



Mattenhofstrasse 33
CH-3007 Bern
Tel. 031 381 12 19

info@unite-ch.org
www.unite-ch.org

Schweizerischer
Verband für Personelle
Entwicklungs-
zusammenarbeit

Swiss association for
the exchange of
personnel in development
cooperation

Association suisse pour
l'échange de personnes
dans la coopération
internationale

Asociación Suiza para el
intercambio de personas
en la cooperación
internacional

Associazione Svizzera per lo
scambio di persone
nella cooperazione
internazionale

Associação Suíça para o
intercâmbio de pessoas
na cooperação
internacional

Welche Wirkung haben Personaleinsätze?

Synthese der Langzeitstudie zur Wirkungserfassung
von Personaleinsätzen im Rahmen der Partnerschaft
ODESAR – Unité-Mitgliedsorganisationen

Wirkungen und wie sie erfasst werden können

AutorInnen:

Teilstudie Nicaragua:
Teilstudie Schweiz:
Synthese:
Konzept:

Franziska Pfister und María Auxiliadora Barrios
Elsbeth Horbaty
Alfred Gugler
Walter Egli

Februar 2008

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	5
1.1. Hintergrund und Ziele der Studie	5
1.2. Methodisches Konzept	5
1.3. Erarbeitungsprozess.....	6
2. Hintergrund	7
2.1. Entwicklung des politischen Umfelds und der Entwicklungs- konzepte	7
2.2. Die Partnerorganisation ODESAR.....	8
2.3. Entwicklung der Einsatzkonzepte und Einsätze	8
3. Wirkungen der Personaleinsätze bei ODESAR	9
3.1. Veränderungen auf Ebene der Partnerorganisation.....	9
3.2. Veränderungen bei den Zielgruppen.....	10
3.3. Veränderungen bei den Fachleuten selbst.....	12
3.4. Veränderungen bei den Entsendeorganisationen.....	12
3.5. Zusammenarbeit Unité-Mitglieder – ODESAR	12
4. Lessons Learnt.....	14
4.1. Erzielung von Wirkungen.....	14
4.2. Erfassung der Wirkungen.....	15
4.3. Organisation der Einsätze.....	17
5. Empfehlungen	18
5.1. Erzielung von Wirkungen.....	18
5.2. Methoden zur Erfassung der Wirkungen.....	19
5.3. Organisation der Einsätze.....	20
Bibliographie	22

Zusammenfassung

1. In den letzten Jahren hat die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) auch bei den Trägern der Personellen EZA an Bedeutung gewonnen. Deshalb wurde im Rahmen von Unité beschlossen, am Beispiel der nicaraguanischen Partnerorganisation ODESAR eine **Analyse über die langfristigen Auswirkungen von Personaleinsätzen** durchzuführen. Mit dieser Untersuchung sollen konzeptionelle und methodische Erkenntnisse über die Erzielung und Erfassung von Wirkungen im Bereich der Personellen EZA gewonnen werden. Zu diesem Zweck wurden zwei Teilstudien durchgeführt, eine in Nicaragua, die andere in der Schweiz. Diese beruhen vorwiegend auf qualitativen Methoden.
2. In dem für die Partnerschaft mit ODESAR und die entsprechenden Personaleinsätze relevanten Zeitraum haben sich sowohl das **politische Umfeld in Nicaragua wie auch die Konzepte für Personaleinsätze grundlegend geändert**. Die Personaleinsätze waren in den 80er Jahren geprägt von der politischen Solidarität mit der sandinistischen Revolution und fanden meist auf individueller Basis und im handwerklich-technischen Bereich statt. Ab den 90er Jahren wurden die Fachleute in professioneller geplanten und institutionell begleiteten Einsätzen zunehmend in Beratungsfunktionen auf Ebene der Partnerorganisation eingesetzt.
3. Es ist **schwierig zu beurteilen, welchen Beitrag** einzelne Fachpersonen und die Gesamtheit der bei der Partnerorganisation eingesetzten Fachleute zu den beobachteten Veränderungen bei dieser Organisation und – erst recht – bei den Begünstigten geleistet haben. Dies hat namentlich damit zu tun, dass die festgestellten Wirkungen nur schwer den Leistungen individueller Akteure zugeordnet werden können.
4. Dennoch lässt die Untersuchung den Schluss zu, dass die Fachkräfte auf Ebene der Partnerorganisation wichtige Impulse für Veränderungen gegeben haben, u.a. auf dem Gebiet der institutionellen Politiken sowie beim Projektmanagement (PCM) und der internen Kommunikation und Zusammenarbeit. .
5. Die Zusammenarbeit der Partnerorganisation mit der **Zielbevölkerung** hat bei dieser zu **bedeutenden Veränderungen** geführt. Die zwei wichtigsten nachhaltigen Wirkungen sind ein erhöhtes Bewusstsein für den Schutz der natürlichen Ressourcen und entsprechende Massnahmen sowie eine grössere Gleichheit zwischen Männern und Frauen. Zu diesen Veränderungen haben einige langjährige Fachleute auch direkt beigetragen.
6. Das **Fehlen eines übergeordneten Ziels und einer gemeinsamen Stossrichtung** für alle Einsätze sowie die mangelnde Koordination der Einsätze zwischen den drei beteiligten Organisationen haben das Potenzial für Wirkungen reduziert.
7. Die Einsätze haben insbesondere auch bei den **Fachkräften selber tiefgreifende Veränderungen** bewirkt, sowohl in persönlicher wie auch in beruflicher Hinsicht. Hervorzuheben sind die erhöhte Sozial- und interkulturelle Kompetenz, aber auch die Sensibilisierung für die Probleme der Länder des Südens. Es sind jedoch auch einige negative Auswirkungen festzustellen, vorab Schwierigkeiten bei der Reintegration in der Schweiz.
8. Die **Zusammenarbeit zwischen ODESAR und den Unité-Mitgliedsorganisationen** wird von allen Beteiligten als sehr gut bezeichnet. Die direkt involvierten Akteure, d.h. ODESAR und die Koordination in Managua (COCAM), beschreiben die Kooperation als sehr positiv und von gegenseitigem Vertrauen geprägt.
9. Die **COCAM** ist für die Betreuung und Begleitung der Fachleute sowie als Scharnierstelle für die Zusammenarbeit mit der Partnerorganisation von grosser Bedeutung.

10. Die Anwendung **qualitativer Methoden** bei der Wirkungsanalyse von Personaleinsätzen ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil damit die Wirkungen direkt aus der Perspektive der Begünstigten erfasst werden können und die Methode darauf ausgerichtet ist, Vorschläge für die Verstärkung der positiven und die Verminderung der negativen Wirkungen zur Diskussion zu stellen.
11. Langfristig angelegte Untersuchungen sind – insbesondere bei Anwendung von qualitativen Ansätzen – mit dem Problem der **beschränkten Verfügbarkeit von Informationen** konfrontiert, da die beteiligten Akteure entweder nicht mehr verfügbar sind oder sich nicht mehr genau erinnern. Die Informationsbeschaffung und –bewertung mit qualitativen Methoden ist zudem zeitaufwändig.
12. Eines der methodischen Hauptprobleme ist jenes der **Zuordnung der beobachteten Wirkungen**. Dieses tritt bereits auf Ebene der Partnerorganisation auf, wenn die Fachkraft in ein Team integriert ist, wächst sich aber auf Stufe der Zielgruppe zu einer **doppelten Zuordnungslücke** aus, da zusätzlich der Beitrag der Partnerorganisation von jenem anderer Akteure und von Umfeldeinflüssen abgegrenzt werden muss.
13. Die **wichtigsten Empfehlungen der Studie** sind folgende:

In Bezug auf die Erzielung von Wirkungen:

- Bei der Planung der Einsätze sollte klar zwischen den Wirkungsbereichen *Fachkraft-Partnerorganisation* und *Partnerorganisation-Zielgruppe* unterschieden werden.
- Um das Potenzial für die Erzielung von Wirkungen zu erhöhen, sollten sich die Entsendeorganisationen in erster Linie auf langfristige Einsätze konzentrieren.
- Die Entsendeorganisationen sollten ihre Einsätze besser koordinieren und die Einsatzkonzepte sowie Planungs- und Monitoringinstrumente so weit wie möglich aneinander anpassen.

In Bezug auf die Erfassung der Veränderungen:

- Bei Wirkungsanalysen sollten qualitative Methoden mit klassischen, eher quantitativ ausgerichteten Ansätzen kombiniert werden.
- Soll vorwiegend mit qualitativen Ansätzen gearbeitet werden, sollte für die Untersuchung genügend Zeit und ein ausreichendes Budget veranschlagt werden.
- Da die Wirkungen von Personaleinsätzen auf Ebene der Zielgruppen kaum zu erfassen sind, sollte sich die Wirkungsanalyse vorab auf die Partnerorganisation konzentrieren.
- Alle beteiligten Akteure sollten vor dem Beginn der Untersuchung transparent und klar über die Ziele und das geplante Vorgehen der Studie informiert werden.

