

DIE SCHWEIZ FÖRDERT DIE GOUVERNANZ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA

Was ist Gouvernanz?

Einbindung von Bauernvereinigungen und indigenen Organisationen in Bolivien bei politischen Entscheidungen auf lokaler Ebene; Stärkung der Regierungsstrukturen in Bangladesch, um Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sicherzustellen; Aufklärung der Bevölkerung Tunesiens über ihre Rechte und Pflichten durch Informationsmaterial, Schulungen und Radiosendungen; Aufbau von Märkten in den Gemeinden Benins.

Diese Beispiele veranschaulichen verschiedene Aspekte der Förderung von Demokratie und der Gouvernanz. Der Begriff Gouvernanz bezieht sich auf die Art und Weise, wie ein Staat organisiert ist, wie die öffentlichen Aufgaben wahrgenommen werden und wie die Macht ausgeübt und legitimiert wird. Es besteht heute Einigkeit darüber, dass Gouvernanz eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung und Stabilität eines Landes ist. Dabei wird von einem qualitativen Werte Verständnis ausgegangen, verkörpert in den Prinzipien der guten Regierungsführung. Das Ziel ist letztendlich die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Sicherheit für die Bevölkerung.

In verschiedenen Entwicklungsländern und ehemals konfliktbetroffenen Staaten hat sich die Gouvernanz in den letzten zehn Jahren verbessert. Verschiedentlich wurden Diktaturen durch demokratische Transitionsprozesse abgelöst. Dennoch leiden nach wie vor fast alle Transitionsländer unter enormen Gouvernanzproblemen und demokratischen Defiziten. Oft wird die Dezentralisierung nicht konsequent umgesetzt, bleibt die Macht in den Händen von sehr Wenigen liegen, sind die Parlamente nicht fähig, effizient zu arbeiten, hält die Korruption an und bleibt der Raum für Konsultationen und öffentliche Debatten umstritten.

Für die Schweiz ist die Förderung der Gouvernanz unerlässlich – zumal die gegenseitige Abhängigkeit unter den Staaten angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen (z.B. Klimawandel, Pandemien, Ernährungssicherheit, Wasser, Konflikte und Migrationsströme) ständig zunimmt und andererseits neue Mächte entstehen.

Unterstützung demokratischer Wahlen in Myanmar

Wahlen sind Schlüsselmomente politischer Transformationsprozesse und wichtig im Sinne der öffentlichen Rechenschaftslegung politischer Behörden. Unter Einhaltung gewisser Voraussetzungen können sie wesentlich zur Konsolidierung von Friedensprozessen beitragen und eine Möglichkeit bieten, auf friedlichem Wege divergierende Interessen ins politische System zu integrieren. Aus diesen Überlegungen und im Bewusstsein der bestehenden Risiken (Wahlmanipulation, politische Konfrontation, Gewaltkonflikte) hat sich die Schweiz dazu entschieden, die Parlamentswahlen vom November 2015 in Myanmar zu unterstützen. Zielsetzung war es, mit einem koordinierten, ganzheitlichen Auftritt einen Beitrag an die Durchführung transparenter und glaubwürdiger, inklusiver und friedlicher Wahlen zu leisten.

In Zusammenarbeit mit kompetenten Umsetzungspartnern (internationale und nationale Organisationen) hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA einerseits die Wahlkommission bei der Organisation und Durchführung der Wahlen gemäss internationalen Standards unterstützt. Andererseits hat sie Kampagnen zivilgesellschaftlicher Organisationen ermöglicht, welche die Sensibilisierung, Information, Registrierung und Wahlbeteiligung der Bevölkerung erleichtert haben, insbesondere auch diejenige von Frauen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Medien wurden darin unterstützt, die Bevölkerung korrekt, zuverlässig und ausgewogen zu informieren.

Auf Anfrage der Wahlbehörden hat die Abteilung menschliche Sicherheit (AMS) zwischen der Regierungspartei, der Opposition und den ethnischen politischen Parteien einen Verhaltenskodex für einen friedlichen Wahlkampf vermittelt. Nach sechsmonatigen Verhandlungen und mit der Unterstützung von Schweizer Wahlexperten haben sich die 89 Parteien auf Grundregeln für einen fairen und friedlichen Wahlkampf geeinigt, z.B. den Verzicht auf den Einsatz von Hassreden oder der Religion im Wahlkampf. Diese Einigung gilt als historisches Ereignis nach einer jahrzehntelangen Militärdiktatur, die von der Einschränkung der Freiheitsrechte und von bewaffneten Konflikten geprägt war.

Und schliesslich hat die Schweiz auch zur Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen beigetragen mittels Unterstützung nationaler Wahlbeobachter (DEZA) sowie der Beteiligung in der EU Wahlbeobachtungsmission (AMS).



