

# WHOLE OF GOVERNMENT: ZWISCHEN INTEGRATION UND ABGRENZUNG

Angesichts sektorübergreifender Herausforderungen ist der Bedarf an Koordination in der Aussenpolitik gewachsen. Der «*Whole of Government*»-Ansatz (WGA) bietet Möglichkeiten zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen Verwaltungseinheiten eines Staates. Er soll die Wirksamkeit und die Kohärenz von Regierungsaktivitäten erhöhen. Solche Koordinationsbemühungen sind zeit- und ressourcenintensiv und drängen die inhaltlichen Ziele manchmal in den Hintergrund. Sinnvoll ist eine differenzierte Anwendung des WGA.



Die ressortübergreifende Koordination von Regierungsaktivitäten ist eine grosse Herausforderung: Britische Truppen in Helmand, Afghanistan, Juli 2011. Reuters / Shamil Zhumatov

Ein «*Whole of Government*»-Ansatz (WGA) zielt darauf ab, die Kohärenz und die Wirksamkeit der Regierungsaktivitäten eines Staates durch vertiefte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten zu verbessern. Verschiedene Departemente besitzen unterschiedliche Instrumente für die Umsetzung ihrer Aufgaben. Diese Mittel sollen gezielt zusammengeführt werden, um komplexe Aufgaben, welche die Grenzen zwischen Aussen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik überschreiten, nachhaltig zu bewältigen. Indem verschiedene Akteure ihr Wissen austauschen und ihre Kapazitäten zusammenlegen, sollen Effektivität und Effizienz gesteigert werden.

In den letzten Jahren haben WGAs und verwandte Formen der institutionellen Zusammenarbeit breite Anwendung gefunden. Besonders beim Krisenmanage-

ment und in der Friedensförderung haben verschiedene Staaten und internationale Organisationen – wie Grossbritannien, die USA, Kanada, die Europäische Union oder die Vereinten Nationen (UNO) – mit Koordinationsmechanismen und integrierten Strategien experimentiert. Verschiedene westliche Regierungen haben vertiefte Erfahrungen mit WGAs gesammelt, z.B. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit unter Schirmherrschaft der OECD oder durch enge zivil-militärische Zusammenarbeit im Rahmen der NATO-Operation in Afghanistan. Dies weckte hohe Erwartungen an den Mehrwert des WGA.

Die Umsetzung des Konzepts in die Praxis hat aber auch die mit einem solchen Ansatz verbundenen Kosten und Risiken aufgezeigt. Organisationsübergreifende Zusammenarbeit ist oft aufwändig und

zeitintensiv. Unterschiedliche Weltanschauungen und Arbeitskulturen prallen aufeinander. Eine erhöhte Koordination bedeutet für einzelne Akteure meist auch einen Autonomieverlust. Dies kann bürokratische Revierkämpfe auslösen. Auch hinsichtlich der Vereinbarkeit von Interessen und Zielsetzungen der betroffenen Verwaltungseinheiten und der jeweiligen Aussenwahrnehmung können Bedenken auftreten.

Regierungen und Organisationen stehen vor der Herausforderung, das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines WGA zu optimieren. Wann lohnt sich der Mehraufwand von ressortübergreifenden Prozessen? Wie können diese gefördert werden? Bedeutet «*Whole of Government*», dass verschiedene Regierungsstellen überall gleichzeitig involviert sind und alle Ziele gemeinsam umgesetzt werden? Oder sollten gewisse Themenfelder ausgeklammert werden, um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten? Die Erfahrungen von Pionieren wie Grossbritannien zeigen, dass WGAs neben Chancen auch Risiken bergen. Vor diesem Hintergrund scheint eine differenzierte Anwendung des Konzepts sinnvoller als die Auferlegung eines Einheitsmodells.

