



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

23. Dezember 2020



Prüfbericht «Organisation und Managementprozesse Militärpolizei»

Abklärung A 2020-10



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



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, 23. Dezember 2020

Prüfbericht «Organisation und Managementprozesse Militärpolizei»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

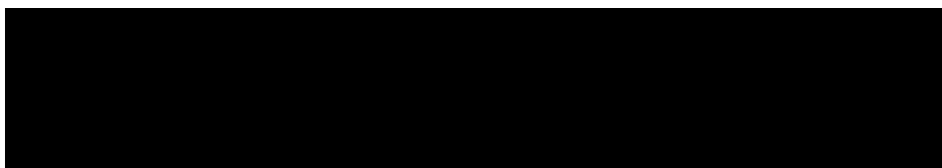
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Organisation und Managementprozesse Militärpolizei» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen September und Oktober 2020 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit dem Kommandant Militärpolizei, Herrn Brigadier Hans Schatzmann, besprochen. Die Stellungnahme der Gruppe Verteidigung 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

- Generalsekretär VBS
- Chef der Armee
- Chef Kdo Operationen
- Kdt Militärpolizei



1 Die Militärpolizei im Kurzüberblick

Die Militärpolizei (MP) ist die Polizei und der Sicherheitsdienst der Armee. Sie erbringt mit ihren Berufs- und Milizformationen polizeiliche Leistungen für die Armee und ihre Verwaltung. Die Formationen der MP können in allen Lagen im In- und Ausland eingesetzt werden. Außerdem erbringt die MP im Rahmen von Unterstützungseinsätzen auch Leistungen zugunsten der zivilen Behörden.

Im Zuge der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurden der früheren Militärischen Sicherheit (Mil Sich) neue Aufgaben übertragen und neue Standorte zugeteilt. Ziel dieser Neuausrichtung war eine systematische Verdichtung der Berufsorganisation. Aus dieser Reorganisation entstand das heutige Kommando Militärpolizei (Kdo MP). Dieses ist auf den 1. Januar 2018 dem neu gegründeten Kommando Operationen (Kdo Op) unterstellt worden. Im Zuge dieser Umstrukturierung sind die bisherigen dezentralen Verwaltungseinheiten der MP aufgehoben und in vier Berufskomponenten¹ sowie in die Milizformationen des Einsatzkommandos Militärpolizei Fahndung und Schutz, der MP Bataillone 1 bis 4 und der MP Bereitschaftskompanie 104/204 unterteilt worden.

Das Leistungs- und Aufgabenportfolio der MP ist umfangreich. Sie erbringt über alle Lagen hinweg sicherheits-, verkehrs- und kriminalpolizeiliche Leistungen innerhalb der Armee. Außerdem schützt sie kritische Armeeinfrastrukturen und Personen. Der Transport von schützenswertem Armeematerial gehört ebenfalls zu ihrem Aufgabenbereich. Für diese Grundleistungen werden primär die Berufs- und Bereitschaftsformationen der MP eingesetzt. Je nach Lageentwicklung ist ein zusätzlicher unterstützender oder autonomer Einsatz der Milizformationen der MP möglich. Bei der Unterstützung von zivilen Behörden erfolgen die Einsätze der MP vor allem dort, wo eine ausgeprägte polizeiliche Kompetenz gefordert ist, die durch andere Formationen der Armee nicht abgedeckt werden kann (wie z.B. bei Einsätzen zugunsten der Flugsicherheit oder beim Grenz- und Botschaftsschutz).

Die Basis für das Leistungsportfolio der MP bildet das Militärgesetz (MG Art. 100²). Darin werden die Aufgaben für die militärische Sicherheit und die Zusammenarbeit mit anderen Anspruchsgruppen geregelt. Seit dem 1. Januar 2018 ist die Führung der MP mit dem Kommando und dem Stab, den beiden Einsatzkommandos und dem für die Ausbildung zuständigen «Kompetenzzentrum MP³» auf dem Areal des ehemaligen Militärflugplatzes in Sion zentralisiert. Gegenwärtig umfasst die MP 572 Vollzeitstellen und rund 2'800 Milizangehörige. Nebst dem Hauptstandort Sion ist die MP auch weiterhin schweizweit an den Regionalstandorten Payerne und Mels sowie an weiteren Standorten vertreten.

