

# Gedanken zum Projekt "EMD 95"

Autor(en): **Rühli, Edwin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **161 (1995)**

Heft 4

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-63786>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Gedanken zum Projekt «EMD 95»

Edwin Rühli

### Reform an Haupt und Gliedern – oder doch nur an den Gliedern?

Wenn man als engagierter und interessierter Beobachter die Entwicklung des schweizerischen Wehrwesens in den letzten Jahren betrachtet, so ist man vom **positiven Erneuerungswillen** beeindruckt. Unter der aktiven Leitung des heutigen Chefs EMD ist, auf dem Hintergrund der euro- und weltpolitischen Wende, eine Reform an Haupt und Gliedern in die Wege geleitet worden. Sie findet, schlagwortartig zusammengefasst, ihren Ausdruck in der «Sicherheitspolitik 90», im «Leitbild Armee 95», der «Operativen Führung 95», dem neuen Militärgesetz und zahllosen weiteren grösseren und kleineren Reformen. Parallel dazu verläuft die **Restrukturierung des Eidg. Militärdepartementes (EMD 95)**. Kein anderes Eidg. Departement hat einen ähnlich weitreichenden Reformeffort, der zu einem neuen Selbstverständnis führt, aufzuweisen.

Auf dem Hintergrund dieser anerkennenden Würdigung muss es aber auch erlaubt sein, einen Bereich, der in sonderbarer Weise zu den übrigen Reformen kontrastiert, kritisch zu be-

leuchten. Es handelt sich um die **Leistungsstruktur der Armee und des EMD**. Wenn einleitend gesagt wurde, das schweizerische Wehrwesen sei an Haupt und Gliedern reformiert worden, so entsteht der Eindruck, «konsequent an den Gliedern, wenig überzeugend am Haupt». Der Trost ist nicht gross, dass auch in vielen privatwirtschaftlichen Restrukturierungen zu beobachten ist, dass die Spitze nicht mit gleicher Folgerichtigkeit umgestaltet wird wie die Basis.

### Wo liegt der Kern des Problems?

Die fundamentalen Schwierigkeiten bei der organisatorischen Gestaltung an der Spitze von staatlichen Verwaltungen und von Regierungen liegen, aufgrund unserer Erfahrung aus recht zahlreichen Expertisen und Mitwirkungserlebnissen, im Umstand, dass sich dort **Führungssysteme von grosser Verschiedenheit** überschneiden. Im Falle des EMD trifft dies in ganz besonderem Masse zu:

■ An erster Stelle ist das **politische Führungssystem** zu erwähnen, das im Falle der Eidgenossenschaft vor allem geprägt ist durch die Eigenheiten des Rechtsstaates, das Primat der Politik,

die demokratischen Kräfteparallelogramme, den Föderalismus usw.

■ Ein zweites Führungssystem bildet die **Verwaltung** mit all ihren Eigengesetzlichkeiten, die – positiv und negativ – immer wieder beschrieben worden sind. Formale Richtigkeit und Ausgewogenheit bis zum Egalitarismus ist hierbei etwas wichtiger als zwingende Funktionalität sowie als pragmatische Effizienz und Effektivität bei der Aufgabenbewältigung.

■ Das dritte Führungssystem schliesslich ist die **Armee**, die, um schlagkräftig zu sein, nach klarer Kommandoordnung, hierarchischen Strukturen und präzisen Zuständigkeiten ruft. Funktionalität und Sachlogik sind primär entscheidend.

Die Überlagerung dieser drei unterschiedlichen Systeme schafft nun an der Spitze des EMD unausweichlich **erhebliche Spannungen**. Sie verweben sich gewissermassen zu einem gordischen Knoten. Dieser ist beim Projekt EMD 95 weder gelöst noch durchhauen worden. Dazu drei Hinweise:

