



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

23. Oktober 2020



Prüfbericht Projekt «Weiterentwicklung Einsatzequipe BABS» (EEBABS)

Abklärung 2020-08



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 23. Oktober 2020

Prüfbericht Projekt «Weiterentwicklung Einsatzequipe BABS» (EEBABS)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

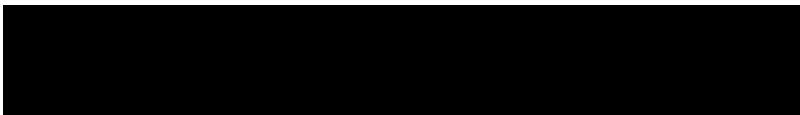
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht zum Projekt «Weiterentwicklung Einsatzequipe BABS» «zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Juni und August 2020 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit dem Direktor BABS ai, Herrn Jean-Paul Theler, sowie dem Direktor der Nationalen Alarmzentrale, Herrn Gerald Scharding, abgestimmt. Die Stellungnahme des BABS zu unserem Bericht ist 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

- Chefin VBS
- Generalsekretär VBS
- Direktor BABS ad interim
- Chef NAZ

1 Das BABS im Kurzüberblick

Bei Katastrophen und Notlagen stellt der Bevölkerungsschutz die Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz sicher. Zuständig sind weitgehend die Kantone. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) sorgt für Grundlagen und Koordination, etwa in den Bereichen Warnung und Alarmierung, Ausbildung oder Schutzinfrastruktur. Auf Alertswiss (Website und App) fließen die relevanten Informationen bei Ereignissen in der Schweiz zusammen. Zum BABS gehören auch die Nationale Alarmzentrale (NAZ) und das Labor Spiez. Bei Ereignissen mit erhöhter Radioaktivität alarmiert die NAZ die Bevölkerung und ordnet, wenn nötig, Schutzmassnahmen an. Das Labor Spiez ist das eidgenössische Institut für ABC-Schutz. Seine Dienste werden auch immer wieder international beansprucht¹. Das BABS beschäftigt rund 330 Mitarbeitende.

2 Das Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» in Kürze

Im Bevölkerungsschutz hat der Bund bestimmte originäre Aufgaben, wie die Bewältigung von grösseren radiologischen Verstrahlungslagen. Dabei bestehen gewisse Lücken und Kapazitätsengpässe, die durch den Aufbau einer unterstützenden Einsatzequipe des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (EEBABS) geschlossen werden sollen. Das Ziel der EEBABS ist es, für bestimmte Aufgabenbereiche des Bundes Leistungen zu erbringen. Es geht darum, mit zusätzlichen personellen, materiellen und logistischen Mitteln eine Unterstützung für die bestehenden Einsatzelemente zu schaffen und zudem die Kantone zu unterstützen. Ursprünglich war das Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» in sieben Module aufgegliedert²:

Nr.	Modul	Kurzbeschreibung
1	Messstelle Radioaktivität	Infrastruktur und Personal zur Messdatenerhebung
2	Messorganisation A-EEVBS	Infrastruktur und Personal für Unterstützungsleistungen zu Modul 1
3	Mobiles Polycom	Infrastruktur und Personal zum Betrieb eines mobilen Regionalnetzes
4	Mobile Plattform Drohnen	Infrastruktur und Personal zum Betrieb einer mobilen Plattform
5	Mobile Führungsinfrastruktur	Infrastruktur und Personal zum Betrieb einer mobilen Einsatzzentrale
6	BSTB ³	Infrastruktur und Personal zur Unterstützung des BSTB
7	Mobile Datenluftbrücke	Infrastruktur und Personal zum Betrieb einer satellitengestützten Kommunikation in Notlagen

Tabelle 1: Projektmodule «Weiterentwicklung EEBABS», eigene Darstellung

Wie in obiger Tabelle ersichtlich, werden in den einzelnen Modulen mehrheitlich Mess- und Kommunikationstechnik sowie Einsatzfahrzeuge beschafft. Zudem soll mit personellen Mitteln (d.h. kantonalen Zivilschutzangehörigen) die Infrastruktur betrieben werden. Die verschiedenen Module stellten früher einzelne operative Aktivitäten innerhalb des BABS dar, die

¹ Bundeskanzlei (2020). *Der Bund kurz erklärt 2020*. BBL. Art.-Nr. 104.617.d

² BABS (2019). *Interne Geschäftsplanung Bevölkerungsschutz BABS. Masterplan 2019*. S. 100

³ Bundesstab für Bevölkerungsschutz

im Jahr 2017 in einer Projektorganisation «gebündelt» wurden. Das Projektvolumen beträgt ungefähr CHF 10 Mio. Der Projektabschluss ist im Jahr 2023 geplant.

3 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 15. Mai 2020 erteilte die Chefin VBS der Internen Revision VBS den Auftrag, die Projektorganisation und das Management der Anspruchsgruppen zu prüfen. Für unsere Prüfhandlungen wählten wir ein risikoorientiertes Vorgehen. Dabei analysierten wir relevante Dokumente und führten mit den Projektverantwortlichen im BABS strukturierte Befragungen durch. Im Rahmen unserer Arbeiten befragten wir *keine* externen Anspruchsgruppen des BABS.