¹ MP Berufskomponenten: Stab Kommando MP, Einsatzkommando Militärpolizei, Einsatzkommando Militärpolizei Sicherheitsdienst und Kompetenzzentrum Militärpolizei

² Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10)

³ Das Komp Zen MP ist sowohl das Ausbildungszentrum für die Militärpolizei als auch Kompetenzträger in spezifischen polizeilichen Bereichen zugunsten der Armee

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte am 15. Mai 2020 der Internen Revision VBS den Auftrag, die Organisation und Managementprozesse der Militärpolizei zu prüfen.

Wir wählten für diesen Auftrag ein risikoorientiertes Vorgehen. Dabei analysierten wir Dokumente und führten mit ausgewählten Führungskräften strukturierte Befragungen durch. Wir orientierten uns hauptsächlich am General Management Modell (GMM)⁴, welches an der Hochschule St. Gallen (HSG) konzipiert wurde. Dieses Modell gewährt eine ganzheitliche Betrachtung auf eine Organisationseinheit und berücksichtigt auch die Vernetzung der Teilsysteme Strategie, Strukturen und Prozesse sowie Kultur (für Details siehe Anhang 1).

Sämtliche Prozesse im Zusammenhang mit den operativen Tätigkeiten der MP waren nicht Bestandteil dieser Prüfung.

3 Würdigung

Die MP ist durch die Reorganisation vor komplexe Herausforderungen gestellt worden, die allen Beteiligten ein erhebliches Engagement abverlangt haben. Während unserer Prüfung haben wir ausnahmslos engagierte Interviewpartner⁵ angetroffen, die uns unterstützten und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Wir gewannen den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die Weiterentwicklung der MP ein wichtiges Anliegen ist. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit.

4 Einschätzungen zur Governance

In diesem Kapitel gehen wir im Detail auf die Teilespekte Strategie, Strukturen und Prozesse sowie Kultur ein und erläutern dazu unsere Prüfergebnisse.

4.1 Strategie

Einleitung: Zu einem wesentlichen Aspekt einer Organisation zählt die Strategie bzw. deren Zielsetzung. Es geht dabei insbesondere darum, sich proaktiv und systematisch mit der Zukunft auseinanderzusetzen, Entwicklungen zu beobachten und darauf bezogen Handlungsstrategien zu entwickeln. Eine Strategie soll langfristige Zielsetzungen formulieren, die Orientierung geben sowie Stabilität gewährleisten.

⁴ MZSG Management St. Gallen AG (2018);
<https://www.malik-management.com/de/malik-ansatz/malik-basis-modelle/>

⁵ Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

Feststellung: Die MP ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Gesetzgebung gebunden. Die Berufsorganisation der MP führt vorwiegend originäre und nicht originäre Bundesaufgaben aus, die direkt vom Gesetzgeber delegiert werden. Bei den Milizformationen werden Vorgaben aus dem Kdo Op in Form von Einsatzbezogenen Aufträgen oder Befehlen erteilt. Die strategische Richtung der MP wird mit einer Vision und 10 Leitlinien vorgegeben. Zudem bildet das «Konzept Führung und Einsatz der Militärpolizei 2018-2021» (K-FEMP 2018-2021) die Hauptgrundlage für die Arbeiten und Projekte der MP. Es wurde im WEA-Teilprojekt «Weiterentwicklung Militärpolizei» erarbeitet und von der Armeeführung genehmigt. Im nächsten Jahr wird mit Blick auf die anstehende Weiterentwicklung der Bodentruppen entschieden, in welcher Form dieses Grundlagenpapier ab 2022 weitergeführt wird. Basis dazu bildet unter anderem das von der MP erarbeitete «Strategiepapier MP 2030+». Damit soll sichergestellt werden, dass die MP auch in Zukunft unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungen die geforderten Leistungen im gesamten Einsatzspektrum zielführend erbringen kann.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass die bestehenden strategischen Grundlagenpapiere in guter Qualität vorhanden sind und in der täglichen Praxis auch angewendet werden. Ausgehend vom K-FEMP 2018-2021 und den bisherigen Erfahrungen wird zurzeit die strategische Weiterentwicklung und die zukünftige Positionierung der MP erarbeitet. In die Ausarbeitung des neuen Strategiepapiers MP 2030+ werden alle wichtigen Anspruchsgruppen miteinbezogen. Das Strategiepapier liegt im Entwurf vor und soll im nächsten Jahr diskutiert und verabschiedet werden. Uns scheint wichtig, dass sich die MP für ihre zukünftige Weiterentwicklung an den bestehenden übergeordneten Doktrin Dokumenten wie dem Bericht «Zukunft der Bodentruppen» orientiert und eine enge Zusammenarbeit mit dem für die Operationssphäre Boden zuständige Heer pflegt.

