

Danksagung

Ohne die wertvolle Beratung und Unterstützung durch die Mitarbeitenden der Unité-Geschäftsstelle wäre die vorliegende Situationsanalyse nicht zu Stande gekommen. Namentlich bedanke ich mich hiermit bei Martin Schreiber, Georg L’Homme und Raji Sultan für deren wertvolle Beiträge. Unser gemeinsamer Dank geht indes an alle Teilnehmenden, die uns entweder über ein persönliches Gespräch oder mit dem Ausfüllen des Fragebogens Informationen zur Situation des Mehrebenenansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit von Schweizer Organisationen vermittelt und diese Analyse überhaupt ermöglicht haben.

Impressum

Unité

Schweizerischer Verband für Personelle Entwicklungszusammenarbeit

Association suisse pour l’échange de personnes dans la coopération au développement

Publikationszeitpunkt: Februar 2018

Projektdauer: November 2016 – November 2017

Verfasser des Berichts: Benedikt Christ, Unité

Informationen zum Projekt: Martin Schreiber, Unité

Kontakt: info@unite-ch.org

Dieser Bericht erscheint in deutscher Sprache. Zusammenfassungen sind in deutscher und in französischer Sprache verfasst.

Titelbild: Wortwolke zum Mehrebenenansatz, generiert durch www.wortwolken.com

Zitiervorschlag: Christ, Benedikt (2018): Der Mehrebenenansatz in der Schweizer PEZA – Eine Situationsanalyse. Schlussbericht, Bern: Unité

Zum Autor Benedikt Christ: Der Verfasser der vorliegenden Situationsanalyse hat sich während seines Einsatzes für InterTEAM in Tansania (Mai 2014 bis Juni 2016) unter anderem der Umsetzung des Landesprogramms gewidmet. Neben der Implementierung des organisationseigenen «*Cluster Approachs*» konzentrierte er sich während seiner Arbeit vor allem auf die tansanischen Netzwerkorganisationen (in den Bereichen Gesundheit und Bildung) und deren theoretischen Rollen als nationale «*Change Agents*». Daneben faszinierten ihn die ganz alltäglichen Geschichten mit all ihren Herausforderungen und Überraschungen. Die Situationsanalyse entstand im Rahmen eines Unité-Mandats zu «Wirkung in der Personellen Entwicklungszusammenarbeit». Der Verfasser war zuvor an der Durchführung des Unité-Kontinentalseminars Afrika, im Januar 2016 in Mwanza, Tansania, massgeblich beteiligt. Benedikt Christ hat nach Abschluss seines «*Master of Science in Epidemiology*» an der Universität Basel ein Biologielehrdiplom für Maturitäts- und Berufsfachschulen erlangt und ist derzeit in der HIV/AIDS-Forschung tätig. Aktuell lebt er mit seiner Familie in Bern.

INHALT

Terminologie und Abkürzungsverzeichnis.....	5
Zusammenfassung	6
Résumé	8
1. Einleitung	10
1.1. Hintergrund	10
1.2. Ziele	11
1.3. Methodologie	11
1.4. Sachlogischer Aufbau.....	11
2. Literaturrecherche	13
2.1. Geschichte und Entwicklung der Personellen Entwicklungszusammenarbeit Schweiz	13
2.2. Drei Darstellungen zur Herkunft des Mehrebenenansatzes	16
2.2.1 Dezentralisierungsstrategien als Wegbereiter des Mehrebenenansatzes	16
2.2.2 Zunehmende Arbeitsteilung und Professionalisierung der PEZA	17
2.2.3 Capacity Development Modell: Erweiterung des wichtigsten PEZA-Katalysators	18
2.3. Definition, Konzept und Bedeutung des Mehrebenenansatzes für Personaleinsätze	20
2.4. Nutzen und Mehrwert des Mehrebenenansatzes.....	21
2.5. Das Mehrebenenendilemma	22
3. Situation in der Schweiz	24
3.1. Beispiele von Mehrebenenansätzen und deren Umsetzung	24
3.1.1 DEZA: Einblick in ein grenzüberschreitendes Wasser-Programm	24
3.1.2 Helvetas Swiss Intercooperation: «Vertical Networking»	25
3.1.3 Schweizerisches Rotes Kreuz: «Policy Dialogue» und «Scaling up» im Gesundheitsbereich .	26
3.1.4 Caritas Schweiz: Projekt Klimaanpassung in Tadschikistan	27
3.2. Auswertungen.....	27
3.2.1 Auswertung der statistischen Daten	27
3.2.2 Auswertung der Umfrage.....	28
3.2.3 Webpräsenz- und Dokumentanalyse	31
3.3. Erfahrungsbericht und Einschätzung Cluster-Approach	31
3.4. Feedback während des Unité-Seminars zum Cluster-Approach	33
4. Synthese	34
5. Schlussfolgerungen: Empfehlungen an Unité und seine Mitglieder	35
6. Assessment-Tool: Anwendbarkeit und Mehrwert des Mehrebenenansatzes	37
7. Literaturverzeichnis	41
8. Anhang	43
8.1. Übersicht der statistischen Daten ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen	43
8.2. Übersicht der Antworten aus Fragebogen ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen	45
8.3. Übersicht der Webpräsenz- und Dokumentanalyse ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen..	51

8.4.	Auswahl von Zielen und Indikatoren der Sustainable Development Goals 4 und 17	53
8.5.	Lexikon	55
8.6.	Präsentation und Diskussion zur Studie zum Mehrebenenansatz in der Qualitätssicherungskommission von Unité am 25.04.2018.....	56
8.6.1.	Zusammenfassung der Diskussion	56
8.6.2.	Präsentationsfolien	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Studiendesign der vorliegenden Situationsanalyse	12
Abbildung 2:	Verteilung der Einsätze 2016 nach den 17 Zielen der UN-Nachhaltigkeitsagenda	15
Abbildung 3:	Beispiel Beziehungsnetz Unité.....	16
Abbildung 4:	Verknüpfung des Capacity Development Modells mit den Ebenen des Verwaltungsapparats	20
Abbildung 5:	Organisationen, die den Mehrebenenansatz im Programm haben	28
Abbildung 6:	Grafiken zu thematischem Fokus, POs und Koordinationsstellen im Einsatzland	30
Abbildung 7:	Durchschnittliche prozentuale Aufteilung der drei Handlungsebenen	30
Abbildung 8:	SWOT-Analyse.....	37

Terminologie und Abkürzungsverzeichnis

amca	Associazione per l'aiuto medico al Centro America
CEAS	Centre Ecologique Albert Schweitzer
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DM	DM-échange et mission
EH	Entwicklungshelfer/in
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FL	Fachleute (=mehrere FP)
FP	Fachperson
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
IZA	Internationale Zusammenarbeit
KOO	Koordination; Koordinator/in
LE	Langzeiteinsatz, Langzeiteinsätze
PEZA	Personelle Entwicklungszusammenarbeit
PO, POs	Partnerorganisation, Partnerorganisationen
SDGs	Sustainable Development Goals der UN-Agenda 2030

Zusammenfassung

Ziel

Anhand einer Situationsanalyse wird ein Überblick zum Mehrebenenansatz spezifisch für die Personelle Entwicklungszusammenarbeit Schweiz geschaffen. Dem Abschluss dieser Analyse folgt eine Reihe von Empfehlungen an Unité und seine Mitgliedorganisationen.

Methodologie

Eine Literaturrecherche veranschaulicht, neben der Geschichte der Schweizer Personellen Entwicklungszusammenarbeit, verschiedene Darstellungen zur Herkunft des Mehrebenenansatzes. Eine Definition des Mehrebenenansatzes, dessen Konzept und praktische Beispiele im deutschsprachigen Raum werden vorgestellt. Unterschiedliche Daten ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen wurden gesammelt und ausgewertet. Dazu gehören (i) relevante Jahreszahlen, (ii) qualitative und quantitative Antworten einer kurzen Umfrage, und (iii) öffentlich zugängliche Ressourcen (Webseiten, Dokumente). Die Daten wurden zwischen November 2016 und November 2017 erhoben.

Kontext

Unité und die Personelle Entwicklungszusammenarbeit erfahren seit mehr als 50 Jahren permanente Veränderungen auf allen Ebenen. Über die ursprünglich freiwilligen Arbeitskräfte ist die Personelle Entwicklungszusammenarbeit heute zu hoch-professionalisierten Einsätzen gelangt, welche – im Gegensatz zu früher – als Auflage des Dachverbands in Programme ihrer Entscheiderorganisationen eingebettet sind und strengen Auswahlverfahren unterliegen. Als Vollmitglieder von Unité werden diese Organisationen heute eng begleitet, damit sie Beiträge von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit erhalten. Gleichzeitig nimmt auf internationaler Ebene der Druck auf die Akteure der Internationalen Zusammenarbeit zu, wobei auch Schweizer Organisationen der Personellen Entwicklungszusammenarbeit betroffen sind. Die *Sustainable Development Goals* der Vereinten Nationen («Agenda 2030») sind ein Versuch, durch gemeinsame Ziele und Indikatoren die Internationale Zusammenarbeit zu einen.

Die Personelle Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz sieht sich mit mehreren Baustellen konfrontiert: Anpassungsprozesse an national und international veränderte Rahmenbedingungen, eine an die neuen Anforderungen angepasste optimierte Wirkungsmessung sowie neue Ideen und Ansätze für die oftmals noch traditionell operierende Personelle Entwicklungszusammenarbeit. Der Mehrebenenansatz ist dabei eine vielversprechende Herangehensweise, welche sich den verschiedenen Trends der Internationalen Zusammenarbeit annimmt.

Konzept

Der Bericht beschreibt drei Modelle zur Herkunft des Mehrebenenansatzes: (i) Dezentralisierungsstrategien als Wegbereiter, (ii) die zunehmende Arbeitsteilung und Professionalisierung der Personellen Entwicklungszusammenarbeit sowie (iii) ein durch Verwaltungsebenen erweitertes *Capacity Development* Modell. Dieses erweiterte Modell scheint implizit von einzelnen Organisationen bereits umgesetzt zu werden, ohne jedoch auf eine konzeptualisierte Form zurückzugreifen. Der Bericht stellt einen Entwurf eines solchen Konzepts vor.

Der Mehrebenenansatz verbindet Interventionen auf verschiedenen Handlungsebenen. Diese werden oft als Mikro-, Meso- und Makroebene beschrieben, umfassen jedoch auch eine zumeist vernachlässigte internationale Ebene. Jede Ebene ist bedeutsam. Der Mehrebenenansatz wird als erfolgsversprechendes, multidimensionales Instrument speziell zur Förderung armutsorientierter

Entwicklung wahrgenommen. In der Schweizer Personellen Entwicklungszusammenarbeit greift dieser Ansatz vor allem auf Langzeiteinsätze, aber auch auf kurzfristige, punktuelle Einsätze und andere Ressourcen zurück (Kooperationspartner, Projektfinanzierungen etc.).

Resultate

14 Organisationen wurden in die Auswertung der Jahreszahlen und der öffentlich zugänglichen Ressourcen einbezogen. Derer zwölf nahmen an der kurzen Umfrage teil. Organisationen, die auf das Modell Langzeiteinsatz setzen, kommen im Schnitt auf 10-12 Einsatzkräfte pro Land (inklusive lokale Mitarbeitende und KoordinatorInnen), während Organisationen, die entweder über ein kleineres Personalvolumen verfügen oder auf andere Einsatzmodelle setzen, insgesamt viel weniger langfristig angestellte Einsatzkräfte pro Land aufweisen (2-4 oder weniger). Alle Organisationen antworteten, sie würden den Mehrebenenansatz anwenden oder zumindest in irgendeiner Art miteinbeziehen oder berücksichtigen. Keine einzige Organisation meldete zurück, dass sie den Ansatz nicht anwenden würde. Der Mehrebenenansatz wird jedoch unterschiedlich interpretiert. Dabei stehen die Mikro-Ebene, Partnerschaften und Partnerorganisationen sowie das Anstossen von Veränderungen als traditionell relevanteste Charakteristika der einzelnen Organisationen im Vordergrund.

Der Mehrebenenansatz wird aber auch als Ergänzung zu einer nachhaltigen Umsetzung der eigenen Programme und als bereicherndes Element für die kritische Reflexion verstanden. Die in der Umfrage angegebenen Länder-Beispiele der einzelnen Organisationen weisen eine insgesamt hohe thematische Konzentrierung (90%) und Landeskoordination (80%) auf. Die durchschnittliche prozentuale Aufteilung auf die drei Ebenen (Mikro, Meso, Makro) der Ressourcen aus den Länder-Beispielen wurde nach mehrheitlich zivilgesellschaftliche, mehrheitlich kirchliche und mehrheitlich staatliche Partner aufgeschlüsselt. Die prozentualen Anteile mehrheitlich zivilgesellschaftlicher und mehrheitlich kirchlicher Partner sind sich dabei verblüffend ähnlich, in einem Verhältnis von etwa 60 zu 30 zu 10 (Mikro, Meso, Makro). Ein Beispiel mit mehrheitlich staatlichen Partnern hingegen zeichnet sich durch eine Verschiebung der Ressourcen in Richtung Meso und Makro aus (20 zu 30 zu 50). Die dürftigen Ergebnisse der Auswertung öffentlich zugänglicher Ressourcen stehen deutlich im Kontrast zu den vorherigen Resultaten, welche die nach aussen kommunizierte Bedeutung des Mehrebenenansatzes markant herabsetzt.

Schlussfolgerungen

Der Mehrebenenansatz ist ein wegweisendes Instrument der Internationalen Zusammenarbeit, aber innerhalb der Personellen Entwicklungszusammenarbeit wenig dokumentiert. Die Wahrnehmungen des Mehrebenenansatzes sind vielfältig. Das Verständnis dessen scheint eher intuitiv als konzeptuell. Trotz des anerkannten Potenzials wird die Umsetzung in der Schweiz bislang als beschränkt wahrgenommen, was sich ebenfalls in der Kommunikation gegen aussen zeigt. Der ambitionöse Ansatz ist vielversprechend und soll von Unité und seinen Mitgliedern auf verschiedenen Ebenen weiterverfolgt werden. Dies betrifft insbesondere Überlegungen zu Ein- und Ausbau des Ansatzes, soll aber auch zur Diskussion über den Mehrebenenansatz in fragilen Kontexten anregen.

Résumé

L'approche multi-niveaux (Multi Level Approach)

But

Sur la base d'une analyse de situations, on dresse une vue d'ensemble de l'approche multi-niveaux spécifique à la coopération par échange de personnes. Une série de recommandations adressées à Unité et ses organisations membres conclut cette analyse.

Méthodologie

Parallèlement à l'histoire de la coopération suisse par échange de personnes, une recherche de la littérature illustre les différentes représentations à l'origine de l'approche multi-niveaux. Une définition de l'approche multi-niveaux, son concept ainsi que des exemples de son application provenant de l'espace germanophone seront présentés. Diverses données d'organisations membres d'Unité sélectionnées ont été collectées et analysées. Ceci englobe (i) des chiffres annuels pertinentes, (ii) les réponses qualitatives et quantitatives à un court sondage, et (iii) des ressources accessibles au public (pages Web, documents). Les données ont été rassemblées entre novembre 2016 et novembre 2017.

Contexte

Depuis plus de 50 ans, Unité et la coopération par échange de personnes vivent constamment des changements à tous les niveaux. Née de travailleurs initialement volontaires, la coopération par échange de personnes est aujourd'hui parvenue à un haut niveau de spécialisation des affectations, qui – à l'inverse de ce qui se passait précédemment – sont, à la demande de l'organisation faitière, intégrées dans des programmes des organisations membres de cette dernière et soumises à un strict processus de sélection. En tant que membres à part entière d'Unité, ces organisations sont aujourd'hui étroitement accompagnées de manière à obtenir des contributions de la part de la direction pour le développement et la coopération (DDC). Simultanément, au niveau international, on constate une pression croissante sur les acteurs de la coopération internationale au développement qui affecte également les organisations suisses de la coopération par échange de personnes. Les Objectifs de Développement Durable des Nations unies ("Agenda 2030") sont une tentative d'unifier la coopération internationale au travers d'objectifs et d'indicateurs communs.

La coopération par échange de personnes suisse est confrontée à plusieurs chantiers : un processus d'ajustement à des conditions cadre qui ont évolué aux niveaux national et international, une mesure des effets optimisée et adaptée aux nouvelles exigences ainsi que de nouvelles idées et approches pour la coopération au développement par échange de personnes qui opère parfois encore de façon traditionnelle. L'approche multi-niveaux est une approche prometteuse qui prend en compte les différentes tendances de la coopération internationale.

Concept

Le rapport décrit trois modèles à l'origine de l'Approche multi-niveaux : (i) les stratégies pionnières de décentralisation, (ii) la division du travail et la professionnalisation croissante de la coopération au développement par échange de personnes ainsi (iii) qu'un modèle de Capacity Development étendu par des niveaux administratifs. Ce modèle élargi semble déjà être mis en œuvre par différentes organisations de manière implicite, sans que ces dernières aient eu recours à un concept. Le rapport formule une proposition d'un tel concept.

L'approche multi-niveaux connecte des interventions sur différents niveaux d'action. Ceux-ci sont souvent présentés comme les niveaux micro, méso et macro, mais englobent ainsi le niveau international qui est généralement négligé. Chaque niveau est significatif. L'approche multi-niveaux est perçue comme un instrument prometteur et multidimensionnel de la promotion d'un développement orienté vers la lutte contre la pauvreté. Dans la coopération suisse par échange de personne, cette approche se rapporte avant tout aux affectations de longue durée, mais également à celles de courte durée, aux affectations ponctuelles ainsi qu'à d'autres ressources (les partenaires, les financements de projets, etc.)

Résultats

14 organisations ont été intégrées à l'analyse des chiffres annuels et des ressources accessibles au public. De ces 14 organisations, 12 ont participé au court sondage. Les organisations se basant sur la modalité des affectations de longue durée comptabilisent en moyenne 10-12 affectations par pays d'intervention (sont inclus le personnel local et les employés au sein des coordinations), pendant que les organisations qui soit disposent d'un personnel plus réduit ou fonctionnent sur la base d'un autre modèle d'affectation ont, de manière générale, moins de personnel affecté pour une longue durée dans des pays d'activité (2-4, ou moins). Toutes les organisations ont répondu qu'elles appliqueraient l'approche multi-niveaux, ou au moins elles l'incluraient d'une certaine manière ou la prendraient en considération. Aucune des organisations n'a rapporté qu'elle n'utiliserait pas l'approche. L'approche multi-niveaux est toutefois interprétée de diverses manières. Dans ce contexte, le niveau micro, les partenariats et les organisations partenaires ainsi que l'initiation de changements sont au premier plan en tant que caractéristiques traditionnelles les plus pertinentes des organisations.

L'approche multi-niveaux est également comprise comme un complément d'une mise en œuvre durable de ses propres programmes et comme un élément enrichissant d'une réflexion critique. Les exemples de pays donnés dans le sondage par les organisations démontrent globalement la présence d'une concentration thématique élevée (90%) et d'une coordination locale (80%). La répartition moyenne sur les trois niveaux (micro, méso, macro) des ressources des exemples de pays était ventilée selon une majorité de partenaires issus de la société civile, une majorité de partenaires issus des églises, ou une majorité de partenaires étatiques. Les proportions entre partenaires majoritairement issus de la société civile et majoritairement issus des églises sont incroyablement similaires dans un rapport d'environ 60% pour 30% pour 10% (micro, méso, macro). Un exemple avec une majorité de partenaires étatiques en revanche montre un déplacement des ressources en direction du méso et du macro (20% pour 30% pour 50%). Les maigres résultats de l'analyse des données accessibles au public se dressent clairement en contraste aux résultats préalables, lesquels réduisent de façon marquante la signification communiquée vers l'extérieur de l'approche multi-niveaux.

Conclusions

L'approche multi-niveaux est un instrument qui peut servir de fil conducteur dans la coopération internationale mais sa pratique est peu documentée dans le cadre de la coopération par échange de personnes. Les perceptions de l'approche multi-niveaux sont variées. La compréhension de celle-ci semble davantage relever de l'intuition que de la conceptualisation. Malgré un potentiel reconnu, l'application concrète en Suisse reste relativement limitée ce qui est démontré par le peu de communication sur ce thème. Cette approche ambitieuse est prometteuse et doit être poursuivie par Unité et ses membres à différents niveaux. Cela concerne en particulier des réflexions quant à l'incorporation et au renforcement de l'approche, mais cela doit aussi stimuler la discussion sur l'utilisation de l'approche multi-niveaux dans les contextes fragiles

1. Einleitung

1.1. Hintergrund

Seit mehr als 50 Jahren setzt sich Unité – Schweizerischer Verband für Personelle Entwicklungszusammenarbeit (PEZA) – im Kampf gegen Armut im Globalen Süden ein. Unité hat zum Ziel, die Qualität der Facheinsätze im Freiwilligenstatus durch Standards, Evaluationen, Studien sowie Unterstützungsleistungen und Weiterbildungen zu verbessern. In Partnerschaft mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) engagiert sich Unité für eine wirksame, nachhaltige und gerechte Zusammenarbeit mit den Südpartnern. Unité umfasst heute zwanzig Mitgliedorganisationen.¹

In Anschluss an ein Programmmodul während des Kontinentalseminars von Unité in Mwanza, Tansania (24. - 29. Januar 2016; 35 Teilnehmende aus 14 verschiedenen Ländern der PEZA-Mitgliedorganisationen und Südpartnerorganisationen), wurde Ende 2016 von der Unité-Geschäftsstelle beschlossen, den Mehrebenenansatz der Schweizer PEZA-Landschaft zu vertiefen. Die Präsentation zur Umsetzung des «Cluster Approachs» von Interteam, einem Unité-Vollmitglied, ist auf viel Interesse gestossen und hat das Feld für eine weiterführende, umfassendere Auseinandersetzung geöffnet. Das entsprechende übergeordnete Konzept des Mehrebenenansatzes ermöglicht verschiedene multidimensionale, partnerschaftliche und organisationspezifische Ansätze und Modelle von Schweizer PEZA-Organisationen zu situieren und deren jeweiligen Vor- und Nachteile zu diskutieren. In den Verbandsstatuten geben im Speziellen die im Art. 2 «Zweck» aufgelisteten Tätigkeiten a) «Weiterentwicklung von Konzepten der PEZA», b) «Informationsaustausch und institutionelle Unterstützung» und h) «Öffentlichkeitsarbeit bezüglich Relevanz und Wirkung» einen strategischen Rahmen für die vorliegende Analyse (Unité 2013).

