



Notiz

Datum: 25. Juni 2012
Für: WCL, JAD
Kopie an: EKM, DFS, GMI

Management Response to the External Evaluation of the Human Security Divisions' Core Contribution to the Brookings Project on Internal Displacement

K.221.201/GMI

1. Ausgangslage

Das Brookings Project on Internal Displacement ist ein strategischer Partner der AMS und hat seit 2007 Core Grants erhalten. Gegen Ende der Laufzeit des zweiten Core Grant (2010-2012) wurde nun eine externe Evaluation der strategischen Partnerschaft vorgenommen.

2. Evaluationsprozess

Die Konstituierung des Evaluationsteams erwies sich aufgrund der spezifischen Thematik als schwierig: Einerseits sollte die Wahl nicht auf jemanden fallen, der dem Brookings Project on Internal Displacement zu nahe steht, was angesichts der kleinen IDP-Expertengruppe eine Herausforderung darstellte; andererseits musste der Evaluator dennoch über genügend Fachwissen verfügen, um die komplexen Sachverhalte korrekt erfassen zu können. Wir entschieden uns deshalb, ein Evaluatorenteam zusammenzustellen, bestehend aus der Fachexpertin Susanne Ringgaard Pedersen und dem Evaluator Jeremy Condor. Die Evaluation wurde von der Projektverantwortlichen Isabelle Gómez Truedsson (GMI) sehr eng begleitet. Das Backstopping wurde durch das Steering Committee wahrgenommen, welches sich aus LEM/DFS, EKM und JAD zusammensetzte.

Der Evaluierungsprozess wurde partizipativ durchgeführt: Brookings erhielt Gelegenheit, sowohl die Terms of Reference als auch den Schlussbericht der Evaluatoren zu kommentieren.

3. Ergebnisse

3.1. Einschätzung der Ergebnisse

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Ergebnisse der Evaluation mit dem Eindruck decken, den die Projektverantwortliche seit der Übernahme des Dossiers von der Arbeit des Partners gewonnen hatte und in ihrem Kommentar zum Jahresbericht 2011 des Projektes bereits zum Ausdruck gebracht hatte: Das Projekt genießt ein hohes Ansehen und leistet grundsätzlich gute Arbeit, jedoch besteht bezüglich seiner strategischen Ausrichtung, der Nachhaltigkeit der Arbeit (Follow-up) sowie des Reporting Verbesserungsbedarf. Die Evaluation liefert eine wertvolle Grundlage für die neue Ausrichtung der strategischen Partnerschaft.

3.2. Hauptschlussfolgerungen und Massnahmen

Das Steering Committee hat die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluatoren zur Kenntnis genommen und gutgeheissen. Insbesondere die folgenden Aspekte wurden als wegweisend empfunden:

3.2.1. Generelle Einschätzung des Projektes

Dem Projekt ist es gelungen, den normativen Rahmen bezüglich dem Schutz der Menschenrechte der IDPs weiterzuentwickeln und zu propagieren. Das Projekt hat erfolgreich dazu beigetragen, das Thema auf die Agenda der humanitären Akteure sowie der UNO zu bringen. Die Investition, welche die Schweiz bei Brookings getätigt hat, kann deshalb grundsätzlich als erfolgreich bezeichnet werden. Jedoch hat es sich als schwierig erwiesen, die Leistung von Brookings adäquat zu messen. Dies aus folgenden Gründen:

3.2.2. Strategische Ausrichtung

Das Projekt hat nach Auffassung der Evaluatoren keine klare Strategie. Das Projektziel ist so breit gehalten, dass fast jede Art von Output als zielführend eingestuft werden kann. Folglich verfügt das Projekt de facto über eine „Carte Blanche“ bezüglich seiner Mittelzuweisung und Planung. Aktivitäten werden entsprechend oftmals ad hoc durchgeführt. Die AMS hat die Projektdokumente, wie sie im Vertrag mit Brookings von 2010 enthalten sind, jedoch akzeptiert und bei deren Ausarbeitung keine Beanstandungen in Bezug auf die strategische Ausrichtung angebracht.

