



# Notiz

---

Datum: 20. Januar 2015  
Für: WCL, DFS  
Kopie an: JAD, GMI, SIGPE

---

## Management Response to the External Evaluation of the Human Security Divisions' Core Contribution to the Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)

---

K.221.201/GMI-SIGPE

### 1 Ausgangslage

Das Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) in Genf ist ein strategischer Partner der AMS und hat zwischen 2007 und 2013 vier *Core Grants* erhalten. Gegen Ende der Laufzeit des vierten *Core Grant* (1.1.2012-31.12.2013) wurde nun eine externe Evaluation der strategischen Partnerschaft vorgenommen.

### 2 Evaluationsprozess

Aufgrund der guten Erfahrungen, welche im Rahmen der externen Evaluation von Brookings 2012 mit dem Evaluatoren-Team Jeremy Condor und Susanne Ringgaard Pedersen gemacht wurde, sowie angesichts der kurzen, zur Verfügung stehenden Zeitspanne – die Resultate sollten vor der Lancierung des neuen Strategieprozesses von IDMC im September 2014 vorliegen – wurde entschieden, auch diese Evaluation an Jeremy Condor und Susanne Ringgaard Pedersen zu vergeben. Die Evaluation wurde von der Projektverantwortlichen Isabelle Gómez Truedsson (GMI) eng begleitet.

Der Evaluierungsprozess wurde partizipativ durchgeführt: IDMC erhielt Gelegenheit, sowohl die *Terms of Reference* als auch den Schlussbericht der Evaluatoren zu kommentieren. Die Resultate der externen Evaluation wurden am 5. September 2014 in zwei separaten Präsentationen sowohl der AMS (DFS, JAD, GMI, SIGPE) als auch IDMC vorgestellt.

### 3 Ergebnisse

#### 3.1 Einschätzung der Ergebnisse

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Ergebnisse mit den Erfahrungen und Einschätzungen der Projektverantwortlichen decken – sowohl was die positiven als auch negativen Punkte betrifft. Bei IDMC handelt es sich um einen Schlüsselakteur innerhalb der IDP- Architektur, welcher für das Schweizer Engagement in diesem Bereich von grosser Bedeutung ist. IDMC leistet qualitativ hochstehende Arbeit, welche wichtige Elemente für die Policy der AMS bezüglich interner Vertreibung liefert. Jedoch wurde aus der Evaluation auch klar, dass das Potential der strategischen Partnerschaft

mit IDMC besser ausgeschöpft werden könnte – nicht zuletzt durch eine klarere Positionierung der Schweiz in Bezug auf ihre Strategie hinsichtlich interner Vertreibung.

### **3.2 Hauptschlussfolgerungen und Massnahmen zuhanden von IDMC**

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluatoren wurden im Rahmen der Präsentation vom 5. September 2014 in Bern von Vertretern der AMS zur Kenntnis genommen und gutgeheissen. Insbesondere die folgenden Aspekte wurden als wegweisend empfunden:

#### **3.2.1. Generelle Einschätzung des Projektes**

IDMC verfügt über eine bedeutende Monopolstellung im Bereich der internen Vertreibung. Es ist die einzige Instanz, welche Zahlen über interne Vertreibung weltweit erhebt und verarbeitet. Dadurch stellt IDMC ein Schlüsselpartner für alle Akteure dar, welche im Bereich interne Vertreibung tätig sind, darunter auch die Schweiz. Diese Position von IDMC ist unbestritten, jedoch besteht in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotential:

#### **3.2.2. Strategische Ausrichtung von IDMC: Rollen und Themen**

IDMC leistet exzellente Arbeit in seinem „*core business*“, namentlich dem Erheben von Zahlen bezüglich interner Vertreibung. Jedoch wurden im Rahmen der Strategie 2012-14 in verschiedenen Bereichen (Themen, Advocacy, Kommunikation, Methodologie,) Änderungen vorgenommen, welche den Fokus von dieser Kernkompetenz weggleiten und zu deren Schwächung beitragen:

