

MEHRWERT ODER LEERLAUF? DER «WHOLE OF GOVERNMENT»-ANSATZ DER SCHWEIZ IM SUDAN

von Simon J. A. Mason und David Lanz*

EINLEITUNG

Im Juni 2006 wies der damalige Uno-Generalsekretär Kofi Annan in einer Rede vor der neugegründeten *UN Peacebuilding Commission* auf Schwachstellen des Engagements der internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktsituationen hin. Zwei Problemkreise hob er besonders hervor: zum einen die knappen finanziellen Mittel und zum anderen die ungenügende Koordination zwischen den beteiligten internationalen Akteuren wie Uno, einzelnen Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs).¹ Annan brachte damit auf den Punkt, was durch die Schwierigkeiten und Misserfolge von Friedensmissionen seit den 1990er Jahren offenkundig geworden war: In der Phase nach einem Friedensabkommen ist die Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft mangelhaft und die verschiedenen Akteure verfolgen häufig ihre eigenen Interessen, anstatt sich an den Bedürfnissen des jeweiligen Landes auszurichten.

Als Antwort auf diese Missstände wurden schon in den 1990er Jahren umfassende Ansätze konzipiert. Diese zielten darauf ab, die Koordination externer Interventionen in fragilen Kontexten zu verbessern. Integraler Bestandteil eines international abgestimmten Vorgehens ist die Gewährleistung der Kohärenz innerhalb der jeweiligen Akteure. Insbesondere Staaten sind in Post-Konfliktkontexten oft in verschiedenen Funktionen tätig. Entsprechend sind häufig auch verschiedene Ver-

* Die Autoren Simon J. A. Mason (CSS, ETH Zürich) und David Lanz (swisspeace) danken allen Mitgliedern der Bundesverwaltung, welche für Interviews zur Verfügung gestanden und frühere Entwürfe dieses Artikels kommentiert haben. Der Artikel widerspiegelt ausschliesslich die Meinung der Autoren und nicht diejenige der Schweizerischen Bundesverwaltung, des *Center for Security Studies* (CSS) oder der Schweizerischen Friedensstiftung swisspeace.

1 Annan, Kofi. *Address to the Peacebuilding Commission*. 23. Juni 2006. <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2103>.

waltungseinheiten involviert. Zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen wurde der sogenannte «*Whole of Government*»-Ansatz entworfen. Diesen definiert die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) als Einsatz von formellen und informellen Netzwerken zur Koordination der Planung und Ausführung von Interventionen verschiedener Regierungsstellen, mit dem Ziel, deren Wirkung zu stärken.²

Das Hauptziel der vorliegenden Studie ist es, der Frage nachzugehen, inwiefern Schweizer Regierungsstellen im Sudan einen «*Whole of Government*»-Ansatz umgesetzt haben. Der Sudan stellt einen besonders geeigneten Fall dar, da schweizerischerseits eine Vielzahl von Stellen aus unterschiedlichen Departementen involviert ist. Demnach verspricht eine Analyse der Politik im Sudan Aufschluss über die Möglichkeiten der Schweiz zu geben, ihre friedens- und sicherheitspolitische Kohärenz durch Koordinationsmechanismen zu verbessern. Zwar hat sich die Schweiz zu Beginn ihres Sudan-Engagements nicht explizit zum «*Whole of Government*»-Ansatz verpflichtet. Die aktive Förderung einer internationalen Konferenz zu umfassenden Ansätzen in fragilen Kontexten im März 2009 sowie verschiedene Verpflichtungen im Abschlussdokument der Konferenz lassen aber darauf schliessen, dass die Schweiz die Absicht hat, einen solchen Ansatz in ihrer Politik umzusetzen.³

Die vorliegende Studie stützt sich zum einen auf eine Analyse von einschlägigen Dokumenten verschiedener Schweizer Regierungsstellen über ihre Aktivitäten im Sudan zwischen 2005 und 2008. Zum anderen basiert sie auf Interviews mit rund 25 Angehörigen der Bundesver-

2 OECD. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD, 2006, S. 14. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>.

3 Siehe dazu: 3C Roadmap: Improving Results in Conflict and Fragile Situations. Vgl. http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes. Im Anschluss an die Konferenz haben sich die teilnehmenden Länder und internationale Organisationen zu individuellen Massnahmen verpflichtet, um ihre Koordination zu verbessern. Die Schweiz verpflichtete sich u.a. dazu, ihre Planungs- und Koordinierungsinstrumente zu überprüfen, ihre Reaktionskapazität durch Trainings zu verbessern, gemeinsame Lernprozesse zu stärken sowie gemeinsam mit Grossbritannien einen Überwachungsmechanismus für die Aktivitäten im Bereich der Sicherheitssektorreform im Südsudan zu schaffen.

waltung, die im Januar und Februar 2009 durchgeführt wurden.⁴ Der erste Teil erklärt die Entstehung des «*Whole of Government*»-Ansatzes und formuliert einige grundsätzliche Überlegungen zum Potenzial der Schweizer Regierung, diesen Ansatz umzusetzen. Im zweiten Teil werden die Beweggründe für das Engagement der Schweiz dargestellt sowie ein Überblick über ihre verschiedenen Aktivitäten im Sudan gegeben. Der dritte Teil untersucht drei Beispiele interdepartementaler oder abteilungsübergreifender Zusammenarbeit: das Programm zur Reform des Sicherheitssektors (*Security Sector Reform*, SSR), das Projekt zur Vereinigung traditioneller Stammesvertreter in Südsudan sowie die Unterstützung der Mediation in den nordugandischen Friedensverhandlungen in Juba. Abschliessend werden die Erkenntnisse zusammengefasst und einige Empfehlungen formuliert.

1 GANZHEITLICHE ANSÄTZE IN POST-KONFLIKTSITUATIONEN

Das Ende des Kalten Kriegs löste vorübergehend die Blockade in den internationalen Organisationen. Die Hoffnung keimte auf, dass sich das Versprechen der Uno-Charta von kollektiver Sicherheit tatsächlich realisieren lassen würde. Dabei sollte die auf Kant zurückgehende These, wonach demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander führen, zur Grundlage der Befriedung der Welt werden.⁵ Auf dieser Überzeugung basierten die Interventionen der internationalen Gemeinschaft in bewaffneten Konflikten und Krisenregionen. Deren Ziel war es, ehemalige Kriegsländer nach einer Übergangsphase, die gewöhnlich in Wahlen gipfelte, zu demokratischen Rechtsstaaten mit Gewaltentrennung, demokratischer Kontrolle der Streitkräfte, liberaler Wirtschaftsord-

4 Die Studie wurde ursprünglich von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) als Hintergrundpapier für die 3C Konferenz in Auftrag gegeben. Die Zusammenfassung des Schlussberichts vom März 2009 ist auf dem Internet abrufbar: Mason, Simon/Lanz, David. *Towards a Swiss 'Whole of Government' Approach in Sudan: 2005–2008*. Zürich, Bern: CSS, swisspeace, März 2009. Vgl. http://www.css.ethz.ch/box_feeder/Swiss-WGA-in-Sudan-18Mar09.pdf.

5 Doyle, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. In: *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), Nr. 3, S. 205–235.

nung und starker Zivilgesellschaft umzugestalten.⁶ Nach ersten Misserfolgen, z.B. in Ruanda und Angola, wurden die Interventionen zur Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*) langwieriger und komplexer. In Post-Konfliktkontexten kam es zunehmend zu einer funktionalen Arbeitsteilung, an der eine immer grössere Anzahl von internationalen Akteuren – Regierungen, internationale und regionale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie private Firmen – beteiligt waren. Die friedenskonsolidierenden Aktivitäten reichten von Entwaffnung und Sicherheitssektorreform über Wahlbeobachtung, Minderheitenschutz und Zivilgesellschaftsförderung bis zum Kapazitätsaufbau im Justizsektor und zur Hilfe bei der Vergangenheitsbewältigung.