In Anbetracht der zum Teil sehr ambitionierten und schwer greifbaren, aber international anerkannten Sustainable Development Goals (SDGs)² bildet die vorliegende Situationsanalyse ein gutes Fundament, um sich aus der «Perspektive Schweiz» mehr Klarheit zur Erreichung ausgewählter globaler Ziele zu verschaffen. Die SDGs führen somit zu erhöhten Erwartungen auch gegenüber den einzelnen Mitgliedorganisationen, die aktuelle Herangehensweisen überdenken müssen und sich mit neuen Herausforderungen der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) konfrontiert sehen. Die Empfehlungen (Kapitel 5), welche auf Basis der Untersuchungsdaten und deren Synthese formuliert worden sind, richten sich an Unité, den Verband selbst, an seine Mitgliedorganisationen und an andere Akteure («Advocacy-Empfehlungen»). Sie sollen als Diskussionsbeiträge und Denkanstösse zukünftiger Projekte und Einsatzmodelle verstanden werden. Das Credo der Vereinten Nationen zu den SDGs «*No one should be left behind*» soll auch für die Schweizer PEZA-Organisationen gelten und bestärkt gleichzeitig deren wichtige Rolle und Relevanz in der Verbesserung der Situation des Globalen Südens. Mit dieser Bezugnahme werden wir den hohen Ansprüchen der SDGs zumindest teilweise gerecht, um schliesslich zu einer wirksamen, nachhaltigen und gerechten Zusammenarbeit im 2030 beizutragen.

¹ Siehe <http://www.unite-ch.org/de>, letzter Zugriff am 01.01.2018

² Siehe <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>, letzter Zugriff am 01.01.2018

1.2. Ziele

Das primäre Ziel dieser Situationsanalyse ist einen Überblick zum Mehrebenenansatz in der Schweizer PEZA-Landschaft zu schaffen. Neben den aus dieser Analyse resultierenden Empfehlungen ist diese Arbeit zudem eine erste vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema und begründet einen möglichen Ausgangspunkt eines zukünftigen gemeinsamen Lernprozesses.

1.3. Methodologie

Die vorliegende Situationsanalyse beruht auf zwei methodologischen Hauptteilen (Abbildung 1, in grün). Kapitel 2 präsentiert eine konzise Literaturrecherche mit gebündelten Informationen zu Definition, Theorie und Konzepten des Mehrebenenansatzes. Hierzu gehört auch ein konkretes Beispiel aus Deutschland. Im darauffolgenden Kapitel 3 *Empirischer Teil: Situation in der Schweiz* werden auch Beispiele von Nicht-PEZA-Organisationen aus der Schweiz gegeben (Unterkapitel 3.1). Ab Kapitel 3.2 werden die erhobenen Daten und die dazugehörigen Resultate vorgestellt, welche zur Erlangung eines Überblicks des Mehrebenenansatzes als Teil der Schweizer PEZA-Landschaft notwendig sind. Dies umfasst (i) eine quantitative Auswertung relevanter Jahreszahlen der PEZA-Einsätze, (ii) eine sowohl quantitativ als auch qualitativ kurze Umfrage unter ausgewählten Unité-Mitgliedern, und (iii) eine Webpräsenz- und Dokumentanalyse der einzelnen Mitgliedorganisationen anhand einer Liste von key words. In der an die Analyseleistung anschliessenden Synthese (Kapitel 4) verschmelzen somit drei verschiedene Perspektiven: eine Programmperspektive (beruhend auf den Jahreszahlen), eine Selbsteinschätzung (inklusive konkreter Beispiele aus den Projektländern) und eine Sicht der Allgemeinheit auf das Veröffentlichte.

1.4. Sachlogischer Aufbau

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist das Bedürfnis nach einer besseren Übersicht zum Mehrebenenansatz in der Schweizer PEZA-Landschaft, wobei nicht nur dessen strategische Verankerung, sondern auch dessen Interpretation und Umsetzung von hohem Interesse sind. Die Literaturrecherche und die weitere Datenerhebung wurden zuvor beschrieben. Die dreiteilige Datenerhebung bildet das Fundament für die jeweiligen Auswertungen und Analysen. Diese ermöglichen das Thema von drei verschiedenen Perspektiven auszuleuchten. Mit der darauffolgenden Synthese werden die bedeutsamsten Resultate hervorgehoben, um – zu guter Letzt – Empfehlungen für den Verband Unité und dessen Mitgliedorganisationen zu formulieren (Abbildung 1, Studiendesign).



Abbildung 1: Studiendesign der vorliegenden Situationsanalyse

2. Literaturrecherche

2.1. Geschichte und Entwicklung der Personellen Entwicklungszusammenarbeit Schweiz

Unité zelebrierte im 2014 ein bedeutendes Jahr: der Verband wurde 50. Seit 1964 haben mehr als 15'000 Schweizerinnen und Schweizer ihr Fachwissen während eines mehrjährigen Einsatzes in einem Entwicklungsland eingebracht. Die damalige «Arbeitsgemeinschaft für den Einsatz junger Berufsleute in Entwicklungsländern» schickte im 1964 erstmals freiwillige Arbeitskräfte – hauptsächlich Krankenschwestern und Handwerker – nach Tunesien und Kamerun. Die Abenteuerlust dieser höchst motivierter, junger Fachkundiger stand im Vordergrund: Sie erbrachten basisnahe Dienstleistungen den Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen entsprechend und gingen ihren eigenen Projekten nach. Nicht selten mussten sie sich vor Ort selber organisieren, als Beispiele ihre Wohnsituation klären sowie Verbrauchsgegenstände und Apparate aus dem Ausland beschaffen. Die Betätigungsfelder ihrer Einsätze waren äusserst vielfältig und eine geographische Verstreuung als Folge von einzelnen Einsätzen in den kontrastreichen Regionen unausweichlich (Jahresbericht 2014, Unité 2015b).

In den 1990er Jahren fand eine tiefgreifende Professionalisierung dieser freiwilligen Einsätze auf allen Ebenen statt. Hierauf entstanden in den 2000er Jahren unter anderem organisationspezifische Programme als Grundlage von Personaleinsätzen (Jahresbericht 2014, Unité 2015b). Obwohl weiterhin der «Mensch» im Mittelpunkt eines Einsatzes steht, ist ein Personaleinsatz nun in einen formulierten Rahmen («Guidelines») der entsprechenden Organisationen eingebettet, welcher wiederum auf den organisationseigenen «Ideologien» und Werten fundiert. Konsequenterweise, um ein Zusammenarbeiten mit den lokalen Mitarbeitenden auf gleicher Augenhöhe überhaupt zu ermöglichen, arbeiten die Schweizer PEZA-Organisationen nun mit lokalen Partnerorganisationen (POs) des Globalen Südens zusammen, welche auch in die Auswahl einer Fachperson (FP) miteinbezogen werden. Die POs im Süden sind es nun auch, welche die begünstigte Zielbevölkerung definieren. Im Laufe der Zeit haben sich die Partnerschaftsbeziehungen folglich grundlegend verändert (Cattin und Schreiber 2002).

2009 erhielt Unité – als Verband der Schweizer PEZA-Organisationen – den Auftrag von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die Einsatzkonzepte ihrer Mitgliedorganisationen, also den Entsendeorganisationen zu beurteilen. Die (Voll-)Mitglieder arbeiten und wirken mit Programmen und Programmzielen, die – um eine anteilmässige Finanzierung von der DEZA zu erhalten – angenommen werden müssen (Statuten Unité 2013; Jahresbericht 2014, Unité 2015b). Unité besteht heute aus insgesamt 20 Mitgliedern (14 Voll- und 6 assoziierten Mitgliedern), um als schweizweiter Verband der PEZA-Organisationen neben den DEZA-mitfinanzierten auch den nicht-DEZA-mitfinanzierten Mitgliedern (=assozierte Mitgliedorganisationen) einen Zugang zum nationalen und internationalen PEZA-Netzwerk und den gemeinsamen Initiativen zu ermöglichen.³

Im 2015 haben die Unité Mitgliedorganisationen insgesamt 722 Einsätze in rund 63 Einsatzländern geleistet (Jahresbericht 2015, Unité 2016), im Jahr 2016 waren es 702 Einsätze in 58 Ländern (Jahresbericht 2016, Unité 2017). Würde man für die beiden genannten Jahre Durchschnitte ausrechnen, käme man auf 11.5 resp. 12 Einsatzleistende pro Einsatzland. Genaugenommen gibt es jedoch jeweils Länder mit sehr vielen PEZA-Einsätzen (50 Einsätze und mehr) und andere, mit sehr wenigen (weniger als drei Einsätze).⁴ Es wird darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Einsätze auf die verschiedenen Einsatzländer – über einen bestimmten Zeitraum gesehen –

³ Komplette Mitgliederliste kann unter <http://www.unite-ch.org/de/mitgliedorganisationen> aufgerufen werden, letzter Zugriff am 01.01.2018

⁴ Vgl. dazu die Statistiken und Karten in den Jahresberichten von Unité, s. Literaturverzeichnis

Schwankungen unterliegen, und kaum Erkenntnisse daraus abgeleitet oder Voraussagen zu zukünftigen Einsätzen und Einsatzzahlen gemacht werden können. Insgesamt stellen wir jedoch fest, dass die Gesamtanzahl von Einsatzländern seit der Erreichung der Höchstwerte stetig abnimmt. Zudem haben sich die letzten Jahre hinweg gewisse «Lieblingseinsatzländer» der PEZA-Organisationen herauskristallisiert (Länder mit hohen Einsatzzahlen, absteigend: Nicaragua, Nepal, Guinea, Äthiopien, Bolivien, Brasilien, Tansania, Tschad und Kolumbien).

Aufgrund der statistischen Zahlen scheint also, dass die Konzentration auf eine Auswahl von Einsatzländern bereits in vollem Gange ist. Diese Entwicklung ist gewiss zu einem grossen Teil auf die sich verändernden Programme zurückzuführen. Weitere Bestrebungen werden jedoch benötigt, um diese Programme qualitativ den neuen Herausforderungen anzupassen (Stichworte: hochspezifisches Fundraising und Spendermarkt Schweiz, politischer Druck auf die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in der Schweiz, internationale Erwartungen und Ansprüche an die einzelnen Organisationen), um schliesslich auch zukünftig eine Finanzierung durch die DEZA zu ermöglichen. Beispiel 1: Das Bedürfnis nach einer umfassenderen Wirkungsmessung (operative Ebene) geht mit den gestiegenen Erwartungen an die Programme einher (strategische Ebene). Je länger desto mehr werden effektive Instrumente zur Wirkungsmessung der Personaleinsätze verlangt und die «klassischen», qualitativen Instrumente überdenkt (Egli 2010). Beispiel 2: Systemische Veränderungen, die einem erhöhten Nachhaltigkeitsanspruch gerecht werden sollen, sind erwünscht und stehen vermehrt im Fokus der einzelnen Organisation. Dies widerspiegelt sich in der Art des Einsatzmodells. Punktuell und kurzfristige Einsätze werden auch zukünftig in den Hintergrund geschoben, abgesehen von Berufspraktika, Zivildiensteinsätzen und Sensibilisierungspraktika, deren Hauptwirkung auf dem persönlichen Lernen liegt (Vergleiche dazu die drei grundlegenden Einsatzmodelle, Unité 2015a). Obwohl die Einsatzmöglichkeiten der einzelnen Unité Mitgliedorganisationen diverser geworden sind, werden nach wie vor Langzeiteinsätze (LE) bevorzugt und auch zukünftig zahlenmässig überwiegen. Dass neue, innovative Konzepte Eingang in die PEZA-Landschaft finden und aufgrund der hohen Dynamik gefunden werden müssen, ist offensichtlich.

Die SDGs der Vereinten Nationen schaffen einen transparenten, international gültigen Rahmen, nach welchem sich das dynamische Feld der IZA ausrichtet.⁵ Die PEZA, als spezifisches Feld innerhalb der IZA, ist demnach verpflichtet, sich mit den Inhalten dieses Rahmens kritisch auseinanderzusetzen und traditionell geprägte Strukturen und Arbeitsweisen zu hinterfragen. Der Jahresbericht 2016 von Unité schlüsselt erstmals alle Einsätze den 17 Zielen entsprechend auf (Abbildung 2). Die thematischen SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen), SDG 4 (Hochwertige Bildung) und SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) machen zusammen mit dem mehrschichtigen SDG 17 (Partnerschaften) mehr als zwei Drittel aller Einsätze (und der Einsatzdauer) im 2016 aus. Während thematische SDGs für Mitgliedorganisationen heute aufgrund mehrjähriger LE und der seit Jahren dauernden Fokussierungen auf bestimmte Themen und Zielgruppen allenfalls einfacher fassbar sind,⁶ erkennen wir vor allem in Zielen von SDG 17 und im Ziel 4.7 eine hohe Relevanz für die PEZA und Unité als Verband.⁷

⁵ Vgl. dazu <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>, letzter Zugriff am 01.01.2018

⁶ Vor den SDGs waren für viele Organisationen die Millennium Development Goals massgebend. Derer insgesamt acht Ziele beschreiben die „klassischen“ Ziele der EZA, während die post-2015 Agenda resp. die SDGs den Anspruch erheben, sich allen globalen Problemen zu stellen. Vgl. dazu Millennium Development Goals <http://www.un.org/millenniumgoals/>, letzter Zugriff am 01.01.2018

⁷ Anhang 8.4 präsentiert eine Auswahl von Zielen und Indikatoren des SDG 17 und Ziel 4.7, mit Kommentaren zu Relevanz und Messbarkeit in Hinblick auf Unité und dessen Mitgliedorganisationen.



Abbildung 2: Verteilung der Einsätze 2016 nach den 17 Zielen der nachhaltigen Entwicklung der Vereinten Nationen, übernommen von Jahresbericht 2016, Unité 2017

Obwohl die SDGs noch sehr jung und in der Öffentlichkeit wenig präsent sind, setzen sie neue Impulse in der Diskussion zu einer nachhaltigen Entwicklung. Dies bekommt auch die Schweizer PEZA-Landschaft langsam zu spüren, da vor allem der politische Druck auf die EZA zunimmt und sich somit der Kampf um die Finanzierungen zuspitzt. Diese Veränderungsprozesse nehmen bereits konkret Einfluss auf die Programmgestaltung – oder werden dies bald tun. Die Nachhaltigkeitsdebatte gilt es nun als Chance für die PEZA wahrzunehmen. Der hohe Anspruch schlägt sich auf die Arbeit mit den Südpartnern nieder; es etabliert sich im Rahmen der SDGs ein Nachhaltigkeitslabel der IZA, welches auch Einsätze hochqualifizierter, effektiver Fachleute (FL) jeglicher Fachrichtungen impliziert. Deren gemachten Auslandsaufenthalte können sich auch vorteilhaft auf die Entwicklung und die Erreichung der SDGs in der Schweiz auswirken. Durch einen Personaleinsatz werden die SDGs somit gleich von zwei Seiten angegangen. Dass dies zukünftige Personaleinsätze bekräftigen und die Attraktivität der PEZA wieder steigern könnte, soll nach Abschluss der Situationsanalyse beurteilt werden.

Die EZA hat sich in den letzten 50 Jahren also grundlegend verändert. Sie ist heute vielschichtiger als früher. Sie wird heute IZA genannt, und alle Akteure sehen sich mit neuen Erwartungen globaler Rahmenbedingungen konfrontiert. Dies gilt genauso für die PEZA, welche aufgrund der involvierten Parteien ein komplexes Beziehungsnetz darstellt (Abbildung 3) und von unterschiedlichen Interessen abhängt. Inwiefern in der Schweizer PEZA ein multidimensionaler Ansatz auf verschiedenen Ebenen, ein Mehrebenenansatz, mit einer ausgebauten Vernetzung der eingesetzten Mittel, umsetzbar ist, wird in den nachfolgenden Kapiteln erörtert.

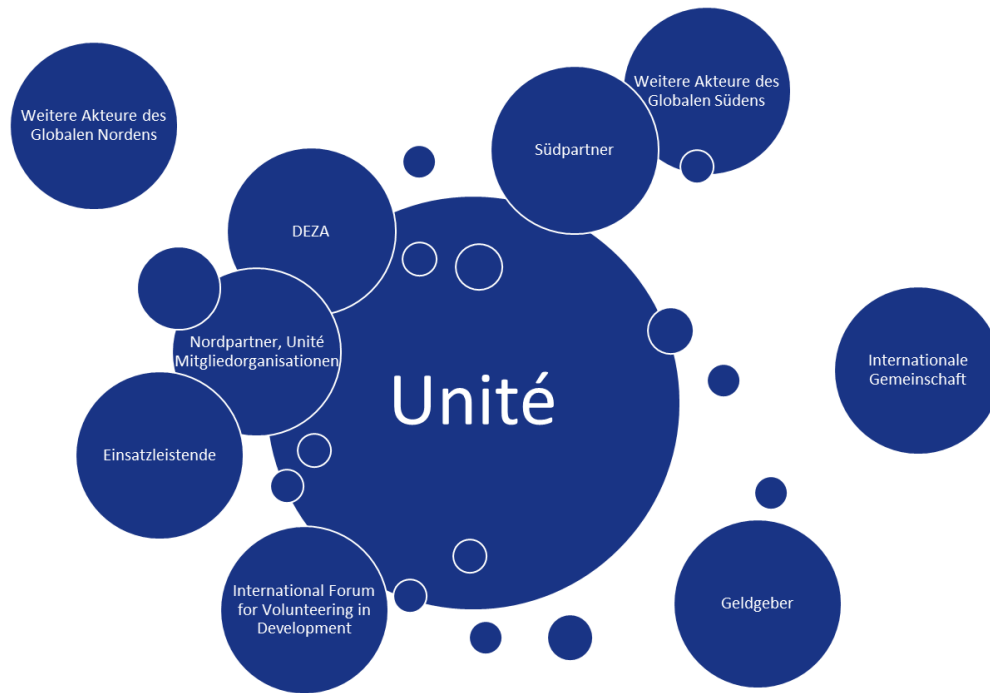


Abbildung 3: Beispiel Beziehungsnetz Unité

2.2 Drei Darstellungen zur Herkunft des Mehrebenenansatzes

Die in den folgenden drei Unterkapiteln beschriebenen Darstellungen hegen den Anspruch, die Herkunft des Mehrebenenansatzes zu erörtern. Es gilt dabei zu beachten, dass diese Verknüpfungen und Schnittstellen zueinander aufweisen und deshalb nicht isoliert voneinander betrachtet werden können. Zudem soll berücksichtigt werden, dass weitere Darstellungen zur Herkunft des Mehrebenenansatzes und dessen Präsenz in der Schweizer EZA- und im speziellen PEZA-Landschaft möglich sind.

2.2.1 Dezentralisierungsstrategien als Wegbereiter des Mehrebenenansatzes

Franziska Koller schreibt in ihrem Buch «Entwicklungszusammenarbeit und Ethik» über das Beispiel eines Dezentralisierungsprogramms in Burkina Faso. Sie beschäftigt sich mit der Frage, was die Entwicklungszusammenarbeit dem Land bringt. Bedeutsame Stichworte sind dabei **Gute Regierungsführung**, **Dezentralisierung**⁸ und **Demokratisierung**. Diese drei entwicklungs- und zusammenarbeitsrelevanten Schlagworte aus den 1980er Jahren sind stark miteinander verknüpft, auf eine Vertiefung aller drei Begriffe wird im Folgenden jedoch verzichtet.

Das Aufkommen von **Dezentralisierungsstrategien** muss im Zusammenhang mit dem Scheitern der Umsetzung von Modernisierungs- und Dependenztheorien gesehen werden. Ideale (wie z.B. Empowerment- und Grundbedürfnis-Bewegungen) aus den 1960er und 1970er Jahren haben jedoch grundsätzlich den Weg für die Dezentralisierung (und Demokratisierung) bereitet.