##### *3.2.2.1. Themen*

Im Zuge der Expansion des *Norwegian Refugee Council* (NRC) von einer spezialisierten zu einer thematisch breiter abgestützten humanitären Organisation kam es zu Überschneidungen mit Themen, welche ursprünglich von IDMC bearbeitet wurden. Dies ist beispielsweise bei den Themen *Protection*, nicht-staatliche Akteure, *Gender* sowie *Housing, Land and Property* (HLP) der Fall. Dasselbe gilt auch für die Nansen Initiative: Insbesondere aufseiten IDMC müsste das Engagement im Rahmen dieser Initiative noch weiter geklärt werden. Diese Überschneidungen sind für beide Organisationen nicht förderlich, führen sie doch neben einem ineffizienten Ressourceneinsatz zu Verwirrung bei externen Partnern. Die Aufgaben von NRC und IDMC sollten deshalb klar getrennt und Synergien besser genutzt werden.

##### *3.2.2.2. Unklare Advocacy-Rolle*

IDMC hat in der Vergangenheit den Begriff „*Advocacy*“ für eine Vielzahl von Aktivitäten verwendet, u.a. auch wenn von Training (vgl. 3.2.5.2.), Kapazitäten fördernden Massnahmen und Informationserhebung die Rede war. Diese undifferenzierte Verwendung des Begriffs hat zu internen und externen Differenzen und Verwirrung hinsichtlich Bedeutung und Zweck von *Advocacy* geführt, weshalb es einer Klärung bedarf: Wie definiert IDMC *Advocacy*, welche Rolle soll IDMC als „*advocate*“ einnehmen, was ist der Zweck von *Advocacy* in Bezug auf das Kerngeschäft von IDMC und inwiefern sind die notwendigen Mittel für eine *Advocacy*-Strategie vorhanden?

##### *3.2.2.3. Übermächtige Kommunikations- und Marketingstrategie*

Das Kommunikationskonzept von IDMC inkl. Webauftritt wurde vor ein paar Jahren überarbeitet, um ein breiteres Publikum anzusprechen. Dabei hat IDMC u.a. die Sprache sowie den Detailgrad der Informationen angepasst, alle Referenzen und Links zu IDMC-externen Informationen von der Webseite, welche bis dahin eine wichtige Informationsplattform zum Thema interne Vertreibung darstellte, entfernt und einen Blog für News zu IDP-relevanten Themen geschaffen. Diese Änderungen haben nicht nur zu einer Abnahme des Informationsgehalts der Webseite und damit einer Schwächung der Visitenkarte der Organisation geführt, sondern drohen einen schwerwiegenden Qualitätsverlust herbeizuführen, der die Einzigartigkeit und Rolle von IDMC nachhaltig zu schädigen droht. IDMC wäre daher gut beraten, sich an sein Kerngeschäft – die Datenerhebung zu interner Vertreibung – zu halten und die Qualität der erhobenen Daten sicherzustellen. Will sich IDMC auch in Zukunft als „führende Stelle für News, Daten und Analyse zu IDPs weltweit“<sup>1</sup> behaupten, ist es im Weiteren unerlässlich auf der Webseite Informationen von Drittquellen zu führen.

---

<sup>1</sup> [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)

#### **3.2.2.4. Stärkere Institutionalisierung der Strategie**

Seit seiner Gründung im Jahr 1998 ist IDMC als Organisation stark gewachsen (persönliche und finanzielle Ressourcen) und hat sich mit qualitativ hochstehender Arbeit einen guten Ruf sowie eine zentrale Position in der IDP-Architektur erschaffen. Parallel dazu wurde jedoch der Aufbau der institutionellen Strukturen und Abläufe, inkl. *corporate identity*, sprich gemeinsames Grundverständnis, vernachlässigt, so dass viele Entwicklungen personenabhängig stattfinden und Prozesse ad-hoc geführt werden, was das Risiko einer gewissen Intransparenz und Beliebigkeit dieser Massnahmen mit sich bringt. Um IDMC ein solides Wachstum zu ermöglichen, ist es notwendig die strukturelle Basis zu festigen und Prozesse stärker zu institutionalisieren

