



4. Oktober 2021

Prüfbericht «Risikomanagement im VBS»

Abklärung A 2021-05



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 4. Oktober 2021

Prüfbericht «Risikomanagement im VBS»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

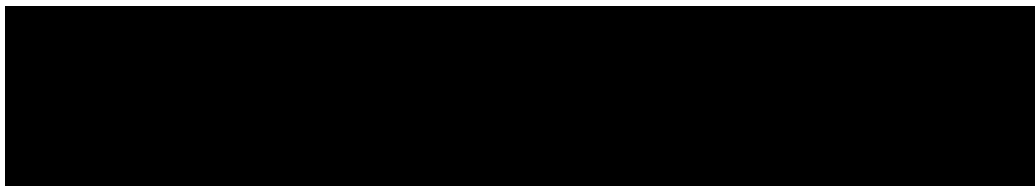
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Risikomanagement im VBS» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen März und Juni 2021 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche zu unserem Bericht sind in Kapitel 8 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- DU Chefin VBS

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11
3003 Bern



1 Risikomanagement: Ein Kurzüberblick

Unter Risikomanagement (RM) versteht man sämtliche Tätigkeiten, Prozesse, Strukturen und Instrumente, die in einer Organisationseinheit der Bewältigung von Risiken dienen. Dabei handelt es sich um ein integriertes und umfassendes Managementsystem, das neben dem RM-Prozess, die Organisation des RM sowie die Risikokultur umfasst¹.

Auch in der öffentlichen Verwaltung hat sich das RM in den letzten Jahren als eine unverzichtbare und wichtige Aufgabe der obersten Leitung der Verwaltungseinheiten (VE) durchgesetzt. Mit diesem Führungsinstrument werden in einem fortwährenden RM-Prozess nicht nur die strategischen Risiken bewirtschaftet, sondern auch alle nachgelagerten Risiken auf operationeller und prozessualer Führungsebene miteingeschlossen. Vereinfacht dargestellt werden im RM-Prozess fortwährend Risiken identifiziert, bewertet, bewältigt und überwacht. Die Führungskräfte müssen dabei das RM aktiv vorleben und mittragen. Ergänzend sollten stets auch die relevanten Anspruchsgruppen in die Risikodiskussion miteinbezogen sowie der Informationsaustausch mit anderen Führungsinstrumenten (z. B. Informationssicherheits-Managementsystem, betriebliches Kontinuitätsmanagement, internes Kontrollsystem, Projektmonitoring) sichergestellt werden.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte der Internen Revision VBS am 25. Januar 2021 den Auftrag, das RM im VBS zu prüfen.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde hauptsächlich beurteilt, in welchem Umfang das RM im VBS seit den letzten beiden Prüfungen in den Jahren 2017 und 2019 weiterentwickelt wurde. Im Vordergrund standen die Einhaltung der relevanten Bundesvorgaben, welche die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) zum Thema RM Bund erlassen hat sowie die Umsetzung der Risikostrategie VBS. Wir führten dazu eine umfassende Dokumentenanalyse (z. B. Protokolle von Geschäftsleitungssitzungen) sowie strukturierte Befragungen mit Schlüsselpersonen (d. h. Risikocoaches und Risikomanager) in den VE durch.

Unsere Arbeit umfasste die Strukturen und Prozesse des RM Bund auf Stufe Departement und in den sieben Departementsbereichen. Zudem prüften wir die Umsetzung des RM innerhalb der Gruppe Verteidigung bis auf die dem Chef der Armee (CdA) direkt unterstellten VE Armeestab (A Stab), Kommando Operationen (Kdo Op), Kommando Ausbildung (Kdo Ausb), Logistikkbasis der Armee (LBA) und Führungsunterstützungsbasis (FUB).

Unsere Aufgabe war es nicht, eine inhaltliche Validierung der Risiken durchzuführen sowie deren korrekte Bewertung zu prüfen.

¹ Abgeleitet aus Betriebswirtschaft und Management, Prof. Dr. Jean-Paul Thommen, 10. Auflage, 2016



3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Personen, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen das RM ein wichtiges Anliegen ist und die Bedeutung des RM Bund auf den verschiedenen Führungsebenen im VBS erkannt wurde. Bei allen Beteiligten bedanken wir uns für die zielführende Zusammenarbeit während dieser Prüfung.

4 Umsetzung des Risikomanagements im VBS

4.1 Übergeordnete Vorgaben

In den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes² beschreibt der Bundesrat die Eckpfeiler zum RM innerhalb der Bundesverwaltung. Die Umsetzung des RM Bund liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Departemente und der Bundeskanzlei. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Generalsekretärenkonferenz (GSK) erfüllen im RM Bund aber wichtige Koordinationsfunktionen: Die EFV sorgt mit dem Erlass von Richtlinien (z. B. Handbuch zum RM Bund³) für eine möglichst homogene Umsetzung des RM innerhalb der Bundesverwaltung. Ausserdem betreibt sie ein Informatik-Tool, das für die Bewirtschaftung der Risiken und die Risikoberichterstattung eingesetzt wird. Die GSK ist für die Konsolidierung der Risiken auf Stufe Bundesrat zuständig.