4 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir im BABS ausnahmslos engagierte Interviewpartner⁴, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass allen Fachexperten das Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» ein wichtiges Anliegen ist. Wir bedanken uns bei den Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit während dieser Prüfung.

5 Feststellungen zum Projekt «Weiterentwicklung EEBABS»

5.1 Projektstand heute

Unsere Prüfung zeigt, dass aufgrund von organisatorischen und personellen Veränderungen im BABS sowie Ressourcenengpässen, die Projektaktivitäten im Frühling 2020 vorübergehend ausgesetzt wurden. Etwa zum gleichen Zeitpunkt wurde entschieden, dass Modul 5 «Mobile Führungsinfrastruktur» nicht weiterzuführen. Zwischen dem BABS und den Kantonen bestanden unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Einsatzdoktrin dieser mobilen Einsatzzentrale.

Der neue Direktor BABS ai ordnete zudem an, vor der Wiederaufnahme der Projektarbeiten eine umfassende Auslegeordnung zum Projekt durchzuführen und gleichzeitig den vorliegenden Prüfbericht abzuwarten. Nachfolgend legen wir die wesentlichsten drei Feststellungen dar, die uns während der Prüfung aufgefallen sind. Die Erkenntnisse daraus sollten in die nun laufende Bestandsaufnahme des Projektes einfließen.

⁴ Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

5.2 Projekt-Governance

Einleitung: Die Projektmanagementmethode HERMES legt ein bestimmtes Rollenmodell fest, um ein einheitliches, organisationsübergreifendes Verständnis zu schaffen und eine effiziente Projektabwicklung sicherzustellen. Das Rollenmodell unterscheidet zwischen der Stammorganisation und der Projektorganisation.

Die **Stammorganisation** ist die Organisation des Auftraggebers und des Anwenders, in der das Projekt angesiedelt ist. Sie ist eine rechtliche Einheit, die Strategien und Vorgaben für Projekte bestimmt. Die Stammorganisation stellt die benötigten Ressourcen, wie z.B. Infrastruktur, Finanzen und Personal für das Projekt zur Verfügung.

Die **Projektorganisation** ist eine temporäre Organisation, die in enger Beziehung zur Stammorganisation steht. Sie wird mit dem Projektinitialisierungsauftrag in Kraft gesetzt und mit dem Entscheid zum Projektabschluss aufgelöst. Folgende wesentlichen Rollen sind in der Projektorganisation vorgesehen:

Hierarchieebene	Schlüsselrolle	Kurzbeschreibung
Steuerung (Aufsicht)	Projektauftraggeber	Projekt gesamthaft, organisationsübergreifend steuern und sicherstellen, dass die Projektziele erreicht werden (Rolle: Projektauftraggeber)
Führung	Projektleiter	Projektgrundlagen erarbeiten, Projekt und Mitarbeitende führen, Projekt abschliessen (Rolle: Projektleiter)
Ausführung	Fachspezialist	Projektergebnisse erarbeiten und qualitätssichernde Massnahmen durchführen

Tabelle 2: Rollenmodell nach HERMES 5.1, eigene Darstellung⁵

Feststellung: Wir stellten fest, dass im Projekt «Weiterentwicklung EEBAS» die Rollen zwischen Stamm- und Projektorganisation nicht vollständig geklärt sind. In einigen Fällen agierte die Geschäftsleitung BABS (Stammorganisation) als Aufsichtsgremium, in anderen Fällen wiederum der Projektauftraggeber. Zudem zeigte sich, dass auch die verschiedenen Hierarchieebenen in der Projektorganisation nicht ausreichend getrennt wurden (siehe Tabelle 2). Vor allem vermischten sich gewisse Aktivitäten von Projektaufsicht und Projektführung.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass die teilweise «improvisierte» Rollenzuteilung zu unklaren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei den Projektbeteiligten führte. Ebenfalls resultierte daraus ein nicht immer einheitliches Projektverständnis innerhalb des BABS. Dazu kommt das umfassende Projektportfolio, welches das BABS heute zu bearbeiten hat (verbunden mit den knappen Ressourcen). Wichtig erscheint uns zu erwähnen, dass diese Themen BABS-intern bereits erkannt wurden und im Rahmen der Projekt-Standortbestimmung an deren Bereinigung gearbeitet wird.

