



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

18. November 2019



Prüfbericht «Überprüfung erledigt gemeldete Massnahmen – Managementprozesse BABS»

Abklärung A 2019-09



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 18. November 2019

Prüfbericht «Überprüfung erledigt gemeldete Massnahmen – Managementprozesse BABS»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Überprüfung erledigt gemeldete Massnahmen – Managementprozesse BABS» zukommen. Die vorliegende Abklärung stellt eine Fortführung unserer Prüfung A 066 «Managementprozesse BABS» aus dem Jahr 2016 dar. Die Prüfarbeiten haben wir zwischen August und September 2019 durchgeführt. Den vorliegenden Bericht haben wir am 14. Oktober 2019 mit Herrn Benno Bühlmann, Direktor BABS, besprochen. Die Stellungnahmen des GS-VBS sowie des BABS zu unserem Bericht sind in Kapitel 7 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
- Direktor BABS

1 Das BABS in Kürze

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist auf Bundesebene für alle Fragen bezüglich des Schweizer Bevölkerungsschutzes zuständig und nimmt dabei primär koordinierende Aufgaben mit den anderen Instrumenten der Sicherheitspolitik wahr. Das BABS unterstützt jene Stellen in der Schweiz, die in der Risikovorbeugung sowie der Ereignisbewältigung tätig sind. Dazu gehören andere betroffene Bundesstellen, die Kantone und die Partnerorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, Gesundheitswesen und Technische Betriebe.

Mit seinen insgesamt sechs Geschäftsbereichen (GB) erbringt das BABS folgende Dienstleistungen:

- Der GB «Zivilschutz» sorgt für die Koordination des Bevölkerungsschutzes auf nationaler und internationaler Ebene und erarbeitet Grundlagen zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.
- Der GB «Labor Spiez» erarbeitet das Grundlagenwissen für den ABC-Schutz. Er erbringt Dienstleistungen für internationale Organisationen, für die Behörden und für die Bevölkerung in den Bereichen Rüstungskontrolle, Schutzmassnahmen und Ereignisbewältigung.
- Der GB «Nationale Alarmzentrale» (NAZ) ist die Fachstelle des Bundes für ausserordentliche Ereignisse und stellt auf nationaler Ebene die Leistungsfähigkeit von Führungsgremien, zivilen Einsatzorganisationen sowie von zentralen Systemen und Prozessen sicher.
- Der GB «Ausbildung» stellt umfassende Ausbildungsleistungen im Bereich Bevölkerungs- und Zivilschutz zur Verfügung und organisiert grosse Verbundübungen.
- Der GB «Telematik» sorgt für sichere, zeitgemäss Systeme für die Kommunikation der Führungs- und Einsatzorganisationen und für die Alarmierung und Information der Bevölkerung.
- Der GB «Ressourcen» stellt das BABS-interne Dienstleistungszentrum dar und nimmt unterstützende Querschnittsfunktionen (z.B. Personal, Finanzen, Kommerz, Immobilien und Logistik, Informatik und den Sprachdienst) wahr.

Neben den GB sind dem Direktor BABS die Fachbereiche «Kommunikation», «Risikogrundlagen und Forschungskoordination» sowie sein Stab direkt unterstellt. Der Direktor BABS, die GB-Leiter sowie der Stabschef bilden die Geschäftsleitung (GL) BABS (detailliertes Organigramm siehe Anhang). Insgesamt zählt das BABS heute 318 Mitarbeitende (knapp 285 FTE¹). 129 Personen haben ihren Arbeitsplatz am Hauptsitz in Bern, 92 in Spiez, 67 in Schwarzenburg und 30 in Zürich (NAZ). Das BABS verfügt über ein jährliches Budget von rund CHF 165 Mio.

¹ Full time equivalents (Vollzeitangestellte)

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 3. Juli 2019 erteilte die Chefin VBS der Internen Revision VBS den Auftrag zu prüfen, ob die angeordneten Massnahmen aus der im Jahr 2016 stattgefundenen Prüfung A 066 «Managementprozesse BABS» in einer angemessenen Form umgesetzt worden sind. Primär sollte beurteilt werden, ob seit der letzten Prüfung die Themenkreise «Steuerung des Wandels», «Strategieentwicklung», «Teamentwicklung in der GL» sowie «Kommunikation» in einer angemessenen Form bearbeitet worden sind.

Für unsere Prüfhandlungen wählten wir ein risikoorientiertes Vorgehen. Dabei analysierten wir relevante Dokumente und führten mit allen Mitgliedern der GL sowie ausgewählten Mitarbeitenden des Stabs strukturierte Befragungen durch. Zur Thematik befragten wir ebenfalls die Referentin BABS, welche im Generalsekretariat VBS (GS-VBS) arbeitet. Insgesamt führten wir zwölf Interviews durch.

