterbildungsmodulen

#### 4.4.3 Fachexpertin/Fachexperte

Die höhere Fachprüfung als höchste Stufe der höheren Berufsbildung wird mit dem Eidg. Diplom abgeschlossen. Sie setzt einschlägige Berufspraxis und einschlägiges Fachwissen voraus.<sup>5</sup>

Der Weg zum Diplom als «Fachexpertin/Fachexperte Zoll und Grenzsicherheit» (Titel noch festzulegen) könnte in einem modularen System aufgebaut werden, indem definierte Weiterbildungsmodule mit einem Kompetenznachweis angerechnet werden. Dies hätte den Vorteil, dass nicht alle Interessentinnen und Interessenten die gleichen Kurse besuchen würden, was der Vielseitigkeit des BAZG ohnehin nicht gerecht würde.

Eine modulare Ausgestaltung der Expertenstufe hat sich in verschiedenen Berufen etabliert, namentlich auch bei der Polizei.<sup>6</sup> Es entspricht dem Zeitgeist, sich die Weiterbildung individuell (zeitlich, inhaltlich) zusammenzustellen – natürlich im Rahmen des betrieblichen Bedarfs. Es könnten verschiedene Ausprägungen verfolgt werden, z. B. fachliche Expertise, Führung, Ausbildung.

<sup>5</sup> Art. 28 BBG (Bundesgesetz über die Berufsbildung).

<sup>6</sup> <https://www.edupolice.ch/de/pruefungen/diplom> (23.10.2023).

Die Gestaltung der Weiterbildung zum Experten / zur Expertin konnte im Rahmen der Überprüfung nicht inhaltlich besprochen werden. Würde der hier skizzierte Weg verfolgt, gälte es zu klären, welche Weiterbildungsmodulare für welche Abschlüsse als Expertin / Experte relevant sind. Die Konzeption ist mit dem SBFI abzustimmen.

## 4.5 Rekrutierung flexibilisieren



**Empfehlung 4:** Es sind neue Ansätze zur Sicherstellung einer breiten und ausreichend diversen Personalrekrutierung zu testen und einzuführen. Ergänzend sollten die Möglichkeiten für einen Quereinstieg offiziellisiert werden.

### 4.5.1 Optimierungen in der Rekrutierung

Die Rekrutierung ist bereits durch den generellen Fachkräftemangel eine grosse Herausforderung. Ein unvollständiges Berufsbild mit ungewissen Entwicklungswegen und generell Unsicherheiten über die weitere Entwicklung des Berufs sind Erschwernisse.

Es sind verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Rekrutierung realistisch denkbar. Gewisse Ansätze könnten auch befristet nach Bedarf ausprobiert werden. Die Massnahmen zielen insgesamt auf eine Flexibilisierung hin:

- Die Vielseitigkeit des Berufs ist mit den typischen beruflichen **Laufbahnen** aufzuzeigen. Es sollte transparent sein, dass nach der Grundausbildung rasch attraktive Wege offenstehen, auch ohne Uniform oder ohne Waffe.
- Im Bewerbungsprozess (insbesondere an Berufsinformationsanlässen) ist die **Breite des Berufsbilds auch praktisch erlebbar zu machen** (nicht nur in der theoretischen Präsentation), was sowohl für die Online-Berufsinformationsanlässe wie auch jenen physisch vor Ort gilt. Auch im Bereich «Waren» gibt es mit der zunehmenden Digitalisierung genügend Apps und Systeme, die gerade für jüngere Menschen attraktiv sind.
- Man könnte prüfen, ob **separate Berufsinformationsanlässe** für spezifische Zielgruppen zweckmässig sind und diese später nach Bedarf wiederholt. Während des Rekrutierungsprozesses sind die Erwartungen der Interessentinnen und Interessenten noch besser zu klären. Damit kann ein Beitrag zur Senkung der Abbruchquote geleistet werden.
- Die Möglichkeiten für **flexiblere Arbeitszeiten und Teilzeitmodelle** sollten aufgezeigt werden – sobald die betrieblichen Konzepte dazu erstellt sind.

Die Personalanwerbung sollte so ausgestaltet werden, dass wieder vermehrt Frauen sowie Personen mit tertiärer und auch kaufmännischer Vorbildung angeworben werden können. Sonst verringert sich der Rekrutierungspool wie auch die Diversität des Personalkörpers.