4.2 Strukturen und Prozesse

Einleitung: Strukturen und Prozesse müssen so ausgestaltet werden, dass sie die Umsetzung der Strategie zielführend unterstützen. Die Strukturen legen fest, wie Menschen im Unternehmen zusammenarbeiten. Dabei wird die institutionelle Struktur der Aufgabenträger als Aufbauorganisation bezeichnet. Diese bestimmt die Aufgaben, Kompetenzen sowie Verantwortlichkeiten. Die zeitlich-räumliche Struktur der Aufgabenerfüllung wird als Ablauf- oder Prozessstruktur bezeichnet. Bestandteil der Prozesse sind ebenfalls wesentliche Elemente wie das Controlling, das Qualitätsmanagement sowie die Handhabung von Risiken.

Feststellung: Die beiden Grundlagendokumente Geschäftsordnung Kommando Operationen (GO Kdo Op) und Geschäftsreglement Kommando Militärpolizei (GR Kdo MP) sind mit der Umsetzung der WEA auf den 1. Januar 2018 neu erstellt worden. Darin werden die Führung und Organisation sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten beschrieben. Im GR Kdo MP werden zudem die Befugnisse und Prozesse wie auch in den Anhängen die Kommandoordnung, Führungs- und Fachgremien und die Hauptaufgaben der unterstellten Verwaltungseinheiten geregelt. Ergänzend dazu gilt die Befehlsgebung des Kdo MP. Das

«Nutzungskonzept Sion» (NUK Sion) bildet zudem die Grundlage für den neuen Standort und die Nutzung der militärischen Infrastruktur in Sion.

Der Kommandant MP steuert seine Direktunterstellten über wöchentliche Lage- und monatliche Führungsrapporte. Dabei liegt der Hauptfokus auf dem Informationsgleichstand, der Synchronisation von Themen und Bereichen sowie der Sicherstellung der Leistungserbringung. Zudem werden die noch laufenden Arbeiten aus dem Teilprojekt «Weiterentwicklung Militärpolizei» bewirtschaftet. Die mittel- und langfristige Planung der MP wird zweimal jährlich über ein Führungsseminar gesteuert.

Um die räumliche Distanz zwischen dem Kdo Op in Bern und dem Kdo MP in Sion zu überbrücken und den Informationsfluss sowie den Einsatz in übergeordneten Gremien sicherzustellen, wurde zudem beim Kdo Op in Bern ein Verbindungsoffizier stationiert.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass die Führung, Organisation sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei der MP in den Grundlagendokumenten klar geregelt werden. Die Verantwortlichen der Berufsformationen der MP führen ihre Bereiche gemäss den vorgegebenen Aufgabenportfolios. Der Führungsrythmus ist etabliert und die Rapporte sind eingespielt. Der Informationsfluss, das mittelfristige Tagesgeschäft, Entscheide sowie projektbezogene Pendenzenlisten werden über die Führungsrapporte geführt.

Die Schnittstellen zur Miliz, den zivilen Partnern und zum Oberauditorat funktionieren gut. Der Verbindungsoffizier in Bern unterstützt den Informationsaustausch. Gerade die ausserordentliche Lage während der Covid-19 Pandemie hat gezeigt, dass die Nähe zu Bern für die operationelle Planung wichtig ist und die enge Einbindung der MP in den Führungsrythmus des Kdo Op noch intensiviert werden kann.

Das NUK Sion wurde am 20. November 2015 vom Armeestab (Planungsrapport Verteidigung) auf Basis eines Zwischenstandes zur Kenntnis genommen. Ein entsprechender Schlussbericht ist noch ausstehend. Aktuell verfügt das Kdo MP daher über kein genehmigtes Nutzungskonzept am Standort Sion. Dies führt seitens MP zu Unsicherheiten bezüglich der Nutzung der Infrastruktur in Sion.

4.3 Kultur

Einleitung: Die Unternehmenskultur umfasst in einer Organisationseinheit die gemeinsam gelebten und akzeptierten Werte, Normen, Verhaltensweisen und Praktiken. Sie entwickelt sich mit der Zeit und wird von den Führungskräften und Mitarbeitenden, die innerhalb der Organisationseinheit wirken, beeinflusst und geprägt. Daher weisst jede Organisationseinheit eine individuelle «Unternehmenskultur» auf.



