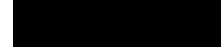




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

26. Mai 2020



Prüfbericht

«Ausbildungscontrolling und -reporting im Kommando Ausbildung»

Abklärung 2020-01



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, 26. Mai 2020

Prüfbericht «Ausbildungscontrolling und -reporting im Kommando Ausbildung»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

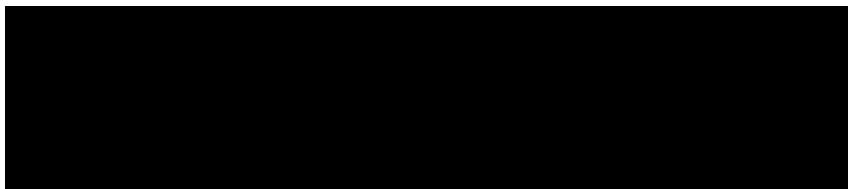
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Ausbildungscontrolling und -reporting im Kommando Ausbildung» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Januar und Februar 2020 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern im Kommando Ausbildung sowie in den Lehrverbänden besprochen. Die Stellungnahme des Departementsbereichs Verteidigung zu unserem Bericht ist in Kapitel 10 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt. Die Interne Revision VBS ist Mitglied des Schweizerischen Verbands für Interne Revision (SVIR).

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 Ausbildung

1 Das Kommando Ausbildung in Kürze

Der Aufgabenschwerpunkt des Kommandos Ausbildung (Kdo Ausb) liegt in der Ausbildung der Angehörigen der Armee (AdA). Dazu gehört die Rekrutierung, die Grundausbildung der Rekruten, die Ausbildung von Berufsoffizieren und -unteroffizieren sowie auch die Weiterbildung höherer Kader. Zudem entwickelt das Kdo Ausb Ausbildungsvorhaben der Armee und Planungsgrundlagen für die Ausbildung, und es koordiniert die dafür benötigte Infrastruktur. Auch die Steuerung des Armeestandes sowie die Personalbewirtschaftung der Milizformationen und deren AdA gehören zum Aufgabenbereich des Kommandos.

Dem Chef Kdo Ausb sind die fünf Lehrverbände, die Höhere Kaderausbildung der Armee, das Ausbildungszentrum der Armee, das Personelle der Armee, die Einsatz- und Laufbahnsteuerung der Armee sowie der Stab Kdo Ausb unterstellt:

Der **Stab Kdo Ausb** ist primär für die übergeordnete Ausbildungsplanung sowie die Ausbildungsvorgaben und -steuerung zuständig (dazu gehört auch das durchgängige Ausbildungscontrolling zur Erreichung der Grundbereitschaft).

Die **fünf Lehrverbände** «Infanterie», «Panzer/Artillerie», «Genie, Rettung, ABC», «Logistik» und «Führungsunterstützung» stellen in den Schulen die zielführende Grundausbildung der Rekruten und Kader in den jeweiligen Truppengattungen sicher.

Die **Höhere Kaderausbildung (HKA)** ist für die Führungs- und Stabsausbildung der Milizkader ab Stufe Einheit sowie für die Ausbildung der Berufsoffiziere (BO) und Berufsunteroffiziere (BU) der Armee verantwortlich.

Das **Ausbildungszentrum der Armee** ist für die Unterstützung und Ausbildung der Truppen bei Gefechtsübungen mit Simulationsunterstützung zuständig. Zudem führt es verschiedene Waffenkurse durch und verfügt über einen Versuchsstab.

Das **Personelle der Armee** ist das «Personalbüro der Armee» und begleitet die AdA von der Rekrutierung bis zur Entlassung aus dem Militärdienst.

Die **Einsatz- und Laufbahnsteuerung der Armee** steuert den Einsatz, die Ausbildung und die Laufbahn des Militärpersonals.

Insgesamt zählt das Kdo Ausb heute 2'590 Mitarbeitende (2'365 FTE¹).

¹ Full time equivalents (Vollzeitangestellte)

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte der Internen Revision VBS am 6. Dezember 2019 den Auftrag, das Ausbildungscontrolling, mit welchem die Erreichung der Grundbereitschaft nach den Grundausbildungsdiensten (GAD) überwacht wird, zu prüfen. Ausgehend von den Schulen soll über die Lehrverbände bis hin in die Armeeführung beurteilt werden, ob die Durchgängigkeit des diesbezüglichen Monitoring- und Reportingprozesses gegeben ist.

