

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 1271

vom 09. Juli 2013

Bericht zur ausländischen Entwicklungszusammenarbeit des Kantons Basel-Landschaft mit Mitteln aus dem Swisslos-Fonds

Auftrag des Regierungsrates hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit

Mit RRB Nr. 1861 vom 5. Juni 1990 wurde die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion beauftragt, für Aktivitäten des Kantons Basel-Landschaft im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft die Unterstützung von neuen Entwicklungsprojekten im In- und Ausland abzuklären. In der Regierungsratssitzung vom 11. Dezember 1990 nahm der Regierungsrat zustimmend Kenntnis vom Bericht betreffend die ausländische Entwicklungszusammenarbeit, bewilligte die damals vorgeschlagenen Projektbeiträge und ermächtigte die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion mit der Abwicklung der Geschäfte.

Aufbau der ausländischen Entwicklungszusammenarbeit

1. Vorgehen

Um Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt vernünftig evaluieren zu können, bedurfte es zunächst einer Zieldefinition. Was wollte der Kanton überhaupt mit den von ihm zur Verfügung gestellten Mitteln erreichen? Diese Zieldefinition wurde nach Konsultation verschiedener Fachleute der Entwicklungszusammenarbeit vorgenommen. Die Festlegung der Ziele, die erreicht werden sollten, war für die Auswahl der Projekte von entscheidender Bedeutung. Wären die Ziele anders definiert, würden daher zwangsläufig andere Projekte im Vordergrund stehen. Die einzelnen Projekte wurden teilweise auf Einladung von Hilfswerken unterbreitet und teilweise direkt von Organisationen und Privaten eingereicht. Die meisten Projektvorschläge waren ausreichend dokumentiert, so dass die Evaluation aufgrund des vorhandenen Materials stattfinden konnte. In einzelnen Fällen waren Rücksprachen erforderlich. Kontakte fanden auch mit der DEZA (Direktion für Entwicklungszusammenarbeit) des EDA in Bern statt. Sämtliche Projekte wurden aufgrund von vorher bestimmten Kriterien einer Evaluation unterzogen. Dabei bedeutete ein negatives Ergebnis nicht zwangsläufig, dass ein Projekt qualitativ ungenügend und daher nicht unterstützungswürdig war. Wohl aber bedeutete dies, dass das betreffende Projekt nicht ins Konzept, wie es der Kanton im Rahmen der ausländischen Entwicklungszusammenarbeit verfolgte, hineinpasste.

2. Ziel der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit im Ausland

Ziel jeder nicht von eigenen wirtschaftlichen Interessen geprägten Entwicklungszusammenarbeit muss sein, notleidenden Menschen in der Dritten Welt zu ermöglichen, ihre lebenswichtigen Grundbedürfnisse wie Nahrung, Wasser, Gesundheit, Bildung und Arbeit auf Dauer zu befriedigen. Für den Kanton, der letztlich die Entwicklungszusammenarbeit aus öffent-

lichen Mitteln finanziert, muss das Ziel aber auch sein, durch Information über die von ihm geförderten Projekte in der hiesigen Bevölkerung das Verständnis für die Probleme der Dritten Welt zu fördern. Dies schliesst Entwicklungszusammenarbeit durch Beitragszahlungen in irgendwelche "allgemeinen Töpfe" (Fonds) aus.

Das Ziel der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit wurde wie folgt definiert:

Die Entwicklungszusammenarbeit soll durch die Unterstützung konkreter, überschaubarer Projekte den notleidenden Menschen in der Dritten Welt ermöglichen, ihre Grundbedürfnisse auf Dauer zu befriedigen.