## Antwort auf erweiterten Sicherheitsbegriff

Die Forderung nach mehr Koordination im internationalen Krisenmanagement und in der Friedensförderung ist in den letzten zwei Jahrzehnten lauter geworden. Dies war vor allem die Folge der Entstehung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs. Das staatsbezogene Sicherheitsverständnis wurde durch das Konzept der Menschlichen Sicherheit ergänzt. Dies erforderte eine grössere Vernetzung zwischen den

Aktivitäten von Militär, Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärem Engagement. Besonders in fragilen Staaten, in denen wiederkehrende Gewalt und mangelnde Rechtsstaatlichkeit den Fortschritt hemmen und die Menschliche Sicherheit bedrohen, überlagern sich verschiedene Einsatzfelder zunehmend.

In vielen Konflikt- und Postkonfliktsituationen wie z.B. in der Demokratischen Republik Kongo oder im Südsudan sind staatliche Entwicklungsorganisationen, UNO-Blauhelme oder andere Militärangehörige, politische Gesandte, humanitäre Helfer, Nichtregierungs- und Wohltätigkeitsorganisationen gleichzeitig im Einsatz. Die wachsende Anzahl von Akteuren erfordert eine erhöhte Koordination. Es soll verhindert werden, dass sich Aktivitäten duplizieren oder gegenseitig unterlaufen. Zudem hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass auch vermeintlich apolitische Aktivitäten wie technische oder humanitäre Hilfe unbeabsichtigte politische Konsequenzen haben können. Angesichts der Herausforderungen und Risiken, die sich aus der Multiplikation von Akteuren und deren Einfluss auf die Geschehnisse am Einsatzort ergeben, sind die Ansprüche an eine integrierte, kohärente Vorgehensweise gestiegen.

Der WGA fördert das Verständnis von komplexen Sachverhalten, indem er Fachleute verschiedener Verwaltungseinheiten zusammenbringt. Dadurch soll die Nachhaltigkeit von Programmen verbessert und ihre Glaubwürdigkeit bei den Empfängern gesteigert werden. So können beispielsweise humanitäre und sicherheitsbezogene Sofortmassnahmen von Anfang an auf längerfristige politische und soziale Reformbemühungen abgestimmt werden. Zudem ermöglicht der WGA Kosteneinsparungen durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und verspricht eine verbesserte Wirksamkeit durch die Kombination verschiedener Instrumente. Treibende Kräfte hinter der Entwicklung eines WGA sind somit neben verwaltungsinternen Akteuren, die mit knappen Ressourcen eine maximale Handlungsfähigkeit anstreben, auch Parlamentarier, die Steuergelder möglichst effizient einsetzen wollen.

Es existiert kein international akzeptiertes Standardmodell für WGAs. Auch nach einer einheitlichen Definition von solchen integrierten Ansätzen sucht man vergeblich. Grundsätzlich zielen WGAs auf eine verbesserte Koordination innerhalb einer bestimmten Regierung ab. Darüber hinaus streben

Staaten bisweilen jedoch auch die Koordination mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen an, da eine kohärente Gesamtstrategie auf Regierungsebene oft als notwendig, aber nicht ausreichend angesehen wird. Dies wird in der Regel als «*Whole of System*»-Ansatz bezeichnet.