#### **3.2.3. Beziehung NRC-IDMC**

IDMC wurde 1998 von NRC auf Ersuchen des IASC geschaffen, um Daten zu IDPs zu erheben. Während die finanziellen Ressourcen und logistische Unterstützung von NRC die Schaffung von IDMC überhaupt erst ermöglichte, war die aktuelle Vorrangstellung von NRC gegenüber IDMC ursprünglich von IASC sicherlich nicht so vorgesehen, sondern vielmehr, dass IDMC nach einer Anfangsphase eigene Wege gehen würde, getragen von einer Vielzahl von Akteuren der internationalen Gemeinschaft.

Auch wenn IDMC noch heute von den finanziellen und administrativen Ressourcen sowie der logistischen Unterstützung und Feldpräsenz von NRC profitiert, darf die inhaltliche Unabhängigkeit von IDMC dadurch nicht beeinträchtigt werden. Genau dies scheint jedoch in der Vergangenheit mehrmals der Fall gewesen zu sein, wenn IDMC beispielsweise Berichte und Zahlen zu gewissen Situationen von interner Vertreibung nicht veröffentlichen konnte, weil NRC Bedenken hegte hinsichtlich möglichen politischen Auswirkungen auf operationelle Tätigkeiten von NRC (namentlich geht es hier um die Frage der Zugangsverweigerung zur betroffenen Bevölkerung durch den jeweiligen Staat). Zudem wurde NRC in den letzten Jahren zunehmend in Themenbereichen aktiv, welche von IDMC bearbeitet werden, beispielsweise im Bereich HLP, was zu thematischen Überschneidungen geführt hat (vgl. Kapitel 3.2.2.1 Themen). Sollten IDMC und NRC weiterhin ähnliche Themen bearbeiten, braucht es eine Klärung der Aufgabenaufteilung bzw. eine verstärkte Koordination.

#### **3.2.4. Beziehungen zu externen Partnern**

##### **3.2.4.1. Andere Schlüsselakteure der IDP-Architektur**

In der Vergangenheit hatte IDMC die Rolle eines „*service provider*“ für das Mandat des UNO-Sonderberichterstatters zu IDPs, indem es v.a. vorgängig zu Missionen Daten zu den IDPs sowie Informationen zu Policies und Gesetzen lieferte. Diese Beziehung ist in den letzten Jahren zusehends erodiert und wurde nur durch ein wenig verbindliches *Memorandum of Understanding* (MoU) zusammengehalten. Der UNO-Sonderberichterstatter sollte jedoch auch in Zukunft ein Schlüsselpartner von IDMC darstellen, weshalb es unbedingt notwendig ist diese Beziehung zu klären und festigen, u.a. mittels eines verbindlichen MoUs.

Dasselbe gilt für den *Joint IDP Profiling Service* (JIPS). Während IDMC ausschliesslich Daten anderer Organisationen verarbeitet, erhebt JIPS eigene Daten zu interner Vertreibung. Als Datenlieferant sowie zur Ergänzung des Profils von IDMC sollte deshalb eine engere Zusammenarbeit mit JIPS aufgebaut werden, in welche jede Organisation ihre komparativen Vorteile einbringen kann, statt eine unheilsame Konkurrenzsituation entstehen zu lassen. Den Grundstein dazu könnte ebenfalls ein klar definiertes MoU bilden.