## 4.5.2 Flexibilität durch Quereinstiege

Quereinstiege in Support- oder Spezialfunktionen werden aktuell vorgenommen, wenn gewisse Positionen nicht intern besetzt werden können. Heute wird richtigerweise das Profil des Interessenten oder der Interessentin analysiert und der notwendige Ausbildungsbedarf individuell festgelegt.

Die Quereinstiege könnten prominenter als eine offizielle Möglichkeit positioniert werden, eine Karriere im BAZG zu starten. Dafür sind u.a. festzulegen:

- Funktionen/Rollen, bei denen Quereinstiege fachlich und organisatorisch möglich sind;
- Bedarf an Personal in diesen Funktionen (vor dem Hintergrund der Veränderungen durch die Digitalisierung und generell des dynamischen Umfelds);
- Die Anforderungen an die Quereinsteigenden;
- Erforderliche Weiterbildungen und Module der Grundausbildung, die bei einem Quereinstieg (typischerweise) zu absolvieren sind, in der Regel waffenlos.

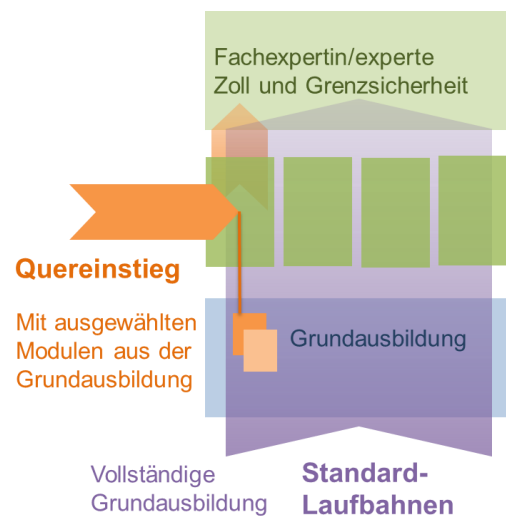


Abbildung 5: Quereinstiege

Die Massnahme bedingt, dass die Grundausbildung pro Funktion die passenden Module (Präsenz/online) bereitstellen muss. Diese Massnahme ist auch eine Vorbereitung auf allfällige weiterführende Massnahmen in der Rekrutierung, würden die zuerst ergriffenen Massnahmen nicht greifen (vgl. Ziff. 4.5.3).

Es ist für das BAZG vorteilhaft, wenn viele Mitarbeitende in Spezialisten- und Expertenfunktionen wie auch in Führungspositionen eigene Erfahrungen im operativen Einsatz gemacht haben. Daher sollte die Zahl der Quereinstiege nicht überhandnehmen und der interne Nachzug Vorrang haben. Für Mitarbeitende mit voller Grundausbildung («Standardlaufbahnen») kann es abschreckend und demotivierend wirken, wenn zu viele Spezialaufgaben und Führungspositionen mit Quereinsteigenden besetzt werden.

### 4.5.3 Option der Rekrutierung für spezifische Laufbahnen

Die vorgenannten Massnahmen zur Flexibilisierung in der Rekrutierung müssen ihren Nutzen in der Praxis zeigen. So kann beispielsweise die Zahl der Quereinstiege als ein Indikator verwendet werden, ob man intern genügend Leute für Spezialfunktionen findet. Wenn es nicht gelingen würde, die Rekrutierung innerhalb der nächsten Jahre zu sichern sowie alle Funktionen passend mit den richtigen Wissensträgern zu besetzen, müsste über zusätzliche Massnahmen diskutiert werden.

Eine Möglichkeit könnte sein, dass unter dem Dach eines gemeinsamen Berufsbildes eine «Speziallaufbahn» für den Bereich Waren gestartet werden könnte – allerdings mengenmässig stark beschränkt und nur bei ausgewiesenem Bedarf. Damit liesse sich die Rekrutierung besser auf die richtigen Zielgruppen zuschneiden. Es könnte genauer kommuniziert werden, was die Interessentinnen und Interessenten im Beruf erwartet – was in der jungen Bevölkerung angesichts des Stellenangebots immer wichtiger wird.