### Beispiel Grossbritannien

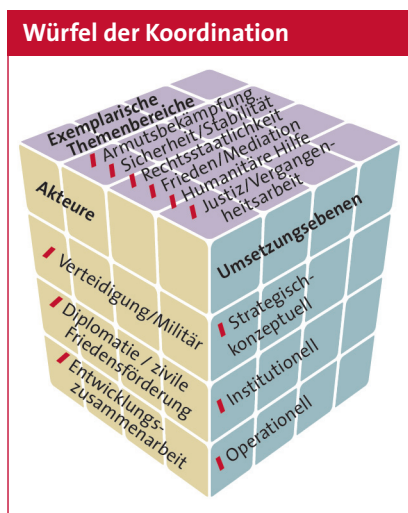
Grossbritannien gehört zu den Pionieren bei der Umsetzung eines WGA. Die britische Beteiligung am Irakkrieg sowie der langjährige Afghanistan-Einsatz stellten die Beziehungen zwischen dem Verteidigungsministerium (*Ministry of Defence / MOD*), dem Aussenministerium (*Foreign & Commonwealth Office / FCO*) und dem Departement für Entwicklungszusammenarbeit (*Department for International Development / DFID*) auf eine harte Probe. Gleichzeitig waren die Kriege ein treibender Faktor für die Intensivierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Diese war für die Entstehung des britischen WGA zentral. Verschiedene innovative Koordinationsmechanismen entstanden durch die praktische Zusammenarbeit in gemeinsamen Einsätzen (*bottom up*). Aber auch die Verankerung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf höchster Entscheidungsebene (*top down*) war entscheidend. Am Beispiel Grossbritanniens lassen sich drei Ebenen für die Konsolidierung eines WGA unterscheiden: Konzeptualisierung, institutionelle Verankerung und operationelle Umsetzung.

Aus den britischen Erfahrungen in Afghanistan geht hervor, dass eine gemeinsame Problemanalyse unerlässlich ist. Alle Beteiligten müssen sich über die Art der Aufgabe und die Zielrichtung einig werden. Ein auf dieser Lageanalyse beruhendes gemeinsames Rahmenkonzept bildete die Grundlage für die detaillierten Umsetzungspläne innerhalb der einzelnen Departemente. Vor dem Hintergrund des Afghanistan-Einsatzes entstanden auch weitere strategische Koordinationsinstrumente, beispielsweise die Methode für eine umfassende Konfliktdiagnose und ein einheitliches Leitbild für zivile und militärische Aktivitäten im Süden Afghanistans (*Helmand Road Map*). Grossbritannien bemühte sich, auch in anderen Schwerpunktländern wie Somalia oder dem Sudan, also für hauptsächlich zivile Einsätze, ressortübergreifende Strategien zu implementieren.

Lange Zeit blieb eine vom britischen Militär im Jahr 2006 veröffentlichte Konzeptnote die einzige Doktrin für die ressortübergreifende Zusammenarbeit. Diese

Vorreiterrolle des Militärs rief bei anderen Regierungsstellen Skepsis hervor, da sie als Führungsanspruch wahrgenommen wurde. Erst 2011 wurde mit der *Building Stability Overseas Strategy* eine offizielle Gesamtstrategie präsentiert. Der breitgefächerte Begriff der «Stabilität» dient dabei als gemeinsamer Nenner für Grossbritanniens friedens-, entwicklungs- und sicherheitspolitisches Engagement. Vor dem Hintergrund des geplanten Truppenabzugs aus Afghanistan leitete die Strategie eine Schwerpunktverlagerung des WGA auf Einsätze ohne massive Militärpräsenz ein. Gemäss der Strategie sollen die Kooperationsbemühungen zudem vermehrt auf Konfliktprävention und Frühwarnung sowie auf vertiefte Partnerschaften mit regionalen und lokalen Akteuren ausgerichtet werden. Die Umsetzung der Strategie wurde ausdrücklich dem Triumvirat von Verteidigungs-, Aussen- und Entwicklungsminister anvertraut. Seit der Gründung des nationalen Sicherheitsrats im Mai 2010 verfügt das britische Regierungssystem auch über ein hochrangiges Forum für die notwendige ministerielle Zusammenarbeit.