3.2.2.1 Mangelnde Fokussierung

Die fehlende strategische Ausrichtung resultiert nach Ansicht der Evaluatoren in einer mangelnden Fokussierung: Zwar ist es gelungen, das Thema „interne Vertreibung“ auf der internationalen Ebene etablieren. Nun müsste sich das Projekt darauf konzentrieren, die tatsächliche Umsetzung des normativen Rahmens voranzutreiben. Dazu sollte es die nationalen Regierungen unterstützen und in die Pflicht nehmen, welche für den Schutz der IDPs in erster Instanz verantwortlich sind. Diese Aufgabe verlangt vom Projekt eine fokussierte und enge Begleitung. Während des Mandats von Walter Kälin wurde dieses Ziel mit der nötigen Hartnäckigkeit verfolgt, unter der aktuellen Leitung mangelt es dem Projekt hingegen an Fokus und Beharrlichkeit. Stattdessen produziert es etwas eklektisch Forschungsarbeiten, welche aufgrund ihrer grossen Zahl und der fehlenden Einbettung (insbesondere Follow-up) von den operationellen Akteuren nicht verarbeitet werden können. Das Projekt orientiert sich also zurzeit vor allem am Output und nicht am Impact.

3.2.2.2. Schwer messbare Wirkung

Brookings ist eine sehr renommierte Institution und dafür bekannt, die besten Köpfe anzuziehen. Das Projekt ist also in eine dynamische Umgebung eingebettet, welche seine Forschungsarbeit stimuliert. Das Projekt fokussiert sich dementsprechend stark auf Forschung. Diese etwas einseitige Ausrichtung steht in einem Gegensatz zum Schweizer Auftrag, der vom Projekt nicht nur die Bereitstellung der Grundlagen, sondern vor allem eine starke Advocacy- und Agenda-Setting-Funktion sowie kompetente Unterstützung für den Special Rapporteur on IDPs erwartet. Die schwer messbare Wirkung ist eine direkte Folge der fehlenden strategischen Ausrichtung des Projektes und dem daraus resultierenden Mangel an Fokus. Wenn unklar ist, was erreicht werden soll, sind auch die Resultate schwer zuzuordnen.

Massnahmen:

- **Klarere Ausrichtung dank Strategieprozess**

Eine Formulierung seiner strategischen Prioritäten ist essentiell für das Projekt. Die Evaluatoren schlagen vor, einen Strategieprozess zu lancieren, welcher von einer Gruppe zentraler Stakeholders sowie von einem externen Fazilitator begleitet wird. Zusammen mit der neuen Strategie muss eine Baseline erstellt werden, damit die Resultate des Projektes in Zukunft damit verglichen und gemessen werden können.

Dieser Strategieprozess würde etwa ein halbes Jahr in Anspruch nehmen. Für die AMS ist dessen Durchführung eine Grundvoraussetzung für die Aushandlung eines nächsten Core Grant und sollte deshalb finanziell mitgetragen werden. Die AMS wird mit Brookings einen

einjährigen Core Grant über CHF 250'000 abschliessen, welcher teilweise für die Finanzierung des Strategieprozesses verwendet werden soll. Im Juni 2013 soll dann auf der Basis der neuen Strategie von Brookings entschieden werden, ob der reguläre Core Grant (bisher CHF 500'000/2 Jahre) erneuert wird. Falls Brookings nur „kosmetische“ Änderungen an der bisherigen Arbeitsweise vornehmen möchte, sollte die AMS eine Rückkehr zur Projektfinanzierung in Erwägung ziehen. Für detailliertere Angaben zum Strategieprozess siehe das von den Evaluatoren vorgeschlagene Schema im Anhang.