Feststellung: Der Umstrukturierungsprozess, den die MP in den letzten Jahren durchlaufen hat, prägt die heutige Unternehmenskultur stark. Einerseits ist unter den einzelnen Berufskommandos ein gewisser Wettbewerb feststellbar, andererseits findet ein reger Austausch untereinander statt und man ist bestrebt, gemeinsam weiterzukommen. Der Kommandant hat seine Führungsphilosophie mit der Vision und den Leitlinien klar festgelegt und bekannt gemacht. Die gemeinsamen Werte, Normen und Überzeugungen werden durch regelmässig stattfindende Aktionen und Anlässe gelebt und ein Zusammenhalt wird gefördert.

Beurteilung: Wir haben bei unserer Prüfung eine noch junge Unternehmenskultur im Kdo MP wahrgenommen. Dies ist auf die Reorganisation der MP sowie den Umzug nach Sion und die damit verbundene Personalfluktuation zurückzuführen. Wir gewannen den Eindruck, dass noch nicht alle Mitarbeitenden den Transformationsprozess vollständig durchlaufen haben und es daher noch Zeit braucht, um die Unternehmenskultur noch weiter zu festigen. Den Verantwortungsträgern bei der MP ist dies bewusst. Daher geniesst die Weiterentwicklung der Unternehmenskultur eine hohe Priorität.

5 Ergänzende Denkanstösse

Während unseren Arbeiten ergaben sich weitere Feststellungen, die nicht direkt mit den Organisations- und Managementprozessen in Verbindung stehen, jedoch trotzdem eine gewisse Relevanz für die MP haben. Daher legen wir diese Punkte nachfolgend kurz als Denkanstösse dar.

5.1 Rechtliche Grundlagen

Die MP findet ihre rechtlichen Grundlagen im Militärgesetz (MG) sowie in diversen Verordnungen. In Art. 100 des MG wird heute noch von der Militärischen Sicherheit gesprochen. Die Militärpolizei wird erst in der Verordnung über die Militärische Sicherheit (VMS⁶) thematisiert. Dazu kommt, dass die Militärstrafprozessordnung (MStP⁷) aus dem Jahre 1979 stammt und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Militärpolizei nur am Rande erwähnt werden. Zudem wurde eine Totalrevision der Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen⁸ im Jahr 2019 verworfen. Obwohl die MP in den letzten Jahren grundlegend umstrukturiert wurde, fand bis heute keine umfassende Revision der relevanten rechtlichen Grundlagen statt. Daher könnte erwogen werden, dies bei der nächsten Gelegenheit anzupassen und dabei einheitlich auszustalten.

⁶ Verordnung vom 21. November 2018 über die Militärische Sicherheit (SR **513.61**)

⁷ Verordnung vom 23. März 1979 über den Militärstrafprozess (SR **322.1**)

⁸ Verordnung vom 14. April 1999 über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen (SR **512.26**)

5.2 Angliederung der Militärpolizeischulen

Eine zentrale Überlegung der WEA war, eine organisatorische Trennung zwischen der «Ausbildung» (Schulen) und den «Operationen» (Einsätze) zu vollziehen. Dies führte dazu, dass die Militärpolizei-Rekrutenschule (MP RS 19) und -Unteroffiziersschule (MP UOS 19) heute dem Lehrverband Infanterie (Kommando Ausbildung) unterstellt sind. Die Ausbildungsvorgaben erteilt jedoch das Kdo MP (Kommando Operationen). Diese Schnittstelle führt zu verschiedenen Herausforderungen in den Bereichen Personal, Ausbildung, Logistik, Beschaffung und Führung. Daher könnte erneut abgewogen werden, die Militärpolizeischule ins Kdo MP zu integrieren und damit ähnliche Strukturen zu schaffen, wie sie bei vergleichbaren Verbänden wie z.B. der Luftwaffe oder dem Kommando Spezialkräfte bestehen.

6 Fazit

Insgesamt gewannen wir ein positives Gesamtbild der Organisation und Managementprozesse der Militärpolizei. Die Teilsysteme der Governance wie Strategie, Strukturen und Prozesse sowie Kultur sind zielführend ausgebaut und werden im Arbeitsalltag angemessen gelebt. Das «Strategiepapier MP 2030+» liegt im Entwurf vor und soll ab nächstem Jahr zur Weiterentwicklung der MP beitragen.