Der formellen Annahme des WGA auf Ministerebene durch die Verabschiedung der Gesamtstrategie 2011 gingen zahlreiche institutionelle Anpassungen voraus. Bereits seit 2001 besteht eine gemeinsame Budgetstelle von MOD, FCO und DFID für die Finanzierung von Konfliktprävention, Peacekeeping und Stabilisierungsaufgaben. Besonders die gemeinsame Entscheidungsfindung für die Finanzierung von Projekten durch diesen *Conflict Pool* wirkt sich dabei positiv auf die Zusammenarbeit zwischen den drei Ministerien aus. Da das Gremium mit der Budgetverantwortung eine exekutive Kompetenz erhielt, konnte der Vorwurf, es würde bloss ein weiterer Debattierklub geschaffen, entkräftet werden. 2004 wurde mit der *Stabilisation Unit* (SU, ursprünglich *Post-Conflict Reconstruction Unit*) eine weitere Einheit geschaffen, die von den drei Ministerien gemeinsam verwaltet wird. Diese entwickelte sich nach einigen Anlaufschwierigkeiten zum regierungsweiten Kompetenzzentrum für die Stabilisierung fragiler Staaten. Sie übernahm zudem einen Grossteil der Transaktionskosten für die gemeinsame Analyse und Planung. Die SU ist politisch jedoch zu schwach, um eine Führungsrolle bei der Koordination zwischen den drei Ministerien zu beanspruchen. Ihr institutionelles Überleben sichert sie sich, indem sie Dienstleistungsaufgaben übernimmt und versucht, verwaltungsintern einen Mehrwert zu generieren.



Auf operationeller Ebene förderten gemeinsame Übungen und Ausbildungsmodule das Verständnis zwischen Militärangehörigen und zivilen Experten. Zudem erhielt das britische *Provincial Reconstruction Team* in Afghanistan, in dessen Rahmen Militärangehörige und zivile Experten unter ziviler Leitung gemeinsam im Feld präsent waren, internationale Beachtung für seinen integrierten Ansatz. Auch ausserhalb des Afghanistankontexts sind die Aussenstellen von FCO und DFID mittlerweile in rund 30 Ländern entweder im gleichen Gebäude oder innerhalb der gleichen Anlage angesiedelt. Auch die bereits erwähnte SU übernahm wichtige Dienstleistungsfunktionen für die Umsetzung des WGA. Dazu gehört der Unterhalt einer Datenbank, die für Einsätze in Konfliktgebieten geeignete Fachleute unterschiedlichster Bereiche enthält.

### Anspruchsvolle Umsetzung

Die britischen Erfahrungen mit der Umsetzung eines WGA haben neben positiven Resultaten auch mögliche Schwierigkeiten aufgezeigt. Ein WGA basiert nicht bloss auf technischen oder administrativen Arrangements, sondern wirft grundsätzliche Fragen auf. Zentrale Herausforderungen bilden der Umgang mit Zielkonflikten und Mentalitätsunterschieden. Zudem können Rivalitäten zwischen Regierungsstellen politische und bürokratische Probleme hervorrufen. Schliesslich ist auch mit praktischen Hindernissen und Transaktionskosten zu rechnen.

Ein WGA strebt übergeordnete Zielsetzungen an. Dies erfordert von den betroffenen Verwaltungseinheiten oft eine Anpassung der Prioritäten, was zu Zielkonflikten führen kann. Aufgrund von Mentalitätsunterschieden gehen verschiedene Organisationen eine gemeinsame Herausforderung zudem

oft mit unterschiedlichen Erwartungen an, beispielsweise hinsichtlich Zeithorizonten und Erfolgskriterien. Während sich einige Organisationen auf eine langfristige Präsenz in einem Einsatzgebiet ausrichten, operieren andere in einem Krisenmanagement-Modus mit kurzen Fristen. Die Elemente, die zu Mentalitätsunterschieden und Zielkonflikten führen, sind oft tief in den Leitbildern der jeweiligen Regierungsstellen verankert. Sie spiegeln sich in der Personalpolitik, in ungeschriebenen Verhaltensregeln und in strategischen Dokumenten wider, die eine Organisationskultur ausmachen.