Mit der Vermehrung von Akteuren und Funktionen in Post-Konfliktkontexten wurden jedoch Doppelspurigkeiten, Konkurrenz und mangelnde Koordination zu einem wachsenden Problem. Insbesondere das Zusammenspiel zwischen zivilen und militärischen Akteuren stellte sich als grosse Herausforderung heraus. Ebenso war die Wirksamkeit von internationalen Interventionen in Post-Konfliktkontexten zweifelhaft. Als Reaktion darauf entstanden in den 1990er Jahren verschiedene Ansätze, um hier Abhilfe zu schaffen. So propagierte der sogenannte «3D»-Ansatz die vermehrte Zusammenarbeit zwischen Diplomatie, Militär und Entwicklung (*diplomacy, defence, development*). Eine Variation davon ist der «*Comprehensive Approach*».⁷ Kürzlich hat eine von der Schweizer Regierung organisierte Konferenz in Genf ein neues Label geprägt: «3C» (*coherent, coordinated, complimentary*).⁸ «3C» stellt eine Erweiterung vorheriger Ansätze dar, indem eine gemeinsame Planung externer Interventionen in fragilen Staaten gefordert wird und dabei auch vorher wenig beachtete Friedensagenten wie Polizeikräfte, Richter,

6 Siehe hierzu z.B. Paris, Roland. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press, 2004; Richmond, Oliver. *The Transformation of Peace*. London: Palgrave, 2005; Barnett, Michael. Building a Republican Peace: Stabilizing States after War. In: *International Security* 30 (2006), Nr. 4, S. 87–112.

7 Siehe dazu den Artikel von Christian Mölling in diesem Bulletin.

8 Die Website der Genfer Konferenz enthält weitere Informationen: <http://www.3c-conference2009.ch>.

Wirtschafts- und Finanzfachleute einbezogen werden.⁹ Die Grundidee bleibt jedoch die gleiche: die externen Akteure einigen sich auf die strategische Ausrichtung ihrer Interventionen, koordinieren die Ausführung ihrer Programme und teilen die Informationen mit anderen Drittparteien. Dies gilt nicht nur für Interventionen in Post-Konfliktsituationen. Auch für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit wurden diese Prinzipien in der Pariser Erklärung von 2005 als Richtlinien definiert.¹⁰

Initiativen zur Verbesserung der Koordination innerhalb und zwischen internationalen Akteuren in Post-Konfliktkontexten sind zweifellos wichtig. Es gibt aber auch skeptische Stimmen, welche auf die Grenzen solcher Bemühungen und auf ungewollte Nebeneffekte hinweisen. So kann argumentiert werden, dass die Inkohärenz der internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktkontexten strukturell bedingt ist: Einerseits fehlt eine übergeordnete Instanz, welche eine Koordination durchsetzen könnte, andererseits weisen internationale Akteure gar nicht die gleiche Grundrationalität auf und verfolgen unterschiedliche politische Ziele.¹¹

Andere Autoren unterstreichen die Wirkungslosigkeit eines technokratischen Ansatzes. Für Roland Paris wirft das interventionistische Vorgehen in Konfliktländern fundamentale Fragen in Bezug auf die Legitimität, die Strategie und die Wirkung internationaler Akteure auf, die noch ungelöst sind. Sein Vorwurf lautet, dass eine rein technokratische Diskussion über die Optimierung von Koordinationsmechanismen von diesen ethischen und politischen Dilemmas ablenken könne. Zudem wecke sie falsche Erwartungen *«about the degree to which procedural fixes are capable of reducing the inherent complexity of statebuilding or overcoming organizational conflicts rooted in the incompatible priorities and*

9 Hoyos Cristina/Muggah Robert. *Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches Dealing with Fragile States Yield Better Outcomes?* Background Paper for 3C Conference. Genf: März 2009.

10 Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD). *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*. Paris, OECD, März 2005 (Deutsche Übersetzung vom April 2006). <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>.

11 Für eine Illustration mangelnder Koordination im Kontext von Sri Lanka siehe Ropers, Norbert. *Systemic Conflict Transformation: Reflections on the Conflict and Peace Process in Sri Lanka*. In: Körppen, Daniela/Schmelzle, Beatrix/Wills, Oliver (Hrsg.). *A Systemic Approach to Conflict Transformation. Exploring Strengths and Limitations*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008, S. 11–41, hier S. 34f.

*strategic orientations of statebuilding agencies, not just their failure to communicate and coordinate.»¹² Paris zielt mit seiner Kritik auf systemische Ansätze wie «3D» und «3C»; im Bezug auf Koordinationsbemühungen zwischen verschiedenen Regierungsstellen stellen sich aber ähnliche Herausforderungen. Insofern gilt seine Kritik auch für den «*Whole of Government*»-Ansatz.*

Ein weiterer Vorbehalt, der auch in einigen Interviews geäußert wurde, ist die Sorge, dass Bemühungen zur Koordinationsverbesserung in einem bürokratischen Leerlauf resultieren. Befürchtet wird etwa, dass Task Forces ins Leben gerufen und Koordinationssitzungen organisiert werden, die den Handelsspielraum von Akteuren im Feld einschränken und zu zunehmendem Mikro-Management in der Hauptstadt führen, ohne konkrete Resultate zu erreichen. Der unerwünschte Nebeneffekt einer solchen Bürokratisierung kann darin bestehen, dass von den fundamentalen strategischen Problemen abgelenkt wird, die der Uneinigkeit der internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktsituationen zugrunde liegen.¹³ Eine solche ungelöste Frage ist beispielsweise, ob in Post-Konfliktkontexten staatliche Strukturen im Zentrum gefördert werden sollen, obwohl der Zentralstaat von der Zivilbevölkerung in vielen Ländern als Quelle der Gewalt und Unterdrückung empfunden wird und Gouvernanz häufig auf lokaler Ebene stattfindet.¹⁴

Das Aufzeigen der Grenzen eines umfassenden Ansatzes soll keinesfalls insinuieren, dass Bemühungen zur Verbesserung der Koordination externer Interventionen in fragilen Staaten nicht erstrebenswert sind. Vielmehr geht es darum, eine realistische Vorstellung davon zu erhalten, was ein solcher Ansatz tatsächlich erreichen kann, und die Wichtigkeit zu unterstreichen, die grundsätzlichen Fragen nicht aus den Augen zu verlieren. Grundsätzlich scheint es schwierig, eine Kohärenz innerhalb des Systems im Sinne eines «*Whole of System*»-Ansatzes zu

12 Paris, Roland. Understanding the «Coordination Problem in Postwar Statebuilding. In: Paris, Roland/Sisk, Timothy. (Hrsg.) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge, 2009, S. 53–78, hier S. 60.

13 Goetschel, Laurent/Hagmann, Tobias. Civilian Peacebuilding: Peace by Bureaucratic Means? In: *Conflict, Security & Development* 9 (2009), Nr. 1, S. 55–73.

14 Zur Skepsis gegenüber dem Zentralstaat im Nahen Osten siehe Crooke, Alastair. *From Rebel Movement to Political Party: The Case of the Islamic Resistance Movement*. Conflicts Forum Briefing Paper Nr. 3. London: 2007, S. 12.

erreichen. Der Begriff der «internationalen Gemeinschaft» sollte nicht über die Heterogenität internationaler Akteure und ihrer Interessen in Post-Konfliktsituationen hinwegtäuschen. Regierungen sind demgegenüber relativ einheitliche Akteure, die durchaus in der Lage sind, strategische Prioritäten zu setzen und diese koordiniert umzusetzen. «*Whole of Government*» ist deshalb eine realistische Forderung.