3. Möglichkeiten einer kantonalen Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Diversifikation

Der Regierungsrat beschliesst, dass eine bestimmte Summe für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung steht. Dieser Betrag wird dann einzelnen oder mehreren Hilfswerken zur Verfügung gestellt, wobei diese über die jeweilige Verwendung selbst befinden können. Eine Variante dieser Lösung besteht darin, dass der Betrag durch den Geldgeber auf eine Vielzahl von konkreten Projekten aufgeteilt wird. Der Vorteil dieser Möglichkeit besteht in der Diversifikation: Das Risiko wird verteilt, es können mehrere Organisationen berücksichtigt werden, der eigene Arbeitsaufwand wird minimiert. Die Nachteile liegen aber auf der Hand: Der Kanton ist nur einer von mehreren Trägern des Projekts und mit Sicherheit nicht einmal der wichtigste, die vorhandenen Mittel werden verzettelt (überall etwas und nirgends richtig), eine Publizitätswirkung lässt sich kaum erreichen.

3.2. Eigene Projekte

Der Kanton führt ein Projekt mehr oder weniger selbständig durch. Sowohl die Auswahl bzw. Ausarbeitung wie die Durchführung erfolgt mit eigenen Leuten, eventuell unter Beizug ausenstehender Berater. Diese Lösung hat z.B. der Kanton Jura gewählt, der seit einigen Jahren eigene Projekte bearbeitet, ebenso der Kanton Waadt. Der Vorteil liegt hier in der starken Identifikation mit dem Projekt, im hohen Grad der Selbständigkeit und in der Konzentration der Kräfte. Die Nachteile: Starke Beanspruchung eigener Kräfte (1-2 kantonale Mitarbeiter vor Ort), die notwendigen Kenntnisse müssen erst mühsam erworben werden (welches sind die Probleme bei der Entwicklungshilfe, spezifische Länderkenntnisse etc.), langfristiges Engagement und hohes Risiko: In der Entwicklungshilfe muss stets mit dem Scheitern eines Projekts oder mit politischen Veränderungen gerechnet werden.

3.3. Schwergewichtige Unterstützung von Projekten

Diese Lösung verbindet die Vorteile der vorstehenden Möglichkeiten: Zwar werden nicht eigene Projekte ausgearbeitet und durchgeführt, sondern es werden von Organisationen vorgeschlagene Projekte unterstützt. Da diese Unterstützung aber "schwergewichtig" erfolgt, wird das Projekt gefühlsmässig eben doch zu einem "eigenen". Dies wird noch verstärkt durch den ständigen Dialog mit der Partnerorganisation, die Information über den Stand etc. Vorhandene Fachkenntnisse und Infrastrukturen können so genutzt und müssen nicht zuerst

mühsam erworben werden. Das Risiko ist verteilt: Zwar kann auch hier einmal ein Projekt fehlschlagen, doch ist damit nicht die ganze Entwicklungszusammenarbeit gefährdet. Die Publizitätswirkung ist praktisch gleich wie bei eigenen Projekten. Der Nachteil liegt im geringeren Grad der Selbständigkeit: Die fachliche Kompetenz liegt bei der Partnerorganisation. Sie hat das Projekt konzipiert und führt es auch durch. Die Einflussmöglichkeiten des Kantons sind begrenzt. Er ist zwar der Geldgeber, aber er ist nicht vor Ort tätig. Zwei Punkte sind daher von enormer Wichtigkeit: Die sorgfältige Wahl des Partners und klare, auf das Projekt bezogene Vereinbarungen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat sich nach einer Pilotphase ab 1986 für die dritte Lösung entschieden und damit bekräftigt, dass er eine schwergewichtige Beteiligung an konkreten Projekten wünscht.

4. Evaluationskriterien

4.1. Projektumfang

Das Projekt muss überschaubar und konkret sein (wie in den Grundsätzen für die Verwendung der Gelder aus dem Lotteriefonds, RRB Nr. 2155 vom 24. September 1985 enthalten). Ausgeschlossen sind somit Beiträge in Fonds mit allgemeiner Zweckbestimmung und an Projekte, die nicht in überblickbaren Zeiträumen klare Ergebnisse anstreben. Das Projekt muss auch in einer Grössenordnung liegen, welche dem Kanton eine schwergewichtige Unterstützung erlaubt.

4.2. Hilfe zur Selbsthilfe

Es soll eine selbsttragende Entwicklung im Sinn der Hilfe zur Selbsthilfe eingeleitet oder unterstützt werden, die aus bestehenden Abhängigkeiten herausführt und/oder die Schaffung neuer Abhängigkeiten vermeidet.