In Myanmar wurden die Fingerabdrücke mit schwarzer Tinte zu einem Symbol für einen glaubwürdigen und friedlichen Wahlprozess.

© DEZA

Was tut die Schweiz, um die Gouvernanz zu verbessern und die Demokratie zu fördern?

Die Schweiz setzt sich über die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie über das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) für die Förderung von Gouvernanz und Demokratie ein. Die drei Bundesstellen koordinieren und ergänzen sich dabei. Das Engagement der Schweiz zielt auf eine Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation ab, aber auch auf die Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft, dem Frieden und der Wirtschaft dienen. Die Schweiz fördert zudem ein verantwortungsvolles und transparentes wirtschaftliches Handeln, das einem stabilen, nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstum dient.

Systemischer Ansatz

Im Sinne der Effektivität und Nachhaltigkeit von internationalen Kooperationsprogrammen verfolgt die Schweiz einen systemischen Ansatz. Das bedeutet, dass sie mit verschiedenen Institutionen und Akteuren im politischen System zusammenarbeitet und darauf achtet, dass die Veränderungsprozesse institutionell verankert werden können und die Eigeninitiative der involvierten Partner gefördert wird. Die Schweiz unterstützt ausserdem die Partnerländer in der Entwicklung von Reformpolitiken und stärkt die Kapazitäten für deren Umsetzung. Dabei wirkt sie sowohl auf lokaler wie zentralstaatlicher Ebene.

Kontextanalyse

Die Schweiz fördert keine idealtypischen politischen Modelle, sondern geht vom jeweiligen Kontext eines Landes aus. Dieser ist immer Ausgangspunkt und Referenzrahmen für das Engagement der Schweiz. In fragilen Länderkontexten und Konfliktsituationen liegt der Fokus in erster Linie auf der Sicherheit der Bevölkerung und dem Zugang zur Justiz für den Schutz ihrer Menschenrechte, dem Zugang zu elementaren öffentlichen Dienstleistungen und einem existenzsichernden Grundeinkommen, dem konstruktiven Dialog und erhöhter Legitimität politischer Prozesse.

Drei verschiedene Schweizer Akteure setzen unterschiedliche Schwerpunkte für die Stärkung der Gouvernanz

DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT (DEZA)

Die DEZA hat drei Arbeitsschwerpunkte definiert, um die Gouvernanz in den Ländern zu verbessern, in denen sie tätig ist: Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz. Im Bereich der **Demokratisierung** unterstützt sie kontextspezifisch Projekte, die namentlich dazu beitragen, inklusive und transparente Wahlen zu organisieren, die Mitwirkung und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu fördern, die Vielfalt und die Unabhängigkeit der Medien zu stärken, die Wirksamkeit und die Repräsentativität der Parlamente zu verbessern oder die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz sowie den Zugang zum Justizsystem zu fördern. Dies fördert eine verantwortungsvolle und demokratische Staatsführung und minimiert die Risiken von Korruption und Machtmissbrauch, unter anderem auch Dank gezielter Anti-Korruptionsprogramme. Im Bereich der **Dezentralisierung** lanciert die DEZA Projekte, die zum Beispiel Ministerien und parlamentarische Ausschüsse in der Ausarbeitung neuer politischer Leitlinien oder neuer Gesetze unterstützen. Bei der **lokalen Gouvernanz** geht es der DEZA um die Befähigung der lokalen Institutionen und Akteure für die bessere Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Qualität öffentlicher Dienstleistungen.

ABTEILUNG MENSCHLICHE SICHERHEIT (AMS)

Die AMS engagiert sich im Rahmen ihrer Friedens- und Menschenrechtspolitik für die Lösung von Konflikten und politischen Krisen während des Demokratisierungsprozesses in Ländern, die einen Konflikt oder eine Diktatur erlebt haben. Politische Systeme, die alle gesellschaftlichen Gruppen einbinden und die eine friedliche Machtteilung ermöglichen, sind eine essentielle Voraussetzung dafür, Konflikte beizulegen oder mit friedlichen Mitteln auszutragen. Mit eigenen Experten ermöglicht die AMS die friedliche Beilegung von Differenzen in Wahlprozessen und verfassungsgebenden Verfahren (Konfliktprävention). Dabei setzt sie sich für den Einbezug aller Akteure und Entscheidungsträger ein (z.B. politische Parteien, Parlamentsmitglieder, Zivilgesellschaft, Minderheiten). Die Expertinnen und Experten der AMS sind insbesondere in den Bereichen Föderalismus, Wahlunterstützung, Wahlbeobachtung, Verfassungsrecht und parlamentarische Unterstützung aktiv.

STAATSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (SECO)

Das SECO engagiert sich im Bereich der wirtschaftlichen Gouvernanz, d.h. für die Ausarbeitung und Umsetzung von Regeln und Normen, welche die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Entwicklung definieren. Zentrale Elemente sind solide, transparente Finanz- und Steuerpolitiken, effektive und transparente staatliche Institutionen, welche die erforderlichen öffentlichen Dienstleistungen erbringen, aber auch effiziente, transparente und an ethischen Prinzipien orientierte Privatunternehmen. Das SECO unterstützt beispielsweise die Stärkung von Kapazitäten für eine transparente und verantwortungsvolle öffentliche Finanzverwaltung oder fördert die Entwicklung und Anwendung von Verhaltensregeln für den Privatsektor (*Corporate Governance*).

Wo liegt der Mehrwert der Schweiz im Bereich der Gouvernanz?

Die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte ist in der Bundesverfassung festgeschrieben und stellt eine der aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz dar. Der Gouvernanzgedanke der Schweiz ist tief in ihrer Geschichte verankert.

In der Schweiz tragen der Föderalismus, der Rechtsstaat und die direkte Demokratie massgeblich zum wirtschaftlichen Erfolg und zu einem ausgewogenen und guten Umgang mit der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt bei. Weitere Stärken sind die Volkssouveränität, der Respekt der Minderheiten, eine dezentrale Verwaltung, die Rechenschaftslegung (z. B. die Rechenschaftspflicht einer Verwaltung) und das Subsidiaritätsprinzip (die zentrale Behörde spielt eine subsidiäre Rolle und übernimmt nur Aufgaben, die auf einer unteren oder lokalen Ebene nicht wirksam wahrgenommen werden können). Diese kann bei der Entwicklung von Projekten zur Verbesserung der Gouvernanz wertvolle Hinweise liefern.

Synergien fördern

Die Schweiz verfügt über langjährige Erfahrung und ausgewiesene Fachexpertise in Gouvernanzfragen. Sie kann die verschiedenen Instrumente von DEZA, AMS und SECO sowie weitere Schweizer Expertise synergetisch nutzen und ist bestrebt, verschiedene Unterstützungs- und Beratungsdienstleistungen in gemeinsamen Zielländern zu bündeln. Die Schweiz ist sehr aktiv im Rahmen der politischen Dialoge auf internationaler Ebene. Sie hat sich mit viel Überzeugungskraft an den Diskussionen über die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO beteiligt und massgeblich zur Förderung und Formulierung eines spezifischen Ziels zur Gouvernanz (Ziel 16) beigetragen.



Dezentralisierung in Serbien fördern

Serbien ist ein Beispiel dafür, wie SECO und DEZA gemeinsam daran arbeiten, die Steuerbasis und Finanzverwaltung zentralstaatlicher sowie dezentraler Behörden zu verbessern. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und effiziente Verwaltung, für wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung demokratischer Rechenschaftsbeziehungen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Bevölkerung bereit ist, Steuern zu bezahlen, wenn sie weiss, wie ihr Geld eingesetzt wird und sie davon profitieren kann.

Das SECO engagiert sich in Serbien auf nationaler Ebene sehr stark für die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung gemäss internationalen Standards. Es unterstützt unter anderem die Umgestaltung und Modernisierung der nationalen Steuerverwaltung, die Stärkung des Budgetplanungsprozesses und die Analyse fiskalischer Risiken, insbesondere im Zusammenhang mit Katastrophen. Durch diese Aktivitäten werden Transparenz, Rechenschaft und Verantwortlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln gefördert. Dies trägt zu einer stabilen und wachstumsfördernden Wirtschaft bei. Eine effektive Verbesserung der Verwaltung öffentlicher Mittel erfordert aber eine gute Koordination der entsprechenden Reformen auf nationaler und lokaler Ebene. So hat das SECO eine Bewertung der Stärken und Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltung auf lokaler Regierungsebene gemäss international anerkannten Kriterien durchgeführt, welche als Basis für weitere Aktivitäten zur Stärkung der Kapazitäten der Gemeinden in der öffentlichen Finanzverwaltung dient.

Die DEZA kann auf den Resultaten dieser Beurteilung aufbauen. In der Zusammenarbeit mit Gemeindebehörden für deren effizienten Einsatz von Finanzmitteln. Die DEZA engagiert sich zudem für die Verbreiterung der Steuerbasis auf Gemeindeebene, u.a. durch die Förderung kompetenter Steuerverwaltungen und durch die Einführung eines Wettbewerbs- und Bonussystems für Steuererhebungsquoten in ausgewählten Gemeinden Ostserbiens. Dadurch konnten die Steuereinnahmen merklich erhöht werden. Für die Verbindung von Reformen auf lokaler und nationaler Ebene unterstützt die DEZA seit vielen Jahren die Lobbyarbeit des nationalen Gemeindeverbandes. Dieser wird heute von der Regierung als kompetenter Verhandlungspartner anerkannt und ist derzeit aktiv an der Ausarbeitung des neuen Gemeindefinanzierungsgesetzes beteiligt, indem er die Interessen seiner Mitglieder effektiv vertritt.