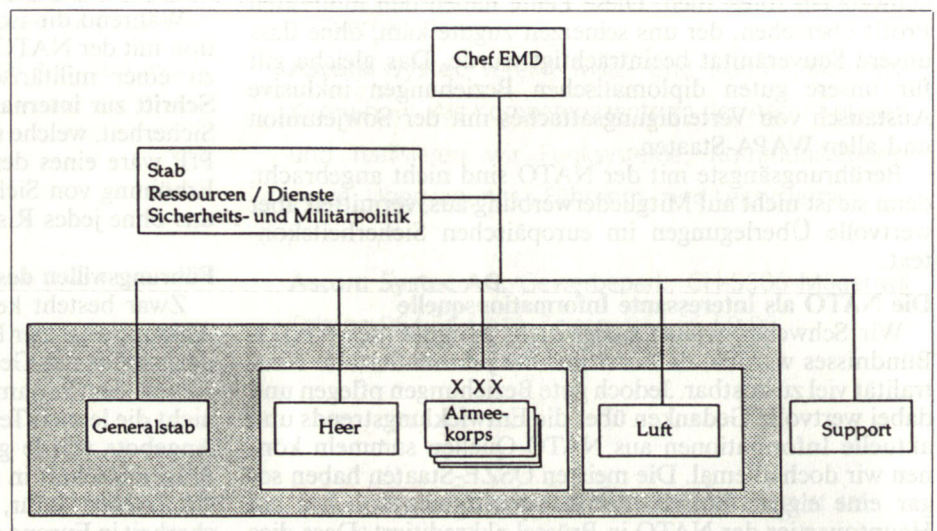
### Unklare Unterstellungsverhältnisse an der Spitze

In den offiziellen Dokumenten zum Projekt EMD 95 werden die Unterstellungsverhältnisse an der Spitze des EMD mit dem untenstehenden **Organigramm** dargestellt.

So klar die Struktur auf den ersten Blick erscheint, so wenig überzeugend ist sie in der Realität. Sie vermag höchstens einen Hinweis auf die eher nebensächliche administrative und disziplinarische Unterstellung zu liefern. Für die Kompetenzordnung im Rahmen der **effektiven Geschäftstätigkeit** trifft diese Struktur bei näherem Hinsehen indessen nicht zu.



Prof. Dr. oec. publ. E. Rühli,  
Oberst i GSt;  
Direktor  
des Instituts für betriebswirtschaftliche  
Forschung  
an der Universität Zürich,  
Plattenstrasse 14, 8032 Zürich.





Die für den Frieden konzipierte «Geschäftsleitung» der Schweizer Armee

Besonders bedeutsam ist dabei die Funktion und Stellung des **Generalstabes** in Friedenszeiten. Er «definiert die militärischen Vorgaben, legt die operative und taktische Doktrin fest, steuert und koordiniert zwischen den einzelnen Systemeinheiten (Heer/Armee-korps, Luft, Support) und überprüft die Umsetzung (Armee-Controlling)».

Damit wird zwar unpräzise, aber doch deutlich erkennbar eingeräumt, dass dem Generalstabschef schon in der Friedens- und Alltagstätigkeit, **aus der Sache heraus**, eine übergeordnete Stellung zukommt. Vorgeben, steuern, koordinieren und Controlling wirksam werden lassen, kann man nicht ohne Weisungs- bzw. Anordnungsbefugnisse. Und dies schafft nun einmal zwangsläufig Subordinationsstrukturen. Steht man nicht dazu, so erschwert man einerseits dem Generalstabschef die wirkungsvolle Erledigung seiner Aufgabe, und man eröffnet andererseits den nicht unterstellten «Partnern» einen bequemen Weg der Umgehung. Diese Kritik an der vorgesehenen Struktur hat nichts mit antiquiertem hierarchischem Denken zu tun. Dass der Generalstabschef in seiner täglichen Arbeit die ihm übertragenen Aufgaben als moderner Leader nur **mit Teamgeist und in Kooperation** mit den anderen Systemeinheiten erfüllen kann, ist selbstverständlich. Es geht vielmehr darum, bei einer komplexen Aufgabenerfüllung die **Sachlogik anzuerkennen** und die Strukturen und Prozesse dieser Logik entsprechend konsequent und effizient zu gestalten. Das den politischen und administrativen Führungssystemen eigene Denken in Macht- und Gleichgewichtskategorien ist hier nicht angemessen. **Die Sachlogik muss dominieren.** Man darf auch nicht das Matrix-Organisationsmodell anrufen, um Unklarheiten verbal zu überdecken. Im Gegenteil: Dieses Modell bedarf einer besonders folgerichtigen Klärung! Eine

solche ergibt sich aber weder aus dem Organigramm noch aus der zitierten Aufgabenumschreibung.