##### **3.2.4.2. Funding partners**

Einmal jährlich informiert IDMC seine Geldgeber über die strategische Ausrichtung der Organisation für das folgende Jahr. Auch wenn diese Informationsveranstaltung einen gewissen Austausch mit IDMC erlaubt, erfüllt IDMC damit die Anforderungen der AMS an einen strategischen Partner zurzeit nicht. Es wäre wünschenswert, wenn IDMC – wie von der Evaluation vorgeschlagen – ein *Advisory Board* einführen und damit den Austausch mit seinen Geldgeber („*funding partners*“) vermehrt pflegen sowie diese verstärkt in strategische Prozesse einbeziehen würde. Dabei müsste sichergestellt werden, dass allfällige Überschneidungen mit dem Stiftungsrat von IDMC vermieden werden. Ebenfalls erstrebenswert wäre den Austausch zwischen der AMS und IDMC auf Stufe WCL/DFS zu

fördern und die entsprechenden jährlichen bilateralen Treffen zu institutionalisieren, beispielsweise durch ein MoU.

### **3.2.5. Arbeitsweise**

#### **3.2.5.1. Methodologie**

Qualitativ hochstehende Daten basierend auf einer hieb- und stichfesten Methodologie stellen die Grundlage für die Glaubwürdigkeit von IDMC dar. Es ist wichtig, dass IDMC seine Methode zur Datenerhebung für Externe transparent kommuniziert und insbesondere auch zu den Beschränkungen Stellung bezieht. Klar sein muss auch, welcher Platz das *Modelling* (sprich die Modellerhebung von Daten zu naturkatastrophen- und konfliktbedingter Vertreibung für Präventionszwecke) in der Datenerhebung einnimmt.

#### **3.2.5.2. Training**

Trainings zu IDP-Belangen, insbesondere rechtlichen Fragen, bilden einen wichtigen Pfeiler des Engagements von IDMC. Während die Trainings grundsätzlich von hoher Qualität sind, scheinen diese nur ungenügend als strategisches Instrument eingesetzt zu werden. So werden z.B. die Bedürfnisse der Teilnehmenden vor Kursbeginn zu wenig genau abgeklärt. Gleichzeitig wird der längerfristigen Wirkung dieser Trainings, welche mittels einer längerfristigen Begleitung der Teilnehmenden gemessen werden sollte, nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Schliesslich besteht Klärungsbedarf bezüglich der Funktion von Trainings: IDMC listet diese als Teil der *Advocacy*-Aktivitäten auf. Auch wenn Trainings als Türöffner für spätere *Advocacy*-Aktivitäten verstanden werden können, ist diese Definition verwirrend und sollte geklärt werden. Grundsätzlich sind Trainings als wichtige Komponente der Arbeit von IDMC Arbeit beizubehalten, jedoch müssen die Vor- und Nacharbeiten stark verbessert werden, damit aus dem Instrument der optimale Nutzen gezogen werden kann.

### **3.3 Hauptschlussfolgerungen und Massnahmen zuhanden der AMS**

#### **3.3.1. Klare Positionierung der Schweizer Politik bezüglich interner Vertreibung**

Die Schweizer Politik im Bereich der IDPs ist vom jeweiligen Desk-Verantwortlichen abhängig, was zu einer gewissen Beliebigkeit in der Ausrichtung des Engagements des Desks führt und ein längerfristiges, strategisches Arbeiten verunmöglicht. Die fehlende Definition von zentralen Aspekten der Schweizer IDP-Politik führt zudem dazu, dass die Schweiz gegenüber externen Partnern keine klare Position einnehmen kann, sondern diese oft etwas eklektisch wirkt.

Es ist daher notwendig, klare Leitlinien zu etablieren, welche die Prioritäten der Schweiz im IDP-Bereich für die ganze Bundesverwaltung darlegen und eine strategische Grundlage für den Desk darstellen.

#### **3.3.2. Core grant statt Projektfinanzierung**

Die Erfahrung aus dem Projekt in Nigeria hat aufgezeigt, dass IDMC vor Ort nicht über die Präsenz verfügt, um das notwendige Monitoring und Follow-up des Projekts sicherstellen zu können. Dies war zu Projektbeginn anders, da Pietro Mona (*Secondment* bei ECOWAS) diese Aufgaben damals vor Ort wahrgenommen hat. Generell ist eine geographische Projektfinanzierung von IDMC aufgrund des geringen langfristigen *Impacts* nicht sinnvoll. Jedoch ist es möglich, im Rahmen ausgewählter Themen zusammenzuarbeiten.