⁸ Vgl. dazu Eintrag im Lexikon, Anhang 8.5

Die Dezentralisierung wird in den Richtlinien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD⁹ als grundlegendes Mittel zur **effizienten Verwaltungsführung** angesehen. Sie führt gemäss der OECD, der Weltbank, des United Nations Development Programmes und weiteren Akteuren zur Verminderung von Korruption, zu einer höheren Verantwortlichkeit («ownership») der Beteiligten und zu neuen und innovativen Entwicklungsimpulsen. Die Dezentralisierung lässt sich nach Einschätzung von Franziska Koller auch in die (damals noch gültigen) Ziele der Millennium Development Goals (MDGs) einordnen. Als Bestandteil zur Bekämpfung struktureller Armut wird sie als wichtiger Pfeiler angesehen (Koller 2007).

In seiner Magisterarbeit hebt Simon Stumpf die Idee eines zweiseitigen Ansatzes der Dezentralisierung hervor, welche nicht zwangsläufig von einem richtungsgebundenen Kompetenztransfer von der Zentralebene zur mittleren (Teilstaaten, Provinzen, Distrikte) oder lokalen Ebene (Gemeinden) ausgeht, sondern vor allem auf eine effiziente **Kompetenzaufteilung** und **Kompetenzwahrnehmung** zwischen und innerhalb der vertikalen Verwaltungshierarchie abzielt. Er knüpft daher das Dezentralisierungsverständnis an den Begriff «Multi-Level Governance» – welcher aus der Debatte des europäischen Integrationsprozesses entstammt – womit auch ein Bezug zur **Guten Regierungsführung** («good governance») hergestellt wird (Stumpf 2005).

Beispiele konkreter, zentraler Arbeitsfelder der EZA zur Unterstützung der Dezentralisierung und der lokalen Selbstverwaltung sind: Stärkung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen; Aufbau von institutionellen Kapazitäten; Neugestaltung der Aufgabenteilung von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft; Institutionalisierung von Bürgerbeteiligungen an Entscheidungsprozessen (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2008).

Eine Dezentralisierungsstrategie, im Sinne der beschriebenen Kompetenzaufteilung und einer effizienten Verwaltungsführung auf den verschiedenen Ebenen, um etwa die entwicklungs-hinderliche Korruption¹⁰ zu verhindern, mündet demnach in ein übergeordnetes Ziel, die Armut in all seinen Formen zu reduzieren. Dies wird heutzutage u. a. als SDG 1 zusammengefasst. Die verschiedenen (Verwaltungs-)Ebenen und Instrumente müssen jedoch zuerst etabliert werden, was für eine Umsetzung von Dezentralisierungsstrategien mehrere Jahrzehnte bedeutet. Der Mehrebenenansatz berücksichtigt diesen *de facto* Ausbau des Verwaltungsapparats und der Politik eines Landes und stellt sich den Herausforderungen zugleich horizontal, ebenjener einzelner Ebenen, und vertikal, deren Gesamtheit und Zusammenhänge der einzelnen Ebenen. Nur in einem zumindest teilweise dezentralisierten System kann schliesslich ein durch die IZA-Akteure unterstützter Mehrebenenansatz überhaupt greifen.

2.2.2 Zunehmende Arbeitsteilung und Professionalisierung der PEZA

Die zunehmende Professionalisierung und die Veränderungen innerhalb der PEZA seit den 1990er Jahren sollen kurz anhand eines Beispiels zur Professionalität von Entwicklungshelfern (EH) in Deutschland illustriert werden: Beim Einsatz von EH geht es um den Aufbau einer kontinuierlichen, vertrauensvollen Arbeitsbeziehung innerhalb einer Partnerorganisation. Dies wird als Voraussetzung dafür gesehen, dass die EH wirksame Anstösse für Veränderungsprozesse in Partnerorganisationen geben und begleiten können (Stichwort «Capacity Development»). Fachliche,

⁹ Vgl. dazu OECD DAC, <http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteeedac.htm>, letzter Zugriff am 01.01.2018

¹⁰ Neben den Dezentralisierungsprozessen, welche u. a. die Korruption an der Wurzel zu packen versuchen, verweist auch Unité auf Rahmenbedingungen, um FL der Entscheideorganisationen auf Korruptionsfälle vorzubereiten. Weitere Informationen zu „Standards und Qualität“ auf <http://www.unite-ch.org/de/standards-und-qualitaet>, letzter Zugriff am 01.01.2018

methodische und interkulturelle Kompetenzen sind hierbei besonders erforderlich. Die Anforderungen insbesondere an die professionellen Fähigkeiten haben sich, wie eingangs beschrieben, verändert und sind stark angestiegen. Gleichzeitig haben sich auf institutionellem Niveau viele Veränderungen zugetragen. In Deutschland haben eine ausgeweitete Kooperation von verschiedenen EZA-Akteuren und die Integration eingesetzter Entwicklungshelfer in staatliche Programme dazu geführt, dass eine stärkere **Arbeitsteilung** der entsandten Fachkräfte erfolgte (zum Beispiel zwischen den Entwicklungshelfern der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und denen des Deutschen Entwicklungsdienstes)¹¹. Während einige zunehmend Beratungsaufgaben auf nationaler Ebene wahrnahmen, nahmen andere Entwicklungshelfer weiterhin basisnah, auf Mikro- und Mesoebene, Funktionen ein. Dieser Trend der Aufgabentrennung fand seinen Niederschlag im Mehrebenenansatz (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) 2015). Der Mehrebenenansatz ist heute ein häufig angewandtes Konzept der GIZ. Ein Link zu einem Beispiel aus Benin findet sich im Literaturverzeichnis (GIZ Benin 2013).

Die Professionalisierung und Diversifizierung von PEZA-Einsätzen ist auch in der Schweiz zu beobachten. Wie eingangs beschrieben, waren es vor über 50 Jahren noch Krankenschwestern und Handwerker. Deren Süderfahrten wurde für die berufliche Laufbahn im Norden damals noch wenig Bedeutung zugemessen. Heute weisen ca. 80% der FL einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss vor. Die während eines PEZA-Einsatzes gemachten Berufserfahrungen werden heute entschieden anders wahrgenommen und von neuen Arbeitgebern vermehrt geschätzt (Jahresbericht 2016, Unité 2017). Das Spektrum an Arbeitsfeldern hat sich vervielfacht: Neben den «klassischen» Freiwilligen von beispielsweise Praktikern aus Bildung und Gesundheit sind heute auch Personaleinsätze von Juristen, Marketingfachleuten und IT-Spezialisten gefragt.

2.2.3 Capacity Development Modell: Erweiterung des wichtigsten PEZA-Katalysators

Eine Darstellung zur Herkunft des Mehrebenenansatzes in der Schweiz ergibt sich aus der Umsetzung des **Capacity Development Modells**. Die meisten Schweizer PEZA-Organisationen basieren ihre Arbeit auf diesem mehrschichtigen Ansatz, welcher neue Kompetenzen und Veränderungsprozesse auf vier Ebenen anstrebt:

- i) Veränderungen auf individueller Ebene, durch beidseitiges Lernen, persönlichen und fachlichen Austausch (= **Individuelles Lernen und Austausch**),
- ii) die (Weiter-)Entwicklung der Organisation, Ausbau institutioneller und organisatorischer Strukturen (= **Organisationsentwicklung**),
- iii) Veränderungen und Verbesserungen des Netzwerks, erhöhte Einbindung in organisations-übergeordnete Strukturen (= **Networking und Netzwerkentwicklung**),
- iv) bleibende, nachhaltige Veränderungen innerhalb des Systems (= **Entwicklung des Systems**).

Die entsandten FL (vor allem LE) lernen das wegweisende Modell normalerweise während der Vorbereitung kennen und sind damit vertraut. Das Ziel des Modells ist, Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen auf- und auszubauen, um die Erhaltung der erreichten Veränderungen zu gewährleisten. Capacity Development ist das Kernarbeitsmodell aller Einsätze, welche dem von

¹¹ Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und die Bildungsorganisation InWEnt fusionierten mit Beginn im 2011 als Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Unité beschriebenen Einsatzmodell «Capacity Development» beitragen (Unité 2015a). Im Gegensatz zu anderen Entsendeländern herrschen in der Schweizer PEZA Einsätze dieses Typs vor.

Die von den FL initiierten Veränderungsprozesse finden sich vorüberwiegend auf den ersten beiden Ebenen (Individuelles Lernen, Austausch von Kompetenzen und Organisationsentwicklung). Die Wirkungsmessung eines Personaleinsatzes erfolgt häufig über den Logistic Framework oder «LogFrame» (Egli 2010). Dass ausgerechnet bei einem Personaleinsatz die langfristigen Auswirkungen («Impact») im Gegensatz zu den konkreten, messbaren Tätigkeiten und deren Resultate («Output» und «Outcome») nicht im Vordergrund stehen ist rationell nachvollziehbar und verständlich. Die Unité-Studie «Welche Wirkung haben Personaleinsätze?» zeigt auf, dass es häufig schwierig ist, zu beurteilen, welchen Beitrag eine einzelne FP und die Gesamtheit der FL bei den POs zu den beobachteten Veränderungen bei den Organisationen selbst aber auch bei der Zielgruppe beigetragen haben (Pfister et al. 2008). In der Wirkungsmessung überdauert demzufolge die Schwierigkeit, dass nicht alle beobachtbaren Veränderungen deutlich einer Leistung zugeordnet werden können («Attribution gap»¹²), was sich wie beschrieben im Falle eines Personaleinsatzes mit Hinblick auf den «Impact» zuspitzt.

Eine einzelne FP kann also dem hohen Anspruch des Capacity Development Modells kaum gerecht werden. Das Modell in seiner Gesamtheit ist so nicht realisierbar. Um den FL nun allenfalls Druck zu nehmen könnte man dieses grundsätzlich zielführende Modell mit seinen ambitiösen Kompetenzziele pragmatisch in Einzelteile zerlegen und den LogFrame entsprechend anpassen, oder dann das Modell «aufweichen», wie zum Beispiel über eine Differenzierung des Modells mittels verschiedenen Verwaltungsebenen. Dies macht durchaus Sinn, da mit einem solchen der Sachverhalt realistischer abgebildet wird. Von einem Personaleinsatz, welcher bei einer lokalen PO in einer abgelegenen Gegend erfolgt, um ein spezifisches Problem zu lösen (respektive um eine erwünschte Kompetenz aufzubauen), kann kaum zeitgleich verlangt werden, konkrete Verbesserungen in nationale Richtlinien der Regierung einfließen zu lassen.

Abbildung 4 präsentiert folglich einen Vorschlag zur Verknüpfung des Capacity Development Modells mit den Ebenen eines dezentralisierten Verwaltungsapparats, was in etwa der Grundstruktur des Mehrebenenansatzes entspricht. Daraus liesse sich ein umfassender, praktischer Ansatz interpretieren. Eine punktuelle oder modulare Herangehensweise in dessen Umsetzung schiene logischer und unumgänglich. Dabei liesse sich ableiten, dass PEZA-Organisationen ihre FL als Teilressourcen und **Puzzleteile** in die Erreichung der Programmziele miteinbeziehen. Wie im Kapitel 2.2.2 erwähnten Beispiel aus Deutschland ginge mit einer solchen Idee ebenfalls eine **Arbeitsteilung** einher, respektive öffneten sich **verschiedene neue Aufgabenbereiche** innerhalb der PEZA. Neben traditionellen Einsatzprofilen sind heute bereits vermehrt FL mit neu angeforderten Fähigkeiten im Bereich Policy-Analyse und Netzwerkentwicklung gefragt, was dies bestätigen würde. Eine grosse Herausforderung dabei ist, solche Profile in der Schweiz überhaupt finden zu können (Problem des «Matching» von vorhandenen Nordprofilen gegenüber erwarteten Südprofilen, auch vor dem Hintergrund der steigenden Kompetenzen im Globalen Süden).

Die Leitidee des Capacity Development Modells begleitet die Schweizer PEZA-Landschaft seit langem. Die beschriebene Problematik zur Umsetzung des Modells scheint zwar kaum konzeptuell, jedoch von verschiedenen Organisationen implizit angegangen worden zu sein. Wie dem auch sei, mit der zuvor beschriebenen Zusammenlegung gründet das Capacity Development

¹² Vgl. dazu http://impact.zewo.ch/en/impact/step5_evaluate_effects/analysis/attribution_gap, letzter Zugriff am 01.01.2018

Modell als wichtigster Katalysator von Veränderungsprozessen einen veritablen Ausgangspunkt zur Herkunft des Mehrebenenansatzes.

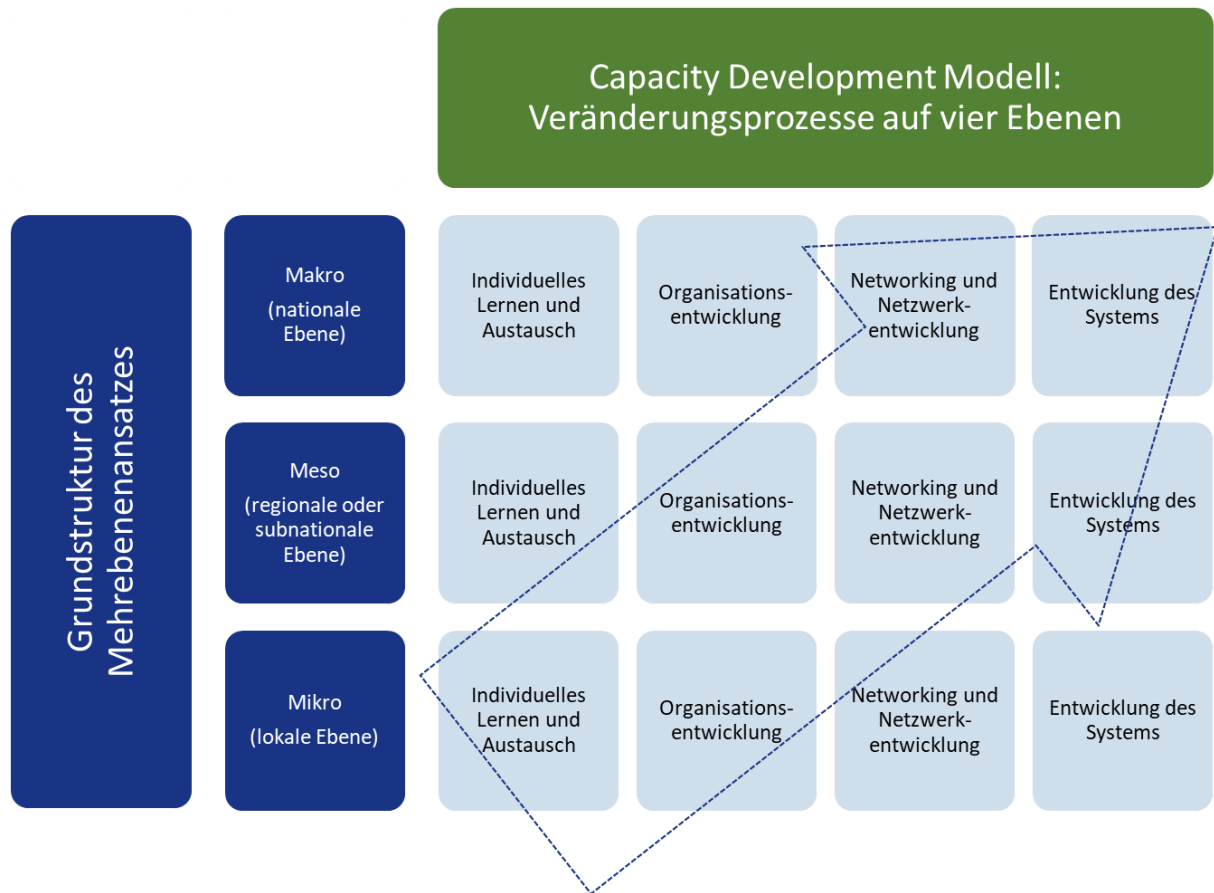


Abbildung 4: Verknüpfung des Capacity Development Modells mit den Ebenen eines dezentralisierten Verwaltungsapparats, welcher die Grundstruktur des Mehrebenenansatzes definiert (ohne internationale Ebene). Der Pfeil verweist darauf, dass der Fokus von Einsätzen auf der Mikro-Ebene tendenziell auf dem individuellen Lernen und der Organisationsentwicklung, auf Makro-Ebene tendenziell auf der Netzwerk- und Systementwicklung liegt. Der Fokus verschiebt sich erfahrungsgemäss von «unten links» nach «oben rechts». In der Zusammenlegung dieser beiden Modelle ist es jedoch nicht zweckmässig, die jeweilig anderen Felder einer Ebene nicht zu berücksichtigen, denn es muss auf Veränderungen in allen Feldern einer Ebene hingearbeitet werden.

2.3 Definition, Konzept und Bedeutung des Mehrebenenansatzes für Personaleinsätze

Der Mehrebenenansatz verbindet Interventionen auf unterschiedlichen Handlungsebenen, von der lokalen Ebene, über die regionale/subnationale Ebene bis hin zur nationalen Ebene (auch «Mikro», «Meso» und «Makro» Ebenen genannt). Die Interventionen sollen aufeinander abgestimmt sein. (DEval 2015).

Das Prinzip des Mehrebenenansatzes soll nicht nur gewährleisten, dass die nationale Politik umgesetzt wird, sondern auch, dass gleichzeitig lokale Erfahrungen und Erkenntnisse systematisch an Entscheidungsträger auf nationaler Ebene zurückfliessen. Die Meso-Ebene nimmt hierbei eine entscheidende Rolle zur Vermittlung von Inhalten ein. Jede Handlungsebene ist jedoch gleich wichtig und muss berücksichtigt werden. Dies wird theoretisch mit der integralen

«Der Mehrebenenansatz verbindet Interventionen auf unterschiedlichen Handlungsebenen»

Herangehensweise begründet, welche zum Ziel hat, «Insellösungen» als entwicklungspolitische Interventionen anhand einer Vier-Ebenen-Strategie zu verhindern (Rauch 2003). Die dazugehörige globale Ebene wird häufig weggelassen, gehört angesichts der transnationalen Interdependenz jedoch grundsätzlich auch dazu.

Theo Rauch, Verfechter des Mehrebenenansatzes, weist darauf hin, dass verschiedene Entwicklungsansätze in der Geschichte zum Scheitern verurteilt waren. Er nennt viele Schlüsselfaktoren, die einzeln angegangen nicht hinreichend zur Lösung des Problems der Massenarmut beigetragen haben. Dabei erwähnt er Beispiele wie Wirtschaftswachstum, Sozialismus, direkte Armutsminderung, Selbsthilfe, Deregulierung der Märkte, «Good Governance», Einkommensumverteilung, «Livelihood Approach», «Right Based Approachs», «Capabilities» (Fähigkeiten), Partizipationsmöglichkeiten und so weiter. Er resümiert, dass es zur Armutsminderung unbedingt einen Mehrebenenansatz braucht. Eine direkte Armutsminderung durch basisnahe Interventionen reiche nicht, solange die ökonomischen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen nicht verbessert und erweiterte wirtschaftliche und demokratische Handlungsspielräume für die Armen geschaffen werden. Umgekehrt helfen strukturelle Ansätze zur Armutsbekämpfung auf Makro-Ebene nichts, solange niemand gezielt die Armen unterstützt, deren Handlungsspielräume in Konkurrenz zu gesellschaftlich durchsetzungsfähigeren Gruppen zu nutzen (Rauch 2007). Theo Rauch plädiert deshalb für einen multi-dimensionalen Mehrebenenansatz als Strategie und Instrument zur Förderung armutsorientierter Entwicklung.

Die Arbeit innerhalb der EZA auf den verschiedenen Ebenen, die in der PEZA von FL wie z.B. den EH in Deutschland erbracht wird, erfordert eine jeweils besondere Professionalität (DEVal 2015). Das bedeutet, dass – neben den allgemeinen Trends der letzten Jahre innerhalb der Schweizer PEZA zu professionalisierten Personaleinsätzen – auch seitens der Einsatzleistenden ein vertieftes Verständnis der umfassenden und in grössere Systeme eingebetteten Modelle verlangt wird. Dass dabei die Zielgruppennähe nach wie vor im Zentrum eines Personaleinsatzes steht, wird mit einem Beispiel auf Seite 23 illustriert (GIZ 2011). Damit zeigt sich auch, dass die Umsetzung eines Mehrebenenansatzes viel kontextuelles Verständnis verlangt und einen Prozess darstellt, der viele Jahre andauert. Dies bedingt beständige Ressourcen, wie dies z.B. FL in LE mitbringen. Personen mit langen Einsätzen eignen sich folglich besonders um die Verbindungen zwischen den Ebenen zu pflegen und eine gesunde Vertrauensbasis aufzubauen. Andere Ressourcen, z.B. punktuell wirkende Kurzzeiteinsätze, runden den Mehrebenenansatz mit konkreten Leistungen und Expertise ab.

2.4 Nutzen und Mehrwert des Mehrebenenansatzes

Die Idee eines Mehrebenenansatzes ist, Veränderungen und Veränderungsprozesse auf verschiedenen Ebenen zu initiieren. Nach Theo Rauch, der vor allem im Bereich der ländlichen Entwicklung geforscht hat, ergeben sich aus dem multidimensionalen bzw. -sektoriellen Ansatz verschiedene Forschungsgebiete mit verschiedenen Aspekten:¹³ Ökonomische (regionale Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Räumen), politisch-institutionelle (Dezentralisierung, Kommunalentwicklung und regionale Entwicklungsplanung), gesellschaftliche (ländliche Sozialstrukturen, Livelihood-Systeme, Basisorganisationen) und Umweltaspekte (Management natürlicher Ressourcen in ländlichen Räumen).