In Bezug auf die Organisation der Einsätze:

- Die Partnerorganisation sollte ihre Nachfrage nach fachlicher Unterstützung klarer definieren und kommunizieren und unpassende Profile von Fachleuten ablehnen.
- Die Entsendeorganisationen sollten ihre Fachleute besser auf ihre spezifische Aufgabe bei der Partnerorganisation und generell auf den Einsatz vorbereiten.
- Die „Übergabe“ bzw. Weitergabe von Informationen, Erfahrungen und weiteren Ressourcen von einer Fachperson an die nächste sollte besser organisiert werden.
- Unité und die Entsendeorganisationen sollten die Fachkräfte nach ihrer Rückkehr in die Schweiz besser – und allenfalls auf institutionalisierte Weise – unterstützen.

1. Einleitung

1.1. *Hintergrund und Ziele der Studie*

In den letzten Jahren ist die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zunehmend ins Zentrum des Interesses gerückt, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit den international vereinbarten Millenniums-Entwicklungszielen. Auch die Träger der Personellen EZA und ihre Partnerorganisationen sind daran interessiert, die Einsätze von Fachkräften vermehrt auf die Erzielung von Wirkungen auszurichten und diese Veränderungen mit geeigneten Methoden möglichst genau zu erfassen.

In diesem Sinne wurde zwischen der Dachorganisation Unité und der nicaraguanischen Partnerorganisation ODESAR vereinbart, eine Untersuchung über die Auswirkungen der Einsätze von Fachpersonen bei dieser Organisation durchzuführen. Die Untersuchung umfasst einen Zeitraum von rund 15 Jahren (1991-2006), während denen 12 Einsätze von 10 Fachkräften stattfanden. Von diesen zwölf Einsätzen waren 9 langfristige (mindestens 2 Jahre) – darunter 2 mit nationalen Fachkräften – und 3 kurzfristige (weniger als 12 Monate). Die Wahl fiel auf ODESAR, weil die Organisation an einer derartigen Studie interessiert war, sie ein langjähriger und stabiler Partner von Unité bzw. einiger ihrer Mitglieder ist und die entsprechenden Einsätze ein breites thematisches Spektrum abdecken.

Die Untersuchung verfolgt drei Ziele. Erstens soll am Beispiel von ODESAR exemplarisch aufgezeigt werden, welche Wirkungen mit Einsätzen von Fachkräften über einen längeren Zeitraum hinweg erzielt werden können. Zweitens geht es darum, methodische Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungserfassung bei Einsätzen von Fachleuten in der EZA zu gewinnen. Und schliesslich sollen – mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung von Personaleinsätzen – verallgemeinerbare Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu inhaltlichen und methodischen Aspekten von Planung, Durchführung und Qualitätskontrolle von Personaleinsätzen formuliert werden.

1.2. *Methodisches Konzept*

Die Personaleinsätze der Unité-Mitgliedsorganisationen haben in der Regel zum Ziel, Veränderungen in den Organisationsstrukturen und Arbeitsprozessen der Partnerorganisation zu bewirken. Damit sollen die Leistungen, welche die Partnerorganisation gegenüber ihren Zielgruppen erbringt, erhöht und somit längerfristig deren Lebensbedingungen verbessert werden. Personaleinsätze direkt bei den Begünstigten finden heute in geringerem Ausmass statt als früher.

Somit müssen bei der Erfassung der Wirkungen von Personaleinsätzen zwei Bereiche unterschieden werden: einerseits die Wirkungen, welche die Fachkräfte auf Grund ihrer Leistungen bei der Partnerorganisation erzielen, andererseits die Veränderungen, die die Partnerorganisation bei den Zielgruppen bewirkt.

Zur Erfassung der Veränderungen in diesen beiden Wirkungsbereichen wurden zu einem grossen Teil qualitative Methoden angewandt, d.h. es wurde versucht, die Wirkungen aus der Perspektive der „Begünstigten“ – d.h. der Zielgruppen wie auch der Partnerorganisation – zu erfassen. Zu diesem Zweck wurden Workshops mit den verschiedenen beteiligten Akteuren und Akteurguppen (Dorfgemeinschaften, AnimatorInnen, ODESAR-MitarbeiterInnen) durchgeführt. Die daraus

resultierenden Ergebnisse wurden ergänzt durch individuelle Interviews mit Schlüsselpersonen (z.B. den LeiterInnen der Koordination COCAM in Managua) sowie durch die Lektüre von Berichten der Partnerorganisation und einer externen Evaluation.

Um die auf diese Weise erhaltenen Informationen und Einschätzungen mit jenen der „Leistungserbringer“ kontrastieren zu können, wurden auch ehemalige ODESAR-Fachkräfte und VertreterInnen von Entsendeorganisationen in der Schweiz befragt. Die Fachleute äusserten sich dabei nicht nur zu den Wirkungen, die sie nach ihrer eigenen Einschätzung erzielt haben, sondern auch zu den Auswirkungen, welche die Einsätze auf sie selbst und allenfalls auch auf die Entsendeorganisationen hatten.¹

Um die verschiedenen Wirkungsbereiche und Perspektiven erfassen zu können, wurden zwei Teilstudien durchgeführt, eine in Nicaragua, die andere in der Schweiz.² Die in Nicaragua durchgeführte Untersuchung konzentrierte sich auf die Partnerorganisation und ihre Zielgruppen, während bei der Schweizer Studie die Fachkräfte und die Entsendeorganisationen im Mittelpunkt standen.

1.3. Erarbeitungsprozess

In einer ersten Phase wurden die zwei Teilstudien in Nicaragua und der Schweiz auf Grund des oben skizzierten Konzepts parallel von zwei verschiedenen Autorinnen durchgeführt. Beide Studien enthalten bereits eine Reihe von spezifischen Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Sodann wurde auf der Grundlage der beiden Dokumente ein Entwurf der vorliegenden Synthese erarbeitet. Diese führt die Ergebnisse und Erkenntnisse der zwei Untersuchungen zusammen und leitet daraus so weit wie möglich verallgemeinerbare Lehren und Empfehlungen ab.

In einer dritten Phase wurde das Synthesedokument ins Spanische übersetzt und der COCAM sowie der Partnerorganisation ODESAR zur kritischen Kommentierung vorgelegt. Parallel dazu wurden auch noch einige schweizerische Akteure (Unité, E-Changer, GVOM, INTERTEAM) konsultiert. Auf Grund dieser Inputs wurde sodann die endgültige, hier vorliegende Schlussfassung des Dokuments redigiert.

Dieses Synthesedokument richtet sich hauptsächlich an Unité und sein Umfeld (Mitglieder, Koordinationen, Südpartner, VertreterInnen der internationalen Personellen EZA), aber auch an die DEZA und andere Geldgeber sowie natürlich an alle an der (Personellen) EZA interessierte Personen.

¹ Das Prinzip der Perspektiventrennung und die Frage der persönlichen Erfahrungen der Fachkräfte im Zusammenhang mit ihren Einsätzen sind als explizite methodische Vorgaben in dem von Walter Egli verfassten Gesamtkonzept für die Studie enthalten.

² Teilstudie Schweiz: Horbaty, Elsbeth (2007): Efectos de los cooperantes suizos en ODESAR, Nicaragua, Estudio de largo plazo, Opiniones y reflexiones de las y los cooperantes que han trabajado en ODESAR, Matagalpa, Nicaragua. Teilstudie Nicaragua: Pfister, Franziska y María Auxiliadora Barrios (2007): Intercambio de personas en la cooperación al desarrollo – Análisis de efectos, El caso de la organización contraparte ODESAR, Matagalpa, Nicaragua.

2. Hintergrund

2.1. *Entwicklung des politischen Umfelds und der Entwicklungskonzepte*

Der für die Partnerschaft mit ODESAR und die entsprechenden Personaleinsätze relevante Zeitraum kann grob in zwei Perioden eingeteilt werden: die Periode des Sandinismus (1979 – 1990) und die post-sandinistische Phase, die wiederum in verschiedene Präsidentschaften zerfällt.