Vollends eindeutig wird die Fragwürdigkeit des obigen Organigramms, wenn das **militärische** Führungssystem funktionieren muss: Der Generalstabschef rückt nämlich im Einsatzfalle in seine Führungsposition: «Er leitet allfällige Armee-Einsätze bis zur Wahl des Oberbefehlshabers.» **Erst in der kritischen Phase der akuten Bedrohung werden also die Unterstellungsverhältnisse funktionsgerecht und eindeutig geklärt.** Aber gerade auch ein solcher Wechsel in der Krise ist fragwürdig, weil er in kritischen Momenten des Übergangs Unsicherheiten schaffen kann und weil Abläufe neu eingeschliften werden müssen.

Es ist bedauerlich, dass man offenbar bei der Modellwahl der Leitungsstruktur des EMD den politischen und administrativen Überlegungen wiederum mehr Gewicht beigemessen hat als der **Sachlogik**, wie sie sich sowohl im Alltagsgeschäft wie im Einsatzfall aufdrängt. Damit wird eine wohl einmalige Chance, ein sehr wichtiges Strukturelement endlich klar zu regeln, verpasst. Bleibt man beim vorgesehenen Strukturmodell, so müsste man ehrlicherweise 2 oder 3 Organigramme entwickeln, um die Realität auch nur einigermaßen abzubilden, und es wäre zudem unerlässlich, die Übergänge von der einen zur anderen Situation klarzustellen. Unscharfe Formulierungen bei der Verantwortlichkeitszuordnung sollten in keinem Falle akzeptiert werden.

#### Die problematische Stellung des Chefs Heer

Mit der Umwandlung der Stellung des heutigen Ausbildungschefs in einen **Chef Heer** wird ein weiterer **Schritt zur Unklarheit** vollzogen:

■ Er ist dem Chef EMD **gleichrangig** wie der Generalstabschef und die anderen Korpskommandanten unterstellt.

■ Er ist **zusammen** (sic) mit den Armeekorps für den **Vollzug der Vorgaben** des Generalstabes verantwortlich.

■ Es werden ihm sogar **Einsatzkompetenzen** zugewiesen.

■ Er trägt **zusammen** mit den Kommandanten der Armeekorps die Verantwortung für die Ausbildung in Schulen und Kursen.

■ Und dies alles vollzieht sich offenbar unter dem bereits erwähnten Aufsichtsschirm des Generalstabes, der das **Armee-Controlling** wahrzunehmen hat.

Unklarer geht es kaum noch! Wiederum ist selbstverständlich, dass die Aufgaben an der Spitze des EMD nur im Geiste der Kooperation aller Beteiligten erfüllt werden können. Dazu tragen aber wirre, widersprüchliche und unklare Aufgaben- oder Funktionszuweisungen in keiner Weise bei. Unklarheit fördert die Kooperation nicht, sie erschwert sie vielmehr und belastet sie mit Misstrauen.

Völlig ungeklärt ist in den uns zugänglichen Unterlagen auch die **Stellung des Chefs Heer im Einsatzfalle.** Bezeichnenderweise kommt er in den Reglementen «Operative Führung» (OF 95) und «Führung und Stabsorganisation» (FSO 95) nicht vor! Was ist also im System der Armeeführung in der «Stunde der Wahrheit» seine Funktion? Beweisen die Einsatzreglemente nicht geradezu, dass der Chef Heer unnötig oder falsch konzipiert ist? Nun soll aber nicht prinzipiell gegen die Funktionen eines gewandelten Ausbildungschefs in Friedenszeiten argumentiert werden. Im Gegenteil: Man könnte sich sehr wohl ein Modell vorstellen, in welchem der Chef EMD einen ihm direkt unterstellten **Armeeinspektor** hätte. Eine Vereinheitlichung der Ausbildung auch in den Armee-

korps ist zweifellos nötig. Das wäre in der Tat das funktional folgerichtiger Armee-Controlling als jenes des zu kontrollierenden Generalstabes! Ausländische Armeen kennen analoge Modelle.