Wir wählten für diesen Auftrag ein risikoorientiertes Vorgehen. Dabei analysierten wir relevante Dokumente und führten in einem ersten Schritt Gespräche mit den Fachexperten im Stab des Kdo Ausb. In einem zweiten Schritt führten wir strukturierte Interviews mit den Kommandanten der Lehrverbände Infanterie, Panzer/Artillerie und Fliegerabwehr. Letzterer ist im Kommando Operationen (Kdo Op) angegliedert. Ebenfalls befragten wir ausgewählte Schulkommandanten der drei genannten Lehrverbände. Schliesslich beurteilten wir die Durchgängigkeit des Monitoring- und Reportingprozesses bis in die Armeeführung.

Einen Teilbereich des Ausbildungscontrollings in den Ausbildungsdiensten der Formation (ADF), d.h. in den Wiederholungskursen, haben wir im Jahr 2016 (Prüfbericht A064 «Fragebogen Fortbildungsdienste der Formation») und erneut 2018 geprüft. Dieser Prozess war *nicht* Gegenstand dieser Prüfung.

Zudem haben wir während dieser Prüfung das Bereitschaftscontrolling der Armee (BERCO A), in welches das Ausbildungscontrolling der Armee als ein Teilelement einfließt, nicht umfassend geprüft. Das BERCO A werden wir im Jahr 2021 einer vertieften Analyse unterziehen.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Interviewpartner², die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen das zielführende Ausbildungscontrolling GAD ein wichtiges Anliegen ist und diesem Monitoring- und Reportingprozess auf allen Stufen ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die angenehme Zusammenarbeit.

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

4 Relevante Begrifflichkeiten

Bevor wir unsere Prüfergebnisse darlegen, führen wir drei wichtige Begriffe kurz aus, die für das Verständnis unseres Berichts von Relevanz sind:

Grundausbildungsdienst: Zu den GAD gehören hauptsächlich die Rekrutenschulen (RS) sowie die Kaderschulen (z.B. Offiziersschule) und sie liegen im Verantwortungsbereich des Kdo Ausb (siehe dazu Kapitel 1). In den GAD werden die AdA in ihrer jeweiligen Funktion (bis hin zum Einheitskommandanten) ausgebildet und befähigt, die zugewiesene Aufgabe wahrzunehmen und in ihrer Einteilungsformation Dienst zu leisten.

Der GAD in einer Rekrutenschule gliedert sich - summarisch dargestellt - in die folgende vier Teile:

- Allgemeine Grundausbildung
- Erweiterte Grundausbildung
- Funktionsbezogene Grundausbildung
- Verbandsausbildung

Die GAD dienen dazu, die Grundbereitschaft der Armee zu erreichen.

Grundbereitschaft: Die Grundbereitschaft stellt einen von einem spezifischen Auftrag unabhängigen, dauernd zu erreichenden und zu erhaltenden Zustand der Armee bezüglich Personal, Ausbildung, Logistik und Führung (PALF) dar. Für die Milizformationen der Schweizer Armee ist das Erstellen der Grundbereitschaft ein stetig wiederkehrender Prozess. Basierend auf den GAD wird in den ADF die Grundbereitschaft immer wieder neu hergestellt. Denn, nach den ADF nehmen die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Formationen in Abhängigkeit der zeitlichen Lücke bis zur nächsten Dienstleistung wieder ab, so dass im nächsten ADF dieser Verlust an Wissen und Können wieder wettgemacht werden muss. Mit der Erhaltung der Grundbereitschaft ist eine wesentliche Fähigkeit zum Erreichen der Einsatzbereitschaft gegeben (Schweizer Armee, 2018, Reglement «Bereitschaft der Armee», S. 4).

Einsatzbereitschaft: Die Einsatzbereitschaft basiert auf der Grundbereitschaft und stellt die Befähigung von Formationen und Waffensystemen sowie die Tauglichkeit von Material dar, um einen bestimmten militärischen Auftrag zielführend erfüllen zu können. Das Erstellen der Einsatzbereitschaft beinhaltet die einsatzbezogene Ausbildung sowie notwendige Anpassungen im Bereich PALF. Die hierzu notwendigen Vorgaben werden durch das Kdo Op erlassen (Schweizer Armee, 2018, Reglement «Bereitschaft der Armee», S. 5).