4.2 Risikostrategie VBS

Abgeleitet aus den übergeordneten Vorgaben der EFV verabschiedete die Chefin VBS am 1. Juli 2020 eine neue «Risikostrategie VBS». Diese beschreibt, wie die Departementsleitung VBS das RM Bund im VBS umsetzen will. Die Strategie legt – aufbauend auf den Vorgaben des Bundes – die Rahmenbedingungen für ein wirksames und vorausschauendes RM fest und gibt verbindliche Grundlagen für die Ausgestaltung, Umsetzung, Leistungsbewertung und Verbesserung des RM im VBS und in seinen Departementsbereichen.

4.3 Organisation: Strukturen und Prozesse

Im VBS ist das RM dezentral organisiert. Jeder Departementsbereich (bzw. jede VE) ist für die Umsetzung in seinem/ihrer Bereich verantwortlich⁴. Dezentral sind so genannte Risikocoaches für die zielgerichtete operative Umsetzung verantwortlich. Sie steuern den fortwährenden RM-Prozess innerhalb der Departementsbereiche und VE. Zudem beraten die Risikocoaches die oberste Leitung bezüglich RM-Themen. Die Identifikation, Analyse, Bewertung, Bewältigung und Überwachung der Risiken erfolgt in Übereinstimmung mit dem

² Weisungen über die Risikopolitik des Bundes: [Risiko- und Versicherungspolitik \(admin.ch\)](#) (4.10.2021)

³ Handbuch zum Risikomanagement Bund: [Risiko- und Versicherungspolitik \(admin.ch\)](#) (4.10.2021)

⁴ Handbuch zum Risikomanagement Bund: [Risiko- und Versicherungspolitik \(admin.ch\)](#), Seite 12 (4.10.2021)

Handbuch zum RM Bund. Das Generalsekretariat VBS (GS-VBS) übernimmt im Departement gegenüber der EFV die übergeordnete Koordinationsfunktion und begleitet den jährlichen Berichterstattungsprozess. Die Risiken des Departements werden durch diese zentral gesteuerte Vorgehensweise in einer einheitlichen Form der EFV gemeldet.

5 Umsetzung in den Departementsbereichen

5.1 Risikomanagement auf Stufe Departement

Feststellung: Im GS-VBS werden die von den Departementsbereichen gemeldeten Risiken einmal jährlich zusammengefasst. Dabei werden die Risiken einer formalen Überprüfung unterzogen und auf deren Vollständigkeit hin beurteilt. Ergänzend fliessen Erkenntnisse aus dem Informationssicherheits-Managementsystem (ISMS), dem Business Continuity Management (BCM), dem internen Kontrollsystem (IKS) sowie dem Projektmonitoring mit ein. Danach werden die strategischen Top-Risiken mit der Chefin VBS besprochen und anschliessend der EFV gemeldet. Ergänzend zu diesem Prozess führt das GS-VBS regelmässig mit allen Risikocoaches des Departements, sowie Vertreterinnen und Vertretern der EFV, einen Risikodialog durch. Die inhaltliche Verantwortung für die Risiken verbleibt stets bei den obersten Führungsverantwortlichen der Departementsbereiche.

Beurteilung: Der RM-Prozess auf Departementsstufe ist aus unserer Sicht zweckmässig ausgestaltet und wird vom GS-VBS und den Risikocoaches in den Departementsbereichen ziel führend begleitet. Alle Phasen des RM-Zyklus werden nachvollziehbar dokumentiert und belegen die angemessene inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik. Werden jedoch auf Ebene Departement Anpassungen bei einer Risikobewertung vorgenommen, könnten die Risikoverantwortlichen in den Departementsbereichen noch ausführlicher über die diesbezüglichen Überlegungen informiert werden. Die Nachverfolgbarkeit solcher Änderungen muss sichergestellt sein. Insgesamt wird der Risikokultur, dem Risikoreporting sowie dem Risikodialog die notwendige Beachtung geschenkt.