Bei einer Fortführung der strategischen Partnerschaft mit IDMC sollte diese zu einer wirklichen Partnerschaft basierend auf dem aktiven Austausch ausgebaut werden. Als strategischer Partner muss IDMC der AMS einen Mehrwert in Bezug auf deren IDP-Strategie liefern können (insbesondere, aber nicht ausschliesslich im Bereich IDPs-bewaffnete nicht-staatliche Gruppierungen, *natural hazards, other situations of violence* etc.)

#### 4 Schlussfolgerungen für die weitere Zusammenarbeit und Szenarien für eine Fortführung der strategischen Partnerschaft mit IDMC

- IDMC leistet qualitativ hochstehende Arbeit und ist aufgrund seiner Monopolstellung ein Schlüsselakteur für alle im Bereich der internen Vertreibung aktiven Akteure, inklusive die Schweiz.
- Trotz dieser Vormachtstellung existiert ein Verbesserungspotenzial, insbesondere auch im Hinblick auf die strategische Partnerschaft zwischen IDMC und der AMS, welche zurzeit die gewünschten Gegenleistungen, welche eine solche Partnerschaft ausmachen, nicht erhält.
- Im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Strategie 2015-20 ist IDMC auf verschiedene kritische Punkte (u.a. Fokus auf dem Kerngeschäft, weg von *Advocacy* hin zu *Global Policy Change*, Stärkung der methodischen Grundlage sowie verstärkte Transparenz diesbezüglich) welche durch die Evaluation aufgeworfen wurden, eingegangen. Deren konkrete Umsetzung muss während des Transitionsjahres – gemäss der Strategie 2015-20 von IDMC ist 2015 ein Transitionsjahr – jedoch kritisch beobachtet werden.
- Folgende **Szenarien** sind daher betreffend Zusammenarbeit mit IDMC in Zukunft denkbar:
  - a) Weiterführung des *Core Grant*, mit Aufstockung der Mittel (gemäss Empfehlung Evaluation);
  - b) Weiterführung des *Core Grant* (gleichbleibender Betrag) für ein Jahr, während des Transitionsjahrs 2015, geknüpft an folgende Kriterien zur Verbesserung der Zusammenarbeit, danach erneute Analyse und Entscheid bezüglich Fortführung der Partnerschaft:
    - Mehrwert eines *Core Grant* der AMS an IDMC muss durch ein MoU klar definiert werden;
    - Einrichtung einer *Advisory Group*, welche einen aktiveren Einbezug der *funding partners* in die strategische Ausrichtung von IDMC ermöglicht;
    - Klärung und Verbesserung der folgenden Elemente:
      - Themenbereiche: Klare Aufteilung der Themen und Aufgaben zwischen NRC und IDMC, bessere Nutzung der Synergien;
      - *Advocacy*: Klärung der Definition von *Advocacy*, der Rolle von IDMC als „*advocate*“, des Zwecks von *Advocacy* in Bezug auf das Kerngeschäft und der notwendigen Ressourcen für eine *Advocacy*-Strategie;
      - Webseite: Wiedereinführung von Drittquellen auf der Webseite (Informationen, Referenzen und Links), Beseitigung der Marketingdominanz im Webauftritt/erneuter Fokus auf die Substanz;
      - Beziehung NRC-IDMC: Glaubwürdigkeit von IDMC hängt von qualitativ hochstehenden Daten und Analysen sowie der institutionellen Unabhängigkeit der Organisation ab. Diesbezüglich bedarf es einer Klärung der Rolle sowie des Einflusses von NRC auf die Aktivitäten von IDMC.

Nicht nur für IDMC, sondern auch für die AMS stellt 2015 im Bereich IDPs ein Übergangsjahr dar, insofern, dass der Desk IDPs im Juli 2014 einen strategischen Reflexionsprozess lanciert hat, mit dem Ziel die ausserpolitischen Positionen der Schweiz in Bezug auf IDP/Flüchtlinge zu klären und eine strategische Grundlage für den Desk zu schaffen. Die Erkenntnisse aus diesem Prozess werden die weitere Ausrichtung und Engagements des Desks prägen, so dass es Sinn macht mit dem definitiven Entscheid betreffend Fortführung der Partnerschaft die Resultate dieses Prozesses und somit das Ende des Transitionsjahres 2015 abzuwarten.