Nach ihrer Machtübernahme im Jahre 1979 starteten die Sandinisten eine breit angelegte Alphabetisierungskampagne und lancierten eine Agrarreform. Nach Jahrzehnten der Militärdiktatur wurden die NicaraguanerInnen zum ersten Mal als vollwertige BürgerInnen mit allen damit verbundenen Rechten behandelt. Indessen schickten sich die Anhänger der gestürzten Somoza-Diktatur (*Contras*) an, die Sandinisten mit Unterstützung der USA zu bekämpfen, was zu einem jahrelangen Bürgerkrieg führte. Gegen Ende der 80er Jahre kamen die Sandinisten zunehmend unter Druck, mit den *Contras* zu verhandeln und Neuwahlen auszuschreiben. Diese verloren sie sodann 1990 an eine breite, von Violeta Chamorro geführte Koalition.

Die als Uebergangsperiode bezeichnete Phase der Regierung Chamorro war gekennzeichnet durch politische Zugeständnisse an die Sandinisten, die nach wie vor grossen Einfluss hatten, sowie durch Bemühungen, die Streitkräfte zu reduzieren und die *Contras* zu demobilisieren.

Der Gewinner der Wahlen von 1996, der Liberale Arnoldo Alemán, versuchte zunächst, den Einfluss der Sandinisten so weit wie möglich einzuschränken, ging dann aber aus opportunistischen Gründen einen Pakt mit ihnen ein. Der später wegen Korruption verurteilte Alemán legte sich auch mit den NGOs an. Sein Nachfolger, der vorherige Vizepräsident Enrique Bolaños, führte im Wesentlichen die (neo)liberale Politik seines Vorgängers wie auch die 1999 lancierte Strategie zu Bekämpfung der Armut fort. Mit den Wahlen von 2007 kehrte sodann der frühere sandinistische Präsident Daniel Ortega an die Macht zurück.

Die Entwicklungsanstrengungen während des Sandinismus konzentrierten sich vorab auf Landreform, Aufbau von Infrastruktur und grossen staatlichen Agrarbetrieben sowie Bildung und Gesundheit. Die Unterstützung kam vorwiegend von der Sowjetunion und Kuba, aber auch – vor allem sozialdemokratisch regierte – europäische Länder finanzierten zahlreiche Programme.

Nach der Abwahl der Sandinisten unterstützte die EZA die Bemühungen der Regierung, das durch den Bürgerkrieg in Mitleidenschaft gezogene Land wieder aufzubauen. Gleichzeitig starteten der Internationale Währungsfonds und die Weltbank ihre Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme, welche die makroökonomischen Ungleichgewichte beseitigen und die vorherige Staatswirtschaft liberalisieren und privatisieren sollten. Daneben übernahmen Hunderte neu gegründeter NGO eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Landes.

Zu Beginn dieses Jahrtausends begann das Land dann, die als Bedingung für einen internationalen Schuldenerlass ausgearbeitete Strategie zur Bekämpfung der Armut umzusetzen. Dieser nationale Entwicklungsplan gilt für die multilateralen wie auch die bilateralen Geldgeber – darunter auch die DEZA - als Richtschnur für ihre Unterstützung.

2.2. Die Partnerorganisation ODESAR

Die Nichtregierungsorganisation ODESAR (*Organización para el Desarrollo Municipal*) wurde im Jahre 1990 als nicht Gewinn orientierter Verein mit Sitz in der Stadt Matagalpa gegründet. Ziel von ODESAR ist es, die Lebensbedingungen der ärmsten und historisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu verbessern und ihnen zu helfen, ihre Rechte als StaatsbürgerInnen vollumfänglich wahrzunehmen. Dies soll durch die Stärkung des Bewusstseins und der eigenen Fähigkeiten der Gemeinschaften geschehen (Empowerment). Konkret geht es darum, die Organisations- und Verhandlungsfähigkeiten der Gemeinschaften zu fördern, die Ernährung und Gesundheit der Familien sowie ihre Einkommenssituation zu verbessern und den Schutz der natürlichen Ressourcen voranzutreiben.

Die Zielgruppen der Organisation sind Gemeinschaften und Familien, die nicht in der Lage sind, ihre Grundbedürfnisse in Bezug auf Ernährung, Gesundheit, Erziehung und Wohnverhältnisse zu decken. Bisher konzentrierten sich die Aktivitäten von ODESAR auf KleinproduzentInnen, alleinerziehende Mütter ohne Grundbesitz, Analphabetinnen, Kinder, Behinderte, LandarbeiterInnen sowie indigene Gemeinschaften.

ODESAR arbeitet in 7 der insgesamt 13 Gemeinden (*Municipios*) des Departements Matagalpa, welches eine Fläche von 8'500 km (7% der Gesamtfläche) und eine Bevölkerung von 450'000 EinwohnerInnen hat. Die Organisation verfügt an fünf Standorten über ein Büro.

2.3. Entwicklung der Einsatzkonzepte und Einsätze

Die Entwicklung der **Philosophie der Freiwilligeneinsätze** in Nicaragua lässt sich grob in 3 Phasen unterteilen: Während der Sandinistenzeit, der 80er Jahre, stand als Motiv der Einsätze die politische Solidarität mit der sandinistischen Revolution im Vordergrund. Die Freiwilligen reisten meist ohne institutionellen Auftrag nach Nicaragua und arbeiteten dort in staatlichen Einrichtungen, meist im handwerklich-technischen Bereich. In den 90er Jahren dienten die – nun von Entsendeorganisationen vorbereiteten – Einsätze dann der Unterstützung der nach der Abwahl der Sandinisten neu gegründeten NGO. Die professioneller geplanten und strukturierten Einsätze fanden nun zum grösseren Teil nicht mehr direkt an der Basis statt, und die Fachkräfte wurden zunehmend in Beratungsfunktionen eingesetzt, vor allem im Bereich der Organisationsentwicklung. Diese Tendenz verstärkte sich nach der Jahrtausendwende noch. Die langfristigen Einsätze konzentrierten sich nun fast ausschliesslich auf die Beratung des Teams am Hauptsitz in Matagalpa. Die Praktika hingegen finden nach wie vor auf dem Land statt, im direkten Kontakt mit den Begünstigten.

In Bezug auf die **Einsatzkonzepte** im engeren Sinne (Ziele, Strategien, Tätigkeitsbereiche usw.) besteht keine einheitliche Linie zwischen den drei beteiligten Entsendeorganisationen (INTERTEAM, E-Changer, GVOM). Die Einsätze verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen, werden nicht gemeinsam geplant und koordiniert, und es findet auch kein Erfahrungsaustausch unter den Entsendeorganisationen dazu statt. Auch ODESAR verfügt über kein einheitliches Konzept für den Einsatz der schweizerischen Fachkräfte.

Von 1990 bis 1999 fanden bei ODESAR insgesamt 8 Einsätze statt. Davon waren 6 langfristige Einsätze, die sich teilweise überlappten, 1 ein Kurzseinsatz und 1 ein Praktikum (Post-Mitch). Zwischen 2000 und 2006 waren 4 Einsätze zu verzeichnen, davon ein Praktikum. 2007 waren 3 Einsätze (2 langfristige und 1 Praktikum) im Gange.

3. Wirkungen der Personaleinsätze bei ODESAR

Unter Wirkungen verstehen wir hier die von den verschiedenen beteiligten Akteuren wahrgenommenen Veränderungen, die der Intervention von Fachpersonen bzw. den Vorhaben der Partnerorganisation ODESAR zugeordnet werden können.

Es wurden zwei Wirkungsbereiche untersucht: Veränderungen in der Partnerorganisation, die auf Aktivitäten von Fachleuten zurückgeführt werden können, sowie Veränderungen auf der Ebene der Zielgruppen von ODESAR, die auf die Intervention von ODESAR zurückzuführen sind. Da vorab in den 90er Jahren mehrere Einsätze direkt bei den Zielgruppen stattfanden, sind auch die Veränderungen analysiert worden, die direkt von den Fachpersonen bei der Zielbevölkerung angestossen wurden.

Die hier wiedergegebenen Resultate müssen mit einer gewissen Vorsicht zur Kenntnis genommen werden, dies aus zwei Gründen: Erstens ist es für alle Beteiligten schwierig, die beobachteten Veränderungen zweifelsfrei der Intervention eines bestimmten einzelnen Akteurs zuzuordnen und sie von Einwirkungen anderer Akteure und übergeordneter (ausserhalb des betrachteten Systems liegender) Umfeldeinflüsse abzugrenzen.³ Auf der anderen Seite wird diese Zuordnung bei einem langen Beobachtungszeitraum – bei dieser Studie 15 Jahre - noch zusätzlich erschwert.

3.1. Veränderungen auf Ebene der Partnerorganisation

Aus heutiger Sicht ist die Ebene der Partnerorganisation der geeignetste Interventionsbereich für Personaleinsätze, da in den neueren Einsatzkonzepten der Stärkung des Partners bzw. seiner Organisationsstrukturen, Systeme und Prozesse Priorität eingeräumt wird. Die Hypothese bei diesem Ansatz ist, dass durch die Aktivitäten der Fachkraft die Leistungen der Partnerorganisation gegenüber den Zielgruppen verbessert werden und dadurch die Wirkungen bei der Bevölkerung verstärkt werden oder schneller eintreten.