Voraussetzung für eine ganzheitliche Herangehensweise ist eine gewisse Kohärenz innerhalb einzelner Akteure. Dies gilt vor allem für Regierungen, die sowohl als Geldgeber als auch ausführend agieren. In Post-Konfliktkontexten sind normalerweise verschiedene Stellen derselben Regierung aktiv. Bisweilen unterscheiden sich deren Mentalitäten, Geldquellen und politische Hierarchien aber so stark, dass die sprichwörtliche rechte Hand nicht weiss, was die linke Hand tut. Um dem entgegenzuwirken, kam vor einigen Jahren der einleitend definierte «*Whole of Government*»-Ansatz auf. Dessen Ziel ist es, die Kohärenz der Politik der einzelnen Regierung durch eine verbesserte Koordination zwischen Ministerien und Abteilungen zu fördern und dafür die Grundlage einer systemischen Koordination zu schaffen. Letztlich dienen sowohl «*Whole of Government*» als auch «*Whole of System*»-Ansätze dazu, die *Wirkung* externer Interventionen in fragilen Kontexten zu steigern. Es überrascht deshalb nicht, dass die Regierungen Kanadas, Grossbritannien und der USA die Vorreiter dieses Ansatzes waren. Deren Erfahrungen in Afghanistan und im Irak machten die strategische Bedeutung zivil-militärischer Zusammenarbeit in der Post-Interventionsphase offenkundig.¹⁵

Die Aktivitäten der Schweizer Regierung im Sudan zwischen 2005 und 2008 sollen in der Folge als Fallstudie für eine Untersuchung der Umsetzung dieser Idee dienen. Ausgangspunkt ist Roland Paris' Unterscheidung von verschiedenen Koordinationsformen. Gemäss Paris entsteht Koordination einerseits in einem hierarchischen System, in dem ein übergeordnetes Ziel definiert und durch Befehle von oben nach unten (*top-down*) von einer zentralen Instanz durchgesetzt wird. Andererseits ist Koordination in einem Netzwerksystem möglich, in dem mehrere

15 Stewart, Patrick/Brown, Kaysie. *Greater than the Sum of its Parts? Assessing «Whole of Government» Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy, 2007.

gleichgestellte Akteure ein Ziel definieren und dieses durch häufige Interaktionen zu erreichen versuchen.¹⁶

Im politischen System der Schweiz ist hierarchische Koordination im Vergleich mit anderen Staaten schwierig durchzusetzen. Zwar ist die Aussenpolitik relativ zentralisiert und wird vorwiegend auf Bundesebene formuliert und umgesetzt. Doch sind im Kontext der Globalisierung oft verschiedene, stark autonom ausgerichtete Departemente an aussenpolitischen Entscheidungen beteiligt. Den Bundesrat erreicht ein Thema oft nur, wenn es politisch brisant ist. Das Parlament wird wiederum nur in Abhängigkeit von den gesetzlichen und finanziellen Implikationen eines Geschäfts beigezogen.¹⁷ Bei den relativ unauffälligen Programmen, zu denen die meisten Friedenskonsolidierungsinterventionen zählen, existiert damit in der Regel nur wenig strategische Führung des Bundesrats. «*Whole of Government*» von oben nach unten findet in der Schweiz also nur selten statt.

Aufgrund des Schweizer Regierungssystems ist die Schweiz besonders für eine Koordination in Netzwerksystemen geeignet. Ämterkonsultationen und interdepartementale Arbeitsgruppen sind häufig und können als Ausgangspunkte eines koordinierten Vorgehens dienen. Ein Beispiel von Netzwerkkoordination ist das Schweizer Engagement im Sudan. Dessen Beweggründe, Entwicklung und Komponenten werden im folgenden Kapitel beschrieben. Durch die zunehmende Involvement verschiedener Regierungsabteilungen stellte sich für die Schweiz die Frage nach «*Whole of Government*», ohne dass dies anfangs beabsichtigt wurde.

2 DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ IM SUDAN

Der Sudan ist Schauplatz einer der grössten humanitären Katastrophen unserer Zeit. Dem Nord-Süd-Konflikt fielen zwischen 1983 und 2004 insgesamt rund zwei Millionen Menschen zum Opfer. Dem Krieg in Darfur fielen seit 2003 bis zu 300 000 Menschen zum Opfer, mehr als

16 Paris, *Coordination Problem*, S. 61–64.

17 Goetschel, Laurent/Bernath, Magdalena/Schwarz, Daniel. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002, S. 64–70.

2,5 Millionen Personen wurden intern vertrieben. Dennoch ist die Sicherheit der Schweiz durch diese Kriege nicht unmittelbar bedroht. Der Grund, weshalb sich die Schweizer Regierung trotzdem dazu entschied, im Sudan aktiv zu werden, liegt in der Absicht, einen Beitrag zur Eindämmung von Kriegen, zur Förderung des Friedens und zur Linderung des Leidens der betroffenen Zivilbevölkerung zu leisten. Zugleich erhofft sich die Schweiz, durch ihr friedenspolitisches und humanitäres Engagement im Sudan internationale Legitimität zu gewinnen und ihre Reputation als wertorientierter und verantwortungsbewusster Kleinstaat zu untermauern. Weiter bietet die Friedenspolitik auch Möglichkeiten, die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern ausserhalb traditioneller wirtschafts- und finanzpolitischer Arenen zu stärken. Innenpolitisch geht es wohl darum, das Bild vieler Schweizerinnen und Schweizer zu festigen, dass sich die Eidgenossenschaft in der Welt im Sinne ihrer «humanitären Tradition» für Menschenrechte, Gerechtigkeit und Frieden einsetzt.

Bestätigt wurden diese Beweggründe durch die Antworten von Interviewpartnern auf die Frage, welche Interessen die Schweiz im Sudan verfolge. Zwei Faktoren stehen im Vordergrund: erstens die Absicht, friedensfördernde Arbeit zu leisten und damit die Verbreitung von Konflikten einzudämmen, die sich in Form von organisiertem Verbrechen, Krankheiten, Terrorismus, erzwungener Migration etc. indirekt negativ auf die Schweiz auswirken könnten; zweitens der Wille, die humanitäre Tradition und die Guten Dienste der Schweiz in die Praxis umzusetzen. Das Engagement der Schweiz ist gesetzlich verankert¹⁸ und dient der Erfüllung von in der Schweizer Verfassung festgeschriebenen aussenpolitischen Zielen, namentlich der Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie sowie der Linderung von Not und Armut in der Welt.¹⁹

Damit wird offenkundig, dass der Sudan ein Testfall für die schweizerische Friedenspolitik darstellt, die seit dem Ende des Kalten Kriegs

18 Siehe insbesondere die Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 15. Juni 2007. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/4733.pdf>.

19 Siehe Artikel 54 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.

an Profil gewonnen hat. Auch in anderen Ländern wie Kolumbien, Sri Lanka und Nepal versuchte sich die Schweiz als Friedensstifterin.²⁰ In der Tat wäre es interessant, auch diese Beispiele unter dem Gesichtspunkt von «*Whole of Government*» zu analysieren. Die gegenwärtige Studie beschränkt sich aus Platzgründen aber auf den Fall Sudan. Dass sich die Schweiz trotz ihres neutralen Status international vermehrt an höchst politischen Friedensprozessen beteiligt, wurde unter anderem durch zwei Entwicklungen begünstigt. Zunächst erkannte die Schweiz in den 90er Jahren infolge des Genozids in Ruanda und des Niedergangs des Apartheid-Regimes in Südafrika, dass ein unpolitischer und rein humanitärer oder technischer Zugang zur Entwicklungspolitik nicht länger vertretbar war. Zweitens gab es eine Verschiebung von der absoluten Neutralität hin zu einer aktiveren Interpretation des Neutralitätsgedankens.²¹

Beim Engagement der Schweiz im Sudan fällt auf, dass es kaum fundamental unterschiedliche Interessen gibt, die eine einheitliche Stossrichtung der schweizerischen Bemühungen grundsätzlich verhindern würden. Die wirtschaftliche Bedeutung des Sudan ist für Schweizer Firmen gegenwärtig marginal. Auch migrationspolitisch ist der Sudan nicht von besonders hoher Relevanz. Insofern ist eine wichtige Voraussetzung des «*Whole of Government*»-Ansatzes gegeben: das Vorhandensein eines gemeinsamen Ziels der im Sudan involvierten schweizerischen Regierungsstellen. Die Frage ist nun, ob das gemeinsame Interesse auch in einer kohärenten Politik resultierte.