Die Vor- und Nachteile der regierungsinternen Zusammenarbeit werden von verschiedenen Akteuren unterschiedlich gewertet. Kritische Stimmen finden sich beispielsweise in der humanitären Arbeit und der Konfliktmediation. Sie befürchten, dass die Integration in einen WGA in den Augen lokaler und internationaler Ansprechpartner den Verlust der Unparteilichkeit bedeuten könnte. Dieses Risiko erhöht sich, wenn ziviles und militärisches Personal sich im Feld aus Kostengründen Transportmittel, Anlagen und Sicherheitsvorkehrungen teilen. Für Befürworter des WGA, z.B. auf politischer Entscheidungsebene, steht dagegen die Verpflichtung aller Verwaltungseinheiten auf übergeordnete Ziele im Vordergrund. Aus ihrer Perspektive unterläuft die Abgrenzung seitens einzelner Departemente die Wirksamkeit einer Gesamtstrategie.

Die Herausforderungen auf der strategisch-konzeptuellen Ebene können am Beispiel der britischen Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht werden. Mit der Gründung des DFID 1997 wurde die Entwicklungshilfe als solidarisches Engagement sowohl institutionell als auch in der äusseren Wahrnehmung von der Interessenpolitik in Bereichen wie Wirtschaft, Politik und Sicherheit abgegrenzt. Das neue Ministerium machte die Armutsbekämpfung zur Priorität und fand darin sowohl seine interne *raison d'être* wie auch eine klare Kommunikationslinie gegen aussen. Das Engagement des DFID in Konfliktzonen (die nicht unbedingt zu den ärmsten Ländern zählten) wurde auf Führungsebene deshalb lange als Ablenkung vom eigentlichen Mandat wahrgenommen. Mitarbeitende sahen in konfliktrelevanten Themen- und Einsatzbereichen wenig Karrierepotenzial. Im Kontext des Afghanistan-Einsatzes erhöhte sich der institutionelle Druck auf das DFID, mehr mit dem Aussen- und Verteidigungsmi-

nisterium zusammenzuarbeiten. Besonders in Militärkreisen wurde dem DFID mangelnde Unterstützung von regierungsübergreifenden Prioritäten und ein «NGO-ähnliches» Verhalten vorgeworfen. Eine strategische Neuorientierung sowie ein Personalwechsel an der Spitze führten zu einem verstärkten Engagement des DFID in fragilen Staaten. Dieser Richtungswechsel trug massgeblich zum Abbau von Spannungen zwischen den Ministerien bei.

Die Umsetzung eines WGA löst auch Reflexe zur Verteidigung institutioneller Interessen aus. Verwaltungseinheiten, die normalerweise im Alleingang operieren, werden durch ressortübergreifende Strategien in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt. Engpässe beim Personal, knappe Ressourcen und gesetzliche Vorgaben zu deren Verwendung (z.B. OECD-Standards für die Deklaration von Entwicklungsgeldern) können den Handlungsspielraum einzelner Organisationen ebenfalls einschränken. Selten tragen deshalb alle Teilnehmer gleichermaßen zur Umsetzung einer Gesamtstrategie bei. Materielle oder auf internationalen Vorgaben beruhende Einschränkungen sind von aussen aber häufig nur schwer von bürokratischen Eigeninteressen zu unterscheiden. Solche Wahrnehmungsunterschiede können Misstrauen zwischen involvierten Verwaltungseinheiten schüren.

Im Feld treten bürokratische Interessen angesichts akuter Herausforderungen oft in den Hintergrund. Kooperation ist jedoch auch dort erfahrungsgemäss stark von individuellen Persönlichkeiten abhängig und lässt sich nur schwer institutionalisieren. So entstand in Afghanistan zwischen britischen Militärangehörigen und zivilen Experten unter schwierigen Bedingungen ein Zusammengehörigkeitsgefühl, das sich nur schwer in den bürokratischen Alltag in der Zentrale übertragen liess, wo institutionelle Rivalitäten eine grössere Rolle spielten.