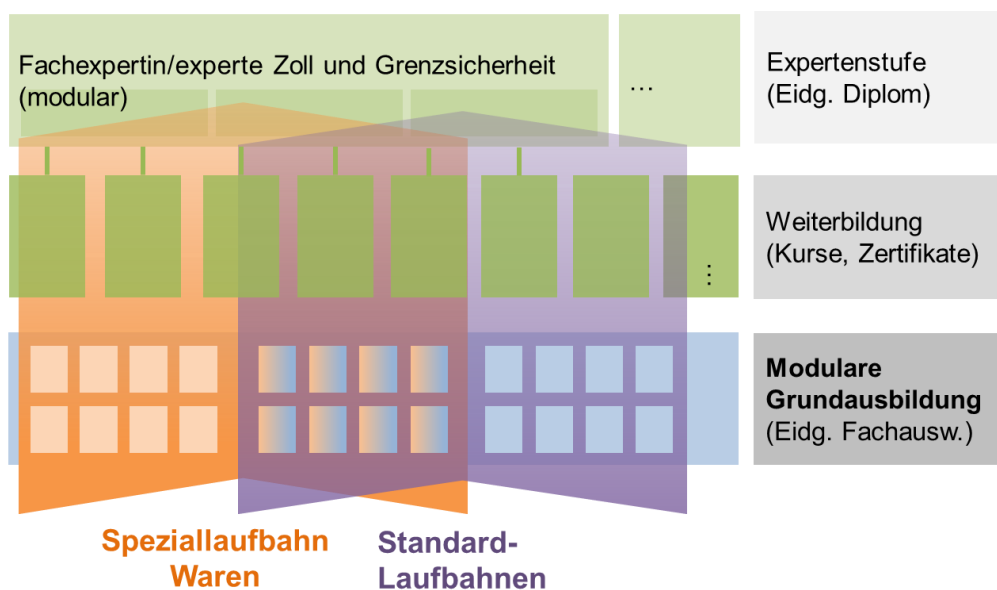


Abbildung 6: Modulare Laufbahnen bereits in der Grundausbildung

Eine «Speziallaufbahn» für den Bereich Waren würde es erlauben, diesen Bereich intensiver zu schulen. Teile der Sicherheitsausbildung wären auch hier eingeschlossen, jedoch nur mit freiwilliger Ausbildung an der Waffe. Dies würde wie erwähnt neue Möglichkeiten in der Rekrutierung eröffnen. Demgegenüber müsste den dafür interessierten Personen auch klar sein, dass sich die Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des BAZG zumindest kurzfristig einschränken.

Selbstverständlich müsste der betriebliche Bedarf an Personen mit dieser Speziallaufbahn gegeben sein, resp. die benötigte Anzahl Personen definiert sein. Bezüglich des Bedarfs gehen die Meinungen aktuell auseinander. Durch das Programm DaziT wird grundsätzlich angenommen, dass die Zahl der Mitarbeitenden, die sich rein auf den Bereich Waren konzentrieren können, stark rückläufig sein wird. Sollte sich dies aber nicht bewahrheiten, resp. könnten diese spezialisierten Funktionen nicht mehr adäquat besetzt werden, könnte diese Option der verschiedenen Laufbahnen ab Grundausbildung vertiefter geprüft werden.

Kritisch könnte hier bemerkt werden, dass diese Option nicht weit von einer Lösung mit zwei Berufsbildern entfernt ist. Es gilt aber klarzustellen, dass hier nicht eine Trennung des Berufsbilds mit separaten Strukturen, sondern eine flexible Lösung im Bedarfsfall vorgeschlagen wird, die auf eine modularisierte Grundausbildung (vgl. Ziff. 4.3) abstützt. Zudem sollte die «Speziallaufbahn» wie erwähnt mengenmässig nur einen kleinen Teil ausmachen, so dass sie als Spezialität innerhalb des gemeinsamen Berufsbilds – mit all seinen anderweitigen Vorteilen – verstanden werden kann.

## 4.6 Bedarfs- und Übergangsplanung



**Empfehlung 5:** Der künftige Bedarf an Mitarbeitenden pro Funktion soll in Zusammenarbeit mit den lokalen Einheiten laufend erhoben werden, um den Weiterbildungsbedarf inkl. notwendige Bewaffnung zu erheben. Es soll eine Strategie für die Übergangsphase erstellt werden. Die kulturelle Transformation und Integration sind als langfristige Aufgaben wahrzunehmen.

Das einheitliche Berufsbild und die Anpassung der Aus- und Weiterbildung sind neben anderem eine Reaktion auf die angestrebte Digitalisierung, welche künftig den Einsatz deutlich verändern wird. In der Organisation der Transformation ins neue Berufsbild wurde zu wenig berücksichtigt, dass sich die realen Einsatzverhältnisse erst künftig schrittweise, zum Teil schubweise verändern werden und die künftigen Anforderungen teils unsicher oder gar unbekannt sind (vgl. auch Ziff.2.1.3). Eine solche **Übergangsphase** wurde zu wenig geplant und gesteuert, resp. erreichte die Kommunikation die Führungskräfte und Mitarbeitenden nicht in der benötigten Tiefe und Praxisrelevanz.