In zwei Workshops – einer mit dem ODESAR-Team in Nicaragua, der andere mit ehemaligen Fachleuten in der Schweiz - wurden folgende wichtige Veränderungen auf der Ebene der Partnerorganisation genannt, die auf die Aktivitäten einzelner Fachpersonen zurückgeführt werden können⁴:

- Positive Veränderungen im Bereich **Policies / Strategische Planung**:
 - Mitarbeit bei der Definition der Ansätze im Bereich Ernährungssicherheit und Umwelt und der Ausarbeitung der entsprechenden Strategien
 - Ausarbeitung und/oder Stärkung von institutionellen Politiken und Strategien, u.a. im Bereich BürgerInnenbeteiligung
 - Ausarbeitung eines Strategischen Plans inkl. zugehöriger Indikatoren
- Verbesserung der **Organisationsstrukturen**: Einrichtung von Kommissionen (Genderfragen, BürgerInnenbeteiligung usw.) und Sicherstellung ihres Funktionierens

³ Auf diese methodischen Probleme (Zuordnungslücken und Abgrenzungsprobleme) wird in Punkt 4.2. vertiefter eingegangen.

⁴ Bis 2007 fanden (bzw. finden) 5 Einsätze ausschliesslich auf der Ebene der Partnerorganisation statt.

- Verbesserung der **Kommunikations-Infrastruktur** sowie der **internen und externen Kommunikation**: schnellerer Internetzugang für alle MitarbeiterInnen, Einrichtung eines internen Computer-Netzwerks und einer Website
- Verbesserungen im Bereich des **Programm- und Projektmanagements**: Besseres und stabileres Funktionieren des M&E-Systems
- Erhöhtes Vertrauen in die Partnerorganisation seitens der nördlichen Geldgeber (auf Grund der Präsenz eines Europäers in der Organisation)
- Sensibilisierung der Teammitglieder, insbesondere für Gender-Fragen.

Aus der Untersuchung in Nicaragua geht hervor, dass diese Veränderungen im Allgemeinen (mit Ausnahme gewisser institutionellen Politiken und teilweise der internen Kommunikation) in der Organisation verankert und daher nachhaltig sind.

Bei der Zuordnung dieser beobachteten Veränderungen besteht eine gewisse Diskrepanz zwischen den zwei Teilstudien: Nach Meinung der ehemaligen Fachleute und der befragten VertreterInnen von Entsendeorganisationen kam die Mehrzahl der Veränderungen eher auf Initiative von ODESAR selbst und mit der fachlichen Unterstützung von nicaraguanischen Konsulenten zustande. Die ODESAR-MitarbeiterInnen schreiben sie eher der Intervention der Fachleute zu.

Laut den befragten Fachkräften gaben die Einsatzleistenden vor allem Impulse für Veränderungen im Bereich der internen Kommunikation und Zusammenarbeit, des Stils in der Zusammenarbeit mit der Zielbevölkerung sowie der Beziehungen und Kontakte mit der Schweiz. Die Veränderungen im Bereich des Programm- und Projektmanagements sind nach ihrer Meinung vorab auf den Druck der Geldgeber zurückzuführen.

Die tiefgreifendsten Impulse für Veränderungen im Bereich der Organisationsentwicklung gaben jene zwei Fachleute, die Einsätze von über sechs Jahren absolvierten. Jene, die zwei bis drei Jahre in der Organisation arbeiteten, konnten Anstösse für punktuelle Veränderungen geben, die indes nicht in allen Fällen den geplanten Wirkungen entsprachen. Bei den kurzfristigen Praktika bestand und besteht kein Anspruch, Veränderungen zu bewirken.

3.2. Veränderungen bei den Zielgruppen

3.2.1. Durch ODESAR bewirkte Veränderungen

Bei dieser Wirkungsebene wird gemäss der Logik der Wirkungskette davon ausgegangen, dass die Fachleute bzw. ihr Team durch die Verbesserung der Leistungen der Organisation indirekt einen Beitrag zu den festgestellten Veränderungen bei den Zielgruppen geleistet haben.

Aus den Workshops mit den Zielgruppen (einschliesslich Promotoren) in vier Dorfgemeinschaften geht hervor, dass die Arbeit von ODESAR im Wesentlichen die folgenden wichtigen Veränderungen bewirkt hat:

- **Verbesserte Ernährungssituation** durch das Anpflanzen von Fruchtbäumen, das Anlegen von Gemüsegärten und die Verbesserung der Produktionssysteme (Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion, Geflügel- und Schafhaltung)

- Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Familien⁵ auf Grund der verbesserten Produktionssysteme, des Zugangs zu Krediten, der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Wiederaufforstung) und des Baus verbesserter Kochherde
- **Verbesserung des Gesundheitszustandes** der DorfbewohnerInnen durch die Einrichtung eines Trinkwassernetzes, den Bau von Latrinen und die verbesserte Ernährung
- **Grössere Gleichheit von Mann und Frau** durch den verstärkten Einbezug der Frauen in die Aktivitäten der Dorfgemeinschaften, das Erlangen von Landtiteln und Hauseigentum für Frauen sowie die Schaffung eines Frauen-Netzwerks
- **Erhöhtes Selbstbewusstsein und Veränderung in den Einstellungen** von Frauen und Männern durch Aus- und Weiterbildung (Alphabetisierung, Leadership, Gender-Fragen, politisches Lobbying usw.)
- **Verbesserter Schutz der natürlichen Ressourcen** durch Wiederaufforstungen und Änderungen in der landwirtschaftlichen Produktion (Biolandbau, Bau von Terrassen).

Die von den Dorfgemeinschaften erwähnten Veränderungen stimmen im Wesentlichen mit den von ODESAR geplanten und in ihrer Berichterstattung festgehaltenen erzielten Wirkungen überein. Sie werden auch von einer im Jahre 2004 durchgeführten Impakthevaluation weitgehend bestätigt.

Aus den Befragungen der Zielgruppen ging überdies hervor, dass die Erwartungen an die Zusammenarbeit mit ODESAR und deren Wirkungen in vielerlei Hinsicht erfüllt und teilweise gar übertroffen wurden.

Aus der Sicht der ehemaligen Fachleute sind die hauptsächlichen Veränderungen, welche auf die Intervention von ODESAR zurückzuführen sind, ein erhöhtes Bewusstsein für den Schutz der natürlichen Ressourcen und entsprechende Massnahmen sowie eine grössere Gleichheit zwischen Männern und Frauen.

3.2.2. Direkt durch Fachkräfte bewirkte Veränderungen

Die Beurteilung der Veränderungen bei den Zielgruppen, welche auf einen direkten Einsatz von Fachpersonen zurückgeführt werden können, stand in dieser Studie nicht im Vordergrund. Da jedoch im Fall von ODESAR – vor allem in den 90er Jahren – einige Einsätze unter anderem oder sogar ausschliesslich direkt bei den Begünstigten stattfanden⁶, sind diese der direkten Einwirkung von Fachkräften zugeschriebenen Wirkungen ebenfalls in die Untersuchung einbezogen worden.

Die Befragung des ODESAR-Teams ergab, dass zumindest in drei Fällen festgestellt werden konnte, dass Fachleute massgebliche Impulse für nachhaltige Veränderungen bei den betreffenden Zielgruppen gegeben haben. Diese Veränderungen betreffen vor allem die Produktionssysteme (Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion, Einführung der organischen Landwirtschaft) und die Organisation der Dorfgemeinschaften.

Die Veränderungen wurden durch Weiterbildungskurse, On-the-job-training, technische Unterstützung und die Bildung von Selbsthilfegruppen bewirkt.

⁵ In der Wahrnehmung der befragten Zielgruppen hat sich ihre Einkommenssituation verbessert, indessen fehlt es an Instrumenten, um dies schlüssig nachzuweisen.

⁶ Von den 12 Einsätzen, die zwischen 1991 und 2006 von UNITE-Mitgliedern bei ODESAR durchgeführt wurden, beinhalteten 6 unter anderem und 1 ausschliesslich eine direkte Zusammenarbeit mit Zielgruppen.

3.3. Veränderungen bei den Fachleuten selbst

Alle befragten Fachleute sind sich darin einig, dass die tiefgreifendsten Veränderungen auf Grund ihres Einsatzes bei ihnen selbst stattgefunden haben, und zwar sowohl im persönlichen wie auch im beruflichen Bereich. Allerdings waren die festgestellten Wirkungen nicht nur positiv, es traten auch einige – zum Teil nicht erwartete – negative Wirkungen auf.