Relevant in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass das Engagement der Schweiz im Sudan nicht durch eine strategische Entscheidung ausgelöst wurde, sondern eher zufällig zustande kam. Die Rolle von Josef Bucher war in dieser Hinsicht zentral. In seiner Funktion als Geschäftsträger in Libyen (1994–1997), als Botschafter in Kenia (1997–2001) und schliesslich als Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung

20 Zum friedenspolitischen Engagement der Schweiz in Nepal, siehe Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Swiss Peace Policy: Nepal*. Bern: EDA, 2008.

21 Kreis, Georg (Hrsg.): *Die Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?* Zürich: Werd Verlag, 2007, S. 81–94.

(2001–2005)²² knüpfte er weitreichende Kontakte mit Vertretern sowohl der sudanesischen Regierung als auch der Südsudanesischen Befreiungsbewegung (SPLM). Diese Kontakte führten später zu einer Anfrage an die Schweizer Regierung, im Nord-Süd Friedensprozess zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln.²³ Trotz diesem zufällig erfolgten Einstieg ist die Schweiz mittlerweile seit über zehn Jahren im Sudan präsent.

Die vielfältigen Aktivitäten der Schweiz haben inzwischen eine kritische Masse erreicht, sie sind relativ breit abgestützt und erscheinen nachhaltig. Humanitäre Hilfe leistet die Schweiz seit 1994. Als Teil der Friedensförderung unterstützte die Politische Abteilung IV «Menschliche Sicherheit» (PA IV) des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) seit 2000 das Projekt «*Councils of Traditional Leaders*» (Foren für traditionelle Stammesvertreter im Südsudan und den Nuba-Bergen). Auch die gemeinsam mit den USA unterstützten Verhandlungen, die 2002 zum Abschluss des Waffenstillstandsabkommens für die Nuba-Berge führten, und die Teilnahme eines Schweizer Mediationsexperten an den Gesprächen, die zum Umfassenden Friedensabkommen (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*) führten, bildeten wichtige Meilensteine der schweizerischen Friedensförderungsbestrebungen.²⁴ Nach dem Abkommen für die Nuba-Berge sekundierte die Schweiz zwischen 2002 und 2005 15 Experten zuhanden der *Joint Monitoring Mission*. Ebenso stellte die Schweiz nach dem CPA der UN-Mission in Sudan (UNMIS) einen hochrangigen Experten zur Verfügung, der von 2005 bis 2006 als Leiter des *Joint Mission Analysis Center* (JMAC) fungierte. Schliesslich wurde 2008 ein Experte zur Überwachung der Umsetzung des CPA in die *Assessment and Evaluation Commission* (AEC) sekundiert. Ab 2005 erkundete die Abteilung Regionale Zusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza/RZ) Möglichkeiten eines Engagements, jedoch auf einem niedrigen Niveau. Die Kosten des relativ umfangreichen Programms

22 Aufgrund der Aktivitäten Josef Buchers in Sudan wurde 2001 eine von ihm geleitete Verwaltungseinheit innerhalb der Politischen Abteilung IV des EDA gegründet, die sich vorwiegend mit dem Sudan-Dossier beschäftigte.

23 Mason, Simon. Lehren aus den Schweizerischen Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan. In: Wenger, Andres/Mauer, Victor (Hrsg.): *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: CSS, S. 43–96.

24 Ebd.

in Südsudan trug weiterhin die Abteilung Humanitäre Hilfe der Deza (Deza/HH), die im September 2006 in Juba eine Aussenstelle einrichtete. Ebenfalls 2006 engagierte sich die Schweiz im Friedensprozess zwischen der *Lord's Resistance Army* (LRA) und Uganda und stellte der südsudanesischen Regierung einen Mediationsexperten zur Verfügung. Ab 2008 beteiligte sich das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) überdies operativ bei der Reform des Sicherheitssektors (SSR). Seit 2007 wird die Schweiz durch einen vollwertigen Botschafter in Khartum vertreten.

Lange konzentrierte sich die Schweiz vor allem auf den Südsudan sowie auf die Beziehungen zwischen dem Süden und dem Norden. Seit 2003 engagiert sich die Deza/HH auch in Darfur und eröffnete 2004 ein Büro in der Botschaft in Khartum; dies sowohl in Hinblick auf das Ausmass der humanitären Krise als auch weil lokale NGO-Partner aus der Schweiz bereits in Darfur aktiv waren und besseren Zugang als andere Akteure zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen hatten. Weiter war die Schweiz 2005/2006 vorübergehend an den Abuja-Verhandlungen zu Darfur beteiligt und arbeitete seit 2007 mit dem *Joint Mediation Support Team* der Uno und der Afrikanischen Union (AU) zur Friedensförderung in Darfur zusammen. Ebenfalls bewilligte der Bundesrat 2008 vier Militärbeobachter-Stellen zuhanden der Mission der Uno und der Afrikanischen Union in Darfur (UNAMID).

Was die finanziellen Mittel betrifft, welche die Schweiz im Jahr 2008 aufwendete, so ging deren Löwenanteil an die zwei friedenserhaltenden Missionen der Uno (rund 48,4 Mio. CHF). Diese Summe stellte den obligatorischen Beitrag der Schweiz als Uno-Mitgliedsstaat dar. Der zweitgrösste Teil war für die humanitäre Hilfe bestimmt (10 Mio. CHF). Im Vergleich bedeutend kleiner waren die Mittel für die Friedenspolitik (2,7 Mio. CHF), Entwicklungszusammenarbeit (0,9 Mio. CHF), SSR in Südsudan (700 000 CHF) sowie Kleinaktionen der Botschaft (200 000 CHF).²⁵

Während das übergeordnete Ziel der Schweiz im Sudan klar ersichtlich ist und von allen Bundesbehörden geteilt wird, kann man zusammenfassend sagen, dass die Vielzahl der Schweizerischen Aktivitäten im

25 Die Zahlen wurden von der Schweizerischen Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt.

Sudan – humanitäre Hilfe, Mediation, SSR, Entwicklungshilfe, Unterstützung bei der Regierungsführung und Support für Uno-Friedensmissionen – auch einen hohen Koordinationsaufwand erforderlich machen. Dieser Aspekt soll im nächsten Abschnitt untersucht werden.

3 BEISPIELE INTERDEPARTEMENTALER UND ABTEILUNGSÜBERGREIFENDER ZUSAMMENARBEIT IM SUDAN

In diesem Abschnitt werden drei Beispiele von schweizerischen Aktivitäten im Sudan analysiert, welche die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Departementen und Verwaltungseinheiten erforderten: die Reform des Sicherheitssektors im Südsudan, das «*Councils of Traditional Leaders*»-Projekt sowie die Unterstützung der Mediationbemühungen der südsudanesischen Regierung im Konflikt zwischen der ugandischen Regierung und der *Lord's Resistance Army* (LRA). Bei diesen Aktivitäten wurden verschiedene Elemente eines «*Whole of Government*»-Ansatzes mit unterschiedlichem Erfolg angewandt.

Reform des Sicherheitssektors (SSR)

Im Frühjahr 2005, einige Monate nach der Unterzeichnung des CPA, besuchten fünf Generäle der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (*Sudan People's Liberation Army*, SPLA) auf Einladung des EDA die Schweiz. Sie waren daran interessiert, das Milizsystem der Schweiz kennenzulernen, um dieses Modell möglicherweise bei der Neuorganisation der SPLA in Erwägung zu ziehen. Es war nicht das erste Mal, dass sich das VBS mit dem Sudan beschäftigte. Bereits 2002 hatte Botschafter Bucher mit drei Offizieren des VBS zusammengearbeitet, welche bei den Verhandlungen über das Waffenstillstandabkommen für die Nuba-Berge seinem Mediationsteam angehörten.²⁶ Kurze Zeit nach dem Besuch der Generäle der SPLA in der Schweiz fand Mitte 2005 eine gemeinsame Erkundungsmission des VBS und des EDA im Sudan statt.