Die Diskussion um das Berufsbild wurde geprägt von unterschiedlichen Erwartungen zum Personalbedarf in verschiedenen Funktionen (Quantität), kombiniert mit der vermuteten notwendigen Tiefe des spezialisierten Wissens (Qualität). Es wird mehrheitlich erwartet, dass sich die Anzahl an Personen mit vertieftem Zollfachwissen und entsprechenden Spezialfunktionen im Bereich Waren mit der schrittweisen Umsetzung der digitalen Transformation reduzieren wird. Es ist allerdings auch bei Einsatz von modernsten Algorithmen unbestritten, dass Mitarbeitende mit vertieftem Wissen auch künftig benötigt werden.

Im Rahmen dieser Überprüfung konnten keine Zahlen zum Personal- und Wissensbedarf in den nächsten Jahren zusammengetragen werden. Für eine Festlegung der geeigneten Massnahmen wäre der Bedarf jedoch eine zentrale Entscheidungsgrösse.

Folgende **Empfehlungen** zur weiteren Planung können gemacht werden:

- Es soll eine **Strategie des Übergangs** formuliert werden. Sie gibt u.a. darüber Auskunft, welches Fachwissen (insbesondere Zollfachwissen) bis wann in welchem Umfang regional weiterhin zur Verfügung stehen muss und welche Schwerpunkte im Ressourceneinsatz gesetzt werden (Verzichtsplanung), um die Aus-/Weiterbildung (inkl. Stages, Allegra) sicherzustellen. Dies gilt im Besonderen auch für den Bereich Aufgabenvollzug.
- Die Veränderungen durch die Digitalisierung und die Chancen des neuen Berufsbilds müssen **mit den lokalen Einheiten und Regionen besprochen** und der Personal- und Wissens- sowie Weiterbildungsbedarf mit ihnen zusammen erhoben werden. Dies benötigt Zeit und fortlaufenden Austausch. Es müssen regional und lokal passende Lösungen für eine dennoch einheitliche Umsetzung gefunden werden. Der Fokus liegt hier auf dem mittelfristigen Bedarf. Die Leitenden der lokalen Einheiten müssen ihre **Mitarbeitenden einbeziehen** und eine persönliche Planung vornehmen. Die regionalen und lokalen Einheiten übernehmen dort **Eigenverantwortung**, wo sie Handlungsspielraum erhalten. Zugleich wird zentral klar festgelegt und kommuniziert, bis wann welche schweizweit einheitlichen Vorgaben wie umzusetzen sind.
- Es wird eine klare Politik des **differenzierten Einsatzes mit und ohne Waffen oder Uniform** entwickelt und kommuniziert. Sie präzisiert, welche Spezialfunktionen, Einheiten oder Einsatzsituationen vorübergehend oder dauerhaft ohne Waffe oder Uniform erfüllt werden. Diese Politik hat Einfluss auf die Notwendigkeit und Pflicht zur Aus- und Weiterbildung. Gemäss Auskünften sind die Grundsätze einer solchen Politik formuliert, sie scheint jedoch nicht ausreichend wahrgenommen und sollte daher zumindest deutlicher kommuniziert werden.
- Es werden Massnahmen ergriffen, die sicherstellen, dass **bisherige Mitarbeitende** mit spezialisiertem Zollfachwissen im Amt verbleiben, im Übergang weiterhin zur Verfügung stehen und zur Aus- und Weiterbildung des Personals beitragen. Zu den Massnahmen zählt auch eine Regelung bzw. intensive Kommunikation des Umgangs mit Allegra und der Bewaffnung bzw. Uniformierung.

## 5 Fazit und weiteres Vorgehen

Das BAZG befindet sich seit 2017 in einer ausgesprochen umfassenden und anspruchsvollen Transformation, getrieben von den sich stark wandelnden Rahmenbedingungen und steigenden Herausforderungen an der Grenze. Die vorliegende Überprüfung konzentrierte sich auf das neue Berufsbild und beinhaltet keine Beurteilung der gesamten Projektlandschaft. Die Weiterentwicklung des Berufsbilds ist indessen ein erfolgsrelevantes Element der ganzen Transformation.

In den letzten Jahren wurden im Bereich Berufsbild fachlich ausgezeichnete Grundlagen erarbeitet und beeindruckend viele herausfordernde Aufgaben zielführend angepackt. Dabei wurde von vielen engagierten Personen und Organisationseinheiten grosses Engagement in Verbesserungen gesteckt.