¹³ Vgl. dazu <http://www.theorauch.de/index.html>, letzter Zugriff am 01.01.2018

Daraus resultiert, mit der Annahme, dass die beschriebene Forschung der Entwicklung zu Gute kommen soll, dass unterschiedliche Zielgruppen einen Nutzen aus den jeweiligen Resultaten ziehen sollten. Die verschiedenen Forschungsaspekte decken zudem die komplexen globalen Veränderungsprozesse besser ab. Der potenzielle Nutzen eindimensionaler Ansätze kommt einer bestimmten, definierten Zielgruppe zu Gute. Der Nutzen mehrdimensionaler Ansätze mit Einbezug verschiedener Aspekte scheint dem «System als Ganzem» zuträglich zu sein; früher oder später kommen die Verbesserungen einer viel höheren, multiplizierten Anzahl von Zielgruppen zu Gute. Ein Gedankenbeispiel: Lösungsansätze für Probleme auf lokaler Ebene werden von vielen Seiten angegangen. Durch die anschliessende Verankerung einer resultierenden Veränderung auf einer übergeordneten Ebene wird der Nutzen einer grösseren Zielgruppe zugänglich (z.B. Etablierung von «good practices» und nationalen Leitfäden).

2.5 Das Mehrebenenendilemma

Das DEval beschreibt in seinem Bericht Beispiele von Dilemmata: Die im Dezentralisierungsbereich typische Problematik von gesamtstaatlichen Vorgaben, die auf kommunaler Ebene nur mangelhaft umgesetzt werden, wurden von EHs der GIZ eins zu eins reproduziert. Mögliche Lernerfahrungen und Aushandlungsprozesse im Hinblick auf Inhalte, Veränderungstempo, Einbezug relevanter Stakeholder u. Ä. blieben weitgehend aus. Hierfür wären die EHs hingegen potenziell geeignete Mittel, da sie über eine grundsätzlich stabile Vertrauensbasis verfügen und in Abgleich mit Programmvorgaben notwendige Kompromisse und Lösungen für Interessenkonflikte zwischen Zentralstaat und lokaler Körperschaft herbeiführen könnten. Die priorisierte Erreichung der Implementationsziele lässt jedoch wenig Spielraum für Aushandlungsmechanismen, was wiederum dem Vertrauen schadet, das den EHs entgegengebracht wird. Die Wirkungen hängen zudem stark vom Engagement der EHs selbst ab, und Best-Practice-Beispiele konnten nur in relativ unproblematischen, interessengleichen Bereichen genutzt werden (DEval 2015).

Aus gizBrief Heft 1.2011, von Andrea Winter:

«Nah dran: Zielgruppennähe – ein wichtiges Pfund der deutschen Entwicklungszusammenarbeit»

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit steht für eine Instrumentenvielfalt, die flexibel an die Kontexte in den Partnerländern angepasst und eingesetzt wird. Sie steht für einen gelebten Mehrebenenansatz: Nah dran zu sein – an der Basis wie an der Regierung – ist Teil eines Erfolgsrezeptes, das die grosse Chance hat, in Zukunft noch verfeinert zu werden. Die Fusion von DED, GTZ und InWEnt zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) wird sicherlich zu effizienteren Kommunikationsflüssen und Steuerungsmechanismen führen. Bei Beibehaltung des Grundsatzes «Diversity is beautiful», also der Beibehaltung des kontextspezifischen Einsatzes der verschiedenen Instrumente, jetzt «aus einer Hand», wird ein eindeutiger Mehrwert erzielt werden können. Welches Pfund bringen die Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer in diesen Prozess ein?

Die GIZ orientiert ihre Arbeit an den Bedürfnissen der Menschen in den Partnerländern, die ihre Leistungen nachfragen. «Wir arbeiten partnerorientiert, partizipativ, zielgruppennah und unterstützen strukturelle Veränderungsprozesse von unten.» So stand es im Leitbild des DED, dessen Kerninstrument zur Umsetzung dieser Maxime die flexible und basisnahe Beratungsarbeit von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern war. Sowohl Ansatz als auch Instrument bringt der DED – zusammen mit über 40 Jahren Erfahrung – seit 1. Januar 2011 in die GIZ ein.

Komplementär zu anderen Instrumenten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit setzen die Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer mit ihren Beratungsleistungen primär auf der lokalen und regionalen Ebene an. Der Einsatz von Entwicklungshelfern hat sich über die Jahre sicherlich verändert. Während der Entwicklungshelfer vor 30 Jahren noch per Boot zum entlegenen Projektplatz gepaddelt ist, die Entwicklungshelferin per Dienstpferd zu lokalen Gemeinden gelangte und in der Auslandsvorbereitung unter anderem das Schlachten von Kaninchen auf dem Lehrplan stand, sind heute die meisten Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer in (Klein-)Städten angesiedelt und gehen im lokalen (Super-)Markt einkaufen. Ihre Beratungsleistungen erbringen sie unter anderem gegenüber Organisationen der Zivilgesellschaft, Lobbygruppen und Kommunen, Krankenhäusern, Forstbehörden, Bauern- und Handwerksorganisationen sowie jeweils auch deren Dachverbänden. Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer sind seit Jahren auch in Kooperationen mit anderen Durchführungsorganisationen oder internationalen Gebern eingebunden. Bis heute steht dabei die Nähe zur Basis immer im Vordergrund. Die Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer sind nah dran. In ihrer Mehrheit leben und arbeiten sie ausserhalb der Hauptstädte. Die Organisationen, die sie beraten – ihre Partnerorganisationen – sind lokal oder regional und nah an den Zielgruppen, also den Menschen, die von Entwicklungszusammenarbeit primär profitieren sollen, und ihren Bedürfnissen aufgestellt.

3. Situation in der Schweiz

3.1 Beispiele von Mehrebenenansätzen und deren Umsetzung

In den folgenden Unterkapiteln werden verschiedene Beispiele von Mehrebenenansätzen Schweizer EZA-Akteure präsentiert. Unterschiedlichste Interventionen werden jeweils auf mehreren Ebenen, welche untereinander verknüpft sind, angewandt.

3.1.1 DEZA: Einblick in ein grenzüberschreitendes Wasser-Programm

Das Programm mit dem Titel «Water Diplomacy and Governance in Key Transboundary Hot Spots» (SDC 2016) wurde 2011 begründet und gilt als Erfolgsgeschichte des globalen Wasser-Programms der DEZA. Ein Ziel ist es, unter anderen, die Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den Gemeinden zu fördern, welche sich Wasserressourcen teilen. Vier Partnerorganisationen decken in Zusammenarbeit ein breites Spektrum an Aktionen und Interventionen ab, um einen «multi-level-approach» – also einen Mehrebenenansatz – zu gewährleisten.

Der Mehrebenenansatz wird folgendermassen skizziert: Interventionen und Resultate der drei Hauptthemen werden jeweils auf vier verschiedenen Ebenen beschrieben. Die drei Themen sind:

- (i) innovative Konzepte, um einen grenzüberschreitenden Dialog und Zusammenarbeit zu fördern,
- (ii) Stärkung von Kompetenzen und internationaler Regierungsrahmenbedingungen für die Zusammenarbeit im Bereich Wasser,
- (iii) Stärkung der Wissensbasis zu grenzüberschreitenden Flussbecken und Grundwasserreservoirs.

Die vier Ebenen heissen in diesem DEZA-Programm globale, Becken- («basin» oder «trans-boundary», also grenzüberschreitende), nationale und lokale Ebene.

Um ein konkretes Beispiel zu geben, bedeutet dies nun für das erste, oben genannte Hauptthema nun folgende Ebenenziele:

- Globale Ebene: Entwicklung von Rahmenbedingungen für den Vorteilsausgleich,
- Beckenebene: Unterstützung von grenzüberschreitenden Wasserverwaltungs-Mechanismen,
- Nationale Ebene: Förderung von nationalen Dialogen zur Wasserverwaltung,
- Lokale Ebene: Unterstützung lokaler Wasserverwaltungskomitees.

Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Programm mit dem Mehrebenenansatz:

- Es gibt keine allgemeingültige Lösung (keine «one-size-fits-all»-Lösungen). Für jedes grenzüberschreitende Becken benötigt es eine eigene spezifische Planung, Interventionen und Umsetzung.
- Der Mehrebenenansatz erlaubt eine hohe Flexibilität für den Anwender: Dieser kann den passendsten Eintrittspunkt für seine Interventionen wählen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Wasser zu fördern.
- Das Wissen, das produziert wird, muss von den Entscheidungsträgern sowohl akzeptiert als auch umgesetzt und gebraucht werden.
- Die technische Zusammenarbeit wird nicht automatisch in eine politische Zusammenarbeit übersetzt, soll aber dazu führen, dass Dialoge gefördert werden.¹⁴

¹⁴ Weitere Informationen zum Globalprogramm Wasser der DEZA unter: www.sdc-water.ch

3.1.2 Helvetas Swiss Intercooperation: «Vertical Networking»

Helvetas Swiss Intercooperation konzentriert sich primär auf den Kompetenzaufbau («Capacity Development») auf lokaler und regionaler Ebene. Auf diesen Ebenen finden sich vorüberwiegend die «Eintrittspunkte» für die geplanten Interventionen. Diese beide Ebenen sind jedoch nicht losgelöst von der nationalen und der internationalen Ebene. Nach spätestens fünf Jahren Arbeit auf der lokalen oder regionalen Ebene sollten deshalb auch Veränderungen auf der nationalen Ebene initiiert werden können, welche dann in einer weiteren Programmphase später auf die regionale resp. die internationale Ebene ausstrahlen sollen. Helvetas Swiss Intercooperation wendet daher in seinen Programmen vier Interventionsebenen in der Auslandsarbeit an:

- International (Positionierung zu spezifischen Themen in internationalen Foren, internationale Kampagnen),
- National (Beiträge zu Rahmenbedingungen und Sektorpolitiken, Politikdialog, Stärkung nationaler Akteure),
- Regional (Stärkung Partner, Förderung einer ökologischen, sozialverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung, institutionelle Verankerung der Projekte),
- Lokal (Basisorientierte Interventionen mit armutsmindernden Wirkungen für Gemeinschaften und Individuen, Legitimation für Interventionen auf höheren Ebenen).

Eine Grundidee besagt, dass mit allen gearbeitet werden soll («multi-partnership approach»). Dazu wird jedoch ein automatischer (Wissens-)Transfer über die örtlichen Verwaltungseinheiten (von z.B. lokal zu regional) benötigt.

Voraussetzung für das Gelingen des Vertical Networkings ist zudem die Koordinationsleistung auf den verschiedenen Ebenen, um Einflussmöglichkeiten wahr zu nehmen. Dies gelingt unter anderem mit einer binational besetzten Koordinationsstelle, einer thematischen Konzentration und einer langfristigen Planung der Prozesse («Masterplan»). Neben den gesprochenen Rahmenbeiträgen auf den entsprechenden Ebenen werden die Beratungsleistungen sowohl von auswärtigen als auch von einheimischen FL erbracht, die meistens aufgrund der hohen, erforderten Fachkompetenz im Mandat angestellt sind. Nach der beschriebenen Aufbauarbeit (drei bis fünf Jahre) erfolgt der Politikdialog, welcher auf allen Ebenen erfolgen und Einfluss nehmen soll. Das «Vertical» beschreibt daher den Austausch und den (Wissens-)Transfer zwischen den Ebenen und das «Networking» ermöglicht, dass sich alle Stakeholder – je nach Thema – an den selben Tisch setzen (wie z.B. NGOs und Geldgeber).

Erkenntnisse und Erfahrungen zu aktuellen und zukünftigen Interventionsformen der Auslandsarbeit:

- Projekt- und Programmumsetzung (Schwerpunkttätigkeit, mit direktem und konkreten Beitrag zur Armutsminderung): Aufgrund besserer Umsetzungskapazitäten und «ownership» wird mittel- und langfristig die Bedeutung der Projekt- und Programmumsetzung abnehmen.
- Politikdialog und Advocacy (Beratungsarbeit verknüpft mit Politikdialog zu spezifischen und EZA-Themen): Die Bedeutung wird aufgrund stärkerer politischer und globaler Herausforderungen zunehmen.
- Beratung (fachliche Unterstützung zur Qualitätssicherung, Beratungsleistungen): Die Beratung wird an Bedeutung gewinnen aufgrund der steigenden Komplexität der Projekte und der zunehmenden Nachfrage nach Kompetenzentwicklung.¹⁵

¹⁵ Weitere Informationen zu Helvetas Swiss Intercooperation: www.helvetas.org/

3.1.3 Schweizerisches Rotes Kreuz: «Policy Dialogue» und «Scaling up» im Gesundheitsbereich

Das Schweizerische Rote Kreuz ist überzeugt, dass Projekte nur ein nachhaltiges Resultat haben können, wenn sie das System inklusive dessen Politiken verstärken oder verbessern. Deshalb setzt das Schweizerische Rote Kreuz in seinem Programm für IZA 2017-2020 einen «Systemischen Ansatz» um, welcher folgende vier Interventionsebenen umfasst: Gemeinschaft («community»), System, Determinanten, Advocacy. Diese vier Interventionsebenen sind eng miteinander verknüpft und stellen ein vollständiges Gebilde dar.

Für den Gesundheitsbereich resultieren daraus folgende Prioritäten:

- Gemeinschaft: Festigung der Kompetenzen im Gesundheitsbereich der lokalen Gemeinschaft und Individuen,
- System: Stärkung des Gesundheitssystems mit Blick auf den «Zugang für alle»,
- Determinanten: Förderung von gesunden Lebensbedingungen,
- Advocacy: Einbringen und betreiben von Advocacy und politischem Dialog.

Es reiche nicht, sich nur auf entsprechende Kompetenzen von Individuen oder Gemeinschaften zu konzentrieren, es benötigt politischen Willen und Ressourcen, um Massnahmen zu ergreifen. Dazu versucht das Programm des Schweizerischen Roten Kreuz über Advocacy und politischen Dialog, ein befähigendes Umfeld zu fördern und zu schaffen. Dies gelingt, indem die POs in Bezug auf Nachhaltigkeit und Inhaberschaft («*ownership*») unterstützt und befähigt werden. Dabei darf auch Anerkennung und Einbezug von relevanten Akteuren und Partnern innerhalb des Gesundheitsbereichs nicht fehlen.

Grundsätzlich beginnt das Schweizerische Rote Kreuz mit kleinen Projekten, in Form von Pilotprojekten, die – im Falle des Erfolgs – graduell vergrössert und deren Wirkungsgrad heraufgesetzt werden («*Scaling up*»). Somit vergrössert sich einerseits der Wirkungsradius und andererseits erhöht sich der potentielle Einfluss auf nationale Politiken und Strategien («*Policy influencing*»). Scaling-up-Strategien müssen als Teil der Langzeitplanung innerhalb der Länderprogramme des Schweizerischen Roten Kreuzes berücksichtigt werden. Im Programm 2017-2020 wird dem speziell Beachtung geschenkt. Neben der Definition, auf wie viele Länderprogramme das Schweizerische Rote Kreuz sich konzentriert, werden mit dem neuen Programm auch ein thematischer Fokus resp. das Priorisieren eines Themas, die Stärkung der POs, als auch die Zusammenarbeit und Allianzbildung mit anderen Akteuren des selbigen Themengebiets – lokal und regional – angegeben und gefordert.¹⁶

¹⁶ Ein Gesundheits-Stakeholder-Modell (mit Unterteilung in drei Ebenen: Bedürftige, Dienstleistungsversorger und Politiken-Ebene) und weitere Informationen zum Schweizerischen Roten Kreuz finden sich unter: www.redcross.ch/publikationen

3.1.4 Caritas Schweiz: Projekt Klimaanpassung in Tadschikistan

Caritas Schweiz arbeitet nach einem Modell zu den Dimensionen der Veränderung («*Dimension of change*»). Dieses Modell sieht Veränderungen auf der lokalen, der meso- und systemischen Ebene vor. Wirkungshypothesen sind dabei Advocacy (Verhalten und Werte), aufbauende Partnerschaften (Institutionen und Prozesse), Kompetenzaufbau/Capacity Development (Wissen und Fähigkeiten) sowie Dienstleistungserbringung und Güter (Infrastruktur und Technologie). Diese vier Teilgebiete tragen zur Dimension respektive zu den Veränderungen auf allen Ebenen bei, wobei Interventionen vor allem auf der lokalen Ebene und dann abnehmend zur systemischen Ebene hin gewichtet werden.¹⁷

Das Projekt Klimaanpassung in Tadschikistan nimmt sich dieser Anforderungen an. Das Kernstück des gesamten Projekts, welches drei Partner umfasst und bis Ende 2018 fortlaufen wird, ist eine gemeinsam geführte Aufforstungsverwaltung, welche in einem erfolgreichen Pilotprojekt getestet wurde. Folgende Aktivitäten sind einbegriffen:

- Eingewöhnung und Familiarisierung der lokalen Bevölkerung und Autoritäten mit dem Konzept gemeinsam verwendeter Waldgebiete und derer Qualifikation,
- Abschluss von Vereinbarungen mit den Dorfbewohnern, welche interessiert sind, ein Waldstück zu verwalten,
- Ausarbeitung von Jahresverwaltungsplänen für individuelle Verbraucher und Fünf-Jahresverwaltungspläne für das gesamte Projektgebiet.¹⁸

3.2 Auswertungen

Die folgenden drei Unterkapitel beschreiben die Auswertungen der dreiteiligen Datenerhebung (statistische Daten, Umfrage, Webpräsenz- und Dokumentanalyse).

3.2.1 Auswertung der statistischen Daten

Die statistischen Daten von 14 Organisationen der jährlichen Erhebung (Jahre 2015 und 2016) wurden untersucht. Zwölf Organisationen sind Voll- und zwei Organisationen assoziierte Mitglieder von Unité. Die Auswahl repräsentiert deutsch-, französisch-, italienisch- und gemischtsprachige sowie gesamtschweizerische PEZA-Organisationen. Eine Übersicht der statistischen Daten im Detail findet sich im Anhang 8.1.

Anhand der Zahlen erkennen wir drei Gruppen von Organisationen. Eine Gruppe mit vielen LE (mindestens 15 LE/Jahr), eine Gruppe mit mittelmässig vielen LE (weniger als 15 LE/Jahr) und eine Gruppe von Organisationen mit wenigen bis keinen LE (oder sich in einer speziellen institutionellen Situation befindend).

Viele LE (Comundo, Interteam, SAM global)

Comundo und Interteam haben zusätzlich zu ihren FL in LE Koordinatoren/innen (KOO) in den Einsatzländern. SAM global weist projektspezifische KOO auf, welche in den Jahreszahlen von

¹⁷ Vgl. dazu „End Poverty“, The international Cooperation Strategy 2020, Caritas (2016)

¹⁸ Weitere Informationen zu Caritas Schweiz finden sich unter: www.caritas.ch

Unité nicht als solche per se deklariert sind. Zusätzlich sind häufig weitere Einsätze (lokale Mitarbeitende «Süd», Facheinsätze «Süd-Süd» und nationale FL) zu verzeichnen. Die Anzahl der Einsatzländer ist auf eine bestimmte Anzahl reduziert, was dazu führt, dass jeweils mehrere Personen in einem bestimmten Land wirken (in einem Verhältnis von 10 bis 12 Einsätze pro Land).

Mittelmässig viele LE (Connexio, Eirene Suisse, Heilsarmee, Médecins du Monde, Mission 21, Mission am Nil)

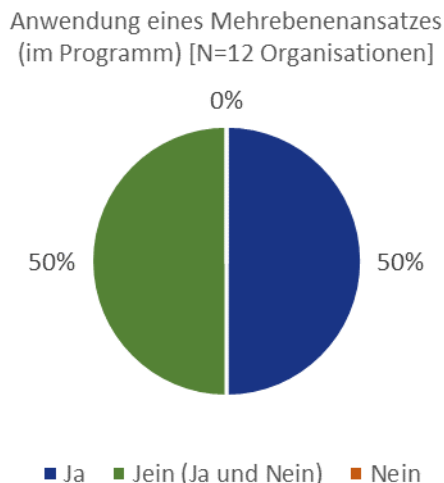
Diese Gruppe von Organisationen haben entweder zusätzlich zu den FL in LE noch andere Einsatzkräfte (also KOO, Süd, Süd-Süd und nationale FL) oder eine geringe Anzahl an Einsatzländern. Das Verhältnis der Einsatzkräfte pro Einsatzland ist dennoch deutlich kleiner als bei der zuvor genannten Gruppe (2 bis 4 Einsatzkräfte pro Einsatzland). Médecins du Monde ist als einzige Organisation nur in einem Sektor tätig, während alle anderen Organisationen mehrere Sektoren angeben.

Wenige bis keine LE (oder sich in einer speziellen institutionellen Situation befindend) (amca, CEAS, DM, E-changer, Medicuba)

Diese Gruppe zeichnet sich durch Organisationen aus, die eher auf andere Einsatzmodelle und Leistungen denn als auf LE setzen. Die Organisationen dieser Gruppe, die FL in LE einsetzen, weisen ungefähr ein Verhältnis von einer FP pro Einsatzland auf. Die Konzentration auf einen bestimmten Sektor (wie im Falle von CEAS) oder eine hohe Diversifikation der Sektoren (wie im Falle von DM) lassen sich aus den Zahlen ablesen.