26 Bucher, Josef. Eine Nische für den Frieden. In: Altwegg, Jürg (Hrsg.) *Helvetia im Aussen-dienst: was Schweizer in der Welt bewegen*. München, Wien: Nagel & Kimche, 2004, S. 45–59.

Im September 2007 beschloss der Bundesrat schliesslich, sich im Bereich der Sicherheitssektorreform zu engagieren. Im Vordergrund stand die Ausbildungsunterstützung, wozu die Förderung und Implementierung von Normen, die Wahrnehmung der Prinzipien der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, die Vermittlung der Grundsätze des internationalen humanitären Völkerrechts und des Kriegsvölkerrechts sowie die Festigung der Rechtsstaatlichkeit der Streitkräfte gehörten. Für das VBS war dies ein Pilotprojekt. Das Aktionsfeld war neu und dementsprechend waren die internen Vorbereitungen zeitintensiv. Hauptgründe waren die fehlende Erfahrung und die Skepsis gegenüber einem Einsatz von VBS-Personal im Ausland, obwohl die Teilnahme an internationalen Friedensmissionen zu den ausdrücklich festgelegten Aufgaben der Schweizer Armee zählt.²⁷ Das Militärgesetz lässt jedoch keinen Einsatz von Armeeangehörigen ohne ein Mandat der Uno oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu. Da die Uno-Mission im Sudan (UNMIS) keinen ausdrücklichen Schwerpunkt auf SSR legte, war das vorgesehene Engagement nicht vom bestehenden Uno-Mandat abgedeckt. Hinzu kam, dass die Schweizer Armee gemäss geltendem Militärgesetz keine Nichtschweizer im Ausland ausbilden darf. Das VBS konnte deshalb nur zivile Experten einsetzen. Dennoch wurde das Projekt als Chance aufgefasst, einen Friedensbeitrag zu leisten und Erfahrungen im Bereich der internationalen Arbeitsteilung bei solchen Einsätzen zu sammeln.

Im Frühjahr 2007 stand fest, dass die Mission des VBS nicht als militärischer Auslandseinsatz auf der Grundlage des schweizerischen Militärgesetzes stattfinden konnte, sondern als zivile Mission gemäss dem «Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte» (19. Dezember 2003) durchgeführt werden musste. Dafür benötigte das VBS die Unterstützung des EDA. Da das Projekt auf Gesuch des EDA initiiert worden war, stellte die interdepartementale Zusammenarbeit von Anfang an eine Voraussetzung dar.

Grundsätzlich befürworteten alle Stellen des EDA das Engagement des VBS. Allerdings existierten gewisse Vorbehalte, was bestimmte operative Fragen betraf. Erstens war die Deza/HH besorgt um die Gewähr-

27 Siehe Militärgesetz, Artikel 1, Paragraph 4 sowie Artikel 66.

leistung der Neutralität der humanitären Hilfe der Schweiz. Es war unklar, wie es sich auf die Wahrnehmung der humanitären Hilfe durch die sudanesische Bevölkerung auswirken würde, wenn sich im Deza-Büro uniformierte SPLA-Soldaten aufhalten würden, um sich mit VBS-Vertretern zu treffen. Die Gespräche mit SPLA-Vertreter fanden schliesslich in SPLA-Gebäuden statt, was diese Problematik entschärfte. Zweitens war unklar, wie die Aktivitäten des VBS zur Ausbildung der SPLA die friedenspolitische Arbeit des EDA beeinflussen würden. Diese Bedenken konnten durch den Entscheid des Bundesrats im Frühling 2007 ausgeräumt werden, dass das EDA die Oberaufsicht über die politische Ausrichtung der Aktivitäten der Schweiz im Sudan haben sollte, inklusive über das SSR-Projekt in Juba. Dies hiess zum einen, dass das VBS nur zivile Experten (ohne Uniformen) entsenden würde und zum anderen, dass die Entscheidungsfindung von VBS und des EDA bezüglich des SSR-Projekts gemeinsam erfolgen sollte. Ferner bedeutete es, dass die Ausbildung der SPLA auf «weiche» Politikfelder wie SSR und humanitäres Völkerrecht beschränkt werden sollte. Dennoch trug das VBS die Kosten des SSR-Projekts sowie die Verantwortung für die operativen Aktivitäten. Die Vorbereitungen für die Beteiligung des VBS waren zeitintensiv und kompliziert, nicht zuletzt, weil es sich um ein Pilotprojekt handelte. Von der ersten ernsthaften Absichtserklärung Mitte 2006 bis zum Beginn des Projekts vor Ort im März 2008 vergingen knapp zwei Jahre, währenddessen verschiedene Abklärungsmissionen vor Ort stattfanden, um die Inhalte des Ausbildungsprogramms mit der SPLA abzustimmen.

Nicht zuletzt wegen vorgängigen Absprachen verlief die Zusammenarbeit vor Ort zwischen den Mitarbeitern des VBS und der Deza/HH positiv. Bald zeigten sich die konkreten Vorzüge eines ganzheitlichen Ansatzes. So kam der Leiter des Büros in Juba, ein Mitarbeiter der Deza/HH, der zuständig für die Sicherheit aller schweizerischen Mitarbeiter im Südsudan war, durch das VBS mit Sicherheitsexperten der SPLA in Kontakt. Dies erwies sich für seine jährliche Einschätzung der Sicherheitslage als äusserst hilfreich und er gelangte an Informationen, zu welchen er sonst keinen Zugang gehabt hätte. Weiter war die Schweiz in verschiedene Geber-Arbeitsgruppen involviert, die mit der Regierung des Südsudan zusammenarbeiteten, inklusive derjenigen, die sich mit

Sicherheitsfragen befasste. Das VBS, welches über die Existenz dieser Arbeitsgruppe nicht informiert gewesen war, konnte mit Hilfe der Deza/HH-Mitarbeiter Kontakt zu dieser Arbeitsgruppe aufnehmen. Daraus ergab sich eine einzigartige Gelegenheit, direkten Einfluss auf die politische Ebene zu nehmen. Die Mitarbeiter der Deza/HH und des VBS vertraten sich auch gegenseitig bei offiziellen Anlässen, wann immer dies nötig war. Weitere Schritte zur Nutzung von Synergien sind vorgesehen. So plant das Büro in Juba zu Zeit ein neues «Schweizer Büro». Damit könnten Kosten durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur minimiert werden. So muss nicht jede Behörde über ein eigenes Sekretariat, eigene Funker, eigene Fahrzeuge etc. verfügen.

Das VBS war mit seinem Engagement im Südsudan in dieser Form zum ersten Mal im Bereich SSR in einem fremden Land nach einem Konflikt beteiligt. Der Einsatz war durch die enge Zusammenarbeit mit den anderen Bundesbehörden ermöglicht worden. Dabei konnten interdepartementale Hürden überwunden werden, die bis dahin noch nie überschritten worden waren. Der Schlüssel dazu waren lange intra- und interdepartementale Konsultationen, der Wille, an einem gegenseitigen Lernprozess teilzunehmen, und die Führung des Bundesrats auf diesem Weg.

Südsudan, Nuba-Berge: «Councils of Traditional Leaders»

Im Südsudan und den Nuba-Bergen entwickelte die PA IV ein «*Councils of Traditional Leaders*»-Projekt.²⁸ Dieses zielt darauf ab, die Entstehung von Foren für Stammesvertreter zu fördern, in welchen Spannungen zwischen den verschiedenen Stämmen abgebaut werden können. Konflikte zwischen den Stammesgruppen innerhalb des Südens hatten während des Krieges zu Zehntausenden von Toten geführt. Man befürchtete, dass diese latenten Spannungen wieder aufbrechen könnten, wenn sie nicht durch konstruktive Konfliktmanagement-Systeme kanalisiert würden.