- *Etablierung einer Projektunterstützungsstruktur:*

Diese Gruppe, bestehend aus Gebern, externen Stakeholders und Experten, soll das Projekt in strategischen Fragen unterstützen. Zweimal jährlich findet ein Treffen statt, an welchem die Co-Direktoren über die Fortschritte des Projektes berichten und strategische Fragen gemeinsam diskutiert werden.

- *Rolle als Katalysator für Wandel:*

Zurzeit ist das Projekt zu stark auf Forschung und punktuelle Events ausgerichtet. Anstelle der „output-driven“ Forschung sollten die beiden Co-Direktoren gemeinsam spezifische Themen bestimmen, welche für das Mandat von Nutzen sind. Dabei sollten Themen gewählt werden, welche für die Probleme der IDPs essentiell sind. Diese sollten längerfristig auf verschiedenen Ebenen (Advocacy bei Regierungen und humanitären Akteuren, Anpassung an nationale Kontexte etc.) verfolgt werden, damit ein Wandel tatsächlich ausgelöst werden kann.

3.2.2. Projektstruktur

Seit der Gründung des Projektes vor 20 Jahren fußt dieses auf einer äusserst schwachen Struktur, welche grundsätzlich auf zwei Personen – die beiden Co-Direktoren – ausgerichtet ist. Dies macht das Projekt stark von den persönlichen Fähigkeiten und Präferenzen der Co-Direktoren abhängig, was dessen Nachhaltigkeit entgegenwirkt.

Diese strukturelle Schwäche bestand bereits unter den ehemaligen Co-Direktoren Roberta Cohen und Walter Kälin und wurde von der AMS nie offiziell moniert. Dies aufgrund der Tatsache, dass diese inhärente Schwäche aufgrund der komplementären Qualitäten der ehemaligen Co-Direktoren weniger ins Gewicht fiel. In der akutellen Konstellation tritt sie nun hingegen klar zutage.

Die Projektstruktur ist sehr schmal: Das Projekt zählt sechs Mitarbeiter, wovon nur zwei (Elisabeth Ferris und Megan Bradley) inhaltlich arbeiten. Die strategische Ausrichtung liegt de facto hauptsächlich bei Elisabeth Ferris, der Sonderberichterstatter wird nur punktuell im Rahmen der Jahresplanung einbezogen. Das Projekt ist also zurzeit vor allem eine „One-Woman-Show“, was der Nachhaltigkeit des Projektes nicht zuträglich ist.

Massnahmen:

Grundsätzlich sollte die Dominanz der Rolle, welche Elisabeth Ferris zufällt, reduziert werden, was auch eine Entlastung für sie mit sich bringen würde. Dies auf zwei Ebenen:

- *Stärkung des Sonderberichterstatters als Co-Direktor*

Obwohl das Mandat des Sonderberichterstatters für IDPs um seine Unabhängigkeit besorgt sein muss, sollte der zweite Co-Direktor wieder mehr Kontrolle über die Projektausrichtung gewinnen-schliesslich besteht die Hauptaufgabe des Projektes darin, das Mandat zu unterstützen. Die AMS sollte den Sonderberichterstatter darin unterstützen, mehr Einfluss auf das Projekt zu nehmen und dieses vermehrt auf seine Bedürfnisse auszurichten. Dies könnte beispielsweise mittels eines „buy-out“ von der London School of Economics geschehen (Walter Kälin, der ehemalige RSG, hatte ein solches Arrangement mit der AMS), womit dem Sonderberichterstatter mehr Zeit für das Projekt zur Verfügung stehen würde. Zudem ist die Rolle des Sonderberichterstatters im Rahmen des Strategieprozesses zu stärken.