Als wichtigste **positive Veränderungen** wurden die folgenden genannt:

- erhöhte Sozial-, Selbst- und interkulturelle Kompetenz
- höheres Selbstvertrauen, Horizonterweiterung, Relativierung der Wertsysteme, grössere Wertschätzung für die Lebensqualität in der Schweiz
- Sensibilisierung für die Probleme der Länder des Südens und die weltweiten Ungleichheiten
- bessere Kenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit und –politik
- verbesserte Kenntnisse der internationalen Politik im Allgemeinen und der Innenpolitik Nicaraguas und der Schweiz

Die wichtigsten **negativen Aspekte** der Einsätze sind folgende:

- Schwierigkeiten mit der Anpassung an die fremde Kultur zu Beginn des Einsatzes
- Probleme – vorab am Anfang des Einsatzes –, die Ziele und Aufgaben des Einsatzes zu verstehen, sowie das Gefühl, nicht gebraucht zu werden
- Physische und psychische Erschöpfung sowie Gesundheitsprobleme
- soziale Isolierung und Einsamkeit
- Probleme bei der Reintegration in der Schweiz (Arbeitslosigkeit, finanzielle Probleme, Schwierigkeiten mit der Konsumgesellschaft und dem Individualismus)

3.4. Veränderungen bei den Entsendeorganisationen

Je nach Entsendeorganisation wird explizit oder implizit davon ausgegangen, dass die Einsätze und die damit verbundenen Erfahrungen Rückwirkungen auf die Entsendeorganisation selbst haben, z.B. im Sinne einer Anpassung des Einsatzkonzepts oder der Kriterien für die Auswahl der Partnerorganisationen oder der Fachkräfte usw..

Laut den befragten Fachleuten waren die entsprechenden Feedback-Prozesse und Veränderungen im Falle der Einsätze bei ODESAR nicht systematisch oder geplant. Indessen glauben einige Fachpersonen, durchaus die eine oder andere Rückwirkung auf ihre Entsendeorganisation feststellen zu können, z.B. in Bezug auf die Vorbereitung der Einsatzleistenden oder auf das Bewusstsein an der Zentrale für mögliche Anpassungsprobleme vor Ort.

3.5. Zusammenarbeit Unité-Mitglieder – ODESAR

Im Verlauf der letzten 15 Jahre platzierten drei Unité-Mitgliedsorganisationen Fachkräfte bei ODESAR: E-Changer, INTERTEAM und GVOM (*Groupe Volontaires Outre-Mer*). Es gibt indes – ausser im Falle von GVOM – keine direkte Partnerschaft zwischen ODESAR und den Zentralen

dieser Organisationen. Die Zusammenarbeit findet zwischen der Vertretung der Entsendeorganisationen in Managua – der COCAM – und ODESAR statt.

Zwischen den drei Organisationen bestehen **spürbare Unterschiede**, namentlich in Bezug auf die konzeptionelle Ausrichtung der Einsätze. Während INTERTEAM durch Organisationsentwicklung und technische Unterstützung einen Beitrag zur Entwicklung der Partnerorganisation und damit indirekt zur Entwicklung von deren Zielgruppen zu leisten sucht, steht für GVOM und E-Changer der Gedanke der politischen Solidarität im Vordergrund. Gemäss diesem Konzept zielen die Einsätze darauf ab, durch den Austausch von Ideen und Kenntnissen eine gerechtere Welt zu schaffen. Nebst diesen konzeptuellen Unterschieden bestehen aber auch unterschiedliche Einsatzmonitoring-Formulare und Finanzierungsmodalitäten (DEZA-Programmbeiträge im Fall von INTERTEAM und E-Changer, Beiträge für Einzeleinsätze bei GVOM).

Die **Erwartungen**, welche die COCAM an die Zusammenarbeit mit ODESAR stellt(e), beziehen sich vorab auf die Begleitung und Betreuung der Fachkräfte (deren Stärken nutzen, ein angenehmes Arbeitsklima für sie schaffen, sie informieren und integrieren, genügend Zeit für ihre Betreuung investieren) sowie deren Einsatzbereiche (Flexibilität bei der Umsetzung ihrer Einsatzplanung zeigen). Gemäss den beiden KoordinatorInnen wurden diese Erwartungen bislang erfüllt.

ODESAR ihrerseits erwartet von den Entsendeorganisationen, dass sie die Auswahl der Fachkräfte zunehmend professioneller gestalten und dass – ganz generell – die Zusammenarbeit weiter geführt wird. Diese Erwartungen werden laut der Direktorin von ODESAR erfüllt. Hingegen bestehe noch Handlungsbedarf bei den Planungs-, Monitoring- und Evaluationsinstrumenten für die Einsätze, die vereinfacht werden sollten.

Die Zusammenarbeit mit ODESAR wird sowohl von den konsultierten Fachleuten wie auch von den Entsendeorganisationen – soweit sie direkte Kontakte mit der Organisation haben – als ausgezeichnet beurteilt. Die direkt in die Partnerschaft involvierten Akteure, d.h. ODESAR und die COCAM, beschreiben die Zusammenarbeit als äusserst positiv und von gegenseitigem Vertrauen geprägt.

4. Lessons Learnt

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der zwei Teilstudien zu den Wirkungen von Personaleinsätzen gezogen. Die Lehren oder *Lessons Learnt* beziehen sich auf Fragen der Erzielung von Wirkungen, der Methoden zur Erfassung dieser Veränderungen sowie der Organisation von Personaleinsätzen (Konzeption, Planung und Steuerung).

Es sind vorwiegend solche Schlussfolgerungen aufgeführt, die so weit verallgemeinerbar sind, dass sie auch auf andere Partnerorganisationen oder Einsatzländer übertragen werden könnten.

Die *Lessons Learnt* dienen dazu, verallgemeinerbare Empfehlungen dazu abzuleiten, wie die Wirkungsorientierung und die Wirkungserfassung in der personellen Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden könnten. Die Empfehlungen sind im Kapitel 5 enthalten.

Da sich die Studien lediglich auf die Wirkung von Einsätzen bei einer einzelnen Partnerorganisation konzentrierten, beziehen sich die *Lessons Learnt* und die Empfehlungen ausschliesslich auf diesen Bereich und nicht auf die übergeordnete, strategische Ebene eines Landesprogramms. Diese Ebene müsste in einer gesonderten Studie untersucht werden.

4.1. Erzielung von Wirkungen

Im Folgenden werden die wesentlichen Erkenntnisse zu den Wirkungen und Wirkungsbereichen formuliert, zu denen Personaleinsätze einen Beitrag leisten können. Es wird auch der Frage nachgegangen, wo die Grenzen der Wirkungserzielung liegen und welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Impulse für Veränderungen möglich sind.

- Auf Ebene der Partnerorganisation haben die Fachkräfte **wichtige Anstösse für Veränderungen** gegeben, u.a. auf dem Gebiet der institutionellen Politiken und – in geringerem Ausmass – beim Projektmanagement (*PCM*) und der internen Kommunikation und Zusammenarbeit. .
- Die Zusammenarbeit der Partnerorganisation mit der Zielbevölkerung hat bei dieser zu vielerlei Veränderungen geführt. Die zwei wichtigsten nachhaltigen Wirkungen sind ein **erhöhtes Bewusstsein für den Schutz der natürlichen Ressourcen** sowie eine **grössere Gleichheit zwischen Männern und Frauen**.
- Es ist **schwierig zu beurteilen, welchen Beitrag einzelne Fachpersonen** und die Gesamtheit der bei der Partnerorganisation ODESAR eingesetzten Fachleute zu den beobachteten Veränderungen bei der Partnerorganisation und – erst recht – bei den Begünstigten geleistet haben. Dies hat u.a. damit zu tun, dass die Einsatzleistenden nur ein Element eines Gesamtsystems sind und es daher alles andere als einfach ist, ihre Leistungen zur Erzielung von Veränderungen von denjenigen anderer Akteure abzugrenzen (Abgrenzungsprobleme und Zuordnungslücken, vgl. dazu Kap. 4.2.).
- Der **Beitrag einer Fachkraft liegt in erster Linie auf der Output-Ebene** (Leistungen), in gewissen Fällen auch auf der Ebene von direkten Wirkungen (*Outcomes*). Langfristige, indirekte Wirkungen sind indes immer das Ergebnis eines kollektiven Prozesses, je nach dem betrachteten Wirkungssystem auf der Ebene eines Teams, einer Organisation oder verschiedenster Akteure, einschliesslich des politischen und wirtschaftlichen Umfelds.