Welche Mittel stellt die Schweiz für die Gouvernanz zur Verfügung?

Die Gouvernanz ist angesichts ihrer Bedeutung ein Schwerpunktthema in allen Aktivitäten der Schweiz, namentlich in jenen der internationalen Zusammenarbeit. Dank diesem Ansatz wird die Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeit, menschliche Sicherheit und humanitäre Hilfe) verbessert.

Gemäss einer unabhängigen Analyse aus dem Jahr 2013 fliessen rund 30% der jährlichen Mittel der DEZA, die für den bilateralen Bereich bestimmt sind, in Aktivitäten im Zusammenhang mit der Gouvernanz. 2014 waren es rund 500 Millionen Franken von insgesamt 1.5 Milliarden Franken. Die im multilateralen Bereich eingesetzten Mittel (z. B. Beiträge an das UNDP) sind in diesem Betrag nicht enthalten.

Für die Sektoren, die sich spezifisch mit Gouvernanzaspekten befassen, wendete die DEZA 2013 197 Millionen Franken auf und das SECO 193 Millionen Franken, und bei der AMS trägt ein Grossteil der eingesetzten Mittel (75 Mio. 2013) zur direkten oder indirekten Verbesserung der Gouvernanz in den Transitionsländern bei.

Nützliche Links

→ www.eda.admin.ch/deza
› Themen
› Anwaltschaft und gute Regierungsführung
› Gute Regierungsführung

→ www.eda.admin.ch
› Aussenpolitik
› Menschenrechte und Menschliche Sicherheit
› Frieden
› Begleiten von Wahlen und demokratischen Prozessen

→ www.seco-cooperation.admin.ch
› Themen
› Querschnittsthemen
› Wirtschaftliche Gouvernanz

Stärkung des Demokratisierungsprozesses in der Mongolei

Die Mongolei ist ein typisches Beispiel dafür, wie die DEZA mit einem umfassenden Programm über mehrere Jahre hinweg die Formulierung und Umsetzung von Reformen der Dezentralisierung und Demokratisierung unterstützt. Dies ist wichtig, um die angestossenen politischen Reformen in diesem Land zu konsolidieren und den Erlös des Wirtschaftswachstums zugunsten einer ausgewogenen Entwicklung für alle zu nutzen.

Auf zentralstaatlicher Ebene unterstützt die DEZA mit dem nötigen Fachwissen die Entwicklung neuer Gesetze und trägt auf sub-nationaler Ebene zur Befähigung von Lokalverwaltungen bei. Dies beinhaltet eine erhöhte Kompetenz für Planungs- und Budgetierungsprozesse, für die Koordination und Kontrolle in der Umsetzung von Aufgaben und für eine Praxis öffentlicher Information und Konsultation. Unter anderem wurde ein landesweites System staatlicher Dienstleistungsstellen geschaffen, wo die Bevölkerung kompetente Auskunft und Unterstützung erhält (sogenannte one stop shops).

Ein wesentlicher Aspekt ist die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, das behördliche Beschaffungswesen zu überwachen und auf Augenhöhe mit den Behörden über die Anliegen der Bevölkerung zu verhandeln. Dies hat wiederholt dazu beigetragen, Misswirtschaft zu reduzieren und öffentliche Dienstleistungen zu verbessern, z.B. in den Bereichen der Basisgesundheits- oder der Sozialhilfe. Komplementär dazu stärkt die DEZA die Aufsichtskompetenzen lokaler Parlamente, was die öffentliche Aufsicht weiter erhöht.

Neu arbeitet die DEZA auch in der rasch wachsenden Metropole Ulaanbaatar, wo die Behörden mit dem zunehmenden Bedarf an elementaren Dienstleistungen nicht mehr Schritt halten können. Insbesondere in den von grosser Armut betroffenen städtischen Randbezirken sollen die Kapazitäten der Behörden dahingehend gestärkt werden.



In der Provinz Chowd in der Mongolei interessieren sich immer mehr Bürgerinnen und Bürger für Fragen der lokalen Entwicklung.

© L. Elbegzaya

Kontakt

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA
Generalsekretariat GS-EDA
Information EDA

Bundeshaus West, CH-3003 Bern
+41 58 462 31 53, info@eda.admin.ch
www.eda.admin.ch