Das Anfang 2000 lancierte Friedensförderungsprojekt beabsichtigt, im Südsudan den Aufbau von Gouvernanzstrukturen zu fördern, um

28 Siehe die Website des Projekts: <http://www.houseofnationalities.org>.

auf den Fall eines Friedensschlusses mit dem Norden vorbereitet zu sein. Ohne solche Gouvernanzstrukturen innerhalb des Südens wäre es für die Eliten im Süden oder Norden ein leichtes, zu teilen und zu herrschen, indem sie die latenten Spannungen zwischen den Stämmen innerhalb des Südens ausnutzen. Zudem erscheint der Einbezug traditioneller Strukturen und deren Weiterentwicklung im Kontext von fragilen Staaten vielversprechender, als das Überstülpen von fremdartigen Modellen westlicher Institutionen.²⁹ Die Interimsverfassung von Südsudan von 2005 verweist denn auch auf die Rolle von traditionellen Stammesvertretern in der Regierungsführung in Südsudan, welche im kürzlich verabschiedeten *Local Government Act* genauer definiert wurde. Die Legislativersammlungen aller 10 Staaten in Südsudan haben nun die Aufgabe, den genauen Beitrag von Stammesvertretern auf ihrem Gebiet abzustecken.

Das Projekt der PA IV ist inhärent politisch, basiert auf einem *multi-track*-Ansatz und ist langfristig angelegt. Weil es sich nicht direkt mit bewaffneten Konflikten beschäftigt, könnte daraus auch ein langfristiges Gouvernanz-Projekt in Zusammenarbeit mit der Deza entstehen, ganz im Sinne der «Continuum-Logik» (Humanitäre Hilfe – Friedensförderung – Wiederaufbau – Entwicklung). Obwohl sie mithalf, das Stammesvertreter-Projekt vorzubereiten, übernahm die Deza das Projekt schlussendlich nicht selber. Dafür gab es zwei Gründe: Erstens beurteilte sie das Projekt damals als politisch heikel und befand, dass es zu stark auf die kulturelle Rehabilitation abzielte, anstatt die lokale Regierungskompetenz zu stärken. Und zweitens – und dieser Punkt dürfte ausschlaggebend gewesen sein – war der Sudan nicht Teil eines Deza-Sonderprogramms. Aus diesem Grund war es schwierig, im Sudan für Entwicklungszwecke vorgesehene Gelder zu verwenden. Angesichts der Konzentrations-Doktrin, die darauf abzielt, die Anzahl der Länder zu reduzieren, in welchen sich die Deza engagiert, ist es unwahrscheinlich, dass sich dies in absehbarer Zeit ändert. Im Augenblick ist es der Deza/HH auch nicht möglich, die dafür erforderlichen Mittel im Rahmen solcher Gouvernanz-Programme über so lange Zeit binden. Darüber hinaus sind Programme zu Gouvernanz und zur Rechtsstaatlichkeit –

29 Bucher, Joseph. *A Holistic Approach for Promoting the Rule of Law*. Human Rights and Human Welfare Working Paper Nr. 49. Denver: University of Denver, 2008.

obwohl der Wiederaufbau grundsätzlich auch solche Aktivitäten einschliesst – nicht Teil ihres Kernauftrags. Auch fehlen die qualifizierten Mitarbeiter für solche Aufgaben.

Aus der Sicht des «*Whole of Government*»-Ansatzes wurde hier eine Gelegenheit verpasst, ein friedensförderndes Engagement nach dem Friedensabkommen auszuweiten und potenzielle Synergien zu nutzen. Der längerfristig angelegte Entwicklungsansatz der Deza hätte den politischeren, auf einen kürzeren Zeithorizont ausgerichteten Zugang der PA IV optimal ergänzen können. Die PA IV beabsichtigt, dieses Projekt fortzusetzen, muss es aber den veränderten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Südsudan anpassen. Insbesondere geht es darum, die Koordination zwischen der Südsudanesischen Regierung und den «*Councils of Traditional Leaders*» zu fördern und deren Rolle in der entstehenden politischen Architektur des Südsudans zu etablieren. Die wichtigste Herausforderung besteht darin, die Autonomie und Aufsichtsfunktion der Stammesgremien trotz ihrer Integration in das politische System des Südsudans zu bewahren.

Der LRA-Uganda-Prozess

Aufgrund der Beteiligung der Schweiz an den Verhandlungen zum CPA bat Riek Machar, der Vizepräsident der Südsudanesischen Regierung, das EDA um Unterstützung bei der Mediation des Friedensprozesses zwischen der LRA und der Regierung von Uganda.³⁰ Konkret wurde das EDA gebeten, erstens die Mediationsbemühungen mit einem Prozessschema zu unterstützen, zweitens den Kontakt mit der Demokratischen Republik Kongo aufrechtzuerhalten, um die regionale Unterstützung für Friedensverhandlungen zu fördern, und drittens den Kontakt mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zu fördern. Dabei sollte einerseits der IStGH über den Verhandlungsprozess auf dem Laufenden gehalten, andererseits aber auch Riek Machar über den IStGH informiert werden. Hintergrund war, dass beim IStGH gegen

30 Lanz, David. Northern Uganda, Juba Talks. In: Åberg, Annika/Laederach, Sabina/Lanz, David/Litscher, Jonathan/Mason, Simon/Sguaitamatti, Damiano (Hrsg.) *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes*. Zurich, Bern: CSS, swisspeace. Oktober 2008. Vgl. http://www.css.ethz.ch/Mediation_in_Africa_full.pdf.

fünf LRA-Anführer Anklagen vorlagen. In diesem Kontext stellte sich für die Schweiz die Frage, ob die Anklage des IStGH gegen die fünf LRA-Vertreter – von denen im Dezember 2008 allerdings nur noch drei am Leben waren – ein Problem für die Mitarbeit der Schweiz am Mediationsprozess darstellte. Dies führte innerhalb des EDA zu zahlreichen Konsultationen zwischen der PA IV, der PA II und der Direktion für Völkerrecht (DV). Juristisch war die Situation rasch klar: Die Schweiz konnte sich nicht an einem Prozess beteiligen, bei welchem den LRA-Führern eine Amnestie für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord gewährt würde. Sollte während der Gespräche über diese Punkte verhandelt werden, würde die Schweiz sich aus dem Prozess zurückziehen müssen.

Weniger eindeutig war zu diesem Zeitpunkt jedoch die Frage, in welchem Umfang Gespräche mit vom IStGH angeklagten Personen erlaubt waren. Von Menschenrechtsaktivisten wurde Druck ausgeübt, jeglichen Kontakt mit solchen Personen zu vermeiden, weil diese sonst den Anschein von Legitimation erhalten könnten und damit die Dringlichkeit ihrer Festnahme und Vorführung am Gericht in Den Haag abgeschwächt würde. Im Gegenzug wurde argumentiert, dass es nicht möglich sei, diese Personen einfach festzunehmen.³¹ Aus dieser Perspektive überwogen daher die möglichen Vorteile für die breitere Bevölkerung im Norden Ugandas gegenüber dem Risiko von Gesprächen mit potentiellen Kriegsverbrechern. Die Schweiz wollte jedoch nicht als einziges westliches Land in die Verhandlungen mit der LRA involviert sein. Deshalb wurde auch Österreich für eine Teilnahme gewonnen. Später steuerte Dänemark einen Experten für SSR bei. Schliesslich nahmen auch die USA, Norwegen, Schweden, die EU und die Vereinten Nationen an den Gesprächen teil. Grünes Licht für das Engagement der Schweiz erteilte Bundesrätin Micheline Calmy-Rey – ein Beispiel für Führung auf höchster Ebene in einer politisch heiklen Angelegenheit. Die Schweiz übernahm bei dieser Angelegenheit eine Vorreiterrolle. Die Richtigkeit dieses Entscheids wurde durch den späteren Verlauf bestätigt, auch wenn der Friedensprozess nur teilweise zur Beendigung des Konflikts in Uganda beitrug.