Zudem: Wirtschaft und Verwaltungen leben im Zeitalter des **Lean-Management**. Wie kann man da einen Chef Heer (wohl noch mit einem angemessenen Stab an Mitarbeitern) zugleich neben, über und unter sonst gleichrangige Kommandanten in die Struktur einpflanzen? Welchen Prozentsatz an Arbeitskraft wird wohl diese Instanz benötigen, um sich in ihren unklaren Positionen zu behaupten und um im Institutionengefüge jenes Mass an Reibungsenergie zu erzeugen, die ihre Existenz rechtfertigt?

Der Versuch, den Chef Heer mit dem Schlagwort des **Föderalismus** begründen zu wollen, ist auch kritisch zu hinterfragen. Wohl wird man Strukturen und personelle Besetzungen an der Spitze des Staates in einem gewissen Umfange in den Dienst des integrierenden Gleichgewichtes, etwa zwischen Sprachregionen, zu stellen bereit sein. Indessen darf die Funktionalität und Funktionstüchtigkeit der Leitung nicht unter diesem Titel in Frage gestellt werden. Der Föderalismus ist gerade bei der Armee durch die regionalen Kommandostrukturen bis hinauf zu den Korpskommandanten fest verankert. Dazu kommt die föderalistisch geprägte Zusammensetzung des Bundesrates. Man braucht also in Ergänzung dazu nicht zwingend auch noch ein föderalistisches Duo von Generalstab und Ausbildung.

### **Das Primat der Politik – ein Schleier über Unvollkommenheiten?**

Das Primat der Politik gegenüber der Armee ist in unserem Lande eine gelebte und auch vom Bürger-Soldat unverrückbar gewollte **Selbstverständlichkeit**. Sie findet in Friedenszeiten ihren unzweideutigen Ausdruck in der monokratischen Spitze des EMD, bei welcher ein Bundesratsmitglied als **zivile Magistratsperson die Gesamtverantwortung trägt** und bei welcher ihm alle Angehörigen der Verwaltung **indiskutabel unterstellt** sind. Alle Instanzen unterliegen zudem den **Weisungs- und Entscheidungsbefugnissen der politischen Oberbehörden** sowie den Mechanismen der politischen bzw. verwaltungsmässigen **Aufsicht** durch den Bundesrat und das Parlament. Und diese Instanzen üben auch die **Wahlbefugnis** aus, bis hinauf zur Ernennung des Generals. Der in den Unterlagen des EMD mit einem gewissen mahnen-

den Unterton vorgebrachte Hinweis auf das Primat der Politik vermag jedenfalls wenig zur Akzeptanz unklarer Lösungen beizutragen. Man kann sich sogar Strukturmodelle vorstellen, die dieses Primat eher noch besser unterstützen als die vorgegebene Lösung. In diesem Sinne erscheint es insbesondere auch als folgerichtig, dass der Departementschef (neben der allgemeinen Departementsverwaltung) über einen **Stab für Sicherheits- und Militärpolitik** verfügt. Sowohl in der nationalen wie in der internationalen Perspektive ist ein der Politik zur Verfügung stehendes Kompetenzzentrum für strategische und militärische Fragen sicher erwünscht. Gepaart damit erschiene, wie schon kurz angetönt, der **Armeeinspektor** als folgerichtiges Controlling-Organ zur weiteren Stärkung der Politik.