⁵ Details: <https://www.hermes.admin.ch/de/projektmanagement/verstehen/rollen.html> 22.10.2020

5.3 Projektgrenzen zwischen Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» und Projekt «Angehörige des Zivilschutzes (AdZS) für Bundesaufgaben»

Einleitung: Während der Prüfung zeigte sich, dass das Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» eine überaus enge Verbindung mit dem Projekt «Angehörige des Zivilschutzes (AdZS) für Bundesaufgaben» aufweist. Daher legen wir kurz dessen Projektinhalt dar:

Feststellung: Mit dem Projekt AdZS sollen, für spezifische Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes, durch die Kantone Schutzdienstpflichtige zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich dabei insbesondere um Schutzdienstpflichtige für die Führungsunterstützung (Nationale Alarmzentrale und Bundesstab Bevölkerungsschutz) und den ABC-Schutz für den Einsatz im Rahmen der Einsatzeinheiten BABS und VBS (EEBABS/EEVBS). Der Bedarf an Schutzdienstpflichtigen ist heute bekannt und wurde an der Jahresversammlung der Regierungskonferenz für Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) vom 19. Mai 2017 von den Kantonen anerkannt. Es soll eine BABS-Leistungsvereinbarung mit einem oder mehreren Kantonen abgeschlossen werden. Darin sind Anforderungsprofil, Rekrutierungsverfahren, Einteilung, Ausrüstung, Ausbildung, Weiterbildung, Aufgebot und Einsatz der Schutzdienstpflichtigen zu regeln⁶.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass die Grenze zwischen den beiden Projekten nicht klar gezogen wurde. Aus unserer Sicht bestehen heute gewisse Unsicherheiten, inwie weit die gegenseitigen Abhängigkeiten ausreichend berücksichtigt wurden. Teilweise wurde bereits vor dem Start des Projektes «Weiterentwicklung EEBABS» Infrastruktur angeschafft. Die Frage, wie die personellen Ressourcen, die für den Betrieb der Infrastruktur notwendig sind, genau alimentiert werden sollen, ist jedoch noch nicht abschliessend beantwortet.

5.4 Projektdokumentation

Einleitung: Einer gut strukturierten, aussagekräftigen Projektdokumentation, die den ganzen Projektzyklus umfasst, kommt eine wichtige Bedeutung zu. Eine zielführende Dokumentation hilft:

- Informationen rasch verfügbar zu machen,
- Entscheidungen nachvollziehbar zu treffen und Missverständnissen vorzubeugen,
- Rechtssicherheit zu schaffen und
- Auskunftsfähigkeit und den kontinuierlichen Verbesserungsprozess sicherzustellen.

Feststellung: Aus der bestehenden Projektdokumentation war durchaus die generelle Projektidee erkennbar. Aufgrund des dynamischen Umfeldes, in dem das Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» eingebettet ist, bildet jedoch heute der unterzeichnete Projektauftrag nicht mehr die aktuellen Gegebenheiten ab. Zudem stellten wir fest, dass Entscheide der

⁶ BABS (2019). *Interne Geschäftsplanung Bevölkerungsschutz BABS. Masterplan 2019.* S. 100

Projektaufsicht oder auch Gespräche mit externen Anspruchsgruppen (wie z.B. den Kantonen) nicht in jedem Fall nachvollziehbar dokumentiert wurden.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass die Projektdokumentation nicht vollumfänglich à jour ist. Zudem war für uns der rote Faden, der die parallel laufenden Module verbinden soll, nicht in jedem Fall erkennbar. Besonders wichtig ist, dass in Zukunft der Projektauftrag bei Änderungen der Projektidee angepasst wird. Ebenfalls sind Entscheide der Projektaufsicht und Fachgespräche mit den Kantonen zu protokollieren. Dies alles stellt die Nachvollziehbarkeit des Projekthandelns sicher.

6 Fazit

Im BABS werden momentan eine Vielzahl an Projekten geführt. Dieses komplexe und anspruchsvolle Portfolio muss aktiv bewirtschaftet und mit genügend Ressourcen ausgestattet werden. Als Alternative kann allenfalls eine Verzichtsplanung in Erwägung gezogen werden.

Das dynamische Umfeld, in dem sich das Projekt «Weiterentwicklung EEBABS» in den letzten Jahren bewegt hat, führte dazu, dass in den Bereichen

- Projektgovernance,
- Projektgrenzen und
- Projektdokumentation

gewisse Defizite bestehen, die bearbeitet werden müssen, um im Einklang mit den HERMES-Vorgaben zu sein.

Während der vom neuen Direktor BABS ai angeordneten Standortbestimmung, können diese Themen intern neu beurteilt werden. Die Erkenntnisse aus dieser Neubeurteilung sind im Anschluss mit den relevanten Anspruchsgruppen abzustimmen.

7 Empfehlungen

Aufgrund unserer Feststellungen empfehlen wir, die laufende Standortbestimmung zum Projekt EEBABS weiter voranzutreiben und dabei auf die Themen

- Projektgovernance,
- Projektgrenzen und
- Projektdokumentation

zu fokussieren. Die Erkenntnisse aus der Standortbestimmung sind im Anschluss mit den relevanten Anspruchsgruppen abzustimmen.

8 Stellungnahme

BABS

Wir sind mit den Empfehlungen einverstanden. Im Rahmen einer Auslegeordnung und Standortbestimmung sollen die Projektziele geschärft, Synergien, Abhängigkeiten, Schnittstellen zum Projekt «AdZS für Bundesaufgaben» sowie die Verantwortlichkeiten geklärt werden. Damit sollen auch die Grundlagen für die geforderte Neubeurteilung geschaffen werden. Die Resultate sowie die geforderte Neubeurteilung werden mit allen Anspruchsgruppen (BABS- intern, KVMBZ und FKS) diskutiert und allfällige Differenzen bereinigt.