Schliesslich gewannen wir den Eindruck, dass auf Ebene Departement die Diskussion der konsolidierten Risiken zwangsläufig in einer stark aggregierten und abstrakten Form verläuft. Verschiedene Interviews zeigten, dass ein Bedürfnis nach einem konkreteren und spezifischeren Austausch besteht, bei dem die operativen Risiken im Vordergrund stehen. Im Vergleich zu operativen Risiken sind strategische Risiken meist abstrakter, längerfristiger Natur, komplexer und auf oberer Hierarchiestufe einer Organisation angesiedelt. Zudem werden grosse Risiken eher als strategisch bezeichnet und in die Verantwortung der obersten Hierarchiestufe angesiedelt.⁵ Wir sind der Meinung, dass sich das RM Bund im VBS soweit etabliert hat, dass der Informationsaustausch auf der Führungsebene auf eine operative Risikobetrachtung ausgeweitet werden kann. Die Amtsleitungssitzungen⁶ würden eine gute Plattform bieten, um eine regelmässige und fassbarere Risikodiskussion mit den einzelnen

⁵ Handbuch zum Risikomanagement Bund: [Risiko- und Versicherungspolitik \(admin.ch\)](#), Seite 65 (4.10.2021)

⁶ Bilaterale Gespräche der Chefin VBS mit ihren direkt unterstellten Personen

VE (v. a. auch der Gruppe V) zu führen. Damit würde die Risikokultur im Departement weiter gestärkt. Bei einer solchen Diskussion verbleibt jedoch die inhaltliche Verantwortung der besprochenen Risiken stets bei den Verantwortlichen der Verwaltungseinheiten.

Ebenfalls sind wir der Ansicht, dass auch auf der Stufe Departement die Schnittstellen des RM zum ISMS, BCM, IKS sowie Projektmonitoring noch nicht vollständig harmonisiert sind. Im Grundsatz vertreten wir die Haltung, dass die in diesen ergänzenden Managementsystemen erkannten Risiken noch in einer strukturierteren Form in das departementale RM einfließen könnten und nicht losgelöst bewirtschaftet werden sollten.

5.2 Gruppe Verteidigung

5.2.1 Gesamtkoordination auf Stufe Verteidigung

Feststellung: Ähnlich wie das GS-VBS auf Stufe Departement ist der A Stab für die Koordination des RM in der Gruppe V verantwortlich. Jährlich werden vom A Stab auf dieser Stufe die von den VE gemeldeten Risiken erhoben und zusammengefasst. Auch Risiken aus dem ISMS, dem BCM, dem IKS und dem Projektmonitoring fliessen dabei ein. Die Auseinandersetzung mit den relevanten Risiken findet dreimal im Jahr im Rahmen des Armeeführungsrapportes (AFR) statt. Während diesen Sitzungen wird der Risikobericht V auf dessen Vollständigkeit überprüft, die Risiken bei Bedarf angepasst und entsprechende Massnahmen abgeleitet. Anschliessend werden die Top-Risiken V an das GS-VBS gemeldet.

Zudem werden die getroffenen Massnahmen zur Risikominderung regelmässig durch den entsprechenden Risikoeigner (Armeeführungsmitglied) überprüft und der Fortschritt an den Chef Armee Stab in der Rolle als Chief Risk Officer (CRO) V gemeldet. Kurzfristige Risikobeurteilungen aufgrund von Einsatztätigkeiten (z. B. Luftwaffe oder Einsätze während der Pandemie) werden zeitnah in die relevanten Risikoprozesse integriert.

Beurteilung: Das RM wird aus unserer Sicht gut gelebt und innerhalb des AFR regelmässig traktandiert. In den vergangenen Jahren wurde das RM verstärkt als Führungsinstrument wahrgenommen. Die Risikokultur hat sich seit der letzten Prüfung etabliert und die Auseinandersetzung mit Risiken auf der Führungsebene erhält die notwendige Bedeutung. Zudem liegen umfassende und nachvollziehbare Dokumente zum gesamten RM-Prozess vor. Die aktive Unterstützung und Beratung durch die Risikocoaches findet statt.

5.2.2 Direkt unterstellte Verwaltungseinheiten des Chefs der Armee

Feststellung: In den letzten Jahren haben sich die RM-Prozesse in allen VE der Gruppe Verteidigung erheblich weiterentwickelt und verbessert. Das RM wird überall als integriertes Managementsystem in einer individualisierten Form verwendet. Dabei wird der RM-Prozess aktiv gelebt und von der obersten Führung getragen. Die Vorgaben der EFV werden dabei eingehalten.

Bei der FUB befinden sich die RM-Prozesse aktuell in der Überarbeitung. Die Geschäftsleitung hat angeordnet, dass bis Ende 2021 weitere Verfeinerungen vorgenommen werden. Primär soll der Bottom-up-Prozess ausgebaut und mit dem Einbezug von allen Mitarbeitenden eine noch umfassendere Risikoerfassung sichergestellt werden.

Beurteilung: Die RM-Prozesse bei den direkt unterstellten (DU) CdA sind aus unserer Sicht zweckmässig ausgestaltet und werden aktiv von der Führung gelebt und von den Risikocoaches zielführend unterstützt. Alle Phasen des RM-Zyklus werden nachvollziehbar dokumentiert und belegen die angemessene inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik. Ebenfalls gewannen wir den Eindruck, dass auch der Risikokultur, dem Risikoreporting sowie der Risikokommunikation die notwendige Beachtung geschenkt wird. Die Verfeinerungen, welche in der FUB angestrebt werden, begrüßen wir.