3.2.2 Auswertung der Umfrage

Die Antworten und Selbsteinschätzungen von zwölf Organisationen wurden ausgewertet. Eine detaillierte Übersicht mit den Antworten zur Umfrage findet sich im Anhang 8.2.



Die Hälfte der Organisationen vermerkt in Frage eins, einen Mehrebenenansatz in seinen Programmen anzuwenden. Die zweite Hälfte beantwortet die Frage mit einem «Jein» oder einem «Ja und Nein» (Abbildung 5). Oft wird ein Ansatz mit Einsätzen auf den verschiedenen Ebenen angestrebt, ohne dass ein solcher explizit beschrieben wird. Der Ansatz wird weder systematisch noch strategisch, sondern meistens intuitiv umgesetzt und die verschiedenen Ebenen unterschiedlich stark berücksichtigt. Keine der befragten Organisationen gab ein «Nein» zur Antwort.

Abbildung 5: Organisationen, die den Mehrebenenansatz im Programm haben

Das Verständnis des Mehrebenenansatzes scheint durchwegs sehr hoch zu sein. Frage zwei präsentiert unterschiedliche Interpretationen, wobei einige in dieselbe Richtung gehen. Wiederkehrende Punkte sind:

- i) Mikro-Ebene, «die Arbeit mit und an der Basis», als traditionell wichtigste Ebene für PEZA-Organisationen, wobei die Anerkennung und Relevanz der anderen Ebenen (Meso, Makro) zugenommen hat,
- ii) (Langzeit-)Partnerschaften, Partnerorganisationen und die verschiedenen Akteure sind wichtige Bausteine, um auf Policy-Ebene Veränderungen herbeizuführen, ebenso die Netzwerkarbeit und Netzwerke,
- iii) Interventionen auf verschiedenen Ebenen mit Potential zu Veränderungen, Anstossen von Veränderungsprozessen, Lösungen und Lösungsvorschlägen,
- iv) Mehrebenenansatz als Ergänzung zu einer nachhaltigen Umsetzung der eigenen Programme und der bestehenden Programminhalte.

Genannt wird auch die kritische Auseinandersetzung mit dem Mehrebenenansatz und dessen Hinterfragung. Es wird zum Beispiel angegeben, dass das Einflusspotenzial einer Entsendeorganisation auf Makro-Ebene geringer ist als auf Mikro- und Meso-Ebene, und deshalb Tätigkeiten und Wirkungen auf ebenjener auch Risiken für eine Organisation darstellen können (Abnahme des Einflusses). Die ausführlichen Antworten auf Frage zwei finden sich im Anhang 8.2.

Zitate zur Interpretation des Mehrebenenansatzes:

«Auf verschiedenen Ebenen wird an Veränderungen gearbeitet.»

«Die Programme sollen Interventionen auf allen drei Ebenen beinhalten, um die Wirkung verstärken und gesellschaftliche Veränderungsprozesse anstossen zu können.»

«Zu einer nationalen/politischen Ebene kommt es, wenn es sich um eine Befürwortung und Annäherung an die Behörden handelt (zum Beispiel in der Bildungsqualität und Gewaltprävention).»

In Frage drei wurden die Organisationen zu einer Selbsteinschätzung gebeten, in welcher sie eigene Beispiele zur Implementierung des Mehrebenenansatzes zu den Einsätzen (oder anderer EZA-Interventionen) in einem Einsatzland angeben konnten. Insgesamt wurden 20 Beispiele aus 17 verschiedenen Ländern genannt (Tansania, Nicaragua und Cuba mit Doppelnennungen). In den meisten Beispielen resp. Einsatzländern wird mit einer thematischen Fokussierung gearbeitet (90%, [Abbildung 6](#), links). In 80% der Beispiele wurde darüber hinaus die Führung einer Koordinationsstelle im Einsatzland angegeben ([Abbildung 6](#), rechts).

Die Zuordnung zu den drei Partnerschaftssektoren (staatlicher, zivilgesellschaftlicher und kirchlicher) präsentiert ein unscharfes Bild der gesamten POs in den Einsatzländern. Nur der überwiegende, mehrheitliche Sektor war gefragt. In den gegebenen Beispielen überwiegen zivilgesellschaftliche POs, an zweiter Stelle folgen kirchliche und an dritter Stelle staatliche ([Abbildung 6](#), Mitte).

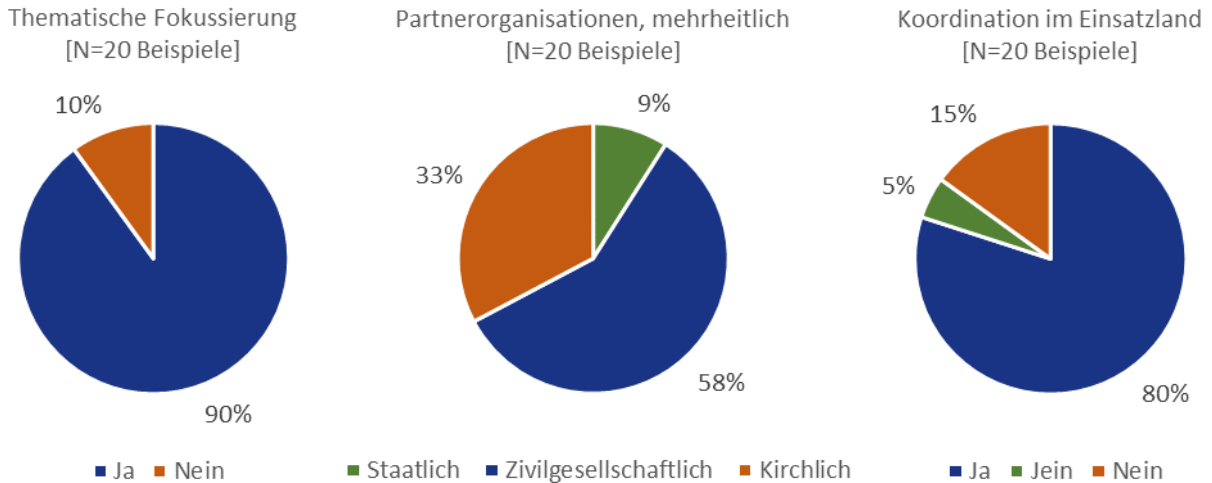


Abbildung 6: Übersichtsgrafiken zu thematischem Fokus, POs und Koordinationsstellen im Einsatzland

Diese Information verhilft jedoch zu einer Differenzierung der durchschnittlichen prozentualen Aufteilungen der drei Handlungsebenen. Wie aus [Abbildung 7](#) zu erkennen ist, sind die prozentualen Durchschnittswerte von mehrheitlich zivilgesellschaftlichen POs und mehrheitlich kirchlichen POs auffallend ähnlich. Die Organisationen mit mehrheitlich kirchlichen POs scheinen ein wenig mehr auf Mikro- und Meso-Ebene aktiv zu sein: Die Spannweite der angegebenen Prozente beträgt für zivilgesellschaftliche POs 40 bis 90 auf Mikro-, 10 bis 40 auf Meso- und 0 bis 40 auf Makro-Ebene. Die Spannweite der kirchlichen POs hingegen zeichnen ein anderes Bild: 0 bis 90 auf Mikro-, 5 bis 100 auf Meso und 0 bis 10 auf Makro-Ebene. Ein dazu gegensätzliches Beispiel, das mehrheitlich staatliche POs umfasst, weist Handlungen zu 50% auf der Makro-Ebene aus.

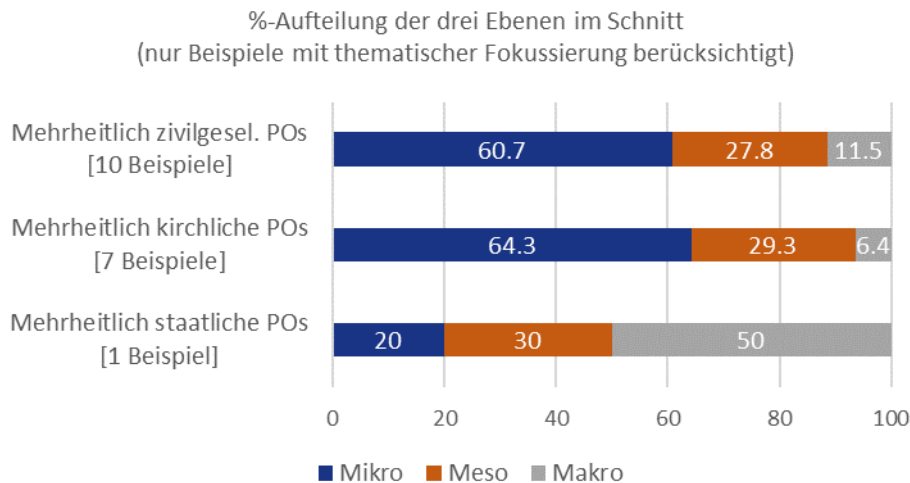


Abbildung 7: Durchschnittliche prozentuale Aufteilung der drei Handlungsebenen, per Sektor

Neben den bereits erwähnten Koordinationsstellen wurde nach weiteren Ressourcen gefragt. Genannt wurden: Projektfinanzierungen und finanzielle Leistungen (z.B. für Ausrüstung); lokale Mitarbeitende, Kurzzeiteinsätze, Praktika und Zivildienstleistende; jährliche Treffen; vernetzte Aktionen und sich ergänzende Projekte.

3.2.3 Webpräsenz- und Dokumentanalyse

Ein Mix aus deutschen, französischen, englischen Wörtern und kurzen und längeren Suchbegriffen bildet die Basis für die Webpräsenz- und Dokumentanalyse. Alle 14 in der Umfrage berücksichtigten Organisationen wurden über Google-Suchen und über die Suchfunktion der eigenen Website nach 14 key words («Schlüsselwörter») systematisch untersucht. Dieselben key words wurden für die Untersuchung der jeweils zwei frei ausgewählten PDF-Dokumente verwendet. Diese setzten sich – wenn vorhanden – aus jeweils einem aktuellen Jahresbericht und einem anderen Dokument (z.B. interne Zeitschrift, Projektbeschrieb, etc.) zusammen. Das Resultat der Durchsuchung wurde jeweils folgendermassen bewertet:

Die 14 key words:

Ebene,
Mehrebenenansatz,
Intervention mehrere Ebenen,
niveau,
approche multi-niveaux,
intervention différents niveaux,
multi level,
multi-level approach,
Mikro, Meso, Makro,
micro, méso, macro

+	Key words im Zusammenhang mit Mehrebenenansatz
0	Key words vorhanden, aber nicht deutlich im Zusammenhang mit Mehrebenenansatz
-	Key words nicht vorhanden
N/A	Keine Untersuchung möglich

Die kurzen key words wurden zwar meistens gefunden, standen jedoch häufig in einem anderen Zusammenhang. Die drei Suchbegriffe «Mehrebenenansatz», «Intervention mehrere Ebenen» und «méso» wurden niemals im Zusammenhang mit den untersuchten Organisationen gefunden.

Die meisten key words fanden sich bei Interteam («Mikro», «Meso» und «Makro»-Ebenen, «multi level», «multi-level approach» etc.); dies im Zusammenhang mit dem Cluster-Approach, einer Interpretation des Mehrebenenansatzes und fester Bestandteil des Programms. Positive Resultate fanden sich auch bei Eirene Suisse («Strategie multi-niveaux», Programm 2013-2016) und Médecins du Monde («interventions différents niveaux», «niveau micro» und «niveau macro»). Obwohl die Suche (nur Google, keine Website-interne Suchfunktion) erfolglos blieb, findet sich auf der Website von SAM global ein kurzer Abschnitt zu Wirkungen auf Mikro- und Meso-Ebene. Medicuba ist die einzige Organisation, welche in einem Dokument ein key word enthält das deutlich auf einen Zusammenhang mit einem Mehrebenenansatz hinweist. Dabei geht es vor allem um die Stärkung der nationalen Ebene, die bilaterale und multilaterale Ebene (nicht in Untersuchung miteinbezogen). Kurze Key words (z.B. Ebene, niveau) wurden zwar häufig gefunden, stehen jedoch meistens eher in anderen als in ähnlichen Zusammenhängen. Alle Resultate zu den Suchen werden im Anhang 8.3 aufgeführt.

3.3 Erfahrungsbericht und Einschätzung Cluster-Approach

Im Ausgangspapier meines Projekteinsatzes wurde der Kontext, das Landesprogramm von Interteam, und der Einsatzablauf beschrieben. Dort wurde auch meine Funktion als «Liaison Officer» erwähnt: als in Dar es Salaam wohnhafter Einsatzleistender war ich «Verbindungsperson» zur 1000 Kilometer entfernten, eher isolierten «Lake Zone» (Region am Viktoriasee, mit Mwanza der grössten Stadt direkt am See). Dort sind die meisten Einsatzleistenden von Interteam im Einsatz.

Interteams Herausforderung ist oder war, dass sich viele der POs nicht als zivilgesellschaftliche Organisationen im Sinne von «Change Agents» verstehen. Sie erbringen zwar wichtige

Dienstleistungen als «Service Deliverer» (z.B. für verschiedene Bevölkerungsgruppen), nehmen jedoch kaum an gesellschaftlichen Veränderungsprozessen und politischen Diskussionen teil. Sie finden wenig Gehör. Es scheint eine nicht zu durchbrechende Barriere zwischen der lokalen einerseits, der regionalen und nationalen Ebene andererseits zu bestehen. Der Nationalstaat ist trotz einer nationalen Dezentralisierungsstrategie weiterhin eine Übermacht, welche sich in Dar es Salaam, der Metropole des Landes, manifestiert.

Dies hat zur Folge, dass die Position der lokalen POs sehr schwach ist. Häufig sind sie stark von ihren (z. T. internationalen) Geldgebern abhängig, unterliegen grossen finanziellen Schwankungen und zeichnen sich oft durch eine hohe Arbeitskräftefluktuation («employee turnover») aus. Dass dies der Nachhaltigkeit eines durchaus wirksamen, einzelnen Einsatzes in Bezug zu den initiierten Veränderungsprozessen nicht unbedingt zuträglich ist, erweist sich als offensichtlich.

Interteams Landesprogramm (2013-2016) sah daher die Ausarbeitung der Interteam-«Programmgrundpfeiler» vor. Dies waren in der Funktion des «Liaison Officers» – neben anderen Grundpfeilern, die durch die KOO und die Programmleitung abgedeckt waren – der Fokus auf den Cluster-Approach, die Netzwerkarbeit und Kooperationen mit anderen Schweizer Akteuren.

Die Idee eines Clusters, mit auf verschiedenen Ebenen verlinkten POs, ist in der Schweizer PEZA innovativ. Die Vorstellung, dass Veränderungen, die in ein funktionierendes, zusammenhängendes Netzwerk eingeflochten sind, beständiger sind, ist in unserer Wahrnehmung naheliegend. Dies leite ich aus unserem Verständnis des Schweizer Kontexts ab (in Anbetracht unseres föderalistischen Systems mit direkter Demokratie). Dass dem Cluster-Ansatz etwas Künstliches anhaftet, dem «unnatürlichen» Zusammenbringen verschiedener POs, ist eine logische Folge der etablierten, bereits bestehenden Partnerschaften, die früher nach anderen Programmprioritäten eingegangen wurden.

In Tansania konzentriert sich Interteam thematisch auf eine bestimmte Anzahl an Clusters. Auf regionaler aber vor allem nationaler Ebene fehlten meist entsprechende POs, um neben einem horizontalen auch einen vertikalen Wissensaustausch zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden regionale und nationale zivilgesellschaftliche Organisationen als neue potenzielle POs ausgediagnostiziert. Dies waren regionale oder nationale Netzwerkorganisationen, Verbände, Plattformen oder Foren. Grundsätzlich waren die auf allen Ebenen angefragten und bestehenden Organisationen an der Idee interessiert. Mit dem Versuch, die Idee umzusetzen, wurde jedoch deutlich, dass die «Distanzen» zwischen den einzelnen Ebenen grösser sind als erwartet. Obwohl die meisten Personen gut informell vernetzt sind, existieren kaum definierte und formalisierte Netzwerke oder Netzwerkorganisationen mit einem klaren Rollenverständnis (z.B. in Bezug auf Advocacy-Anliegen). Das Bedürfnis zu einer besseren Vernetzung wurde folglich von beiden Ebenen (Mikro und Makro) ausgedrückt. Interteam erkannte hierbei die zentrale Rolle der Meso-Ebene, in der Verbindung dieser beiden Ebenen, die jedoch selber unter mangelnden Verknüpfungen in beide Richtungen leidet. Somit habe ich mich als «Liaison Officer» vor allem mit der Frage beschäftigt, wie wir als Team vor Ort (die einsatzleistenden FL, ich und vor allem auch die KOO) unsere Absicht zur Etablierung eines funktionierenden Clusters inklusive Verknüpfungen umsetzen und stärken können.

Meine Einschätzung ist, dass der von Interteam angewandte Cluster-Approach eine vielversprechende Interpretation eines (Mehrebenen-)Ansatz ist, welcher die Arbeit der PEZA markant vorwärtsbringen kann. Dieser ist jedoch kein Selbstläufer. Es benötigt Einsätze auf allen Ebenen (abgedeckt durch FL, KOO, lokale Mitarbeitende und ExpertInnen) und einen guten Zusammenhalt. Veränderungsprozesse müssen proaktiv kommuniziert und koordiniert, sowie ein Wissenstransfer horizontal und vertikal ermöglicht werden. Dies bedingt neben dem thematischen

und geographischen Zusammenhang auch einen Wirkungszusammenhang. Das eine führt zum anderen. Das bedeutet, dass ein funktionierender Cluster nur gemeinsam erreichbar ist. Eine Fehlinterpretation scheint mir, dass einzelne FP auf allen Ebenen aktiv sein müssen. Meinem Verständnis nach sollten daher auch alle verfügbaren Ressourcen in einen Cluster miteingebaut werden. Dies sind z.B. finanzielle (Projektfinanzierungen) und personelle Aufwände (weitere Personen anderer Organisationen, Behörden, Privatwirtschaftler, Geldgeber). Zusätzlich soll das Capacity Development Model mit dem Mehrebenenansatz verknüpft und «aufgeweicht» werden (vgl. Kapitel 2.2.3). Dies verlangt ein klares Rollenverständnis aller involvierten Parteien. Eine konkrete Vorstellung bezüglich der zur Verfügung stehenden Mittel ist notwendig, um eine spezifische Wirkung auf ausgewählter Ebene zu erreichen.

Die Entwicklung eines Clusters bedeutet viel Zeit und Geduld. Obwohl die Idee überzeugt, liegt alles oft in den Händen von einzelnen Personen und Gruppen. Wir sind Menschen und keine Maschinen, die gleichmässig funktionieren. – Wie manchmal beobachtet, wurden in Tansania vor allem starke Persönlichkeiten und Leaderfiguren von zahlreichen Interessierten umworben. Anstatt der wichtigen Tagesgeschäfte dominieren die anfallenden Sitzungen deren Alltag. Das Spannungsfeld von Theorie und Realität zieht sich dementsprechend – wie vieles in Tansania – in unermessliche Länge. Der lokale Kontext spielt schliesslich eine entscheidende Rolle, ob der Mehrebenenansatz zum Erfolg wird oder nicht.

3.4 Feedback während des Unité-Seminars zum Cluster-Approach

Im Januar 2016 fand das Unité-Kontinentalseminar in Mwanza, Tansania, statt. Teilnehmende waren Koordinatoren/innen und Counterparts von Unité-Mitgliedorganisationen und deren Partnerorganisationen sowie einzelne Einsatzleistende aus verschiedenen afrikanischen Einsatzländern.

In Anschluss zur Präsentation des Cluster-Approachs wurde eine Gruppenarbeit durchgeführt. Dabei wurden miteinander Stärken, Schwächen und Grundbedingungen erarbeitet:

- Stärken des Cluster-Approachs: Unterstützung der Eigenständigkeit; Relevanz (in kirchlichen Organisationen aufgrund ähnlicher Strukturen bereits hergestellt); Bedeutung des Networking vor allem auf Mikro- und Meso-Ebene; ermöglichen Advocacy; höhere Sichtbarkeit; Synergien und gemeinsames Lernen; erleichtern Output und Outcome.
- Diskussionspunkte und Schwächen: Umsetzung (z.B. aufgrund praktischer Problemen auf allen drei Ebenen); Anwendbarkeit (z.B. in fragilen und finanziell stark abhängigen Kontexten); Herausforderungen (keine Netzwerke vorhanden, Nachhaltigkeit der POs, Ausbleiben von Initiativen der Gesellschaft, um die sozialen Bedingungen zu verbessern); Divergenzen zwischen sozialen, thematischen, politischen, organisatorischen etc. Bedürfnissen; schlechte Kommunikation und Konflikte zwischen den verschiedenen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen.
- Grundbedingungen: Konzentration auf Kontext; spezifische Ziele; definierte Zielgruppen; Führung; gemeinsame Visionen und Ziele mit lokalem «ownership»; hohe Transparenz («good governance» und effektives Projektmanagement); stabile Süd-Nord-Süd-Partnerschaften; Skills (personelle Ressourcen); Finanzen und Zeit; geographische Nähe; Dokumentation und Analyse der Cluster und deren «Outcomes».