Die Reorganisation, namentlich auch die Entwicklung des neuen Berufsbilds, erfolgte nicht zum Selbstzweck. Die Zusammenführung der bisherigen Funktionen «Zollfachfrau/mann» und «Grenzwächter/Grenzwächterin» zu einem Berufsbild «Fachspezialist/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit» sowie die Passerellenbildung «Allegra» waren und sind getrieben von der Notwendigkeit, auf sich verschärfende Lagen flexibel und effizient reagieren zu können, wie auch von der Sorge, Mitarbeitende zu schützen, weil ihre heutigen Funktionen künftig weniger benötigt werden. Das neue Berufsbild soll ihnen und der nächsten Generation eine berufliche Perspektive mit weiterhin breiten Einsatzmöglichkeiten und Entwicklungsoptionen bieten.

Die externe Überprüfung kommt zum Schluss, dass das Berufsbild aus betrieblicher Sicht zweckmässig ist, unter dem Vorbehalt, dass es vervollständigt und weiterentwickelt wird. Für die Umsetzung wird ein Vorgehen in vier Schritten empfohlen:

- **Schritt 1: Bestätigung** des gemeinsamen Berufsbilds unter der Bedingung, dass Massnahmen zur Weiterentwicklung getroffen werden, mit besonderem Fokus auf die Rekrutierung.
- **Schritt 2: Vervollständigung des Berufsbildes** mit folgenden Massnahmen (vgl. Ziffer 4):
  - a) Grobkonzeption einer einheitlichen Grundausbildung sowie der Weiterbildungen (Fachspezialisierungen) bis zur Expertenstufe, wobei auf durchgängige Modularisierung geachtet wird,
  - b) Beschreibung der Laufbahnen und Zuordnung von Funktionen, inkl. Möglichkeiten für Quereinsteigende und Angabe, wo eine Waffe und/oder eine Uniform zweckmässig sind;
  - c) Konzipierung und Umsetzung von Optimierungen in der Rekrutierung;
  - d) Formulierung einer Strategie des Übergangs mit Bedarfserhebung und Übergangsplanung.Viele Grundlagen sind für diesen Schritt bereits vorhanden. Eine verständliche Aufbereitung und Kommunikation sind Schlüsselemente.
- **Schritt 3: Gesamtbeurteilung** auf Grundlage der vervollständigten Elemente des Berufsbilds und der Bedarfsabschätzung zu den künftig benötigten Kompetenzen, unter Mitwirkung der Sozialpartner: Welche Massnahmen unter dem Dach des gemeinsamen Berufsbilds sollen ergriffen werden?
  - a) Einheitliche Grundausbildung für die Standardlaufbahn einführen?
  - b) «Speziellaufbahn» für den Bereich «Waren» für eine mengenmässig beschränkte Anzahl Aspirantinnen und Aspiranten, wenn der Bedarf nachgewiesen ist (vgl. Ziff. 4.5.3)?
- **Schritt 4: Monitoring** der Wirkungen der Massnahmen und allenfalls Weiterentwicklung.

Die Massnahmen sind abhängig von der weiteren politischen Beratung im Rahmen der Gesetzesrevision. Es braucht stabile Rahmenbedingungen.

Von den Mitarbeitenden war viel Engagement für den Beruf zu spüren. Ein solches wird auch in den weiteren Entwicklungsschritten nötig sein und darf für die Umsetzung zuversichtlich stimmen.



## 6 Anhang

### 6.1 Argumente der Kritik am neuen Berufsbild

Die Einführung des neuen Berufsbildes stiess sowohl intern im BAZG als auch bei den Personalverbänden, im Parlament, bei den Kantonen und in der Wirtschaft auf Kritik. Es wurden insbesondere folgende Argumente angeführt, die hier ohne Bewertung wiedergegeben sind.