- *Mehr Positionen von inhaltlicher Bedeutung*

Zurzeit wird die inhaltliche Arbeit des Projektes hauptsächlich von Elisabeth Ferris gemacht. Um die daraus resultierende Dominanz der Co-Direktorin etwas zu vermindern, sollten entweder die bestehenden Posten, welche vor allem administrativer Natur sind, aufgewertet werden (vermehrter Einbezug in inhaltliche und strategische Aspekte des Projektes) oder ein weiterer inhaltlicher Posten geschaffen werden. Zudem wäre auch in Betracht zu ziehen, ob Brookings neben dem Sitz in Washington „Satellitenstellen“ schaffen sollte, d.h. Experten, welche in für IDPs wichtigen Ländern/Organisationen stationiert sind.

3.2.3. Verändertes Umfeld

Der komparative Vorteil des Projektes liegt nach eigener Einschätzung in seiner Unabhängigkeit, Flexibilität, Expertise und seiner Fähigkeit, qualitativ hochstehende Forschung durchzuführen. Als das Projekt vor 20 Jahren lanciert wurde, war dies in der Tat eine einmalige Konstellation. In der Zwischenzeit hat sich das Umfeld von Brookings stark verändert: Kompetente Organisationen wie IDMC, ODI oder das Oxford Refugee Center haben sich ebenfalls der IDP-Thematik angenommen und zeichnen sich durch ähnliche Qualitäten wie Brookings aus. Das längerfristige Projekt von Brookings, das „Brookings Center for Humanitarian Policy“ zu gründen, macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Statt eines solchen generellen Ansatzes müssten gezielt Nischen gesucht werden, welche das Portfolio der Konkurrenz/Partner gut ergänzen.

Gleichzeitig sind IDPs u.a. dank der Arbeit von Brookings auf die Agenda einer Vielzahl von Organisationen im humanitären und Entwicklungsbereich gelangt. Angesichts dessen wird argumentiert, die Frage der Rechte von IDPs sei inzwischen in die generellen Programme dieser Organisationen eingeflossen („Mainstreaming“) und die spezifische Auseinandersetzung damit deshalb unnötig.

Massnahmen:

- *Akteursanalyse- Nischen und Synergien:*

Als Teil des Strategieprozesses soll Brookings eine Akteursanalyse durchführen, um Nischen und mögliche Synergien zu identifizieren. Angesichts der erhöhten Zahl an Akteuren, welche sich mit IDPs befassen, muss sich das Projekt auf seine spezifischen Stärken konzentrieren, die es ebenfalls zu analysieren gilt (SWOT-Analyse).

- *Mainstreaming von IDP-Fragen?:*

Es gilt zu analysieren, inwiefern die Bedürfniss von IDPs weiterhin gesondert betrachtet werden müssen oder ob diese bereits in die generellen Aufgaben der humanitären Akteure einfließen können („mainstreaming“). Im Rahmen einer Konferenz aus Anlass des 20. Jubiläums des UNO-Mandats für die Rechte der IDPs, welche durch die Schweiz und weitere interessierte Staaten (Norwegen, Österreich und Uganda) im Dezember 2012 in Genf organisiert werden könnte, soll zusammen mit den wichtigsten Stakeholders (SR, Brookings, OCHA, UNHCR, IDMC etc.) eine Analyse der generellen Lage in Bezug auf die Rechte der IDPs gemacht werden. Auf dieser Grundlage („stock taking“) sollen dann die Prioritäten sowie die Zusammenarbeit in den nächsten Jahren definiert werden.