Das Projekt muss also nach einer bestimmten Zeit auf eigenen Beinen stehen. Die Erfahrung zeigt, dass Projekte, die auf einen dauernden Technologietransfer oder auf einen dauernden Mittelzuschuss aus dem Ausland angewiesen sind, mit grösster Wahrscheinlichkeit früher oder später scheitern. Es muss daher eine eigenständige Entwicklung angestrebt werden, die an die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten anknüpft. Die zur Anwendung gelangende Technik soll den lokalen Verhältnissen und Ressourcen angepasst sein.

4.3. Arbeit an der Basis

Es soll direkt mit den benachteiligten Bevölkerungsgruppen zusammen gearbeitet werden, denen die Beiträge des Kantons zugute kommen sollen. Projekte auf reiner Expertenebene ohne Einbezug der Bevölkerung sind abzulehnen.

4.4. Partnerschaft

Hier werden zwei Ebenen berücksichtigt:

Es muss ein verlässlicher und kompetenter schweizerischer Partner zur Verfügung stehen, der gegenüber dem Kanton die Verantwortung für das Projekt bzw. für die Verwendung der Mittel übernimmt.

Planung, Finanzierung und Durchführung eines Projekts soll gemeinsam mit einem einheimischen Partner erfolgen. Das Vorhandensein eines kooperativen Partners, der bereit ist, Eigenleistungen zu erbringen und die in Gang gesetzte Aufbauarbeit auch ohne fremde Hilfe fortzuführen, ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen eines Projektes.

4.5. Projektbereich

So vielfältig und gross die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer auch sind, so dürften letztlich nach übereinstimmender Meinung der Fachleute wohl zwei Probleme von ausschlaggebender Bedeutung sein: Die Bevölkerungsentwicklung und die Umweltzerstörung. Ohne eine Lösung dieser beiden entscheidenden Fragen, die im übrigen eng zusammen hängen, wird sich langfristig die Lage der Entwicklungsländer nicht verbessern. An einem Beispiel ausgedrückt: Was nützt letzten Endes eine gut gemeinte Verbesserung der medizinischen Versorgung, wenn immer mehr Leute immer weniger zu essen haben oder das Trinkwasser immer knapper wird?

Aus diesen Gründen verdienen Projekte in den Bereichen Bevölkerungsentwicklung und Umwelt den Vorzug. Dabei dürfen die Bereiche allerdings nicht eng gesehen werden: Projekte, welche das Bevölkerungsproblem direkt angehen (etwa durch Propagierung der Geburtenkontrolle), scheitern meist schon am tiefen Bildungsstand der Bevölkerung, die oft weder lesen noch schreiben kann. Eines der bekanntesten Beispiele hierfür dürfte das gross angelegte Programm der Weltbank gewesen sein, das 1975 in Bangladesh begann und trotz riesigem Aufwand 10 Jahre später kläglich scheiterte.

Als vielversprechend werden heute Programme erachtet, welche das Problem indirekt angehen, nämlich über die Förderung von Erziehung und Bildung. Als Umweltprojekte im weiteren Sinn können alle Vorhaben verstanden werden, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen unter schonender Nutzung und unter Erhaltung von Natur und Umwelt zum Ziel haben. Darunter sind v.a. Projekte in den Bereichen Forstwirtschaft, Agrarwirtschaft mit natürlichen Methoden, aber auch Trinkwasserversorgung, Kanalisation etc. zu verstehen.

4.6. Projektgebiet

Die finanziellen Mittel des Kantons für die Entwicklungszusammenarbeit sind, gemessen an den Bedürfnissen auch nur eines einzigen Entwicklungslandes, sehr begrenzt. Die Konzentration auf ein einziges Land wäre daher naheliegend. Dies hätte den Vorteil, dass der Kanton mit diesem Land in eine besonders enge Beziehung treten könnte. Demgegenüber ist zu bedenken, dass Entwicklungsländer politisch wenig stabil sind: Veränderungen können daher zur Folge haben, dass die dortigen Projekte nicht mehr weiterverfolgt werden können. Wenn dies eintritt, wäre damit u.U. die ganze Entwicklungshilfe des Kantons gescheitert.