- **Uniformierung und Bewaffnung:** Es sei unklar, wie Mitarbeitende, die keine Waffe tragen könnten oder wollten, integriert würden. Mitarbeitende, die unbewaffnet bleiben wollen, dürften nicht zum Tragen von Waffen verpflichtet und für sie müssten individuelle Lösungen gefunden werden.
- **Anzahl Personen mit Sicherheitsaufgaben:** Die Zahl der mit Sicherheitsaufgaben betrauten Personen werde ohne Zustimmung des Parlaments erhöht und somit das Gleichgewicht zwischen den Organen des Bundes verschoben.
- **Verlust des vertieften zolltechnischen Fachwissens:** Im Rahmen des neuen Berufsbilds könne der Erhalt und die Weiterentwicklung nicht sichergestellt werden. Von Seiten der Wirtschaft wurde eingebracht, dass vermehrt Fälle auftreten würden, in denen zu wenige kompetente Auskünfte erteilt würden. Allerdings könnten diese Erfahrungen auch auf einen Abzug von Zöllnerinnen und Zöllnern in zentrale Funktionen durch die Reorganisation entstanden sein – die Wirtschaft erwartet fachlich kompetente, nicht ständig wechselnde Ansprechpersonen im Warencoll, die verlässlich erreichbar sind (Tarifizierung, Strafverfahren, Rechtsmittel).
- **Fusion verschiedener Lohnklassen:** Es würden verschiedene Lohnklassen fusioniert: frühere Monopolberufe Eidg. Dipl. Grenzwächterin/Grenzwächter (Lohnklasse [LK] 15, einjährige Grundausbildung, uniformiert, bewaffnet, gradiert) und Eidg. Dipl. Zollfachfrau/mann (LK 18, zweijährige Grundausbildung, zivil, unbewaffnet, nicht gradiert).
- **Unterschiedliche Mentalitäten:** Die Mentalität und Arbeitsweise der bisherigen Grenzwächter und Grenzwächterinnen werde auf das gesamte Amt übertragen.
- **Verunsichertes Personal:** Die umfassende (digitale) Transformation führe zur Verunsicherung des Personals. Zudem sei das Berufsbild bisher noch nicht vollständig beschrieben und könne sich daher in der Praxis nicht etablieren.
- **Verfassungsrechtliche (Kompetenz-)Regelungen:** Insbesondere die Subsidiarität der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und derjenigen der Kantone sowie die rechtsstaatlichen Grundsätze hinsichtlich Untersuchungstätigkeiten der Bundesorgane würden zu wenig beachtet.

### 6.2 Äusserungen in den Interviews

Die Zusammenführung des Berufsbilds wurde in den Interviews kontrovers diskutiert. Die unterschiedlichen Haltungen können mit den zwei folgenden grundsätzlichen Beurteilungsmustern umrissen werden:

- **Die dem Berufsbild kritisch gegenüberstehenden Personen** betonen die unterschiedlichen Menschentypen und Mentalitäten, die hinter den bisherigen Berufen stünden, die sich schwerlich zusammenführen liessen. Sie erachteten die Vielseitigkeit des Berufs als zu gross und befürchteten Qualitätsverluste, weil die Mitarbeitenden den Anforderungen nicht gerecht werden können. Gleichzeitig erschwere sich die Rekrutierung, weil bisherige «Zöllner-Typen» vom direkten Umgangston, der Uniform und Waffe, die «Grenzwächter-Typen» von der administrativen, kopflastigen Arbeit abgeschreckt würden.
- **Die das Berufsbild unterstützenden Personen** betonen die strategische Notwendigkeit des neuen Berufsbilds zur Anpassung an die veränderten Anforderungen und die bereits festgestellten Verbesserungen in der Zusammenarbeit und die Synergiepotenziale, gerade im Hinblick auf die Veränderungen der digitalen Transformation. In der gesteigerten Vielseitigkeit sehen sie neue Entwicklungsmöglichkeiten und damit eine Attraktivitätssteigerung des Berufs. Dennoch sehen auch sie noch grössere Herausforderungen für den kulturellen Wandel.

Die Interviewpartner sind sich einig, dass das gemeinsame Berufsbild breit ist und dies mit Herausforderungen für die Sicherung und Erneuerung des Wissens sowie für die Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden verbunden ist.

Interessant ist, dass praktisch niemand der zur Verfügung gestandenen Gesprächspartner und -partnerinnen eine vollständige Rückkehr zu zwei separaten Berufen forderte.<sup>7</sup> Es ist ein gemeinsamer Nenner, dass das gegenseitige Aufgabenverständnis und die Zusammenarbeit notwendig sind. Im Vordergrund steht daher nicht ein «Rückschritt», sondern eine Weiterentwicklung des Berufsbilds, allerdings mit unterschiedlicher Stossrichtung, je nach der eigenen Grundeinstellung zum Berufsbild. Die Abbildung unten zeigt eine Auswahl an Optionen, je nachdem, ob das gemeinsame Berufsbild gestärkt, oder stärker separiert werden soll.