Im Rahmen unserer Arbeiten befragten wir keine externen Anspruchsgruppen des BABS. Unser Bericht ist daher primär das Ergebnis einer BABS-Innensicht. Diese muss nicht zwangsläufig mit der Sichtweise von externen Anspruchsgruppen übereinstimmen.

3 Würdigung

Der stark vom Föderalismus geprägte Grundauftrag «Bevölkerungsschutz in der Schweiz» stellt hohe Anforderungen an das BABS als koordinierende Bundesbehörde. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die damit verbundene Kooperation mit den verschiedenen kantonalen Behörden stellt aus unserer Sicht eine Schlüsselaufgabe des BABS dar. Dabei kommt insbesondere der zielführenden Kommunikation mit den Anspruchsgruppen eine hohe Bedeutung zu. Zudem fordern die Innovationssprünge in der Informatik und Telekommunikation eine hohe Agilität bei der Bewirtschaftung der laufenden Vorhaben. Weiter stellen wir erneut fest, dass es sich beim BABS historisch bedingt um eine thematisch und örtlich heterogen zusammengesetzte Verwaltungseinheit handelt. Die Vernetzung dieser Herausforderungen stellt hohe Ansprüche an die zu bewältigenden Managementaufgaben.

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Interviewpartner², die uns unterstützt und die benötigten Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Wir gewannen den Eindruck, dass sämtlichen befragten Mitarbeitenden der Bevölkerungsschutz in der Schweiz sowie die Weiterentwicklung des BABS überaus wichtige Anliegen darstellen. Wie bei der letzten Prüfung zeigte sich erneut, dass die GL BABS aus unterschiedlichen Persönlichkeiten zusammengesetzt ist, die alle eine Vielfalt an Erfahrungen und Fähigkeiten mit

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer auch die weibliche Form mitgemeint.

sich bringen. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit während der Prüfung.

4 Das BABS im fortwährenden Wandel

Um die beschriebenen Herausforderungen zielführend meistern zu können, wurden im BABS in den letzten zwei Jahren verschiedene tiefgreifende Veränderungsprojekte durchgeführt, welche für die Zukunft des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz wegweisend sind. Wir stellen die aus unserer Sicht wesentlichsten Veränderungsprojekte kurz dar:

- Das BABS hatte die Federführung für die *Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG)*³ inne. Dieses Gesetz modernisiert das Bevölkerungsschutzsystem und richtet sich gezielter auf die heutigen Gefahren und Risiken aus. Das BZG wurde in diesem Jahr von Nationalrat- und Ständerat positiv aufgenommen.
- Zudem publizierte das BABS im Frühjahr 2019 den «*Masterplan 2019*». Diese Geschäftsplanung stellt eine zukunftsorientierte Übersicht dar, welche die relevanten Vorhaben im föderalistisch organisierten Verbundsystem «Bevölkerungsschutz» in einer transparenten Form aufzeigt. Der Masterplan wird in Zukunft jährlich erscheinen und vom BABS laufend weiter verfeinert.
- Weiter wurde im Jahr 2018 vom BABS die neue Alarmierung und Ereignisinformation über *Alertswiss* mit Erfolg eingeführt. Alertswiss stellt eine wichtige Ergänzung zu den bisherigen Informationskanälen (Sirenen und Radio) dar.
- Um den kommenden Herausforderungen gewachsen zu sein, wurde letztes Jahr im BABS eine umfassende *Reorganisation von internen Strukturen und Prozessen* durchgeführt. Zudem verlegte ein Teil der Mitarbeitenden des BABS ihren Arbeitsort diesen Sommer in die neuen Räumlichkeiten des *Verwaltungszentrums am Guisanplatz* in Bern. Die Mitarbeitenden aus Zürich werden im November 2019 ebenfalls an diesen Standort folgen.
- Weiter hat das Parlament im Sommer 2019 dem Verpflichtungskredit für das Nationale sichere Datenverbundsystem zugestimmt. Zudem bearbeitet das BABS das Vorhaben «*Werterhalt Polycom 2030*», welches ebenfalls zukunftsweisenden Charakter hat.

Diese Dichte an Vorhaben und Veränderungen verlangt von den Mitarbeitenden und Kadern fortwährend eine hohe Flexibilität und Leistungsbereitschaft. Der zuvor erwähnte «*Masterplan 2019*» zeigt auf, dass in Zukunft weitere grossdimensionierte Vorhaben anstehen, die das BABS weiterhin stark fordern werden.