- c) Beendigung des *Core Grants*;  
 Variante c) scheint keine passable Option zu sein, nicht zuletzt weil die AMS damit im gleichen Jahr zwei strategische Partner „abschiessen“ würde – die strategische Partnerschaft mit dem Brookings-LSE Project on Internal Displacement läuft voraussichtlich im Sommer 2015 aus – und dies auch Auswirkungen hat auf die Fremdwahrnehmung der Schweiz sowie die Rolle, welche die Schweiz im Bereich IDP durch ihr Engagement glaubhaft spielen kann. Nicht zuletzt angesichts des angestrebten Upgrades des Mandats des SR, welches zurzeit im Zentrum des Interesses der AMS liegt, macht es sicher Sinn, dass die Schweiz weiterhin als engagierter Akteur und Geldgeber auftritt (Netzwerk, Glaubwürdigkeit, Möglichkeit der Einflussnahme, etc.);

- d) Transfer des Zuständigkeitsbereich *Core Grant IDMC* an die Humanitäre Hilfe (HH), als Teil des MoUs zwischen der HH und NRC Genf.

Variante d) scheint momentan strategisch wenig sinnvoll zu sein. Es zeichnet sich ab, dass das Thema interne Vertreibung in nächster Zeit international an Bedeutung gewinnen wird, u.a. figuriert das Thema auf der Agenda der 32. Internationalen Rotkreuzkonferenz, ist es Teil der Diskussionen im Post-2015 Prozess und wird es im Rahmen des *World Humanitarian Summit* diskutiert. Vor diesem Hintergrund scheint es wichtig, dass die AMS ihre Karten nicht im Vorfeld aus den Händen gibt, sondern durch eine strategische Partnerschaft in diesem Bereich ihre Position sichert, um entsprechend Einfluss nehmen zu können. Mit der neuen strategischen Ausrichtung – IDMC plant sich in Zukunft verstärkt in globalen Prozessen (wie den oben erwähnten) einzubringen, um in ausgewählten Schwerpunktgebieten *Global Policy Change* herbeizuführen – hat IDMC die zunehmende internationale Bedeutung des Themas erfasst, was für die AMS äusserst interessant und für die strategische Partnerschaft einen klaren Mehrwert darstellen würde.

**Basierend auf den oben erwähnten Argumenten empfiehlt die Sektion HUPO Variante b) zur Annahme.**

Nächste Schritte:

- Interner Entscheid AMS betr. der strategischen Partnerschaft mit IDMC für das Transitionsjahr 2015;
- Besprechung Management Response IDMC Anfang Februar 2015 auf Stufe DFS/Alfredo Zamudio in Bern, inkl. Kriterien, an welche die Fortführung der strategischen Partnerschaft geknüpft ist (siehe Variante b));
- Je nach Bedarf, Gespräch zwischen AMS, NRC und IDMC auf Stufe WCL, Youri Saadallah (Direktor a.i. Partnerships and Policy NRC) oder Jan Egeland, Alfredo Zamudio in Bern;
- Erstellung Roadmap entsprechend dem Entscheid AMS;
- Definitiver Entscheid AMS betreffend weitere Zusammenarbeit für die Periode nach 2015 (nach Abschluss des internen strategischen Prozesses sowie weiteren Entwicklungen im Prozess zur Erarbeitung der neuen Botschaft 2017-2020).

Bern, 20. Januar 2015

Adrian Junker  
Sektionschef  
Humanitäre Politik und Migration

Entscheid: Variante b) genehmigt.  
Bern, .... 21/1/2015 .....

Claude Wild  
Botschafter  
Chef Abteilung Menschliche Sicherheit