Die Einführung ressortübergreifender Strukturen und Prozesse haben Transaktionskosten zur Folge. Inkompatible IT-Systeme und unterschiedliche Standards zur Klassifizierung von Informationen können die Kommunikation zwischen Verwaltungseinheiten behindern. Integrierte Strategien bedeuten einen personellen Mehraufwand, falls jedes Departement auf allen Entscheidungsstufen vertreten sein soll. Wenn solche Kosten nicht in die Budgets eingeplant werden, fehlen wichtige Anreize zur Kooperation. Die Umsetzung eines

WGA kann zudem mit Opportunitätskosten verbunden sein. Im schlimmsten Fall verschlingen die Bestrebungen zur Verbesserung der Koordination den Löwenanteil von Zeit und Ressourcen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die eigentlichen Ziele des WGA, d.h. die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Umsetzung konkreter Projekte, in den Hintergrund rücken.

### Differenzierte Anwendung

Idealerweise erbringt der WGA einen Mehrwert in der Form von grösserer Kohärenz, Legitimität und Nachhaltigkeit von Regierungsaktivitäten. In der Praxis bedeutet er für gewisse Teilnehmer jedoch auch Machtverluste und Einschränkungen. Grundsätzlich sind alle für «mehr Koordination» – koordiniert werden will jedoch niemand. Für dieses Dilemma gibt es keine Standardlösung. Es bietet sich daher an, den WGA differenziert anzuwenden. Die Intensität der Zusammenarbeit und der Grad der Koordination können dabei je nach Arbeitsweise, Themenbereich und Umsetzungsebene variieren.

Erstens eignen sich nicht alle Instrumente und Arbeitsmethoden, die sich in einzelnen Organisationen bewährt haben, automatisch für die ressortübergreifende Zusammenarbeit. Integrierte Strategien und Abläufe, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Teilnehmer basieren, verfehlen die ursprünglichen Ziele des WGA. Die Vereinheitlichung unterschiedlicher Arbeitsweisen erleichtert zwar die institutionelle Zusammenarbeit, indem sie Reibungsstellen beseitigt. Einheitslösungen laufen jedoch Gefahr, die Wirksamkeit von Regierungsaktivitäten zu mindern. Zu rigide Planungsvorgaben, Evaluationskriterien und Zeitrahmen tragen den unterschiedlichen Arbeitsweisen und Organisationskulturen innerhalb eines WGA zu wenig Rechnung.

Zweitens drängt sich ein WGA nicht für alle Themen in gleichem Masse auf. Aufwändige interne Konsultationen, die hohe Transaktionskosten beinhalten oder die Umsetzung verzögern, können die Wirksamkeit von Projekten verringern. Kohärenz zwischen Regierungsaktivitäten verlangt nicht zwingend nach einer gemeinsamen Strategie für jeden Anwendungsbereich. Auf der Basis von gemeinsamen Kriterien können Schwerpunktländer und -bereiche identifiziert werden, in denen die ressortübergreifende Zusammenarbeit kritisch ist, beispielsweise in der Sicherheitssektorreform.

Drittens erfordert der WGA nicht auf jeder Entscheidungsebene und in jeder Umsetzungsphase den gleichen Aufwand. Auf strategischer Ebene besteht grosser Bedarf nach Übereinstimmung. Finanzielle und administrative Anreize (wie gemeinsame Budgetpositionen) können dabei eine unterstützende Rolle spielen. Auch die ausdrückliche Anerkennung von ressortübergreifender Arbeit in Karrierebildern und Promotionskriterien kann dazu beitragen, dass die ressortübergreifende Zusammenarbeit gefördert wird. Auf der operativen Ebene dagegen führen mitunter verschiedene Wege zum gleichen Ziel. So sollte auch bei integrierten Planungsprozessen die Möglichkeit erwogen werden, eine einzelne (Leit-)Organisation mit der Federführung bei der Umsetzung zu betrauen.