Ausbildungscontrolling der Armee: Ziel des Ausbildungscontrollings der Armee ist es,
- den Ausbildungsstand der Verbände zu messen,
- die Ausbildung in der Armee zu steuern und
- einen Beitrag zur Darstellung der Grundbereitschaft der Verbände zu liefern.

Dies geschieht mittels einem standardisierten Ablauf, welcher auf dem Demingkreis (oder PDCA-Zyklus) basiert. Das Kdo Ausb stösst diesen Prozess alljährlich mit dem «Befehl für das Ausbildungscontrolling in der Armee» an. Dieser basiert auf dem «Befehl für die Ausbildung der Armee 2018-2021». Letzterer wird wiederum aus der «Teilstrategie Ausbildung der Armee» sowie dem «Leistungsprofil der Armee» abgeleitet. Mit dem Ausbildungscontrolling der Armee wird ein ständiger Beitrag an den kontinuierlichen Verbesserungsprozess im Bereich der Ausbildung geleistet.

5 Vernetztes Zusammenspiel im Bereich der Grundausbildung

Bevor wir im Detail auf das Ausbildungscontrolling in den GAD eingehen, zeigen wir zum besseren Verständnis in einer vereinfachten Form das engmaschige und vernetzte Zusammenspiel zwischen dem Kdo Ausbildung, den Lehrverbänden, den Schulen und anderen relevanten Anspruchsgruppen im Bereich der Ausbildung auf. Dieser Verbund stellt sicher, dass Rekruten und Kader die GAD zielführend durchlaufen können.

5.1 Kommando Ausbildung

Das Kdo Ausb ist für die Planung, Steuerung und einheitliche Durchführung der GAD verantwortlich. Dazu erlässt das Kdo Ausb Ausbildungsvorgaben für die GAD, steuert dazu auch die Ausbildungsunterstützung (z.B. Einsatz der Berufsmilitärs) und verantwortet schlussendlich die Ergebnisse der GAD. Der Chef des Kdo Ausb führt die ihm unterstellten Lehrverbandskommandanten im Rahmen der monatlichen Geschäftsleitungssitzungen sowie den regelmässigen bilateralen Gesprächen. Dabei wird auch der Ausbildungsfortschritt in den Lehrverbänden rapportiert.

5.2 Lehrverbände

Die Lehrverbände sind für die Grundausbildung der Rekruten und Kader in den Schulen der jeweiligen Truppengattung verantwortlich. Dem jeweiligen Lehrverbandskommandanten sind sämtliche Rekruten-, Unteroffiziers- und Offiziersschulen «seiner» Truppengattung unterstellt. Er leitet aus den Ausbildungsvorgaben des Kdo Ausb die truppengattungsspezifischen Einsatzverfahren ab. Darauf basierend verfasst er einen Ausbildungsbefehl an seine Schulkommandanten. Darin legt er die relevanten Vorgaben für die Ausbildung in den Schulen fest. Mit seinen Schulkommandanten führt der Lehrverbandskommandant einen fortwährenden Austausch. Dabei wird der Ausbildungsfortschritt in den Schulen regelmässig dokumentiert und rapportiert.

5.3 Schulen

In den Rekruten- und Kaderschulen erfolgt die eigentliche Grundausbildung der AdA. Jede Rekruten- und Kaderschule untersteht einem Schulkommandanten. Jede Schule verfügt

über einen Lehrkörper, welcher aus Berufsoffizieren und -unteroffizieren zusammengesetzt ist. Die Ausbildung in den Schulen richtet sich nach den Vorgaben des Kdo Ausb und des jeweiligen Lehrverbandes. Mit seinem Berufskader sowie den Kompaniekommandanten führt der Schulkommandant einen fortwährenden Austausch. Dabei wird der Ausbildungsfortschritt in den einzelnen Kompanien (oder Klassen) regelmässig dokumentiert und rapportiert.