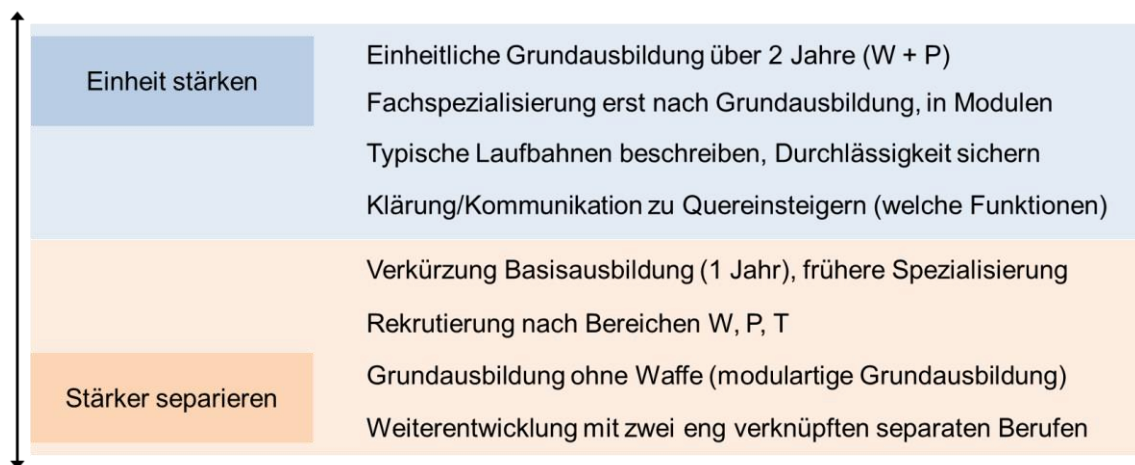


Abbildung 7: Stossrichtungen zur Weiterentwicklung des Berufsbilds

Die Interviews haben viele weitere Aspekte in die Überprüfung eingebracht, die für die Formulierung der Antworten auf die Fragen im Auftrag (Ziff. 3) und den Empfehlungen (Ziff. 4) verwendet wurden.

### 6.3 Ausbildung an der Waffe

Von Seiten der Personalverbände und in einzelnen Interviews wurde die Sorge formuliert, dass eine ungenügende Ausbildung an der Waffe Sicherheitsrisiken schaffe.

Ausgangspunkt für die Konzeption der Waffenausbildung für die FSZG war die frühere Ausbildung im Grenzwachtkorps. Der Ablauf der Ausbildung und die Methodik wurden modernisiert und wo möglich an Kompetenzen orientiert. Die Anzahl Ausbildungsstunden blieb gleich.

Für eine Beurteilung der Qualität der Ausbildung bot sich ein Vergleich mit der Waffenausbildung bei der Polizei an:

- Die Anzahl an Lektionen für die Sicherheitsausbildung ist vergleichbar, wenn man die unterschiedlichen Aufgaben berücksichtigt: Mit 58 Lektionen Schiessen und 110 für die persönliche Sicherheit liegt der Wert für die FSZG in der Summe (168) auf ähnlicher Höhe wie der Vergleichswert der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH: 82 und 92, total 174), wenn auch anders verteilt. Die IPH hat im einsatztaktischen Bereich kürzlich eine Aufstockung vorgenommen, wodurch die gesamte Lektionenzahl der Sicherheitsausbildung (Schiessen, persönliche Sicherheit, Einsatztaktik, Ordnungsdienst) neu bei rund 330 Lektionen liegt, verglichen mit 280 der FSZG.
- Die Qualität der InstruktorInnen für die FSZG ist gut. Deren Ausbildung orientiert sich an den Anforderungen des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI), um die Konformität zu gewährleisten

<sup>7</sup> Interviewteilnehmende, vgl. auch Zentralvorstand Garanto, Mitte Oktober 2023, Zukunft des Berufsbild FSZG.



(gemeinsame Einsätze). Es wird mindestens 3 Jahre Praxiserfahrung als Grenzwächterin/Grenzwächter vorausgesetzt. Die Instruktorinnen und Instruktoren durchlaufen eine methodische, fachliche und praktische Ausbildung.

- Das Betreuungsverhältnis von Instruktorinnen und Instruktoren zu Aspirantinnen und Aspiranten ist bei den FSZG klar besser als an der Polizeischule Hitzkirch. Am Campus werden zwei Instruktorinnen/Instruktoren pro sechs Aspirantinnen/Aspiranten eingesetzt, was im Vergleich zur IPH (maximal 1 auf 8) eine individuellere Unterstützung ermöglicht.
- Die zu erfüllenden Schiesstests bei den FSZG werden als zweckmässig für die Aufgabenerfüllung erachtet. Derzeit wird ein neuer Leistungstest geprüft, der auch dynamische Elemente (Schiessen in Bewegung) umfasst.