Eine differenzierte Anwendung des WGA zielt nicht darauf ab, ein Einheitsmodell vorzuschreiben, sondern verschiedene Ansätze auf intelligente Art zu kombinieren. Dies kann auch die Abgrenzung einzelner Einsatzfelder bedeuten. Ein WGA soll ein breites Spektrum von *unterschiedlichen* Perspektiven und Instrumenten zusammenbringen, die kein einzelner Akteur allein besitzt. Dabei sind Reibungsflächen nicht nur unvermeidlich, sondern in einem gewissen Mass sogar wünschenswert, da sie Schwachstellen und Lücken aufzeigen.

### Die Schweiz und der WGA

Bei der Umsetzung eines WGA stellen sich der Schweiz trotz der Besonderheiten ihrer Aussenpolitik und ihres politischen Systems ähnliche Herausforderungen wie für andere Länder. Die zivil-militärische Zusammenarbeit, die in Staaten wie Grossbritannien und den USA aufgrund ihrer Militäroperationen ein zentrales Spannungsfeld darstellt, spielt in der Schweiz eher eine Nebenrolle. Im Vordergrund stehen einerseits das Verhältnis der Aussen- und Wirtschaftspolitik zum humanitären, entwicklungs- und friedenspolitischen Engagement der Schweiz, andererseits die Koordinationsbemühungen zwischen Entwicklungszusammenarbeit und ziviler Friedensförderung. Wie auf internationaler Ebene haben sich neben positiven Erfahrungen mit dem WGA auch Reibungsflächen abgezeichnet.

Der WGA hat sich bisher vor allem auf der Umsetzungsebene entwickelt. Beispiele sind die Koordination von Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik in Nepal (vgl. CSS Analyse Nr. 125 [☞](#)) oder die gemeinsame Logistik- und Sicherheitsplattform für Experten des Eidgenössischen

Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und Schweizer Militärangehörige im Südsudan. Die Schweizer Hauptakteure in fragilen Staaten – die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die zur Politischen Direktion gehörende Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) – gehören beide zum EDA. Die zivile Friedensförderung verfügt jedoch in personeller und finanzieller Hinsicht nicht über dieselben Kapazitäten wie die DEZA. Zudem arbeiten die beiden Organisationen mit unterschiedlichen Methoden, Instrumenten und Zeitrahmen.

In der Schweiz existiert kein übergreifendes Leitbild für den WGA. Gelegenheiten für die gemeinsame Prioritätensetzung und Klärung von Begriffen auf strategischer Ebene – beispielsweise in den Aussen- und Sicherheitspolitischen Berichten – wurden bisher wenig wahrgenommen. Die Interpretation und Umsetzung des «*Whole of Government*»-Konzepts ist deshalb mehrheitlich von Persönlichkeiten und Ad-hoc-Massnahmen abhängig. Kritische Spannungsfelder auf konzeptueller Ebene bleiben ungeklärt. Beispielsweise befürchten einige Akteure, die in der humanitären Arbeit, der Entwicklungspolitik oder dem Bereich der Mediation/Fazilitation aktiv sind, dass ihre Aktivitäten im Rahmen einer integrierten Strategie mit politischer und wirtschaftlicher Interessenpolitik vermischt werden könnten.

Als Kleinstaat kann die Schweiz von einem WGA profitieren und dank der Bündelung von Ressourcen und Expertise in einem Schwerpunktland die grösstmögliche Wirksamkeit erzielen. Dadurch gewinnt das Engagement der Schweiz im internationalen Vergleich an Sichtbarkeit und Einfluss. Zwischen den Verwaltungseinheiten besteht jedoch Bedarf für eine bessere Klärung der Grundsätze des WGA. Eine verstärkte Diskussion und Verankerung auf strategischer Ebene erscheint deshalb sinnvoll. Eine differenzierte Anwendung des WGA kann auch in der Schweiz dazu beitragen, Spannungsfelder zu entschärfen.

! Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

! Fachexpertin für diese Analyse:  
Andrea Baumann  
andrea.baumann@sipo.gess.ethz.ch

! Bezug und Mailingliste:  
www.css.ethz.ch/cssanalysen

! ISSN: 2296-0236