Um das Vertrauen in den Standort Sion zu stärken und die Unsicherheiten zu bereinigen, erachten wir es als relevant, dass die Militärpolizei über ein genehmigtes NUK verfügt. Allenfalls könnten unsere Denkanstösse zu der rechtlichen Verankerung der MP und der Angliederung der Militärpolizeischulen dazu beitragen, möglichen zukünftigen Herausforderungen bereits heute zu entgegnen.

Abschliessend weisen wir an dieser Stelle nochmals auf die personelle und strukturelle Überführung von der Mil Sich zur MP hin, die in den letzten Jahren stattgefunden hat. Dieser Schritt zur Weiterentwicklung und der damit verbundene Umzug von Bern nach Sion verlangte von allen Beteiligten ein nicht unerhebliches Engagement und brachte umfangreiche Herausforderungen mit sich. Aus unserer Sicht wurde diese anspruchsvolle Managementaufgabe bis anhin gut gelöst.

7 Empfehlungen

Gestützt auf unsere Einschätzungen empfehlen wir der Gruppe V:

- Zu Punkt 4.2:
das Nutzungskonzept Sion zu finalisieren und anschliessend zu genehmigen.
- Zu Punkt 5.1 und 5.2:
zu prüfen, ob die rechtlichen Grundlagen der Militärpolizei sowie die Angliederung der Militärpolizeischulen einer Anpassung bedürfen.

8 Stellungnahme

Gruppe Verteidigung

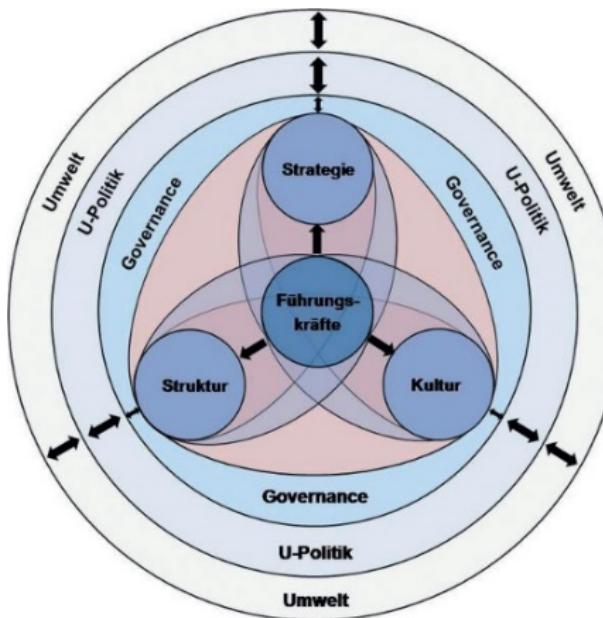
Das Kommando Operationen hat zusammen mit dem Kdo Militärpolizei den vorliegenden Bericht und die Empfehlungen zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig danken wir den Bericht und die Zusammenarbeit.

Die Empfehlung 1 ist gemäss dem vorgesehenen Prozesse abzuschliessen. Die Empfehlung 2 ist durch die zuständigen Stellen innerhalb der Gruppe V zu prüfen.



Anhang 1 Das General Management Modell in der Theorie

Unsere Arbeiten orientierten sich hauptsächlich am General Management Modell (GMM)⁹ welches an der Hochschule St. Gallen konzipiert wurde. Diese Betrachtung beinhaltet die gesamtheitliche Sichtweise und Vernetzung der Teilsysteme innerhalb einer Organisation.



Das GMM beschreibt das Funktionieren von Organisationen und enthält alle Komponenten für die Gesamtführung einer Organisation in ihrer Umwelt. Es führt weiter die Grundsätze wirksamer Führung durch Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben, die Orientierung an Ergebnissen und die Nutzung von Stärken sowie die Beherrschung der wichtigsten Werkzeuge aus.

Der innere Kern bildet dabei die Führung (Governance), welche aus dem Zusammenspiel der drei Elemente Struktur, Strategie und Kultur besteht und von Führungskräften wahrgenommen wird. Erst die Vernetzung und das Zusammenwirken aller Einzelemente untereinander ermöglicht ein wirkungsvolles und zielführendes Management.

netzung und das Zusammenwirken aller Einzelemente untereinander ermöglicht ein wirkungsvolles und zielführendes Management.

Unsere Prüfung lehnt sich an das Zusammenspiel der drei Kernelemente

- Strategie;
- Struktur und Prozesse;
- Kultur.

⁹ MZSG Management St. Gallen AG (2018);
<https://www.malik-management.com/de/malik-ansatz/malik-basis-modelle/>