5.4 Zielführender Austausch zwischen dem Kommando Ausbildung und dem Kommando Operationen

Um eine qualitativ hochstehende Ausbildung im Bereich der GAD sicherstellen zu können, kommt nicht nur dem zielführenden Zusammenspiel im Kdo Ausb eine hohe Wichtigkeit zu. Während unserer Prüfung stellten wir fest, dass die Lehrverbandskommandanten auch über die Grenzen des Kdo Ausb hinaus Ausbildungsthemen diskutieren. Zum Beispiel führt der Kommandant des Lehrverbandes «Panzer/Artillerie» mit den Kommandanten der Mechanisierten Brigaden (angegliedert im Kdo Op), einen regelmässigen Austausch. Auch der Kommandant des Lehrverbandes «Infanterie» tauscht sich mit den Kommandanten der vier Territorialdivisionen fortwährend aus. Zudem ist auch der Lehrverband der Fliegerabwehr, welcher ebenfalls dem Kdo Op unterstellt ist, eng mit dem Kommando Ausbildung verbunden, damit dieser von den Erkenntnissen aus anderen Lehrverbänden profitieren kann. Diese eher informellen Dialoge tragen dazu bei, dass Erkenntnisse aus den Einsätzen direkt in die Ausbildung einfließen (und umgekehrt) und damit die Qualität der Gesamtleistung der Armee gesteigert wird.

6 Das Ausbildungscontrolling in den Grundausbildungsdiensten

Nachfolgend zeigen wir in einer vereinfachten und zusammenfassenden Form die wichtigsten Aktivitäten beim Ausbildungscontrolling auf, welche im Bereich der GAD durchgeführt werden. Diese basieren alle auf dem «Befehl für das Ausbildungscontrolling in der Armee». Als Raster für unsere Ausführungen verwenden wir das Schema des Demingzyklus:

6.1 Plan

Der jährliche «Befehl für das Ausbildungscontrolling in der Armee» bildet die wichtigste Planungsgrundlage im Zyklus. Dieser wird im Kdo Ausb erarbeitet und jeweils im November/Dezember an die Lehrverbände und Schulen versandt und regelt die Controllingvorgaben für das nachfolgende Jahr. Das Dokument wird jährlich überarbeitet und bildet die Ergebnisse des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ab. Der Lehrverbandskommandant legt im Anschluss in seinem Ausbildungsbefehl an die Schulkommandanten die relevanten Controlling- und Reportingvorgaben fest. Die Schulkommandanten planen in ihrem Schulbetrieb diese Vorgaben ein.

6.2 Do

In den Schulen werden zur Erreichung der Grundbereitschaft sogenannte Einsatzverfahren ausgebildet und eingeübt. Diese werden in den truppengattungsspezifischen Reglementen und Weisungen für die Ausbildung beschrieben. Mittels Messgrößenkatalogen und Checklisten können die Ausbildungsvorgaben zu diesen Einsatzverfahren armeeweit einheitlich und vergleichbar erfasst und beurteilt werden. Basierend auf den Ergebnissen können die Gefechtsleistung und damit auch die Bereitschaft einer Formation gemessen werden. Die Schulkommandanten evaluieren und dokumentieren zusammen mit ihren Berufsmilitärs laufend die Ausbildungsergebnisse und rapportieren diese wöchentlich an ihre Lehrverbandskommandanten.

6.3 Check

Am Ende einer Schule wird das Erreichen der Ausbildungsziele beim GAD mit einer Inspektion durch den Lehrverbandskommandant (Eigenbeurteilung) oder einen anderen Höheren Stabsoffizier (Fremdbeurteilung) überprüft. Im Fokus stehen jeweils die Verbandsleistung und die Führungsleistung der Kader. Die Ergebnisse werden durch die Inspizienten in einem schriftlichen Inspektionsbericht festgehalten. Dabei kommt der Aussagekraft eine hohe Bedeutung zu. Ergänzend erstellt jeder Lehrverbandskommandant jährlich einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Schulen und Kurse zuhanden des Kdo Ausb.

6.4 Act

Vor allem den Inspektionsberichten wird in den Schulen, in den Lehrverbänden aber auch im Kdo Ausb ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Berichte werden vertieft ausgewertet und analysiert. Die Ergebnisse werden zwischen dem Chef Kdo Ausb sowie dem jeweiligen Lehrverbandskommandanten im Detail besprochen. Der Ausfluss aus den Analysen fließt im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses in die Planung und Führung der nächsten Schule mit ein. Gegebenenfalls werden Ausbildungsvorgaben oder Ausbildungsbefehle und damit auch die Controllingvorgaben angepasst. Ebenfalls können relevante Themen, welche die ganze Armee betreffen, in den Ausbildungsrapport der Gruppe Verteidigung einfließen. Unter der Leitung des Chefs Kdo Ausb werden diejenigen Ausbildungsthemen auf Stufe Armee behandelt und Massnahmen angeordnet.