4.7. Ueberprüfbarkeit

Eine Ueberprüfung ist bei Projekten, für welche der Kanton grössere Beträge zur Verfügung stellt, unverzichtbar. Dabei geht es nicht nur um eine Projektprüfung vor einem allfälligen Engagement des Kantons, sondern v.a. auch um eine Evaluation während des Projektverlaufs und nach Abschluss des Projekts. Diese Ueberprüfungen können gelegentlich, aber sicher nicht regelmässig durch den Kanton selbst erfolgen. Die DEZA hat hier ausdrücklich ihre Unterstützung angeboten. Daher ist Projekten der Vorzug zu geben, welche von der DEZA geprüft worden sind und auch während der Durchführung evaluiert werden.

4.8. Grad der Kantonsbeteiligung

Der Regierungsrat legt gestützt auf die im Vorfeld getätigten Abklärungen der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion Wert darauf, dass der Kanton ein Projekt schwergewichtig unterstützen kann. Die Pilotprojekte in Zimbabwe und Peru wurden denn auch zu rund 90% vom Kanton finanziert. Beide wurden von der DEZA aber nicht unterstützt. Die DEZA führt einerseits eigene Projekte durch und leistet an Projekte der anerkannten privaten Organisationen finanzielle Beiträge (in der Regel 66% der Projektkosten, bei kirchlichen Organisationen 50%). Daneben gibt die DEZA bei privaten Organisationen Regieprojekte in Auftrag, die zu 100% vom Bund finanziert werden. Die DEZA hat in zahlreichen Ländern der Dritten Welt eigene Mitarbeiter stationiert, welche eigene Projekte durchführen und mitfinanzierte Fremdprojekte inspizieren. Mit der DEZA pflegt die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion seit 1986 eine sehr gute Zusammenarbeit, sowohl bei der Beratung beim Aufbau der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit wie bei der Projektevaluation. Dies bedeutet, dass der Kanton - sofern er die Dienste der DEZA beanspruchen will - zum vornherein auf eine Beteiligung von höchstens 33% der Projektkosten beschränkt ist. Die "schwergewichtige Unterstützung durch den Kanton" wird hier ausschliesslich im Rahmen dieser ungedeckten Kosten verstanden.

Die ausländische Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen 20 Jahre

Seit 1991 verfährt der Kanton in der in- und ausländischen Entwicklungszusammenarbeit nach den in den Jahren 1986 bis 1990 erarbeiteten und vom Regierungsrat verabschiedeten Kriterien. Bezüglich der ausländischen Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies, dass jährlich einige wenige Projekte evaluiert werden, die - teils über mehrere Jahre - schwergewichtig im Sinne der oben angeführten Erläuterungen mitfinanziert werden. In der Projektevaluierung wird jeweils berücksichtigt, wie die Verhältnisse vor Ort sind und es wird darauf geachtet, dass der schweizerische Projektpartner ein verlässlicher ist. Die in- und ausländische Entwicklungszusammenarbeit sind Dossiers der Sicherheitsdirektion gemäss Auftrag des Regierungsrates aus den Jahren 1986/1990. Wegen der Zuständigkeit für den Lotteriefonds war diese Zuteilung von Anfang an praktisch gegeben. In den Neunzigerjahren lag die Projektevaluierung und Vorbereitung der Berichte und Anträge im Aufgabenbereich des Generalsekretärs, der die Entwicklungszusammenarbeit aufgebaut hatte. Die heutige Leiterin des Swisslos-Fonds wurde sukzessive und aufbauend beigezogen. Seit dem Wechsel im Generalsekretariat gehört die Entwicklungszusammenarbeit zu den Aufgaben des Swisslos-Fonds. Nebst den "klassischen" Projekten von Hilfswerken und Organisationen werden regelmässig auch einmalige Infrastrukturvorhaben und kleinere auf Eigeninitiative von Baselbietern lancierte "Hilfe zur Selbsthilfe"-Projekte miteinbezogen. Die Direktionen haben die Möglichkeit, ihnen bekannte Projekte ebenfalls anzumelden bzw. die Organisationen an den