- **Einsätze von Fachleuten direkt an der Basis**, in Dorfgemeinschaften, **können spürbare Impulse für Veränderungen vermitteln**. Damit diese Veränderungen gut verankert und nachhaltig sind, müssten die Einsätze jedoch institutionell gut eingebettet sein und es müsste nach dem Ende des Einsatzes ein institutionelles Follow-up vorgesehen werden. Je nach der Art und Weise, wie sich die Fachkraft in die Dorfgemeinschaft integriert und die Veränderungen bewirkt hat, besteht auch die Gefahr einer zu starken Abhängigkeit von der externen Intervention.
- Die Einsätze bewirken **tiefgreifende Veränderungen bei den Fachpersonen selber**, dies sowohl auf der persönlichen wie auch auf der beruflichen Ebene (namentlich Sozial-, interkulturelle und Selbstkompetenz).
- **Je länger eine Fachkraft im Land und bei einer Organisation arbeitet** und je besser sie demzufolge das Umfeld und die Organisation kennt, desto grösser sind die Chancen, dass sie Veränderungen bewirken kann. Mit einem Einsatz von 1 bis 3 Jahren können in der Regel nur punktuelle Wirkungen erzielt werden, zumal wenn die betreffende Person noch keine Einsatzerfahrung hat.
- **Hohe soziale und interkulturelle Kompetenz, solide Fachkompetenz** sowie grosse Anpassungsfähigkeit und Flexibilität sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass eine Fachkraft ihre Aufgaben wahrnehmen und Veränderungen anregen kann.
- Mit einer **guten Vorbereitung der Fachperson vor dem Einsatz** (Sprachkenntnisse, Landeskenntnisse, methodisches Wissen etc.) kann die Einführungsphase verkürzt und das Potenzial für die Entfaltung von Wirkungen erhöht werden.
- Die **Integration der Fachkräfte in die Partnerorganisation** und eine optimale Betreuung und Begleitung sind wichtige Voraussetzungen, damit Einsatzleistende einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungen dieser Organisation erbringen können.
- Die **Koordinationsstelle** ist für die Betreuung und Begleitung der Fachleute sowie als Scharnierstelle für die Zusammenarbeit mit der Partnerorganisation (gewisse Bündelung bzw. Streamlining der unterschiedlichen Ansprüche und Interessen der einzelnen Entsendeorganisationen) von grosser Bedeutung.
- Auf der anderen Seite können die **mangelnde Koordination der Einsätze** und Einsatzkonzepte zwischen den drei beteiligten Organisationen das Potenzial für Wirkungen reduzieren..

4.2. Erfassung der Wirkungen

In diesem Kapitel sind die **wichtigsten methodischen Erkenntnisse** aufgeführt, die sich aus den zwei Teilstudien ableiten lassen. Sie sollen die Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung der Wirkungen von Personaleinsätzen – vorab mittels qualitativer Methoden - aufzeigen. Die *Lessons Learnt* beziehen sich hier auf Fragen der Informationsbeschaffung / Datenerhebung, der Auswertung und Interpretation der Daten sowie auf generelle Erkenntnisse bezüglich der Anwendung von qualitativen Ansätzen.

4.2.1. Informationsbeschaffung

- Jede Langzeitstudie ist mit dem Problem der **beschränkten Verfügbarkeit von Information** konfrontiert. Dies gilt insbesondere für Studien, die einen qualitativen Ansatz anwenden, bei dem die subjektive Wahrnehmung der beteiligten Akteure abgefragt wird. Hier sind die

Informationen über die lange zurückliegenden ersten Phasen der Zusammenarbeit oft bruchstückhaft oder ungenau. Dies deshalb, weil die damals involvierten Akteure entweder nicht mehr verfügbar sind oder sich nicht mehr genau erinnern⁷.

- Bei einer Wirkungsanalyse, die sich vorwiegend auf qualitative Methoden stützt, ist die **Informationsbeschaffung und -bewertung zeitaufwändig** (und daher teuer), weil diverse Workshops mit mehreren – teilweise schwer erreichbaren – Gruppen von Akteuren sowie zeitintensive persönliche Interviews durchgeführt werden müssen.
- Wegen der **relativ geringen Anzahl von Einsätzen bzw. Fachleuten**, die in die Untersuchung einbezogen werden konnten – wovon zusätzlich ein Teil lediglich ein kurzfristiges Praktikum absolvierte⁻⁸, ist die Aussagekraft der Studie beschränkt.

4.2.2. Bewertung und Interpretation der Informationen

- Beim **Fehlen eines übergeordneten Ziels und einer gemeinsamen Stossrichtung** für alle Einsätze bei einer Partnerorganisation ist es schwierig zu beurteilen, ob explizit oder implizit erwartete Wirkungen – über die Gesamtheit der Einsätze hinweg - tatsächlich erzielt wurden.
- Eines der methodischen Hauptprobleme bei der Beurteilung der Wirkungen, die auf Personaleinsätze zurückzuführen sind, ist die **Frage der Zuordnung bzw. Abgrenzung**. Ist die Fachkraft in ein Team integriert, was bei einer Organisation von einer gewissen Grösse in der Regel der Fall ist, so ist der Beitrag der Fachperson zu den in der Organisation bewirkten Veränderungen nur schwer von jenem der anderen Teammitglieder abzugrenzen. Geht es um die Veränderungen bei den Zielgruppen, ist in diesem Schema die Zuordnung des Beitrags der Fachkraft so gut wie unmöglich, da ja zusätzlich die Leistungen der Partnerorganisation von jenen anderer Akteure abgegrenzt werden müssen. Es entsteht eine **doppelte Zuordnungslücke**.
- Die aus Befragungen gewonnenen Informationen und Einschätzungen können **auf Grund von kulturellen und weltanschaulichen Aspekten verzerrt** sein. So können ehemalige (Schweizer) Fachleute die Tendenz haben, die von ihnen bewirkten Veränderungen reduziert darzustellen. Das kann wegen der sprichwörtlichen schweizerischen Bescheidenheit geschehen, aber auch auf Grund der verinnerlichten Einsatzphilosophie, wonach die Fachleute nicht als „Macher“ auftreten, sondern lediglich Impulse geben sollten, damit die „Begünstigten“ die Veränderungen aus eigener Kraft bewirken können (Hilfe zur Selbsthilfe).

4.2.3. Generelle Erkenntnisse zur Anwendung von qualitativen Ansätzen

- Indem sie darauf ausgerichtet ist, Vorschläge für die Verstärkung der festgestellten positiven Wirkungen und die Verringerung der negativen Veränderungen zur Diskussion zu stellen, konzentriert sich die angewandte Methode nicht auf die Probleme, sondern ist **lösungsorientiert**. Dies ist sehr positiv.
- Bei der Erfassung der Wirkungen von Personaleinsätzen (zumindest bei Anwendung von qualitativen Methoden) scheint die eher technische **Unterscheidung zwischen Outcome** (direkte Wirkung) **und Impact** (langfristige Veränderungen) nicht sinnvoll zu sein, dies aus formalen und inhaltlichen Gründen. Einerseits gibt es – namentlich im Spanischen – keine

⁷ In einem Fall konnte sich das Team von ODESAR überhaupt nicht mehr an eine Praktikantin erinnern.

⁸ Die Untersuchung umfasst einen Zeitraum von rund 15 Jahren (1991-2006), während denen 12 Einsätze von 10 Fachkräften stattfanden. Von diesen zwölf Einsätzen waren 9 langfristige (mindestens 2 Jahre) – darunter 2 mit nationalen Fachkräften – und 3 kurzfristige (weniger als 12 Monate).

präzise Entsprechungen für diese Begriffe. Andererseits kann die Einführung dieser Unterscheidung in Workshops – zumal bei den Zielgruppen, die sich diese eher technokratische Sprache nicht gewohnt sind – zu Verwirrung führen. Sie schafft somit keinen Mehrwert.

- Die **vom DED entwickelte Methodik** zur Beurteilung der von Fachkräften erzielten Wirkungen bezieht sich lediglich auf die Ebene der Partnerorganisation. Sie lässt sich daher nur beschränkt auf Einsätze anwenden, die direkt an der Basis (bei den Begünstigten) stattfinden, wie sie insbesondere in Afrika noch recht weit verbreitet sind.
- Dieser qualitative Ansatz würde sich auch für die Beurteilung der Wirkungen eignen, die eine **individuelle Fachkraft** in einem drei bis fünfjährigen Einsatz erzielt, dies im Sinne einer Ergänzung zum klassischen Einsatzmonitoring.

4.3. Organisation der Einsätze

4.3.1. Einsatzkonzept sowie Planung und Steuerung der Einsätze

- Der Wandel der Einsatzphilosophie im Verlauf der letzten rund 17 Jahre (von der politischen Solidarität zur institutionellen Beratertätigkeit, von der handwerklichen Unterstützung zur Organisationsberatung) hat dazu geführt, dass heute die **Anforderungen an die Professionalität von Planung, Monitoring und Evaluation** der Einsätze sowie an die interinstitutionelle Koordination merklich höher sind.