Wenn man nun aber die Controlling-Funktion, wie das vorgesehen ist, von der Departementsspitze wegdelegiert, so kann man sich fragen, ob dies nicht auch mit der sicherheitspolitischen Planung geschehen könnte. Nicht um damit eine Schwächung der Politik oder eine bessere Funktionalität zu erreichen, aber unter dem Aspekt der **Humanressourcen**. Haben wir in unserem Lande wirklich ein genügendes Reservoir an sicherheits- und militärpolitischen Vordenkern, um qualifizierte Stäbe sowohl auf der Stufe der Armee wie des Departementes alimentieren zu können? Oder schafft man an der Departementsspitze letztlich nur ein mittelmässiges Instrumentarium, welches das Primat der Politik nicht wirkungsvoll stützt, dem Lean-Management zuwiderläuft und lediglich Spannungsverhältnisse zwischen Departement und Generalstab schafft? Auf jeden Fall muss ein solches Stabsorgan auf Stufe EMD vom jeweiligen Departementschef mit Bedacht und impulsgebender Kraft geführt werden, wenn es nicht entweder verkümmert oder aber – noch schlimmer – eine ungebührliche Machtposition an der heiklen Schnittstelle von Politik und Wehrwesen eringen soll.

Fragwürdig aus der Optik des Primats der politischen Führung erscheint auch die Bezeichnung bzw. die Institution der **Geschäftsleitung**. Unser Staats- und Regierungssystem kennt nur die **indiskutabel monokratische politische Spitze für die Departemente**. Gerade sie begründet in der Praxis zu einem grossen Teil dieses Primat. Dass sich der Departementschef zwecks Meinungsbildung und Willensdurchsetzung Hilfs-, Beratungs- und Kontaktgremien schaffen kann und soll, ist dabei unbestritten. Dies sind Elemente

im Rahmen eines zeitgemässen aber realistischen Denkens und Handelns in Netzwerkstrukturen. Eine **Geschäftsleitung** auf Departementsebene als «Mischinstanz» von Verwaltungsbeamten, militärischen Chefs und dem Departementsvorsteher kann es aber in unseren Staatsstrukturen nicht geben. **Hier** ist unter dem Aspekt des Primats der Politik Klarheit zu schaffen.

---

### **Fazit**

Schon diese notwendigerweise kurzen Hinweise lassen erkennen, dass die **vorgesehene Lösung an der Spitze des Departementes nochmals überdacht werden sollte**. Ob ein Übergang auf ein anderes, klareres und folgerichtigeres Modell noch möglich ist, kann hier nicht beurteilt werden. Der gordische Knoten an den Schnittflächen der politischen, verwaltungsmässigen und militärischen Spitze des EMD ist aber mit dem vorgesehenen Modell weder gelöst noch durchschnitten, eher noch zusätzlich verknüpft worden. Bleibt man beim vorgesehenen Modell und geht man damit den sachlich schweren Weg der strukturellen Kompromisse, so kann sich der besorgte Betrachter der Szene nur wünschen, dass bei der Formulierung der Pflichtenhefte, bei der Detailgestaltung der Prozesse sowie bei der Strukturanpassung in der Tiefe der Organisation, **unerbittlich auf Klarheit und Funktionalität gedrängt wird**. Auch die bisher betont gepflegte betriebswirtschaftliche Ausdrucksweise kann diese Qualitäten nicht ersetzen.

Der Schreibende durfte mehrfach an Schlüsselstellen an Gesamtverteidigungsübungen (Strategische Führungsübungen) mitwirken. Solche **Übungen** sind u. a. auch ein ausgezeichnete **Test für die Funktionstüchtigkeit** der Leitungsstrukturen von EMD und Armee in verschiedenen Phasen der Bedrohung und des Einsatzes der Mittel der Gesamtverteidigung. Warum nicht den Mut haben, die vorgesehene Struktur nur **provisorisch in Kraft zu setzen**, also nicht durch schwer korrigierbare Rechts- und Organisationserlasse zu zementieren, um nach systematischen Überprüfungen in Führungsübungen noch Anpassungen vornehmen zu können?

Der Chef EMD hat stets betont, dass die Erneuerung des Wehrwesens ein **stetiger Lernprozess** sein müsse. Dies ist Ausdruck einer zeitgemässen Offenheit und eines dynamischen Reformdenkens. **Möge er diese Auffassung auch auf die diskutablen Punkte seines Reformprojektes EMD 95 anwenden.** ■