³ SR 520.1

5 Einschätzungen

Aus neutraler Sicht stellen wir fest, dass in den drei Themenkreisen «Steuerung des Wandels», «Strategieentwicklung» und «Kommunikation» in den letzten drei Jahren durchaus Fortschritte erzielt wurden (siehe Kapitel 4). Unsere Interviews zeigten jedoch auch auf, dass der seit 2016 erzielte Fortschritt von den befragten Personen völlig unterschiedlich bewertet wird. Dies hängt eng mit dem vierten Themenkreis, der «Teamentwicklung in der GL» zusammen. Aus unserer Sicht gliedert sich das Team der GL BABS in zwei Parteien auf. Dabei scheinen Einzelpersonen untereinander unterschiedliche Auffassungen und Erwartungen auf der Sach- bzw. Beziehungsebene zu haben. Wir umschreiben die wesentlichen Diskussionspunkte wie folgt:

| Ebene | Unterschiedliche Auffassungen / Erwartungen bezüglich |
|-----------------|---|
| Sachebene | <ul style="list-style-type: none">• Festlegung der Strategie und deren Umsetzung• Priorisierung der Ressourcen in Projekten und im Alltagsgeschäft |
| Beziehungsebene | <ul style="list-style-type: none">• Gegenseitigem Vertrauen• Wertschätzung im Team |

Wir gewannen den Eindruck, dass diese unterschiedlichen Haltungen das partnerschaftliche Zusammenwirken in der GL BABS heute einschränken und Spannungen verursachen. Letztere binden Ressourcen und sind bei der übergeordneten Zielerreichung hinderlich. Die Komplexität der im BABS zu bewältigenden Aufgaben verlangt, dass in der GL – im Rahmen eines partizipativen Austausches – durchaus unterschiedliche Haltungen eingenommen werden dürfen. Jedoch sollten die GL-Mitglieder im Anschluss an gemeinsam gefällte Entscheide als Kollegialbehörde auftreten. Ansonsten ist eine

- glaubwürdige Weiterführung des Wandels,
- nachhaltige Strategiumsetzung und
- zielführende interne und externe Kommunikation

kaum mehr möglich. Die dargelegte Situation, verbunden mit dem hohen Tempo der laufenden operativen Aktivitäten und den anstehenden Herausforderungen bezüglich Ressourcenallokation v.a. im GB Telematik, birgt unserer Ansicht nach massgebliche Risiken für das Departement in sich.

Ergänzend erwähnen wir, dass heute für die GL-Mitglieder des BABS keine umfassende Nachfolgeplanung besteht. Ebenfalls stellten wir fest, dass verschiedene Stellvertretungsregelungen von Schlüsselpersonen noch nicht abschliessend festgelegt sind.

Abschliessend geben wir zu bedenken, dass der eingeleitete Wandel im BABS nicht aufgehalten werden kann. Um auch in Zukunft einen modernen Bevölkerungsschutz in der Schweiz sicherzustellen, müssen jedoch die laufenden Veränderungen und Vorhaben von einer einheitlich agierenden GL BABS bewirtschaftet werden.

6 Empfehlungen

Basierend auf unseren Einschätzungen empfehlen wir

dem Direktor BABS:

- 1) mit der Departementsführung einen Dialog zu den in diesem Prüfbericht aufgezeigten Themen zu führen.

der GL BABS:

- 2) für die «Teamentwicklung in der GL» eine externe Fachperson beizuziehen.
- 3) eine Nachfolgeplanung und eine Stellvertretungsregelung für alle Schlüsselpersonen im BABS zu erstellen und diese der Departementsführung vorzustellen.
- 4) wie geplant, eine detaillierte Ressourcenallokation für die im Geschäftsplan 2020 dargelegten Vorhaben zu erstellen und diese der Departementsführung zu präsentieren.

7 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das GS dankt der IR für die Prüfung. Wir haben keine Bemerkungen zum Prüfbericht und den Empfehlungen.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Empfehlung 1

Das BABS begrüßt ausdrücklich eine solchen Dialog mit der Departementsführung zu den im Bericht aufgezeigten Themen. Wir schlagen vor, dass der Direktor BABS diese Thematik und das weitere Vorgehen am LOBE vorbespricht und an einem Folgegespräch mit dem GS VBS vertieft.

Empfehlung 2

Wir haben diesen Prozess bereits gestartet. Er soll im Herbst 2020 abgeschlossen werden.

Empfehlung 3

Diese Empfehlung befindet sich bereits in der Umsetzung. Alle Geschäfts- und Fachbereiche sind beauftragt, eine Personalentwicklungsplanung für die nächsten 10 Jahre zu erstellen, unter Berücksichtigung von Nachfolgeplanung und Stellvertretungsregelung aller Schlüsselpositionen. Diese wird im Strategieseminar der GL BABS im Februar 2020 für das ganze Amt konsolidiert und kann in der Folge der Departementsführung vorgestellt werden.

Empfehlung 4

Der Masterplan 2020 befindet sich in der Finalisierung, abgestimmt mit den übergeordneten strategischen Vorgaben und den Führungsinstrumenten des BABS. Im Rahmen dieses Prozesses erfolgt auch laufend eine Priorisierung der Projekte und Vorhaben im Lichte der begrenzten Ressourcen. Eine Präsentation gegenüber der Departementsführung ist ab April 2020 vorgesehen.

Anhang 1 - Aktuelles Organigramm BABS