Die Ausbildung an der Schusswaffe wird durch die Interviewteilnehmenden generell als gut bewertet.

Die erlernten Schiesstechniken müssen jährlich aufgefrischt werden (Wiederholungskurse). Dazu sind pro bewaffnete Mitarbeiterin / bewaffneter Mitarbeiter 14 Stunden pro Jahr vorgesehen, aufgeteilt in drei Trainings (2 Mal 4 Stunden, einmal 6 Stunden). Inhalte sind hauptsächlich Schiessen und Einsatztaktik.

Bei Allegra sind ebenfalls 58 Lektionen für das Schiessen vorgesehen, 80 für die persönliche Sicherheit, 20 für Übriges. Die Schiessausbildung läuft über 4 Wochen. In den Interviews wurde die Vermutung geäussert, dass Mitarbeitende, die für die Umschulung generell weniger motiviert seien, sich auch weniger offen auf die Schiessausbildung einliessen. Es muss jedoch noch einmal betont werden, dass die Schiessausbildung für das heutige Zollpersonal freiwillig ist.

## 6.4 Rekrutierung

### 6.4.1 Interviewaussagen zu Erschwernissen und Sorgen

In den Interviews wurden diverse Gründe genannt, welche eine Rekrutierung und Ausbildung der «richtigen» passenden Profile erschweren und es wurden entsprechende Sorgen geäussert. Die Sorgen der interviewten Personen lassen sich vereinfachend in die folgenden Kategorien einteilen:

- **Anzahl:** Quantitativ zu wenig Aspiranten und Aspirantinnen, die in die Ausbildung starten, infolge der Breite des Berufsbilds mit unerwünschten Inhalten (Bewaffnung) oder Anforderungen (Sporttest<sup>8</sup>);
- **Qualität/Einsatz:** Zu hohe Ausfallquote bei Zwischen- und Abschlussprüfungen;
- **Interessen:** Zu wenig breit interessierte Aspirantinnen und Aspiranten, insbesondere zu wenig Interesse an der Spezialisierung im Bereich Waren («W»);
- **Entwicklung:** Zu geringes oder unklares Potenzial der neuen Mitarbeitenden für die mittelfristige Weiterentwicklung in spezialisierte Funktionen (z. B. Unternehmensprüfung);
- **Arbeitsmodalitäten:** Abschreckende Wirkung der Schichtarbeit und örtlicher Rotation, welche gerade für junge Familien eine Herausforderung darstellen.

In den Interviews wurde zudem die Vermutung geäussert, dass sich junge Aspirantinnen und Aspiranten sowie Mitarbeitende heute früher beruflich neu orientieren, wenn sie nicht gemäss ihren Wünschen eingesetzt werden können. Der allgemeine Fachkräftemangel in anderen Berufen dürfte diese Entwicklung verschärfen.

### 6.4.2 Veränderungen in der Vorbildung bei Rekrutierung

Seit Einführung des Berufsbilds konnten bereits Veränderungen in der Vorbildung der rekrutierten

<sup>8</sup> Wobei dieser nicht ein singuläres Einstellungskriterium, sondern nur ein Element in der Gesamtbeurteilung darstellt.

Personen festgestellt werden (hier Beispiel Zoll Nord):

- Der Anteil an Frauen ist von rund 50% beim Zoll auf 23% auf das Niveau der Grenzwaache gesunken (Durchschnittswert der bisherigen Klassen). Allerdings wird der neue Lehrgang 2024A mit 38% Frauenanteil starten, was für einen Beruf in der Sicherheitsbranche einen guten Wert darstellt.
- Es bewerben sich heute weniger Personen mit einer höheren Berufsbildung / Studium (heute 9%) oder einem technischen Beruf (heute 13%). Diese waren früher mit je gut einem Drittel vertreten, allerdings verteilt auf die beiden Berufsbilder (Studium: 37% bei ZFL vs. 13% bei GWK; techn. Berufe: 8% bei ZFL vs. 34% bei GWK).
- Ebenfalls eher weniger Personen entstammen kaufmännischen Berufen. Diese stellen heute 16% der Aspirantinnen und Aspiranten, während es früher 36% bei ZFL und 13% bei GWK waren.
- Stark zugenommen hat die Anzahl Personen aus dem Detailhandel/Gewerbe mit heute 17% (früher 1% bei ZFL resp. 8% bei GWK).

-----