Grundsätzlich waren die Teilnehmenden mit den aufschlussreichen Themen (inklusive Präsentation des Cluster-Approachs) zufrieden. Die Fortführung solcher Kontinentalseminare wird gewünscht, vor allem auch wegen des Austausches von Erfahrungen und der Interaktionen der Teilnehmenden. Der Anlass scheint eine wichtige Gelegenheit zu sein, Netzwerke auszubauen

und neue Verbindungen zu knüpfen. Eine Vertiefung des Cluster-Approachs und eine Auseinandersetzung mit wichtigen Herausforderungen kirchlicher Organisationen werden als notwendiger Follow-up erachtet (Vgl. dazu Schlussbericht des Kontinentalseminars, Mpwate et al. 2016).

4. Synthese

Der Mehrebenenansatz fasziniert und interessiert die Akteure der PEZA. Obwohl theoretische Modelle in der Literatur beschrieben sind (in der vorliegenden Arbeit mit Fokus auf den deutschen Sprachraum), sind Beispiele zu deren Umsetzung wenig bekannt. Mit der Umfrage erhielten wir viele wertvolle, reichhaltige Aussagen zum Mehrebenenansatz. Die Wahrnehmungen sind sehr divers. Der Mehrwert eines solchen Ansatzes, aber auch die kritische Hinterfragung werden angesprochen. Vielmehr – wohl auch aufgrund unseres eigenen, gewohnten Kontexts – sind wir im Besitze eigener, intuitiver Vorstellungen, was Mehrebenenansatz bedeutet und wie er zu interpretieren ist. Dies schlägt sich auf die Programme der Unité-Mitgliedorganisationen nieder. Die Diskrepanz zwischen der Interpretation und Zustimmung einerseits und der Einschätzung der realen Umsetzungsmöglichkeiten andererseits ist deutlich: Der Mehrebenenansatz ist ein höchst ambitioniertes, breites Feld der IZA und löst daher auch die richtigen Fragen innerhalb der PEZA-Landschaft aus.

Alle Organisationen beschäftigen sich mit einem Mehrebenenansatz, wobei die Hälfte der Organisationen diesen ins Programm integriert hat (Resultat der Selbsteinschätzung). Dass der Mehrebenenansatz eher implizit angegangen wird, kann auch aus den Resultaten der Aussenansicht, der Webpräsenz- und Dokumentanalyse, gezogen werden: bei den Unité-Mitgliedorganisationen findet sich grundsätzlich wenig Inhaltliches zum Mehrebenenansatz. Dennoch finden sich auch Beispiele und «good practices» aus der Schweiz, die für typähnliche Organisationen anwendbar zu sein scheinen.

Der Mehrebenenansatz wird oft – zurecht – als Ergänzung zu bereits bestehenden Projekt-elementen verstanden. Es muss jeweils abgeklärt werden, ob dessen Integration für eine einzelne Organisation Sinn macht. Nicht ausser Acht zu lassen sind die Geschichte, Werthaltung und die Vision einer Organisation. Dass eine Organisation, die mehrheitlich mit kirchlichen POs zusammenarbeitet, andere Bedürfnisse und Ansprüche an den Mehrebenenansatz hat als Organisationen, die mehrheitlich mit zivilgesellschaftlichen POs zusammenarbeiten, kann mit den unterschiedlichen Systemkulturen (z.B. Hierarchie, Werte) begründet werden. Erstaunlich sind die Resultate zu den Prozentzahlen zur Aufteilung der Handlungsebenen: die kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Beispiele ähneln sich sehr. Es kann daraus abgeleitet werden, dass in beiden Fällen eine Gewichtung der Ressourcen von **6 zu 3 zu 1 (Mikro, Meso, Makro)** zielführend scheint. Das würde auch bedeuten, dass es mindestens 10 Einheiten benötigt (dies können neben personellen, wie LE und KOO, auch andere Leistungen, z.B. Projektfinanzierungen, sein), um als PEZA-Organisation einen Mehrebenenansatz überhaupt umsetzen zu können. Ein wenig anders präsentiert sich die Situation eines weiteren Beispiels, in welchem mit mehrheitlich staatlichen POs zusammengearbeitet wird (z.B. Behörden, Verwaltungen). Die Distanz zur Policy-Ebene (und darüber hinaus zur internationalen Ebene) ist kürzer. Auch in diesem Fall wird berücksichtigt, dass alle drei Ebenen verknüpft sind, um einen Wissens- und Informationsaustausch horizontal und vertikal zu ermöglichen. Die hergeleitete Formel zur PEZA (6 zu 3 zu 1) ist daher – gerade mit staatlichen Akteuren – ein tendenzieller Erfahrungswert und nur begrenzt gültig. Zudem scheint das Veränderungspotenzial in stabilen staatlichen Strukturen am grössten (mit einer Ressourcenverschiebung von Mikro-/Meso- in Richtung Meso-/Makro-Ebene).

Der Mehrebenenansatz verlangt nach weiteren Untersuchungen, um dessen Umsetzungspotenzial zu vertiefen, und um klare Voraussetzungen und Kriterien zu definieren, die einen solchen überhaupt ermöglichen.

5. Schlussfolgerungen: Empfehlungen an Unité und seine Mitglieder

Empfehlungen an den Verband Unité

- (i) Aufgrund des strategischen Rahmens von Unité, den neuen Nachhaltigkeitszielen und des aktuell politischen kalten Gegenwinds der EZA gegenüber, nimmt **Unité den Mehrebenenansatz als relevantes und zukunftsweisendes Mittel wahr und setzt sich für diesen ein**. Dies bedeutet, dass Unité seine Mitglieder über den Mehrebenenansatz auf dem Laufenden hält, informiert und einen Lernprozess initiiert. Dies beinhaltet die Mitgliedorganisationen zur Reflexion über den programmatischen Einbezug eines Mehrebenenansatzes oder dessen Ausbau, falls dieser bereits vorhanden ist, zu ermutigen.
- (ii) Der Mehrebenenansatz ist ein interessanter, vielversprechender Ansatz. Er wird meistens von den Mitgliederorganisationen intuitiv umgesetzt. **Die Weiterverfolgung des Mehrebenenansatzes, im Speziellen die Vertiefung des Konzepts und der Theorie**, sollen von Unité orchestriert werden.
- (iii) Obwohl Interteam und weitere Organisationen bereits Erfahrungen in der Umsetzung besitzen, fehlt der PEZA die Dokumentation von «good practices» zum Mehrebenenansatz, oder diese werden ungenügend kommuniziert. **Als Verband soll Unité daher «good practices» sammeln und diese den Mitgliedorganisationen zur Verfügung stellen, um erste Anlaufstelle in Bezug zum Mehrebenenansatz der Schweizer PEZA zu werden**. Dies könnte zum Beispiel mit einem thematischen Bereich auf der eigenen Website realisiert werden.
- (iv) In einem weiteren Schritt unterstützt Unité seine Mitglieder im Assessment zur Anwendbarkeit und zur Erörterung des Mehrwerts eines Mehrebenenansatzes. Im Rahmen seiner Möglichkeiten organisiert Unité ein **Capacity-Development-Seminar für interessierte Mitgliedorganisationen und baut das vorgeschlagene Assessment-Tool aus**.

Empfehlungen an die Mitglieder von Unité

- (v) **Die Mitglieder unterstützen Unité in der Ausarbeitung von förderlichen Rahmenbedingungen zugunsten des Mehrebenenansatzes**. Diese können allgemeiner Art sein oder in eine thematische Richtung gehen. Zwei Drittel aller Einsätze der Unité-Mitgliedorganisationen können den SDGs 3, 4, 16 und 17 zugeordnet werden. Dies verweist darauf, dass eine thematische Fokussierung in der Schweizer PEZA bereits fortgeschritten ist. Daher sollte es möglich sein, dass die Mitglieder neben allgemeingültigen Positionspapieren und weiteren Untersuchungen auch mit **thematischen** Factsheets oder Strategien beitragen können. Dies bedeutet indes nicht, dass der Mehrebenenansatz in Zukunft fester Bestandteil jedes einzelnen Programms sein muss.

- (vi) Die Mitglieder implementieren tendenziell eher intuitiv den Mehrebenenansatz, oder verkaufen ihren Ansatz als solchen. **Die kritische Hinterfragung des eigenen Programms, der erbrachten Wirkungen und die Reflexion über einen Ein- oder Ausbau eines Mehrebenenansatzes im Programm soll erbracht werden, um die eigene Organisation voranzubringen.** Aufgrund der aktuell schwierigen Situation der IZA, die durch viele Umbrüche gekennzeichnet ist, kann der Mehrebenenansatz als eine durchaus vielversprechende Innovation in Frage kommen, welcher das Potenzial hat, die Attraktivität der PEZA zu steigern.
- (vii) Mit dieser Studie fokussierten wir uns hauptsächlich auf LE. Wir haben erkannt, dass es eine gewisse «Grösse» resp. eine gewisse Fülle an Ressourcen benötigt, um einen Mehrebenenansatz zu fahren. Die Formel 6 zu 3 zu 1 gilt vor allem in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und kirchlichen POs. **Alle Organisationen, ob «klein» oder «gross», sollen die zur Verfügung stehenden Mittel berücksichtigen, um eine bessere Verknüpfung der einzelnen Interventionen zu bewerkstelligen.** Dem sollten Organisationen, die viele Einsatzkräfte in einem einzelnen Einsatzland umfassen (mehr als 10), in einem «Lieblingseinsatzland» wirken, oder sich auf einen oder wenige Sektoren spezialisiert haben, besonders Beachtung schenken. Unité unterstützt dabei die Bemühungen all seiner Mitglieder mit dem **Assessment-Tool und des «aufgeweichten» Capacity Development Modells, welche eine vertiefte Auseinandersetzung und Positionierung der einzelnen Einsätze ermöglichen.**

Advocacy-Empfehlungen

- (viii) Unité und seine Mitglieder tauschen sich aus, präsentieren Beispiele und **setzen sich – im Speziellen in Bezug zu den neuen Nachhaltigkeitszielen – gegen aussen und gegenüber anderen IZA-Akteuren, positiv für den Mehrebenenansatz – als potenzielles Instrument zur Wirkungssteigerung – ein**, auch wenn dieser als Bestandteil der Schweizer PEZA noch jung und wenig dokumentiert ist.

6. Assessment-Tool: Anwendbarkeit und Mehrwert des Mehrebenenansatzes

Der Mehrebenenansatz ist ambitiös. Es scheint daher unerlässlich, sich als Organisation die Frage zu stellen, ob er überhaupt anwendbar und praxistauglich ist, und was sich mit dessen Aufnahme ins Programm und dessen Umsetzung gewinnen lässt. Im Folgenden wird deshalb eine SWOT-Analyse vorgeschlagen (Abbildung 8), welche unterschiedliche Elemente des Mehrebenenansatzes in die organisationinterne und -externe Reflektion miteinbezieht. Die vorliegende Methode inklusive derer Elemente sind ein Beispiel und lassen sich beliebig ergänzen. Die Fragen, die mit einer SWOT-Analyse zu klären versucht werden, sind:

- Ist der Mehrebenenansatz in der Organisation anwendbar/operationalisierbar (intern: werden die Voraussetzungen erfüllt)?
- Ist der Mehrebenenansatz praxistauglich (extern: im Einsatzland anwendbar)?
- Erhält die Organisation einen Mehrwert über die Aufnahme ins Programm (intern und Kontext Schweiz: z.B. Erhöhung Programmkohärenz, Attraktivität des Programms)?
- Erhält die Organisation einen Mehrwert über die Umsetzung eines Mehrebenenansatzes (extern und Kontext Einsatzland: z.B. Umsetzungskohärenz, erhöhter Nutzen für «beneficiaries»)?

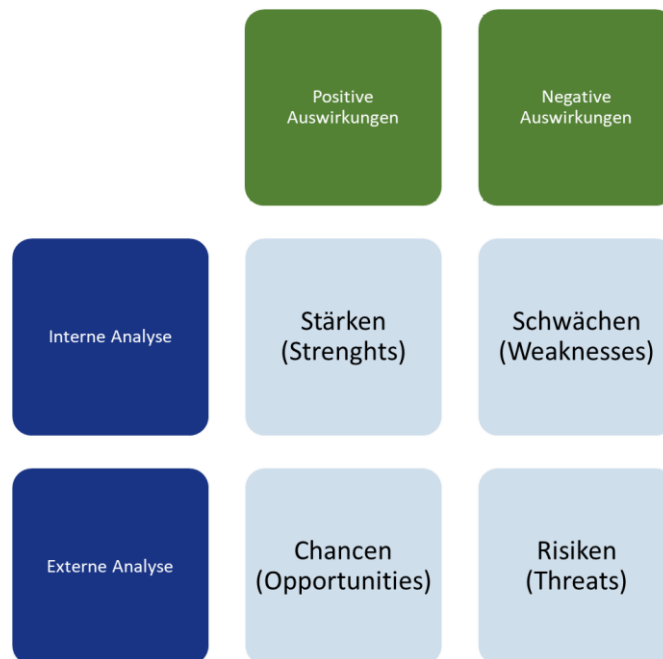


Abbildung 8: SWOT-Analyse

Auswahl von Diskussions-elemente im Rahmen einer SWOT-Analyse:

Element	Kurzbeschreibung – Überlegungen	Bewertung
<i>A – Werte</i>		
Vision der Entsendeorganisation	Vereinbarkeit mit Grundwerten einer Entsendeorganisation	
Weltanschauung, Religion, Ausrichtung	Der Mehrebenenansatz scheint für kirchliche und zivilgesellschaftliche Organisationen eine unterschiedliche Bedeutung zu haben.	
<i>B – Einsätze und Ressourcen</i>		
Einsatzmodelle	Typen von Einsatzmodellen (vgl. dazu Unité 2015a)	
Finanzielle Ressourcen, Projektbeiträge	Abhängig von Organisationstyp, Budget etc.	
Koordinationsstellen	Erbringen Koordinationsleistung und zentrale Leistungen, wichtige «Puzzleteile»	
Langzeiteinsatz	Vermutlich zentraler Baustein der PEZA in Bezug zum Mehrebenenansatz	
Weitere personelle Ressourcen	Süd-Süd-Einsätze, nationale Süd-FL und weitere Einsatzmodelle denkbar (Kurzzeitfacheinsätze, Praktika, Zivis etc.)	
<i>C – Partnerschaft</i>		
Partizipation Süd-Nord	Partizipation und «Ownership» grundlegend	
Partnerschaftsbeziehung	In ihrem Werk Partnerschaft von Denis Cattin und Martin Schreiber schlagen die beiden Autoren eine Charakterisierung der Einsatzländer vor. Dabei werden die Einsatzländer in ein hohes, mittleres und tiefes sozio-politisches Artikulations- und Mobilisierungspotential eingestuft. Diese Einstufung gibt einen Hinweis auf das sozio-politische Klima eines Einsatzlandes. Desto höher dieses einzustufen ist, desto höher ist das Potential des Mehrebenenansatz, zu greifen. Die Zivilgesellschaft als Counterpart zum Staat hat einen höheren Stellenwert. Diese Überlegung gilt folglich speziell für die Zusammenarbeit der Entsendeorganisationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Innerhalb kirchlicher Strukturen zeigen sich andere Realitäten. Diese Strukturen ermöglichen meistens grössere Zielgruppen zu erreichen, sind gegen aussen jedoch meistens schärfer abgetrennt. Die Hierarchie folgt den kirchengegebenen Strukturen und ist meistens vertikal organisiert. Ein Transfer von Mikro- zur Makro-Ebene und umgekehrt scheint einfacher zu bewerkstelligen, bleiben die Erfolge jedoch ausschliesslich im kirchlichen System tut sich die Gefahr eines Parallelsystems auf. Hier scheinen vor Allem die Verbindungen von Staat und Kirche Erfolgsfaktoren zu sein (Cattin und Schreiber 2002).	
Transparenz	Z.B. Verständnis und Identität	

<i>D – Qualitätsmanagement</i>		
Programm	Integration ins Programm möglich	
Prozess	Der Mehrebenenansatz ist als Prozess über eine längere Zeit zu betrachten. Der Prozess an sich kann bereits grosse Wirkungen auslösen.	
Strategie, strategischer Rahmen	Der Mehrebenenansatz muss mit den strategischen Zielsetzungen einer Organisation übereinstimmen.	
Thematische Fokussierung	Thematische Fokussierung in Einsatzland / Einsatzregion grundlegend	
Wirkung	Klassischerweise werden die Einsätze von Fachleuten mit dem LogFrame erfasst (Egli 2010). Neben den generell einfacher zu erfassenden Tätigkeiten und den direkten Outputs, können nun auch Resultate auf Outcome- und Impact-Ebene von einem aktiven Mehrebenenansatz profitieren und beschrieben werden, da jedes Puzzleteil einem übergeordneten Ziel beiträgt. Dies bedeutet aber auch, dass es Unterziele auf allen Ebenen bedarf.	
<i>E – Relevanz</i>		
Nachhaltigkeit, SDGs, systemische Veränderungen	<p>Die SDGs geben grundsätzlich den Rahmen für alle Nachhaltigkeitsdebatten. Das Veränderungspotential von PEZA-Organisationen ist historisch betrachtet auf lokaler Ebene am grössten. Desto grösser, einflussreicher und finanzkräftiger eine Organisation der IZA, desto wahrscheinlicher sind Veränderungspotentiale auf nationaler Ebene. Auf beiden beschriebenen Ebenen erzielte Resultate erfuhren in der Vergangenheit keine Gewähr auf tiefgreifende, nachhaltige Verbesserungen. Nach Einsatz einer FP «verliert» eine PO des Südens an Fachkompetenz, eine Garantie zur Weiterführung durch den Counterpart ist nicht immer gegeben, z.B. aufgrund des manchmal sehr hohen Turnovers. In etwas einmalig zu investieren ist immer einfacher, als etwas über einen grösseren Zeitraum hinweg zu pflegen. Durch den Mehrebenenansatz wird erhofft, die Veränderungen in ein System stabiler einzubetten. Um eine hohe Nachhaltigkeit zu gewähren, müssen die verschiedenen Ebenen des Mehrebenenansatzes gut miteinander verknüpft und aufeinander abgestimmt sein.</p> <p>Der Mehrebenenansatz soll jedoch auch als langfristigen Prozess beachtet werden. Die Nachhaltigkeit dieses Ansatzes liegt in seiner Innovation. Betrachtet man diesen ganzheitlichen, mehrdimensionalen Ansatz als ein «Konstrukt», in welches über Jahre, oder sogar Jahrzehnte hinweg, unterschiedliche Ressourcen einfliessen (z.B. Langzeiteinsätze, Kurzeiteinsätze, Leistungen durch die Koordination, finanzielle Mittel etc.), sollten sich systemische, langfristige Veränderungen bemerkbar machen. Dass dies u. A. ein Spannungsfeld mit einer strengen Wirkungserfassung darstellt, ist offensichtlich. Daher benötigt es für systemische Veränderungen neue Ideen und Mittel als Ergänzungen zur klassischen Wirkungserfassung.</p>	
Übergeordnete Zielerreichung, Wirkungspotenzial	Der Mehrebenenansatz hat zum Ziel, über verschiedene Akteure, die auf unterschiedlichen Ebenen intervenieren, übergeordnete Ziele zu erreichen. Die erwähnten Akteure können eine einzelne FP oder FL im Verband sein, sie können aber auch als KoordinatorInnen, Counterparts,	

	Partnerorganisationen, Netzwerke, Verbände und viele weitere gesehen werden. Ein Akteur beschreibt eine feste Einheit, die den übergeordneten Zielen des Mehrebenenansatz beiträgt.	
<i>F – Konzept</i>		
Abstimmung der Interventionen	Mikro – Meso – Makro. Die Verbindungen oder Verknüpfungen dieser drei Ebenen (ohne Berücksichtigung der internationalen Ebene), ist enorm wichtig. Es ermöglicht neben einem horizontalen auch einen vertikalen Wissens- und Informationsaustausch.	
Capacity Development	Allenfalls Verknüpfung mit Modell des Mehrebenenansatzes	
Potenzial / Multiplikatoreneffekt	Ein Ansatz mit mehreren Dimensionen kann potenziell mehrere Ziele erreichen, im Gegensatz zu eindimensionalen Projekten, die eindimensionale Ziele erreichen. Es besteht eine gute Chance, Veränderungen auf allen Ebenen des Capacity Development Modells zu festigen. Veränderungen auf Netzwerk- und System-Ebene werden greifbarer. Dadurch kann auch ein Multiplikationseffekt für einzelne intervenierende Einheiten entstehen. Die Erreichung einer grösseren Zielgruppe ist realistisch.	
Theorie vs. Praxis	Die Theorie ist grundsätzlich wenig bekannt. Zudem fehlt es häufig an know-how für die Umsetzung in der Praxis. Eine nicht-einheitliche, individuelle und den eigenen Bedürfnissen angepasste Umsetzung wird daher angenommen.	
Voraussetzungen	Zitat DEval: « <i>Alle Interventionen sollen eng aufeinander abgestimmt sein</i> ». Demzufolge benötigt eine erfolgreiche Umsetzung von Mehrebenenansätzen folgende drei Grundvoraussetzungen: (i) eine geographische Konzentration, (ii) eine thematische Fokussierung, und (iii) einen Wirkungszusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln.	
<i>G – Umfeld</i>		
Dezentralisierungsprozess	Vgl. dazu Literaturrecherche	
Einsatzland	Spezifische Situation der Einsatzländer im Süden	
Entwicklung der PEZA	Als Teil der EZA, abhängig von politischer Situation Schweiz	
Ethnie(n), Kultur(en)	Kulturelle Strukturen und Anpasstheit	
Fragilität	Vgl. Einsätze in fragilen Kontexten, Unité 2017	
Gesellschaftsstruktur(en)	Vgl. dazu Partnerschaftsbeziehung, Partnerschaften	
Good governance	Vgl. dazu Literaturrecherche	
Korruption	Vgl. Arbeitsgruppe bei Brot für alle	
«Politischer Wind», Druck	Politische Situation Schweiz, DEZA	
Religion(en)	Religionsspezifische Strukturen und Anpasstheit	
Staatsstruktur / Verwaltungsapparat	Gemeint ist die Staatstruktur und der Verwaltungsapparat im spezifischen Einsatzland. (Stabile) Staatsstrukturen scheinen erfolgsversprechend für den Mehrebenenansatz.	

7. Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2008):
Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung. Hg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung. Düren/Rostock.
- Cattin, Denis; Schreiber, Martin (2002): Partnerschaft zwischen Wunschdenken und Wirklichkeit.
Untersuchung der Partnerschaftsbeziehungen im Rahmen der personellen
Entwicklungszusammenarbeit. Hg. v. Unité. Basel.
- Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (2015):
Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Ein Personalinstrument der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit. Unter Mitarbeit von Helge Roxin, Thomas Schwedersky, Jan
Tobias Polak, Kirsten Vorwerk und Felix Gaisbauer. Hg. v. Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Bonn. Online verfügbar unter
https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2015_DEval_Evaluierung%20EntwicklungshelferInnen.pdf.
- Egli, Walter (2010): Wirksamkeit und Wirkungserfassung in der Personellen
Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag von Unité, Schweizerischer Verband für
Personelle Entwicklungszusammenarbeit. Zürich.
- GIZ (2011): GIZ Brief. Zielgruppennähe. Hg. v. GIZ (1).
- GIZ Benin (2013): Instrumentenmix in der Dezentralisierung. Das TZ-Programm zur
Unterstützung der Dezentralisierung und Kommunalentwicklung (PDDC) in Benin:
Ergebnisorientiertes Ineinandergreifen verschiedener Personalinstrumente. Unter Mitarbeit
von Gerald Schmitt, Astrid Sagebiel und Elke Zimprich Mazive. Hg. v. Deutsche Gesellschaft
für Internationale Zusammenarbeit GIZ. Bonn. Online verfügbar unter
<https://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-factsheet-pdcc.pdf>.
- Koller, Franziska (2007): Entwicklungszusammenarbeit und Ethik – eine Evaluation. Das Beispiel
eines Dezentralisierungsprogramms in Burkina Faso. 1. Aufl. Bern: Haupt.
- Mpwate, Emery; Schreiber, Martin; Sultan, Raji (2016): Unité continental seminar in Africa 2016.
Final report. Hg. v. Unité.
- Pfister, Franziska; Barrios, Maria Auxiliadora; Horbaty, Elsbeth; Gugler, Alfred; Egli, Walter
(2008): Welche Wirkung haben Personaleinsätze? Synthese der Langzeitstudie zur
Wirkungserfassung von Personaleinsätzen im Rahmen der Partnerschaft ODESAR – Unité-
Mitgliedsorganisationen. Hg. v. Unité. Bern. Online verfügbar unter [http://www.unite-
ch.org/sites/default/files/content/Publications/odesar.pdf](http://www.unite-ch.org/sites/default/files/content/Publications/odesar.pdf).
- Rauch, Theo (2003): Bessere Rahmenbedingungen allein beseitigen Armut nicht! Eine
theoriegeleitete Vier Ebenen-Strategie für entwicklungspolitische Interventionen. In:
Geographica Helvetica 58 (1), S. 35–46.
- Rauch, Theo (2007): Von Basic Needs zu MDGs. Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in
Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter. In: PERIPHERIE, Verlag Westfälisches
Dampfbboot 27 (107), S. 216–245.
- Stumpf, Simon (2005): Dezentralisierungsstrategien in der deutschen Entwicklungspolitik am
Beispiel der GTZ in Nicaragua. Magisterarbeit. Universität Trier, Trier. Online verfügbar unter
[http://www.grin.com/de/e-book/50785/dezentralisierungsstrategien-in-der-deutschen-
entwicklungspolitik-am-beispiel](http://www.grin.com/de/e-book/50785/dezentralisierungsstrategien-in-der-deutschen-entwicklungspolitik-am-beispiel).

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC (2016): Fostering Cooperation on Transboundary Waters. Success stories from SDC's Global Programme Water. Bern. Online verfügbar unter <https://www.shareweb.ch/site/Water/Documents/Fostering%20cooperation%20on%20transboundary%20waters.pdf>.

Unité (2013): Statuten. Unter Mitarbeit von Unité. Hg. v. Unité. Bern.

Unité (2015a): Drei grundlegende Modelle in der internationalen Personellen Entwicklungszusammenarbeit. Hg. v. Unité. Bern.








Unité (2015b): Jahresbericht 2014. 50 Jahre Personelle Entwicklungszusammenarbeit. Bern.

Unité (2016): Jahresbericht 2015. Ein Kompetenzzentrum für die Zukunft. Bern.

Unité (2017): Jahresbericht 2016. Für eine wirksame Zusammenarbeit mit den Südpartnern. Bern.




8. Anhang

8.1.Übersicht der statistischen Daten ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen




Logo	Name der Mitgliedorganisation, Art der Mitgliedschaft	Daten aus Datenerhebung 2015					Daten aus Datenerhebung 2016				
		Anzahl Einsätze Nord-Süd (LE)	Anzahl Einsätze KoordinatorInnen (KOO)	Anzahl Einsätze Süd (S), Süd-Süd (S-S), nationale FP (nat.)	Anzahl Einsatzländer (LE, KOO, S, S-S, nat.)	Anzahl Sektoren (LE, KOO, S, S-S, nat.)	Anzahl Einsätze Nord-Süd (LE)	Anzahl Einsätze KoordinatorInnen (KOO)	Anzahl Einsätze Süd (S), Süd-Süd (S-S), nationale FP (nat.)	Anzahl Einsatzländer (LE, KOO, S, S-S, nat.)	Anzahl Sektoren nach SDGs (Einteilung ab 2016) (LE, KOO, S, S-S, nat.)
	Associazione per l'aiuto medico al Centro America Assoziiertes Mitglied	0	0	0	N/A	N/A	0	0	0	N/A	N/A
	Centre Ecologique Albert Schweitzer Vollmitglied	3	0	2 (S-S)	3	1	3	0	0	3	1
	COMUNDO Vollmitglied	110	11	2 (S) 6 (nat.)	12	15	111	10	1 (S) 1 (nat.)	11	14
	Connexio Vollmitglied	6	0	12 (S) 1 (S-S)	5	3	6	0	11 (S) 1 (S-S)	5	2
	DM-échange et mission Vollmitglied	5	0	0	5	5	5	0	0	5	4
	E-CHANGER Vollmitglied	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Eirene Suisse Vollmitglied	8	3	5 (S) 1 (S-S)	6	5	14	3	2 (S) 2 (nat.)	6	9

	Heilsarmee Vollmitglied	8	0	0	3	7	8	0	1 (nat.)	4	3
	INTERTEAM Vollmitglied	59	8	6 (S)	6	12	52	2	9 (S)	6	8
	Médecins du Monde Vollmitglied	8	1	0	4	1	7	1	0	4	2
	mediCuba Assoziiertes Mitglied	0	0	0	N/A	N/A	0	0	0	N/A	N/A
	Mission 21 Vollmitglied	8	2	0	6	4	4	10	0	9	3
	Mission am Nil Vollmitglied	9	1	3 (S-S)	3	3	9	1	1 (S-S)	3	3
	SAM global – serve and multiply Vollmitglied	53	0	11 (S) 1 (S-S) 1 (nat.)	6	8	54	0	8 (S) 1 (S-S)	7	5

8.2.Übersicht der Antworten aus Fragebogen ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen


Logo	Selbsteinschätzung							
	Anwendung eines Mehrebenenansatzes im Programm	Interpretation des Mehrebenenansatzes	Beispiel Einsatzland	Thematische Fokussierung	Handlungsebenen [%]	POs mehrheitlich	KOO im Einsatzland	Weitere Ressourcen
	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Interessanter Ansatz, ermöglicht eine Nachhaltigkeit der Interventionen auf den verschiedenen Ebenen. Dazu gehören die Strukturierung der Sichtbarkeit, der Zugehörigkeit und des Austausches innerhalb eines Projekts. - Es kann ein Raum für den Austausch zwischen den unterschiedlichen Akteuren geschaffen werden, welcher ohne diesen Ansatz gar nicht näher zusammenkämen 	Nicaragua	JA	Mikro: 20 Meso: 50 Makro: 30	Staatlich und zivilgesellschaftlich	JA	<ul style="list-style-type: none"> JA - Praktika mit kantonalen Hochschulen, und - Zivildienstleistende werden finanziell getragen
	Ja und nein, ein Mehrebenenansatz wird nicht explizit angewendet, aber: <ul style="list-style-type: none"> - Intuitiv werden die drei Ebenen immer kombiniert, z.B. im Bereich der ruralen Elektrifizierung. Tätigkeiten werden erbracht auf lokaler Ebene, auf regionaler Ebene zusammen mit privaten Anbietern und auf nationaler Ebene mit den entsprechenden Ministerien. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ist nicht bekannt und wird daher nicht angewendet - Logischerweise macht es keinen Sinn, v.a. die Makro-Ebene zu integrieren. In den meisten Fällen hat sich gezeigt, dass der Einfluss/ das Gewicht der Organisation offensichtlich abnimmt, desto weiter man nach oben geht 	Senegal	JA	Mikro: 70 Meso: 20 Makro: 10	Zivilgesellschaftlich	JA	<ul style="list-style-type: none"> JA - Projektfinanzierung
			Burkina Faso	NEIN	Mikro: 30 Meso: 60 Makro: 10	Zivilgesellschaftlich	JA	<ul style="list-style-type: none"> JA - Projektfinanzierung
	Ja und nein, als explizite Strategie im Programm kaum erkenntlich, aber:	<ul style="list-style-type: none"> - Auf verschiedenen Ebenen wird an Veränderungen gearbeitet 	Peru	JA	Mikro: 57 Meso: 28 Makro: 15	Zivilgesellschaftlich	JA	NEIN
			Bolivien	JA	Mikro: 50	Zivilgesellschaftlich	JA	NEIN

	<ul style="list-style-type: none"> - Einsatz auf verschiedenen Ebenen wird im Programm angestrebt - Zusammen mit den PO wird überlegt, auf welcher Ebene ein Einsatz mit einer FP am meisten Sinn macht (Bedarfsklärung) - Aktiv in Netzwerken 	<ul style="list-style-type: none"> - Kritische Hinterfragung des Anspruchs, FP muss auf verschiedenen Ebenen präsent sein - Lösungsansätze müssen gemeinsam mit POs realisiert werden - Netzwerke sollen über die verschiedenen Ebenen entstehen, welche bei der Umsetzung des Programms hilfreich sind 	Sambia	JA	Meso: 40 Makro: 10 Mikro: 90 Meso: 10 Makro: 0	Zivilgesellschaftliche, kirchliche	JA	NEIN
	Ja und nein, aber: <ul style="list-style-type: none"> - Ansatz präsent in gewissen Landesprogrammen, stellt jedoch kein fundamentales Konzept für strategische Partnerschaften dar (Generell wenig POs pro Land (1-3), aktuell zudem reduzierte LE) - Wird häufiger als zusätzliches Niveau von Programmen ausgelegt, weniger als Konzentrierung auf PEZA - Multilaterale Programme (Bsp. Gemeinschaft der Kirchen in Mission) sind diesem Ansatz ebenbürtig. Diese manifestieren sich als subsidiäre und reaktive Ansätze (wie z.B. in Krisensituationen), und sind eher impliziter als konzeptualisierter Natur 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Ansatz ergänzt und verstärkt die Wirkungen «herkömmlicher Projektkonzepte» von Programmen - Im Allgemeinen wird die lokale Ebene priorisiert (Engagement der POs), in einigen Fällen ist es zutreffend, dass Massnahmen auf regionaler Ebene erfolgreich abgeschlossen werden können (über z.B. Kooperationen mit anderen POs), um den Kreis der Begünstigten zu erweitern. Zu einer nationalen/ politischen Ebene kommt es, wenn es sich um eine Befürwortung und Annäherung an die Behörden handelt (z.B. Bildungsqualität, Gewaltprävention) 	Mexiko und Kuba	JA	Mikro: 80 Meso: 10 Makro: 10	Kirchlich (ca. 80%) Staatlich (ca. 20%)	NEIN	JA <ul style="list-style-type: none"> - Finanzdienstleistungen - Einsätze von Zivildienstleistenden - Koordinationsleistung vernetzter Aktionen zwischen POs von Mexiko und Kuba
	Ja und nein, nicht thematisiert oder systematisch umgesetzt, aber: <ul style="list-style-type: none"> - Aufgrund des Neubeginns von E-changer im 2017, wird ein solcher Ansatz nicht ins Programm 17-20 integriert. Ein solcher wird 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Rahmen von Partnerschaften bereits sehr erfolgreich umgesetzt (Brasilien). FL sind meistens lokal tätig (mikro), durch die Arbeit mit sozialen Bewegungen und deren nationale Koordinationen (Sitzungen, 	Brasilien	NEIN	Mikro: N/A Meso: N/A Makro: N/A	Zivilgesellschaftlich	JA	JA <ul style="list-style-type: none"> - Jährliche Treffen (z.B. zwischen den POs)








	jedoch evaluiert, thematisiert und formuliert für nachfolgende Programme	Diskussionen), konnte die lokale Arbeit besser am nationalen Kontext orientiert werden. - Auf internationaler Ebene als globales Netzwerk - Die Abstimmung der verschiedenen Ebenen (entsprechend den Definitionen der Projektländer und der Programmevaluationen) ermöglicht eine bessere Abklärung der Bedürfnisse auf den einzelnen Ebenen						
	Ja	- Der Mehrebenenansatz wird als essenziell eingestuft	Rwanda	JA	Mikro: 40 Meso: 40 Makro: 20	Zivilgesellschaftlich	JA	JA - Projektunterstützung - Lokale Mitarbeitende
			Demokrat. Republik Kongo	JA	Mikro: 50 Meso: 40 Makro: 10	Zivilgesellschaftlich (Universitätsumfeld)	NEIN	JA - Lokale Mitarbeitende
	Ja	- Arbeit erfolgt mit zwei Linien: Organisation intern (Gemeinde/Institution – national – international) und im Land selber (lokal – regional/ subnational – national)	Haiti	JA	Mikro: 0 Meso: 100 Makro: 0	Kirchlich	NEIN	JA - Zusätzliche Projektunterstützung
	Ja - Programm Süd 2017-20 verfolgt den thematischen Clusteransatz, welcher drei verschiedene Ebenen beschreibt (Mikro, Meso und Makro)	- Die Wahl eines thematischen Clusters entspricht dem Bedürfnis vor Ort und weist eine kontextspezifische Relevanz auf - Nachhaltige Wirkungen werden erzielt durch die positive Beeinflussung von Strukturen und Rahmenbedingungen. Dies bedingt, dass Personaleinsätze und Projektfinanzierungen auf verschiedenen Ebenen wirken und Organisationen vernetzt sein müssen.	Tansania	JA	Mikro: 50 Meso: 40 Makro: 10 *Definitionen von Mikro, Meso und Makro nicht identisch.	Zivilgesellschaftlich (65%) Staatlich (10%) Kirchlich (25%)	JA (binationale Landesprogrammleitung)	JA - Vorwiegend Personaleinsätze - Komplementäre Projektfinanzierung
			Nicaragua	JA	Mikro: 40 Meso: 20 Makro: 40	Zivilgesellschaftlich (Verbände, NGOs) Gemischt (auch Universitäten, private Netzwerke und Firmen/Stiftungen)	JA (binationale Landesprogrammleitung)	JA - Aktuell vier Projekte, die sich ergänzen (z.B. Empowerment von Jugendlichen, Wertschöpfungs-

		<ul style="list-style-type: none"> - Ein thematischer Cluster besteht daher aus strategischen Partnerschaften und komplementären Projektfinanzierungen mit thematischen-, geografischen-, und Wirkungszusammenhängen - Die Vernetzung zwischen der Entsendeorganisation und den POs benötigt ein gemeinsames Gefäss, wie dies z.B. bestehende Netzwerke, thematische Arbeitsgruppen, Plattformen oder Foren darstellen. Sie ermöglichen den Austausch zwischen den Stakeholdern und den ExpertInnen. 						kette und Wissensmanagement)
	Ja - Als Ergänzung zur Programm-Matrix (Programm 2013-2017) wird die erwartete Wirkung auf Mikro-, Meso- und Makroebene zusammengetragen - Die Outcome-Resultate aus dem LogFrame werden den entsprechenden Ebenen zugeordnet	<ul style="list-style-type: none"> - Die Beobachtung der Wirkungen auf verschiedenen Ebenen ist wichtig - Partnerinstitutionen sind nationale Referenzkliniken (Bsp. Onkologie), themenspezifische Fachzentren (Bsp. Altenmedizin, Onkologie), wissenschaftliche Institutionen (Bsp. Virenmonitoring) - Durch starke horizontale und vertikale Gesundheitsstrukturen in Kuba können in Zusammenarbeit mit nationalen Zentren Wirkungen in den Regionen erreicht werden - Gleichzeitig können Projekte mit Interventionen auf der regionalen Ebene auf nationale Ebene ausstrahlen 	Kuba	JA	Mikro: 20 Meso: 30 Makro: 50	Staatlich	JA	JA - Finanzierungen von Ausrüstung

	Ja - Integraler Bestandteil der Programme	<ul style="list-style-type: none"> - Die Programme sollen Interventionen auf allen drei Ebenen beinhalten, um die Wirkung verstärken und gesellschaftliche Veränderungsprozesse anstossen zu können - POs sind mit anderen Akteuren auf allen drei Ebenen vernetzt - Personaleinsätze (LE und KOO) wirken auf allen drei Ebenen. Auf lokaler Ebene, an der Basis, fachliche Unterstützung und Beratung (CB), auf Meso- und Makroebene Unterstützung der Vernetzungs- und Advocacyarbeit der PO und Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen (z.B. regionalen oder nationale Bildungs- oder Gesundheitskommissionen) 	Tansania	JA	Mikro: 50 Meso: 40 Makro: 10	Kirchlich	JA	JA - Finanzielle Leistungen
			Indonesien/ Malaysia	JA	Mikro: 70 Meso: 20 Makro: 10	Kirchlich	JA	JA - Finanzielle Leistungen
	Jein	<ul style="list-style-type: none"> - Die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden ist Standard. Sehr einflussreiche Ebene, da die eigentlichen Auswirkungen der Einsätze und Projekte hier sichtbar werden - Höhere staatliche Ebenen folgen normalerweise den Empfehlungen und best practice der örtlichen und regionalen Ebenen 	Äthiopien	JA	Mikro: 80 Meso: 20 Makro: 0	Zivilgesellschaftlich	JA	JA - Zusätzliche finanzielle Projektunterstützung
			Ägypten	JA	Mikro: 80 Meso: 20 Makro: 0	Zivilgesellschaftlich	JEIN	JA - Zusätzliche finanzielle Projektunterstützung

	Ja und nein, nicht explizit im Programm beschrieben, aber: - Wird mittels Langzeitpartnerschaften (z. T. seit 80 Jahren) und einer guten Vernetzung, z.B. im Rahmen nationaler Programme, angestrebt - Prozesse aller Art können effektiv über Kirchenverbände angestossen werden, um Resultate der mikro-Ebene auszuweiten - Gemeinsame Visionen	- Möglichkeit des Einbezugs von Landeskoordination (meso) und z.B. lokalen Mitarbeitern in Vorstandspositionen (makro) - Personelle und finanzielle Unabhängigkeit wird angepeilt (hohe Nachhaltigkeit mittels Capacity Development Modell) - Kombination von Lang- und Kurzeiteinsätzen ist ein Mittel, um gezielt in spezifischen Themen Veränderungen herbeizuführen	Tschad	JA	Mikro: 70 Meso: 20 Makro: 10	Kirchlich	JA	JA - Kurzeiteinsätze - Berufspraktika - Finanzielle Leistungen
			Guinea	JA	Mikro: 90* Meso: 5 Makro: 5 *Nicht alle von SAM angestellt, jedoch durch Projekte finanzierte lokale Mitarbeiter	Kirchlich	JA	JA - Kurzeiteinsätze - Berufspraktika - Finanzielle Leistungen

8.3.Übersicht der Webpräsenz- und Dokumentanalyse ausgewählter Unité-Mitgliedorganisationen