4.3.2. Zusammenarbeit zwischen Unité-Mitgliedsorganisationen bzw. Koordination und lokalem Partner

- Für erfolgreiche Einsätze ist ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen der Koordination der Entsendeorganisationen und der Partnerorganisation von grosser Bedeutung.
- Eine gute und fruchtbare Zusammenarbeit setzt voraus, dass beide Seiten bei der Umsetzung der Einsatzplanung die erforderliche Flexibilität an den Tag legen. So sollte die beiderseitige Bereitschaft bestehen, bei Bedarf die ursprünglich festgelegten Ziele oder Einsatzbereiche zu revidieren.
- Nach Meinung einer ehemaligen Fachperson sind die Einsätze bei der Partnerorganisation zu stark „angebotsorientiert“, d.h. die Entsendeorganisationen setzen die Partnerorganisation unter Druck, damit sie gewisse Fachkräfte akzeptiert.

4.3.3. Anforderungsprofil für Fachkräfte und deren Vorbereitung auf den Einsatz

- Damit ein Einsatz Aussicht auf Erfolg hat, muss die Fachperson über eine hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität, kulturelle Sensibilität sowie gute Fach-, Sozial- und Selbstkompetenz verfügen. Daneben sollte sie auch gute Sprachkenntnisse, methodische Kenntnisse sowie ein gewisses Wissen über Politik, Wirtschaft und Kultur des Gastlandes mitbringen.

4.3.4. Wiedereingliederung der Fachleute in der Schweiz

- Als die grösste Schwierigkeit im Zusammenhang mit einem Einsatz wird von den Fachleuten ihre Reintegration in der Schweiz genannt. Dieses Problem könnte mit einer besseren Begleitung während der ersten Phase der Wiedereingliederung entschärft werden.

5. Empfehlungen

Die im Folgenden aufgeführten Empfehlungen an die verschiedenen Akteure der Personellen EZA sind zum einen eine Synthese der in den zwei Teilstudien formulierten Vorschläge. Zum anderen sind sie aus den in Kapitel 4 dargestellten *Lessons Learnt* abgeleitet.

Wie die *Lessons Learnt* beziehen sich auch die Empfehlungen auf drei Hauptbereiche: Erzielung von Wirkungen, Methoden zur Erfassung dieser Veränderungen sowie Organisation von Personaleinsätzen.

Es sind namentlich die verallgemeinerbaren Vorschläge aufgeführt. Wo sie sich an einen bestimmten Akteur richten, wird dies explizit erwähnt. Die Empfehlungen sollen dazu dienen, die Wirkungsorientierung und die Erfassung der Wirkungen in der Personellen EZA zu verbessern. Wie bereits in Kapitel 4 erwähnt, beziehen sie sich allerdings nur auf die Einsätze bei einer einzelnen Partnerorganisation und nicht auf die Ebene des gesamten Landesprogramms.

5.1. Erzielung von Wirkungen

Die nachfolgenden Empfehlungen sollen Hinweise darauf geben, wie die Wirkungen von Personaleinsätzen bei einer Partnerorganisation verbessert und die Nachhaltigkeit dieser Veränderungen verstärkt werden können.

- Die Planung der Einsätze und die entsprechenden Planungs- und Monitoringinstrumente sollten **klar zwischen den zwei Wirkungsbereichen *Fachkraft – Partnerorganisation* und *Partnerorganisation – Zielgruppe* unterscheiden** und diese nicht vermischen. Die Einbeziehung der erwarteten Wirkungen auf Ebene der Zielgruppe in die individuelle Einsatzplanung kann zu Verwirrung, Ueberforderung oder überhöhten Ansprüchen bei den Fachleuten führen. Daher sollten im individuellen Einsatzplan in der Regel nur die angestrebten Leistungen und Wirkungen auf Ebene der Partnerorganisation festgehalten werden⁹. Im Idealfall sollte das Einsatz-Planungs- und –Monitoringinstrument an das bestehende Monitoringsystem der Partnerorganisation „angedockt“ und mit den dort formulierten Leistungen (z.B. auf Teamebene) in Einklang gebracht werden.
- Um das Potenzial für die Erzielung von Wirkungen zu erhöhen, sollten sich die Entsendeorganisationen **in erster Linie auf langfristige Einsätze** (mindestens 3 Jahre) konzentrieren; Kurzeinsätze und Praktika von weniger als 12 Monaten sollten nur auf expliziten Wunsch der Partnerorganisation und für klar definierte, punktuelle Unterstützungsleistungen vorgesehen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die betreffenden Fachkräfte bereits vor dem Einsatz über die erforderlichen Grundkenntnisse verfügen (vorab Sprach- und Fachkenntnisse).
- **Einsätze von Fachleuten** direkt und ausschliesslich **an der Basis**, d.h. bei den Begünstigten, sollten nur unter der Bedingung vorgesehen werden, dass die Zielgruppe dies ausdrücklich wünscht und eine enge Begleitung durch die Partnerorganisation sowie ein institutionelles Follow-up nach Beendigung des Einsatzes gewährleistet sind.

⁹ Auf dieser Ebene scheint die Unterscheidung zwischen Outcome und Impact nicht nützlich zu sein, da die Abgrenzung schwierig ist und sich der Impact (langfristige, übergeordnete und eher komplexe Veränderungen) kaum auf einen individuellen Einsatz zurückführen lässt. Eine interessante Option könnte die Einführung des von der GTZ verwendeten Begriffs der **Nutzung** (d.h. Verwendung der von der Fachperson erbrachten Leistung durch den Partner) sein.

- Um die Wirkung der Einsätze bei ein- und derselben Partnerorganisation zu erhöhen, sollten die verschiedenen **Entsendeorganisationen ihre Unterstützung besser koordinieren** und die zukünftigen Fachleute auf Grund der gemeinsam mit den anderen beteiligten Unité-Mitgliedern aufgearbeiteten Erfahrungen vorbereiten.
- Die Entsendeorganisationen könnten ins Auge fassen, **ehemalige Fachleute für Kurzmissionen zum Follow-up ihrer Einsätze** (punktuelle Beratung des Lokalpersonals oder neuer Fachpersonen) in ihre vormalige Partnerorganisation zu senden. Damit könnte die Nachhaltigkeit der entsprechenden Projekte verbessert werden.

5.2. Methoden zur Erfassung der Wirkungen

In diesem Punkt sind Empfehlungen zur Frage aufgeführt, welche methodischen Ansätze sich für die Beurteilung der Wirkungen von Personaleinsätzen eignen und worauf dabei geachtet werden sollte.

- Es wird empfohlen, bei Wirkungsanalysen **qualitative Methoden** (z.B. „*Most Significant Change*“) mit klassischen, eher **quantitativ ausgerichteten Ansätzen** (z.B. Ergebnismonitoring) zu **kombinieren**. Dies hat u.a. den Vorteil, dass vorhandene Informationslücken geschlossen und subjektive Wahrnehmungen mit „objektiven“ Daten und Informationen verglichen und überprüft werden können (und umgekehrt). Das sollte zu robusteren Ergebnissen führen.
- Soll vorwiegend mit qualitativen Ansätzen gearbeitet werden, bei denen zeitaufwändige Workshops und Interviews durchgeführt werden müssen, so sollte für die Untersuchung **genügend Zeit und ein ausreichendes Budget** eingeplant werden.
- Da es ja um die Wirkungen von *Personaleinsätzen* geht und diese auf Ebene der Begünstigten kaum zu erfassen sind (doppelte Zuordnungslücke), sollte das **Schwergewicht der Untersuchung** – unter Anwendung qualitativer *und* quantitativer Methoden - auf die Erfassung der Wirkungen bei der **Partnerorganisation** gelegt werden. Dabei sollten neben Workshops auch vertiefende Interviews mit dem operationellen Team des Partners durchgeführt werden. Die Veränderungen bei den Zielgruppen könnten indes vorwiegend mittels einer *Desk-Study* (Analyse von Berichten der Partnerorganisation und externer Evaluationen) erfasst werden.¹⁰
- Sind mehrere KonsulentInnen an der Ausarbeitung einer Wirkungsanalyse beteiligt oder werden unterschiedliche Gruppen von Akteuren zu denselben Veränderungen befragt, muss sichergestellt werden, dass die **gleichen Befragungsmethoden angewandt werden**, weil unterschiedliche Fragestellungen die Ergebnisse verzerren können.
- Alle beteiligten Akteure sollten vor dem Beginn der Untersuchung **transparent und klar über die Ziele und das geplante Vorgehen der Studie informiert** werden, damit sie sich mit gutem Gefühl und offen am Vorhaben beteiligen können.
- Damit die Wirkungen, welche die Gesamtheit der bei einer Partnerorganisation eingesetzten Fachleute bei dieser erzielen, überhaupt angemessen beurteilt werden können, sollten die **Planungs- und Monitoringinstrumente** für die Einsätze zwischen den verschiedenen Entsendeorganisationen so weit wie möglich **vereinheitlicht** werden.