31 Leutwyler, Christina. EDA-Berater traf mutmasslichen Kriegsverbrecher. In: *Tages-Anzeiger*, 12. September 2008. Abrufbar auf www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/story/18579611.

Die wichtigste Frage, die im Zusammenhang mit diesem Engagement innerhalb des EDA geklärt werden musste, war weniger eine juristische, sondern eine politische: Was waren die möglichen politischen Konsequenzen, wenn die Schweiz, welche den IStGH vehement befürwortete, einen Friedensprozess unterstützte, an welchem sich Akteure beteiligten, welche vom IStGH angeklagt waren? Anfangs gab es in dieser Angelegenheit zahlreiche Differenzen zwischen den verschiedenen Behörden (PA II, DV und PA IV). In Gesprächen zwischen dem EDA und dem IStGH konnte die Situation dahingehend geklärt werden, dass der IStGH keine ausdrücklichen Bedenken gegen den Friedensprozess hatte, wenn die angeklagten Anführer der LRA dadurch nicht ihrer strafrechtlichen Verantwortung entzogen würden.

Auch wenn die LRA das Abschlussdokument schliesslich nie unterzeichnete und anschliessend in der DR Kongo, im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik Gewalt gegen Zivilisten ausübte, wird doch allgemein anerkannt, dass die humanitäre Lage von einigen hunderttausend Menschen im Norden Ugandas durch die Gespräche verbessert werden konnte. Die Verwendung der «Komplementaritätsklausel»³² im (nicht unterzeichneten) Friedensabkommen wird auch als Modell für den Umgang mit Fragen des Friedens und der Gerechtigkeit in zukünftigen Friedensgesprächen erachtet.

Mit Blick auf den «*Whole of Government*»-Ansatz lässt sich konstatieren, dass die Kommunikation und die Absprache zwischen den involvierten rechtlichen, politischen, humanitären und multilateralen Abteilungen angemessen waren, um eine einheitliche politische Linie zu gewährleisten. Die Abklärungen zwischen dem IStGH und dem EDA waren dabei unabdingbar, um auf die Bedenken eingehen zu können. Rückblickend waren einige Mitarbeiter dieser Behörden der Ansicht, dass man solche Grundsatzdiskussionen über den IStGH und seine Verbindung mit Friedensprozessen besser bereits im Vorfeld geführt hätte, da man dann besser vorbereitet gewesen wäre und im konkreten Fall schneller und entschlossener hätte handeln können. Dennoch kann dieses Engagement positiv beurteilt werden, da die Schweiz dadurch die

32 Die Komplementaritätsklausel im Römer Statut des IStGH bestimmt, dass der IStGH nur dann für die Strafverfolgung zuständig sein kann, wenn nationale Gerichte nicht in der Lage oder nicht Willens sind, diese Aufgabe zu übernehmen.

Vereinbarkeit von Vermittlungsengagements in Friedenverhandlungen und der Unterstützung des IstGH aufzeigen konnte.

4 SCHLUSS

Gesamthaft betrachtet ist das Engagement der Schweizer Regierung im Sudan kein Musterbeispiel für die Umsetzung eines «*Whole of Government*»-Ansatzes. Die schweizerischen Aktivitäten erscheinen oft bruchstückhaft und ihre strategische Ausrichtung bleibt bisweilen unklar. Das hat auch damit zu tun, dass der «*Whole of Government*»-Ansatz den Abteilungen gar nicht als Richtlinie vorgegeben worden war, sondern diese ursprünglich ihre eigenen Strategien verfolgten. Dennoch setzt die Schweiz mittlerweile verschiedene Elemente eines ganzheitlichen Ansatzes um. Positiv sind insbesondere die häufigen Konsultation und der konsequente Informationsaustausch zwischen den verschiedenen im Sudan engagierten Verwaltungsabteilungen. Hierfür werden in Bern regelmässig interdepartementale Koordinationssitzungen einberufen, die von den Interviewpartnern positiv bewertet wurden.

Im Sudan wurde durch die Konsolidierung der Schweizer Präsenz in der Schweizer Botschaft in Khartum sowie dem Deza Büro in Juba ein Umfeld geschaffen, das ebenfalls einen abteilungsübergreifenden Dialog fördert. Ebenso positiv ist das Bestehen eines Konsenses in Bezug auf Ziel und Zweck des Engagements in Sudan. Gemäss einheitlicher Ansicht der involvierten Stellen geht es dabei um einen Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung und zur Linderung der Not der betroffenen Zivilbevölkerung in Sudan. Dabei wird die Notwendigkeit einer breiten Palette von Interventionsmöglichkeiten und Instrumenten gemeinhin anerkannt. Aus diesem Grund gab es auch keine grundsätzlichen Widerstände gegen den Einbezug unterschiedlicher Stellen aus verschiedenen Departementen in die Aktivitäten der Schweiz.

Die wichtigsten Hürden für eine weiterreichende Umsetzung des «*Whole of Government*»-Ansatzes sind die grosse Autonomie der Departemente und die beschränkte strategische Führung durch den Bundesrat. Die Zuständigkeiten waren in der Vergangenheit oft unklar. Uneinigkeiten zwischen gleichberechtigten Abteilungen erzeugten Blockaden,

weil Entscheidungen auf höherer Hierarchiestufe auf sich warten liessen oder ganz ausblieben. Problematisch ist ebenfalls, dass keine Abteilung ein klares Mandat für Friedenskonsolidierungsaktivitäten nach der Unterzeichnung eines Friedensvertrags besitzt und über entsprechende Finanzmittel verfügt. Auf der einen Seite ist die PA IV für die Friedensförderung zuständig, doch besitzt sie nicht die finanziellen Ressourcen, um sich längerfristig substantiell an Friedenskonsolidierungsprozessen zu beteiligen. Auf der anderen Seite würde die Deza über die notwendigen Mittel verfügen, doch die Friedenskonsolidierung nach einem Friedensabkommen ist für sie kein Kernthema. Zudem schränkt die «Konzentrationsdoktrin» ihre Flexibilität ein. Diese Doktrin will die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe durch die Schaffung von geographischen Schwerpunkten erhöhen. Im Gegenzug ist es schwierig, rasch die erforderlichen substantiellen Mittel zur Stabilisierung einer Postkonfliktsituation zur Verfügung zu stellen, wenn ein Land nicht zu den geographischen Schwerpunkten zählt. Auch die Sonderprogramme der Deza bieten erst wenige Möglichkeiten für friedensfördernde Programme. Die Konzentrations-Doktrin der Deza sollte daher mit Blick auf den Umgang mit Staaten nach Konflikten neu evaluiert werden. Nachteilig auf die Implementation eines ganzheitlichen Ansatzes wirkt sich ebenfalls die Tatsache aus, dass die Schweiz in Bezug auf ihre Aktivitäten in Sudan noch keine einheitliche Strategie formuliert hat. Damit bleibt unklar, was die Schweiz genau zu erreichen versucht und welche Prioritäten sie setzt. «Strategie» bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur eine Übereinkunft über die allgemeinen Absichten – hier besteht ein gewisser Konsens –, sondern das Festlegen realistischer und präziser Ziele und Prioritäten.

Koordination erfolgt in der Schweiz durch die Einbindung verschiedener Abteilungen und Departemente in einem losen Netzwerk mit wenigen Hierarchiestufen. Zwar gibt es Beispiele hierarchischer Koordination, etwa die Entscheidung der EDA-Departementschefin Micheline Calmy-Rey, einen Mediationsexperten in die nordugandischen Friedensverhandlungen zu entsenden oder der Bundesratsbeschluss betreffend Sicherheitssektorreform in Südsudan. Diese Vorgehensweise ist aber selten und geschieht eher reaktiv als vorausschauend. Das Beispiel der Schweizer Sudan-Politik zeigt, dass Informationsaustausch und

Netzwerkkoordination ihre Grenzen haben. Trotz des guten Willens und der positiven Initiativen gelingt es der Schweiz noch nicht, im Sudan eine echte wirkungssteigernde Kooperation im Sinne einer strategischen Zusammenarbeit zu erreichen. Eine Effizienzsteigerung bei den Entscheidungsabläufen und eine Optimierung der strategischen Führung könnten wohl nur durch eine Einführung hierarchischer Elemente bei der Koordination des schweizerischen Engagements erreicht werden.