5.3 Generalsekretariat VBS, armasuisse, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Sport, Nachrichtendienst des Bundes und swisstopo

Feststellung: Das RM wird in allen VE als integriertes Managementsystem in einer individualisierten Form verwendet. Dabei wird der RM-Prozess aktiv gelebt und von der obersten Führung getragen. Die Vorgaben der EFV werden dabei eingehalten.

Beurteilung: Die RM-Prozesse bei den titelgenannten VE sind aus unserer Sicht zweckmässig ausgestaltet und werden aktiv von der Führung gelebt und von den Risikocoaches zielführend unterstützt. Alle Phasen des RM-Zyklus werden nachvollziehbar dokumentiert und belegen die angemessene inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik. Ebenfalls gewannen wir den Eindruck, dass auch der Risikokultur, dem Risikoreporting sowie der Risikokommunikation die notwendige Beachtung geschenkt wird.

6 Fazit

Wir gewannen vom RM im VBS einen positiven Gesamteindruck. In allen Departementsbereichen wird das RM Bund als integriertes und umfassendes Managementsystem gelebt. Dies führt dazu, dass auf verschiedenen Stufen regelmässig Risiken bewirtschaftet werden. Werden auf Ebene Departement Anpassungen bei einer Risikobewertung vorgenommen, könnten die Risikoverantwortlichen in den Departementsbereichen noch ausführlicher über die diesbezüglichen Überlegungen informiert werden. Die Nachverfolgbarkeit solcher Änderungen muss sichergestellt sein. Die Vorgaben der EFV werden eingehalten. Da sich das RM im VBS zielführend entwickelt hat, besteht heute das Bedürfnis nach einem vertieften Risikodialog auf der obersten Führungsebene. Dabei soll vermehrt über konkrete und spezifische Risiken in den einzelnen Verwaltungseinheiten diskutiert werden. Die inhaltliche Verantwortung für diese Risiken muss in jedem Fall weiterhin bei den Verwaltungseinheiten bleiben. Aus unserer Sicht würden dafür die Amtsleitungssitzungen eine geeignete, bereits be-

stehende Plattform bieten. Zudem sollten Erkenntnisse aus dem ISMS, BCM, IKS sowie Projektmonitoring noch in einer verfeinerten Form in das RM Bund einfließen, damit daraus eine umfassendere Gesamtsicht für die oberste Führungsebene entsteht.

7 Empfehlungen

Wir empfehlen dem GS-VBS zu 5.1

- im Rahmen der Amtsleitungssitzungen regelmässig einen kurzen Austausch über Risiken in den jeweiligen VE zu traktandieren. Bei der Gruppe V sind die jeweiligen DU CdA für die Risikodiskussion beizuziehen,
- zu prüfen, ob bei Anpassungen bei einer Risikobewertung auf Ebene Departement die Departementsbereiche noch ausführlicher über die diesbezüglichen Überlegungen informiert werden können,
- zu prüfen, ob die Erkenntnisse aus dem ISMS, BCM, IKS und Projektmonitoring noch in einer verfeinerten Form in das RM einfließen können.

8 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das Generalsekretariat VBS dankt der internen Revision VBS für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ist mit den Empfehlungen einverstanden.

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung begrüsst den Prüfbericht «Risikomanagement im VBS» der Internen Revision VBS sowie die darin enthaltenen Empfehlungen – insbesondere die Nachverfolgbarkeit von Änderungen – und ist überzeugt, dass die Festigung und weitere Optimierung des Risikomanagementprozesses als Führungsinstrument für das gesamte Departement von hoher Bedeutung ist.

armasuisse

Wir bedanken uns für den Prüfbericht. armasuisse hat keine Bemerkungen.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Das BABS ist mit dem Bericht und seinen Empfehlungen einverstanden. Insbesondere nehmen wir gerne zur Kenntnis, dass das Risikomanagement in der Form (Instrumente, Prozesse, behandelte Risiken), wie es zum Evaluationszeitpunkt der Internen Revision VBS (Juni 2021) im BABS gehandhabt wurde, den übergeordneten Vorgaben, Standards und Erwartungen entspricht.

Bundesamt für Sport

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme, seitens BASPO gibt es keine Bemerkungen.

Nachrichtendienst des Bundes

Der Nachrichtendienst des Bundes ist mit dem Bericht, insbesondere den Kapiteln 5.3, 6 (Fazit) und 7 (Empfehlungen), einverstanden.

swisstopo

swisstopo ist mit dem Bericht und den Schlussfolgerungen einverstanden und hat keine weiteren Bemerkungen.