Swisslos-Fonds zu verweisen. Sind die Kriterien erfüllt und die Projekte überschaubar und kontrollierbar, werden sie wenn immer möglich in der Evaluierung berücksichtigt. Für Gesuche um Projektbeiträge an Entwicklungszusammenarbeitsprojekte gilt die Eingabefrist 31. Oktober für das folgende Jahr (gemäss Verordnung über den Swisslos-Fonds). Die evaluierten und zur Unterstützung empfohlenen Projekte werden dem Regierungsrat jeweils im Frühsommer zum Entscheid unterbreitet. Ebenfalls seit Beginn der Basellandschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit werden rund 15 Prozent des Reingewinns für in- und ausländische Zusammenarbeit sowie humanitäre Soforthilfe und Katastrophenhilfe plafoniert (1/4 Inland, 3/4 Ausland).

Die Evaluationskriterien werden regelmässig hinterfragt und den Bedürfnissen der Entwicklungszusammenarbeit angepasst. Es werden Trends der nationalen wie der internationalen Entwicklungshilfe beobachtet und, wo sinnvoll und nötig, auf die zu unterstützenden Projekte umgelegt. Dank langjähriger verlässlicher Partner und vielleicht auch etwas Glück kann gesagt werden, dass es sich bei der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit um eine kleine Erfolgsgeschichte handelt. Musste in den ersten Jahren noch darauf hingewirkt werden, dass die Mittel nicht für missionarische Aktionen eingesetzt werden dürfen, entwickelte sich die Zusammenarbeit mit den Jahren äusserst zufriedenstellend. Das zeigen all die Projektabschlussberichte und nachträglichen Evaluierungen. Nicht selten entsteht aus einem erfolgreichen und in die Selbständigkeit "entlassenen" Vorhaben ein neues Projekt, das den Bedürfnissen der benachteiligten Bevölkerung zu Gute kommt und auch mit einheimischen Fachkräften realisiert wird. Ein einziges Mal musste die DEZA bzw. die mit einem Mandat ausgestattete Organisation Brot für Alle mit der Kontrolle eines Projektes vor Ort beauftragt werden, nachdem sich die Zusammenarbeit mit dem schweizerischen Hilfswerk schwierig gestaltete. Aus politischen Gründen musste auch nur ein einziges Projekt nach kurzer Projektdauer abgebrochen werden. Mit allen Projektpartnern, zum Teil auch mit örtlichen Verantwortlichen, besteht ein reger Austausch, sowohl während der Projektdauer wie auch nach Abschluss der Programme.

Zukünftiges Vorgehen

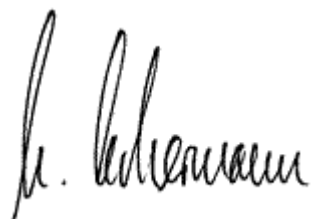
Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die seinerzeitige Entscheidung des Regierungsrates für die dritte Variante, nämlich die schwergewichtige und zum Teil mehrjährige Unterstützung einiger weniger Programme, eine gute Entscheidung war. Die Entwicklungszusammenarbeit des Kantons wurde in den mehr als 20 Jahren seit ihrem Bestehen nie und in keinsten Weise kritisiert oder hinterfragt, weder vom Parlament noch von der Öffentlichkeit. Die Botschaft, dass schwergewichtig und nicht nach Giesskannenprinzip unterstützt wird, kam sowohl bei den Hilfsorganisationen wie bei der interessierten Bevölkerung sehr gut an. Gründe für eine Aenderung der basellandschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit liegen keine vor.

- ://: 1. Vom Bericht über die ausländische Entwicklungszusammenarbeit des Kantons Basellandschaft wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, die Entwicklungszusammenarbeit der kommenden Jahre auf der bestehenden Basis fortzusetzen.

Verteiler:

- alle Mitglieder des Regierungsrates
- alle Direktionen
- Finanzkontrolle
- Sicherheitsdirektion, Swisslos-Fonds (4)

Der Landschreiber:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Lehmann'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'H'.