3.2.4. Beziehung zu Partnern

Brookings ist es gelungen, eine breite, diversifizierte Basis von Gebern, insbesondere aus Europa und den USA, aufzubauen. Die Schweiz figuriert unter den wichtigsten Gebern; von grosser Bedeutung sind ebenfalls Norwegen und USAID. Was die Qualität der Beziehung zwischen Brookings und den Gebern betrifft, besteht diese zurzeit vor allem aus dem jährlichen Geldtransfer (mit Ausnahme des „Swiss Event“). Von einer soliden Partnerschaft, wie sie der Grundidee einer „strategischen Partnerschaft“ der AMS entsprechen würde, kann zurzeit (noch) nicht die Rede sein. Dies spiegelt sich in zwei Aspekten besonders stark:

3.2.4.1. Beteiligung der Partner an der Planung

Zwar hat das Projekt Anfang 2012 erstmals einen Workshop für die Geber in der Schweizer Mission in Genf durchgeführt, an welchem die Prioritäten für das Jahr präsentiert wurden. Diese waren bereits gesetzt und wurden nicht mehr gemeinsam diskutiert. Aufgrund des gewählten Zeitpunkts war dies auch gar nicht mehr möglich. Das Projekt profitiert also nicht von der inhaltlichen Expertise, über

welche die Geber verfügen. Gleichzeitig sind auch der Austausch und die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Gebern praktisch inexistenter. Erst neuerdings hat die Schweiz den Kontakt mit Norwegen und USAID gesucht, um sich zu koordinieren; bis anhin hatte sie es versäumt, die Projektplanung genügend eng zu begleiten.

3.2.4.2. Reporting

Das Reporting erfolgt einmal jährlich mittels eines narrativen Berichts. Der Mangel an strategischer Ausrichtung und an Wirkungsorientierung schlägt sich deutlich in der Berichterstattung nieder: Diese orientiert sich zwar grob an den vier Hauptpfeilern der Aktivitäten des Projektes, richtet sich aber ansonsten nicht nach Zielen und Wirkungen aus. Der Bericht verbleibt auf einer sehr beschreibenden Ebene und es fehlt an kritischer Selbstanalyse.

Das finanzielle Reporting ist äusserst undurchsichtig. Aus der Aufstellung wird nicht ersichtlich, welcher Teil des Budgets für die Unterstützung des Sonderberichterstattters verwendet wurden und welche für zusätzliche Aktivitäten des Projektes. Auch der Sonderberichterstattter selbst hat keine Kenntnis davon, welcher Teil der Mittel für seine Aktivitäten verwendet werden. Da die Schweiz Brookings vor allem zur Stärkung des Mandats des Sonderberichterstattters finanziert, ist dies problematisch. Zudem ist die generelle Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung so nur schwer abzuschätzen.

Massnahmen:

- *Beteiligung der Geber an der strategischen Planung:*

Dies könnte im Rahmen der vorgeschlagenen „Projektunterstützungsstruktur“ (siehe Massnahmen unter 3.2.2.) umgesetzt werden.

- *Besser vernetzte Geber:*

Um gegenüber Brookings in Bezug auf strategische Fragen ein grösseres Gewicht zu haben, soll sich die Schweiz mit den zwei weiteren zentralen Gebern – Norwegen und USAID – zu einer Gebergruppe zusammenschliessen, welche sich regelmässig trifft, um die Projektfortschritte zu analysieren.

- *Resultatorientierte Berichterstattung:*

Narrativer Bericht: Dieser muss an den Zielen, welche in der Planung gesetzt wurden (wenn möglich in Form eines Log Frame), ausgerichtet sein. Auf der Basis von Indikatoren müssen Aussagen bezüglich der Zielerreichung und der erzielten Wirkung gemacht werden. Es wird ein analytischer Bericht erwartet, der der Projektstrategie Rechnung trägt und auch vorausschauende Elemente enthält.

Finanzbericht: Der Finanzbericht muss sich an den Elementen des Log Frame orientieren: Alle Ausgaben sind den geplanten Aktivitäten sowie den involvierten Personen zuzuordnen. Es muss ersichtlich werden, welche Mittel dem Mandat des Sonderberichterstattters zufliessen und welche von der Projektdirektorin verwendet werden.

Bern, 25. Juni 2012



Claude Wild
Botschafter
Chef Abteilung Menschliche Sicherheit



Adrian Junker
Sektionschef
Humanitäre Politik und Migration