Aus dieser Analyse ergeben sich vier konkrete Empfehlungen für Massnahmen, welche die Kohärenz und die Wirkung des Engagements der Schweiz in Sudan verbessern könnten. Erstens benötigt die Schweiz eine auf höchster Ebene verabschiedete Sudan-Strategie. Um effektiv zu sein, sollte diese in erster Linie von den Bedürfnissen, Herausforderungen und Entwicklungen im Sudan und nicht von innenpolitischen Überlegungen (z.B. Lobbyarbeit im Parlament, Medienwirksamkeit) bestimmt werden. Zudem sollte sie auf die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft abgestimmt sein und nicht um jeden Preis eine schweizerische «Nischenstrategie» anstreben. Die Situation im Sudan ist überaus komplex und die internationalen Akteure sind in einem sich stetig verändernden Umfeld immer wieder mit schwierigen Zielkonflikten konfrontiert. Dennoch gibt es Grundsatzfragen, die im Rahmen einer schweizerischen Länderstrategie für den Sudan geklärt werden sollten, um eine gewisse Kohärenz und Beständigkeit zu erreichen: Fokussiert die Schweiz ihre friedenspolitischen Aktivitäten auf den Nord-Süd Prozess oder auf Darfur? Welche Art von Beziehung pflegt die Schweiz mit der sudanesischen Regierung in Khartum (dessen Präsident Omar al-Bashir unterdessen vom IStGH angeklagt wurde)? Wie positioniert sich die Schweiz in Bezug auf die kommenden Wahlen und das Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan?

Zweitens sollte die Schweiz die Koordinationsrolle und die Entscheidungskompetenzen eines «Sondergesandten» oder «Sonderbeauftragten» für den Sudan stärken. Eine derartige Position wurde erstmals im Jahr 2001 in der Form des Sonderbotschafters für Konfliktbearbeitung geschaffen (heute: Sonderbeauftragter für Sudan und das Horn von Afrika). Allerdings müsste der Sondergesandte über ein klareres Mandat des Bundesrats und über die Kompetenzen verfügen, die Aktivitäten der verschiedenen Departemente und Abteilungen zu koordinieren.

Dazu wäre eine unabhängige Stellung des Sondergesandten innerhalb der Verwaltung ebenso wie der direkte Kontakt zum Staatssekretär des EDA nötig, um so Zugang zum Bundesrat zu haben und die strategischen Prioritäten umsetzen zu können. Der Sondergesandte wäre weiterhin auf eine enge Zusammenarbeit mit den verschiedenen Abteilungen angewiesen, um die existierende thematische und geographische Expertise optimal zu nutzen. Das Sondergesandten-Modell wird von der Uno (*Special Representative of the Secretary-General*) und verschiedenen Staaten, z.B. den USA, bereits erfolgreich umgesetzt.

Drittens sollte die Schweiz die Gründung von departements- und abteilungsübergreifenden Geldpools in Betracht ziehen. Solche Geldpools gelten gemeinhin als wirksames Mittel, um die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren zu fördern. Sie können zur Finanzierung grösserer Projekte benutzt werden, z.B. in Bezug auf Wahlen, Dezentralisierung oder Sicherheitssektorreform, für welche die einzelnen Abteilungen nicht genügend Mittel zur Verfügung haben. Die Planung, Ausführung und Evaluation solcher Projekte müsste von den beteiligten Abteilungen gemeinsam durchgeführt werden. Dies würde nicht nur ihre operationelle Zusammenarbeit stärken, sondern auch zur Entstehung einer Gesamtsicht beitragen, welche den strategischen Prioritäten der Schweiz im Sudan vermehrt Rechnung trägt.

Viertens sollte sich die Schweiz schliesslich bemühen, die oben beschriebene Friedenskonsolidierungslücke zu schliessen. Vor allem in der Deza besteht diesbezüglich Potenzial. Die Phase nach dem Abschluss eines Friedensvertrags erfordert spezifische Interventionen. Dafür sollten bedeutende Mittel zur Verfügung stehen, die rasch und flexibel eingesetzt werden können. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung eines Deza-Sonderprogramms, welches spezifisch auf Konfliktprävention oder Friedenskonsolidierung fokussiert ist. Besonders wichtig wäre ein Engagement der Eidgenossenschaft in der Phase nach einem Friedensvertrag, wenn die Schweiz bereits im Vermittlungsprozess mitgewirkt hat. So könnten unbefriedigende Situationen wie im Sudan, wo die Schweiz trotz ihres zentralen Beitrags in den Nord-Süd Friedensverhandlungen bei der Implementierung des CPA ab 2005 nur eine untergeordnete Rolle spielte, künftig verhindert werden.

Auf die im Titel gestellte Frage «Mehrwert oder Leerlauf» gibt es keine eindeutige Antwort. Eine Verbesserung der Koordination und die Gewährleistung der Kohärenz des Vorgehens unter den beteiligten Akteuren im Sinne eines «*Whole of Government*»-Ansatzes in Post-Konfliktkontexten ist nicht ohne bürokratischen Mehraufwand möglich, wie die Politik der Schweiz im Sudan veranschaulicht. Die bisherigen Bemühungen scheinen lohnenswert, allerdings braucht es jetzt eine klarere Führung auf höchster Ebene sowie Anreize und Strukturen in den einzelnen Einheiten, die eine Koordination und Arbeitsteilung fördern. Drei Aspekte müssen bei einer Weiterentwicklung des «*Whole of Government*»-Ansatzes besonders berücksichtigt werden: Erstens kann dieser Prozess Konflikte um Ressourcen und Budgets verursachen, da durch das Setzen von Prioritäten auch Projekte und Stellen abgebaut werden. Solche Konflikte müssen antizipiert werden, da sonst die Beteiligten angestrebte Veränderungen möglicherweise blockieren. Zweitens sollte anerkannt werden, dass die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes ein langsamer Prozess ist. Die notwendigen institutionellen Veränderungen können nicht von einem Tag auf den anderen durchgeführt werden. Drittens muss vermieden werden, dass die Entwicklung und Ausführung einer Länder- oder Regionalstrategie durch den Abzug von Schlüsselakteuren aufgrund des Rotationsprinzips behindert wird. Neben diesen operativen Herausforderungen ist es zudem unabdingbar, innerhalb der Regierung und der Bevölkerung die Diskussion über generelle Fragen in Bezug auf Legitimität und Strategie externer Interventionen zu fördern. Dabei geht es auch um die Verbreitung der Erkenntnis, dass Interventionen zur Friedenskonsolidierung letztlich politischer Natur sind und sie vor Ort auch so aufgefasst werden.

Zur verbesserten Umsetzung eines «*Whole of Government*»-Ansatzes bleibt somit noch einiges zu tun. In gewissem Sinne ist der umfassende Ansatz der Schweizer Politik im Sudan allerdings bereits heute eine Tatsache: Die sudanesischen Partner nehmen die Repräsentanten der verschiedenen Bundesstellen nämlich bereits jetzt alle als Vertreter der Schweiz wahr, ungeachtet ob sie es mit Fachpersonen aus der Entwicklungszusammenarbeit, der Diplomatie, der Mediation oder dem Sicherheitssektor zu tun haben. Die Handlungen der einen beeinflussen

das Ansehen der anderen. Die Herausforderung besteht jetzt darin, die Realität dieser Wahrnehmung weiter anzunähern.