Logo	Website	Webpräsenz und Dokumente (online), jeweils Überprüfung von 14 key words					
		Google-Suche		Suche über Suchfunktion der eigenen Website		PDF-Dokumente auf eigener Website	
	www.amca.ch	Niveau(x), intervention différents niveaux, Mikro: anderer Zusammenhang	-	Multi level, micro, macro: genannt, anderer Zusammenhang	-	- Rapport di attività 2016 (PDF) - Correo AMCA (PDF) (nur ältere Ausgaben) - Keine weiteren entsprechende PDF-Dokumente gefunden	- N/A
	www.ceas.ch	Ebene(n), Mikro, micro: anderer Zusammenhang	-	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	- Rapport annuel 2016 (PDF) Niveau, micro: anderer Zusammenhang - Impuls/Déclic, Sept. 2017 (PDF) Niveau, micro: anderer Zusammenhang	- -
	www.comundo.org	Ebene(n), niveau(x): genannt und beschrieben	0	Ebene(n), niveau(x): genannt und beschrieben	0	- Jahresbericht 2016 (PDF) - 2. Wendekreis September 2017 (PDF)	- -
	www.connexio.ch	Ebene(n): genannt und beschrieben	0	Ebene(n): genannt und beschrieben	0	- Jahresbericht 2016 (PDF) - Projektheft 2017/2018 (PDF)	- -
	www.dmr.ch	Niveau(x): anderer Zusammenhang	-	Ebene(n), niveau(x): genannt und beschrieben micro: anderer Zusammenhang	0	- Rapport annuel 16 (PDF) «Approche global et communautaire», «approche holistique», anderer Zusammenhang, ähnlicher Zusammenhang (public health) - Témoign, Sept.-Nov. 2017 (PDF)	0 -
	www.e-changer.org	Niveau(x): anderer Zusammenhang	-	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	- E-changer Rapport 2016 (PDF) - Cooperation, Nov. 2017 (PDF) Niveau(x), ähnlicher Zusammenhang	- 0
	www.eirenesuisse.ch	Niveau(x), approche multi-niveaux: Das «Programme quadriennal 2013-2016» enthält Kapitel zu «strategie multi-niveaux»	+	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	- Informe Annual 2016 (PDF, Spanisch) - Rapport annuel 2015 (PDF) - Point d'?, Sept. 2017 (PDF) Niveau(x): anderer Zusammenhang	N/A - -

	www.mission.heilsarmee.ch www.ie.heilsarmee.ch	Ebene(n), Niveau(x), Mikro: anderer Zusammenhang	-	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	- Jahresbericht 2015 (PDF) Ebene(n), Mikro: anderer Zusammenhang - Newsletter Mission & Entwicklung, Okt. 2014 (PDF) Ebene: national und international genannt, ähnlicher Zusammenhang	- 0
	www.interteam.ch	Ebene(n), multi level, multi-level approach, Mikro, Meso, Makro: alle im Zusammenhang mit Cluster	+	Ebene(n), Mikro, Meso, Makro: alle im Zusammenhang mit Cluster	+	- Jahresbericht 2016 (PDF) - Der Austausch, 2/2017 (PDF) Ebene(n): anderer Zusammenhang, Cluster- Ansatz genannt	- 0
	www.medecinsdumonde.ch	Niveau(x), interventions différents niveaux, niveau micro, niveau macro: genannt und beschrieben	+	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	- Rapport annuel 2016 (PDF) Niveau(x): anderer Zusammenhang - Terrains, 16 (2017) (PDF)	- -
	www.medicuba.ch	Ebene(n), niveau(x): beschrieben, ähnlicher Zusammenhang (eher als Arbeit auf grundsätzlich politischer Ebene); Mikro: anderer Zusammenhang	0	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	- Jahresbericht und Jahresrechnung 2016 (PDF) Ebene(n): genannt und beschrieben, Zusammenarbeit mit DEZA zur Stärkung der nationalen Ebene/Institutionen, bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit - Bulletin Nr. 56, Juli 2017 (PDF) Ebene(n): genannt und beschrieben, Arbeit auf nationaler und regionaler Ebene	+ 0
	www.mission-21.org	Ebene(n): Gemeinde-Ebene beschrieben Niveau(x), Mikro, micro: anderer Zusammenhang	-	Ebene(n), niveau(x), Mikro, Makro: anderer Zusammenhang Suchfunktion eingeschränkt, nicht alle Resultatseiten lassen sich anzeigen	N/A	- Jahresbericht 2016 (PDF) Niveau(x): anderer Zusammenhang - Projekte der Entwicklungszusam- menarbeit der Schweizerischen Evangelischen Werke 2018 (PDF) Ebene(n), niveau(x), Mikro: anderer Zusammenhang	- -
	www.mn-international.org	Keine Resultate mit key words	-	Keine Suchfunktion verfügbar	N/A	Keine PDF-Dokumente gefunden	N/A
	www.sam-global.org	Niveau(x): anderer Zusammenhang	-	Keine Suchfunktion verfügbar Aber: Mikro und Meso-Ebene genannt und beschrieben auf Website (unter FAQ)	N/A +	- Jahresbericht 2016 (PDF) Ebene(n): strategische, anderer Zusammenhang - Keine weiteren PDF-Dokumente gefunden	-

8.4. Auswahl von Zielen und Indikatoren der Sustainable Development Goals 4 und 17

SDG 4: “Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all”.

SDG 17: “Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development”.

Übernommen aus <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4> und <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>, letzter Zugriff 01.01.2018

Targets (Ziel)		Indicators (Indikatoren)		Kommentar
Global Learning				
4.7	By 2030, ensure that all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture's contribution to sustainable development	4.7.1	Extent to which (i) global citizenship education and (ii) education for sustainable development, including gender equality and human rights, are mainstreamed at all levels in: (a) national education policies, (b) curricula, (c) teacher education and (d) student assessment	<p>1) Was genau unter «global citizenship education» verstanden wird, ist nicht erläutert und lässt Raum für Interpretation.</p> <p>2) Im nationalen Lehrplan 21 (http://www.lehrplan.ch/) ist die Bildung für Nachhaltige Entwicklung als überfachliches Bildungskonzept beschrieben. Dementsprechend würden alle in den Indikatoren beschriebenen Ebenen (a, b, c und d) abgedeckt werden.</p> <p>Relevanz → Die Erreichung des Ziels geht mit einer hohen Relevanz für Unité einher. Die jungen Generationen kommen in Kontakt, reflektieren und beschäftigen sich mit Themen, die als Ausgangspunkt für die Diskussionen um und innerhalb der EZA resp. PEZA gewählt werden können.</p> <p>Messbarkeit → Die vor wenigen Jahren in Kraft getretenen nationalen Richtlinien müssen evaluiert und auf deren Wirkungen auf den verschiedenen Ebenen untersucht werden.</p>
Capacity Development				
17.9	Enhance international support for implementing effective and targeted capacity-Development in developing countries to support national plans to implement all the sustainable development goals, including through North-South, South-South and triangular cooperation	17.9.1	Dollar value of financial and technical assistance (including through North-South, South-South and triangular cooperation) committed to developing countries	<p>1) In der Schweiz werden die Tätigkeiten der PEZA schwerpunktmässig im «Development Model» angesiedelt (Unité 2015a). Dieses basiert auf den vier Capacity Development Ebenen: (individuelle Kompetenzerweiterung, Organisationsentwicklung, Vernetzung, Systementwicklung).</p> <p>2) Nord-Süd, Süd-Süd (vor allem im «Civil Society Strengthening Model») und trianguläre Kooperationen sind bestehende, grundlegende Pfeiler der PEZA der Schweiz.</p> <p>Relevanz → Wesentliches Ziel mit hoher Relevanz für Unité, da ein stabiles Fundament für aktuelle und zukünftige Tätigkeiten der PEZA gelegt werden</p> <p>Messbarkeit → Herausfordernd, da Technische Assistenz resp. Personaleinsatz in US Dollar umgerechnet werden muss</p>

Systemic issues: Policy and Institutional coherence				
17.14	Enhance policy coherence for sustainable development	17.14.1	Number of countries with mechanisms in place to enhance policy coherence of sustainable development	<p>1) Oberstes, gemeinsam geteiltes Ziel der SDGs und der EZA: Kohärente Regelwerke und Richtlinien zu nachhaltiger Entwicklung in den einzelnen Ländern müssen gegeben sein. Unité und seine Mitglieder arbeiten ebenfalls in diese Richtung, um die Emanzipation/Autonomie der Entwicklungsländer fortzuführen.</p> <p>Relevanz</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Indirektes Ziel von Unité, mittlere Relevanz ➔ Vor allem im darauffolgenden Schritt sind die Freiwilligeneinsätze der Unité Mitgliedorganisationen gefordert: kohärente Regelwerke und Richtlinien müssen konsequent und zu Gunsten der Ärmsten umgesetzt werden <p>Messbarkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Erwartungsgemäss kein direkter Einfluss durch PEZA-Einsätze; allenfalls durch einzelne Einsätze innerhalb nationaler Einheiten zur Etablierung von nationalen Mechanismen
Systemic issues: Multi-stakeholder partnerships				
17.16	Enhance the global partnership for sustainable development, complemented by multi-stakeholder partnerships that mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources, to support the achievement of the sustainable development goals in all countries, in particular developing countries	17.16.1	Number of countries reporting progress in multi-stakeholder development effectiveness monitoring frameworks that support the achievement of the sustainable development goals	<p>1) Ein wichtiges Charakteristikum der PEZA ist die Partnerschaft. Die Struktur und Funktionsart kann zwar unterschiedlich sein (Cattin und Schreiber 2002), jedoch werden sie alle durch die aufgebaute Beziehung der verschiedenen Akteure definiert. Durch den Austausch von Erfahrungen werden z.B. gemeinsam und gleichberechtigt Lösungen für vorliegende Probleme erarbeitet.</p> <p>Relevanz</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Als Voraussetzung, dass die Unité Mitgliedorganisationen PEZA Einsätze durchführen können, müssen Partnerschaften eingegangen werden. Somit trägt die PEZA konkret zu Partnerschaftszahlen bei. Höchste Relevanz für Unité und alle PEZA-Organisationen. <p>Messbarkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Erwartungsgemäss kein direkter Einfluss durch PEZA-Einsätze; allenfalls durch einzelne Einsätze innerhalb nationaler Einheiten zur Etablierung von nationalen Mechanismen
17.17	Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, Development on the experience and resourcing strategies of partnerships	17.17.1	Amount of US dollars committed to public-private and civil society partnerships	<p>1) Siehe Kommentar zu 17.16</p> <p>2) Aufgrund der Geschichte der PEZA in der Schweiz sind vor allem Erfahrungen aus dem Bereich Stärkung von Kirchen und kirchlichen Organisationen, von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen und im öffentlichen Sektor vorhanden.</p> <p>Relevanz</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Idem Kommentar zu 17.16 <p>Messbarkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Idem Kommentar zu 17.16 ➔ Schwierigkeit, die Einsätze in US Dollar umzurechnen, vgl. dazu Kommentar zu 17.9

8.5.Lexikon

Dezentralisierung (Franziska Koller, 2007)

Dezentralisierung ist ein breiter Begriff. In der Literatur wird allgemein unterschieden zwischen Dekonzentration, Dezentralisierung, Delegation und Föderalismus. Die Dekonzentration beschreibt die Auslagerung spezifischer Funktionen der zentralstaatlichen Regierung an andere Stellen. Bei der Dezentralisierung (im Sinne der englischen Bezeichnung «*devolution*») werden bestimmte Vollmachten und Ressourcen an legitimierte lokale Regierungen übertragen, dies können Teilstaaten, Provinzen, Distrikte oder Gemeinden sein. Hier ist die Übertragung von politischen, finanziellen und administrativen Aufgaben an lokale Autoritäten gemeint. Die wirtschaftliche Dezentralisierung hingegen versucht, Partnerschaften zwischen staatlichen und privaten Akteuren zu schaffen, und den Privatsektor über Delegation von staatlichen Aufgaben zu stärken. Der Föderalismus schliesslich stellt die stärkste Form von Dezentralisierung dar, wobei die Untereinheiten alle substantiellen Kompetenzen, Ressourcen und Rechte für die Ausführung eigener Aufgaben verwalten.

Franziska Koller beschreibt verschiedene Vor- und Nachteile der Dezentralisierungsstrategie: Zum einen können innovative Lösungen für lokale Probleme gefunden werden. Lokale Ressourcen können für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung besser mobilisiert werden, da die Projekte auf lokaler Ebene entschieden und umgesetzt werden. Kulturelle, ethnische und sprachliche und weitere Faktoren könnten lokal besser berücksichtigt werden. Ausserdem ermöglichen die Dezentralisierungsmassnahmen ein legitimeres, effektiveres Regieren. Auf der anderen Seite kann die Dominanz sozialer Gruppen und Akteure zu Macht- und Demokratieverlusten führen. Marginalisierte Bevölkerungsgruppen werden nicht automatisch besser in die Entscheidungen miteinbezogen, noch deren Rechte umgesetzt. Diese finden je nach dem mehr Gehör auf nationaler Ebene. Auch eine fehlende Transparenz in der Kompetenztrennung und Korruption können Dezentralisierungsprozesse destabilisieren.

8.6. Präsentation und Diskussion zur Studie zum Mehrebenenansatz in der Qualitätssicherungskommission von Unité am 25.04.2018

8.6.1. Zusammenfassung der Diskussion, 25.04.2018 (Gast: Benedikt Christ)

Die Qualitätssicherungskommission (QK) dankt Benedikt Christ für seine konzise und kritische Betrachtung des Mehrebenenansatzes.

Die Wertung dieses Ansatzes durch die QK fällt durchwegs positiv aus, denn seine Stärke liegt insbesondere in der **kohärenten Ressourcen- und Wirkungsorientierung**.

Die QK erachtet die folgenden **Voraussetzungen** für eine Umsetzung als grundlegend:

- a. Prozessansatz;
- b. Systemdenken und -analyse (d.h. Ziel der PEZA ist Systemveränderung);
- c. Partnerschaftskonzept;
- d. thematischer Fokus;
- e. systemische Vernetzung (horizontal und vertikal) als Bedingung für Nachhaltigkeit;
- f. Verbindlichkeit in Planung und Umsetzung;
- g. Ressourcenabhängigkeit: Human (Langzeiteinsätze als Basis) und Financial Ressource.

Die QK sieht die Diskussion zu folgenden **Herausforderungen** als weiterführend:

- a. Anwendung in fragilen Kontexten, wo konfliktbedingte erschwerte vertikale und horizontale Vernetzung sowie Mangel an Vertrauen herrschen;
- b. Einbezug der internationalen Ebene (Auswirkungen der Globalisierung, SDGs);
- c. Aufbau und Gewährleistung der Nachhaltigkeit der vertikalen Vernetzung, insbesondere bzgl. der zentralen Meso-Ebene;
- d. Ownership aller Protagonisten zwecks Garantie der vertikalen Vernetzung;
- e. Ausbau bzw. Ausbau eines «kollektives Verständnis» der PEZA (z.B. Wirkungsmodell: Verbindung des Capacity Developments zugunsten der Südpartner mit dem Anspruch eines Development Services zugunsten der begünstigten Bevölkerungen; Wirkung dank Einsatzabfolge).

(Martin Schreiber, Unité, Bern / 11.05.2018)

8.6.2. Präsentationsfolien von Benedikt Christ, 25.04.18

Der Mehrebenenansatz in der Schweizer PEZA

Eine Situationsanalyse

Benedikt Christ, Unité, 25.4.2018

INHALT

- Ziel, Einleitung
- Literatur und Herkunft des MEA
- Datenerhebung und Resultate
- Synthese
- Empfehlungen an Unité
- Diskussion

Ziel

Das primäre Ziel dieser Situationsanalyse ist einen **Überblick zum Mehrebenenansatz** in der Schweizer PEZA-Landschaft zu schaffen. Neben den aus dieser Analyse resultierenden Empfehlungen ist diese Arbeit zudem eine erste **vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema** und begründet einen möglichen Ausgangspunkt eines zukünftigen gemeinsamen Lernprozesses.

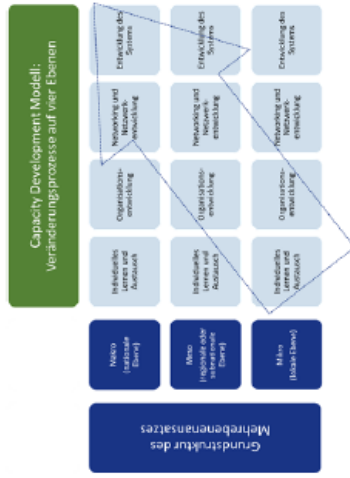
Einleitung

- Januar 2016: Mwanza, Input Cluster-Approach INTERTEAM
- Ende 2016: Interesse an Zusammenarbeit
- Februar 2018: Abschluss des Projekts
- Art. 2, «Zweck»
 - a) «weiterentwicklung von Konzepten der PEZA»
 - b) «Informationsaustausch und institutionelle Unterstützung»
 - c) «Bewusstseinsarbeit bezüglich Relevanz und Wirkung»

Literatur und Herkunft des MEA

- PEZA früher – heute: konzentrierter, fokussierter, professionalisierter, vielschichtiger
- PEZA: Teil der IZA, vernetzt und eingebunden, Bsp. Beziehungsnetz Unité
- Vereinte Nationen, Agenda 2030: SDGs als «Mass aller Dinge»
- 3 Erklärungsversuche: **Dezentralisierung – Arbeitsteilung– Capacity Development Modell**

Literatur und Herkunft des MEA



Datenerhebung

- Statistische Daten (14 Org.)
- Kurze Umfrage (Email, 12 Org.)
- Webpräsenz und Dokumente (alle 14 Org.)

Der Mehrebenenansatz **verbindet Interventionen auf unterschiedlichen Handlungsebenen**, von der lokalen Ebene, über die regionale/subnationale Ebene bis hin zur nationalen Ebene (auch «Mikro», «Meso» und «Makro» Ebenen genannt). Die Interventionen sollen aufeinander abgestimmt sein.

(DEval 2015)

Resultate

Aufteilung in drei Gruppen: **Viele LE** (mindestens 15 LE/Jahr), **mittelmässig vielen LE** (weniger als 15 LE/Jahr) **wenige bis keine LE** (und alle restlichen).

- Viele: 10-12 Einsatzkräfte/Land, mehrere Sektoren
- Mittelmässig viele: 2-4 Einsatzkräfte/Land, mehrere Sektoren*
- Wenige: andere Einsatzmodelle gegenüber LE bevorzugt, ein Sektor bis viele Sektoren

Resultate

Anwendung eines Mehrebenenansatzes (im Programm) (N=12 Organisationen)

50% Ja, 50% Nein

Themenische Fokussierung (N=20 Beispiele)

30% Ja, 70% Nein

Partnerorganisationen, mehrheitlich (N=20 Beispiele)

9% Ja, 33% Nein, 58% Nichtlich

Koordinaten im Einzelfall (N=20 Beispiele)

15% Ja, 5% Nein, 80% Nichtlich

% Aufteilung der drei Ebenen im Schritt (nur Beispiele mit thematischer Fokussierung berücksichtigt)

Organisationstyp	Mikro	Meso	Makro
Mehrheitlich zivilgesellschaftl. POs (10 Beispiele)	60.7	27.8	11.5
Mehrheitlich kirchliche POs (7 Beispiele)	64.3	29.3	6.0
Mehrheitlich staatliche POs (1 Beispiel)	20	30	50

Resultate

- 14 Key words (de, fr, eng; verschiedene Längen)
- Bewertungssystem (vorhanden – nicht vorhanden)

Web (Google Suche, Suchfunktion)

- Interteam, Eirene Suisse, Médecins du Monde, (SAM)

Dokumente (z.B. Jahresbericht und Zeitschrift)

- Medicuba

Synthese

- MEA stösst auf Interesse, jedoch kaum Beispiele aus PEZA bekannt (Beispiele aus IZA bekannt)
- Wahrnehmungen vielfältig, Verständnis oft intuitiv
- Diskrepanz: Anerkanntes Potenzial Vs. Einschätzung Umsetzung beschränkt
- Ambitiös!
- Implizite Herangehensweise, wenig gegen aussen ersichtlich
- Wird als Ergänzung gesehen, Integration in bestehende Programme
- Gewichtung der Ressourcen (10 Einheiten): 6 zu 3 zu 1, Verschiebung Richtung Meso/Makro, desto mehr staatliche Akteure/POs

Empfehlungen an Unité

Unité

- i. Wahrnehmung des MEA als relevantes und zukunftsweisendes Mittel, Lernprozess-Initiation
- ii. Vertiefung des Konzepts und der Theorie
- iii. Sammlung von «good practices», Anlaufstelle in Bezug zum MEA/PEZA
- iv. MEA-Assessment: Capacity-Development-Seminar für Interessierte

Mitgliedorganisationen

- v. Unterstützung der Ausarbeitung von förderlichen Rahmenbedingungen, z.B. mit thematischen Factsheets
- vi. Reflexion über Ein- oder Ausbau des MEA
- vii. Bessere Verknüpfung der einzelnen Interventionen unter Berücksichtigung aller zur Verfügung stehender Mittel (z.B. anhand 6 zu 3 zu 1 Formel, je nach Organisation)

Advocacy-Empfehlungen

- viii. MEA als potenzielles Instrument zur Wirkungssteigerung

Fragen ?

Diskussion

- Welches sind die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Arbeit?
- Welche Empfehlungen an Unité und seine Mitglieder sind relevant/umsetzbar?
- Soll der MEA weiterverfolgt werden? (Konzept Vs. Implizite Herangehensweise)