¹⁰ Im Falle von Einsätzen, die direkt und ausschliesslich bei der Zielgruppe stattfinden, ist es natürlich notwendig, direkte Befragungen der Begünstigten durchzuführen.

- Am Workshop mit dem Team der Partnerorganisation sollten sich idealerweise auch die von der Untersuchung betroffenen Fachkräfte beteiligen können, wie dies in der Methodik grundsätzlich vorgesehen ist. Dies ist freilich bei einer Langzeitstudie in der Regel schwierig, da die Fachleute meist bereits wieder in die Schweiz zurückgekehrt sind.

5.3. Organisation der Einsätze

5.3.1. Einsatzkonzept sowie Planung und Steuerung der Einsätze

- Die Einsatzplanung sollte **realistischer und konkreter** sein, und die Ziele der Einsätze sollten nach Ankunft der Fachperson zusammen mit der Partnerorganisation im Lichte der aktuellen Situation noch einmal überprüft und wenn nötig angepasst werden.
- Der COCAM wird empfohlen, den Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Partnerorganisationen durch die **Gründung eines Netzwerks** zu fördern. Dabei sollte die Idee geprüft werden, ein System von „Patenorganisationen“ zu schaffen, welche neue Partner beraten und unterstützen könnten.

5.3.2. Zusammenarbeit zwischen Unité-Mitgliedsorganisationen und ODESAR

- Den Entsendeorganisationen wird empfohlen, **Bemühungen zur Verstärkung der Präsenz von ODESAR in der Schweiz** zu unternehmen, z.B. mit einem Süd-Nord-Austausch (Mission der Direktorin Marcia Avilés). Damit könnten die Kontakte zu Geldgebern intensiviert und beim Partner das Verständnis für den kulturellen Hintergrund der Fachleute verbessert werden.
- ODESAR wird empfohlen, ihre **Nachfrage nach fachlicher Unterstützung klar zu definieren**, d.h. genau festzulegen, wofür sie die Fachleute braucht und welches Profil gewünscht wird, und dies den Entsendeorganisationen klar zu kommunizieren. Auf Grund dieser klar definierten Nachfrage sollte ODESAR Fachpersonen ablehnen, die nicht dem gewünschten Profil entsprechen.
- Die Entsendeorganisationen ihrerseits sollten der Partnerorganisation keine Fachkräfte aufdrängen, die diese nicht benötigt.
- Unité wird empfohlen, ODESAR und die Zielgruppe mit der nötigen Transparenz über die Ergebnisse dieser Studie zu informieren.

5.3.3. Vorbereitung und Betreuung der Fachkräfte

- Den Entsendeorganisationen wird empfohlen, die Fachleute besser auf ihre **spezifische Aufgabe** bei der entsprechenden Partnerorganisation vorzubereiten. Dies sollte auf Grund der gemeinsamen Erkenntnisse und Erfahrungen geschehen, die sich aus dem Erfahrungsaustausch mit den anderen beteiligten Organisationen ergeben.
- Die Entsendeorganisationen sollten auch das **generelle landeskundliche Wissen** (Geschichte, Kultur, Politik usw.) der Fachleute fördern bzw. diese darauf hinweisen, dass sie sich gewisse Kenntnisse vorgängig aneignen sollten. Dazu gehören auch ausreichende Sprach- und methodische Kenntnisse. Zudem sollten die Fachleute über die Sicherheitsrisiken im Strassenverkehr informiert werden, da viele von ihnen für die Ausübung ihrer Tätigkeit Autos oder Motorräder benutzen müssen.

- Den Fachleuten wird empfohlen, sich so gut wie möglich auf ihren Einsatz vorzubereiten, indem sie **sich mit ehemaligen Einsatzleistenden treffen**, um von deren Erfahrungen zu profitieren. Zusätzlich sollten sie sich mit dem Studium einschlägiger Unterlagen über das relevante Umfeld sowie den konkreten Einsatz (Partnerorganisation, Projekte, Aufgabenbereiche usw.) informieren.
- Den Entsendeorganisationen wird empfohlen, die Fachpersonen klar darauf hinzuweisen, dass sie **paternalistische Haltungen vermeiden** und eigene Ideen und Arbeitsweisen selbstkritisch überdenken und an die lokalen Realitäten anpassen sollten. Zudem sollten sie darauf verzichten, einzelnen Begünstigten oder MitarbeiterInnen der Partnerorganisation finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, damit keine Abhängigkeiten entstehen.
- Die „**Uebergabe**“ bzw. die **Weitergabe von Informationen**, Erfahrungen und weiteren Ressourcen (Instrumente, Verfahren, Materialien, usw.) von der einen Fachperson an die nächste sollte besser organisiert oder idealerweise institutionalisiert werden. Im Minimum sollten die gemachten Erfahrungen von den Fachleuten schriftlich festgehalten werden. Zu denken wäre auch an eine Zentralisierung der Ressourcen durch die Koordination (*Clearing-house*-Funktion).
- Um die Partnerorganisation schon vor dem eigentlichen Einsatz kennen zu lernen, könnten die zukünftigen Einsatzleistenden der Partnerorganisation während ein paar Tagen oder Wochen einen Besuch abstatten. (Empfehlung GVOM).
- Um die Einführung, Begleitung und Betreuung der Fachleute zu verbessern und zu institutionalisieren, wird ODESAR empfohlen, eine **spezifische Person** innerhalb der Organisation für diese Aufgaben abzustellen.

5.3.4. Wiedereingliederung der Fachleute in der Schweiz

- Unité und den Entsendeorganisationen wird empfohlen, die **Fachpersonen nach ihrer Rückkehr** in die Schweiz besser – und allenfalls auf institutionalisierte Weise – **zu begleiten**. So sollte die Möglichkeit erwogen werden, gewisse Kapazitäten - ähnlich den Koordinationen in den Einsatzländern - zu schaffen, damit die Fachkräfte aller Entsendeorganisationen in der ersten Phase nach ihrer Rückkehr professionell begleitet und betreut werden könnten.
- Ebenso wird Unité und den Entsendeorganisationen empfohlen, ihre Bemühungen zur **Verbesserung der Bedingungen für die arbeitslosen Fachleute** zu verstärken. Dies namentlich in jenen Fällen, in denen sich die betreffenden Berufsbilder stark verändert haben.

Bibliographie

2 Teiluntersuchungen der ODESAR-Langzeitstudie:

Horbath, Elsbeth (2007): *Efectos de los cooperantes suizos en ODESAR, Nicaragua, Estudio de largo plazo, Opiniones y reflexiones de las y los y cooperantes que han trabajado en ODESAR*; Basilea, Suiza.

<http://www.unite-ch.org/Diverse/Archiv/espa%F1ol/Odesar%20Studie%20EH.pdf>

Pfister, Franziska y María Auxiliadora Barrios (2007): *Intercambio de personas en la cooperación al desarrollo- Análisis de efectos, El caso de la organización contraparte ODESAR, Matagalpa, Nicaragua*.

<http://www.unite-ch.org/Diverse/Archiv/espa%F1ol/ODESAR%20FP%20MAB%20final.pdf>

Methodische Dokumente:

Grundmann, G., N. Demel, E. Prediger, H. Sterly, A. Tschabo, L Verbeek (2005): *Wirkungen im Fokus, Konzeptionelle und methodische Ansätze zur Wirkungsorientierung des Deutschen Entwicklungsdienstes im Kontext von Armutsminderung und Konflikttransformation*; Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung (SLE), Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin.

Komplette Studie:

<http://edoc.hu-berlin.de/series/sle/217/PDF/217.pdf>

Zusammenfassung:

http://www.berlinerseminar.de/bs/files/SLE_Downloads/auslandsprojekte/2005/Zusammenfassung%20Guatemala.pdf

Spanische Version:

http://berlinerseminar.de/bs/files/SLE_Downloads/auslandsprojekte/2005/Manual_Instr_An%E1lisis_Impactos_DED_SLE_wenigKB.pdf

Prediger, E., H. Sterly, G. Grundmann: *Impact Assessment at Project Level – a Participatory Multi-Perspective Approach*:

http://www.agridea-international.ch/fileadmin/10_International/PDF/RDN/RDN_2006/Impact_assessment.pdf

Davies, Rick und Jess Dart (2005): *The 'Most Significant Change' (MSC) Technique, A Guide to Its Use*, Version 1.00:

<http://www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.pdf>