6.5 Einbettung in das Bereitschaftscontrolling der Armee (BERCO A)

Die Ergebnisse des Ausbildungscontrollings der Armee fliessen laufend vom Kdo Ausb in das BERCO A ein. Dieses wird vom Kommando Operationen geführt. Das BERCO A erhebt die notwendigen Grundlagen zur Beurteilung der Bereitschaft der Armee entlang PALF aller im Dienstleistungsplan aufgeführten Formationen. Damit kann die Bereitschaft und insbesondere die Leistungserbringung gemäss dem Leistungsprofil der Armee geplant, gesteuert und

bedarfsgerecht sichergestellt werden. Anlässlich des Bereitschaftrapportes Verteidigung unter Leitung des Chef Kdo Op wird über den Zustand und die getroffenen Massnahmen orientiert. Basierend auf dem BERCO A wird schliesslich der Quartalsbericht zur Bereitschaft der Armee erstellt.

7 Ergänzende Erkenntnisse

Während unseren Prüfarbeiten sind wir auf zwei Themenbereiche gestossen, die während den Einzelinterviews immer wieder angesprochen wurden. Obwohl die beiden Themen nicht direkt mit dem Ausbildungscontrolling verbunden sind, haben sie trotzdem einen erheblichen Einfluss auf die Qualität der GAD:

7.1 Attraktivität des Berufsbildes «Berufsmilitär»

Die Berufsmilitärs stellen in den GAD einen Grundpfeiler dar, um eine qualitativ höchste-hende Ausbildung sicherzustellen. Während unseren Gesprächen wurde oft dargelegt, dass in den letzten Jahren erhebliche Abstriche bei den Arbeitgeberleistungen für die Berufsmili-tärs gemacht werden mussten. Die Leistungserwartung an die Berufsmilitärs ist jedoch un-verändert geblieben (z.B. Sondereinsätze und unregelmässige Arbeitszeiten). Vor allem die Erhöhung des Pensionierungsalters unter diesen Umständen hat die Attraktivität des Berufs-bildes geschmälert und beeinflusst die Motivation der Berufsmilitärs negativ. Dies könnte dazu führen, dass die Qualität der GAD abnimmt und damit die Grundbereitschaft (und damit die Gesamtleistung der Armee) beeinträchtigt wird.

7.2 Belastung der Lehrpläne in den Schulen durch Spezialisten-Ausbildungen

Der Lehrplan in den Schulen ist mit dem vorgegebenen Stoffplan voll ausgelastet. Zusätzlich zur eigentlichen waffengattungsspezifischen Ausbildung, die aufgrund des technologischen Wandels immer komplexer wird, müssen immer öfters Spezialisten-Ausbildungen mit länge-rem Ausbildungssequenzen in die GAD eingebettet werden (z.B. ABC oder Sanität). Oftmals wird dadurch der Lehrplan in den Schulen zusätzlich belastet, was die Schulkommandanten dazu zwingt, gewisse Ausbildungsinhalte zu reduzieren. Auch dieser Umstand könnte dazu führen, dass die Grundbereitschaft (und damit die Gesamtleistung der Armee) über die Zeit abnehmen wird.

8 Fazit

Insgesamt haben wir ein gutes Gesamtbild zum Ausbildungscontrolling im Bereich der GAD erhalten. Der PDCA-Zyklus wird dabei im Kdo Ausb angemessen und effizient gelebt. Den Gehalt der Informationen konnten wir von den Schulen bis hin in das BERCO A nachvollzie-



hen. Zudem werden auf allen Ebenen die relevanten Aktivitäten im Bereich des Ausbildungscontrollings zielführend dokumentiert. Insgesamt gewannen wir zudem den Eindruck, dass auch der Ausbildungsprozess in der Armee im Bereich der GAD überaus eingespielt funktioniert. Als besonders wertvoll erachten wir den direkten, zum Teil informellen, Austausch zwischen den Lehrverbänden im Kdo Ausb und den Einsatzverbänden im Kdo Op. Dieser vernetzte Erfahrungsaustausch über den ordentlichen Dienstweg hinweg trägt dazu bei, dass die Qualität der Gesamtleistung der Armee gesteigert werden kann.

9 Empfehlung

Aufgrund des guten Gesamtbildes verzichten wir darauf, eine Empfehlung abzugeben. Die beiden Themenbereiche «Attraktivität des Berufsbildes von Berufsmilitärs» sowie «Belastung der Lehrpläne in den Schulen durch Spezialisten-Ausbildungen» sind im Auge zu behalten.

10 Stellungnahme

Verteidigung

Es gibt zum Prüfbericht keine Ergänzungen.