



DIE WIRKSAMKEIT DEUTSCHER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT BEI KONFLIKTBEDINGTEN FLUCHTKRISEN

Die Beschäftigungsoffensive Nahost

Zusammenfassung

2021

Impressum

Verfasst von

Helge Roxin
Dr. Alexander Kocks
Ruben Wedel
Dr. Nico Herforth
Dr. Thomas Wencker

Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Dr. Susanne Reiff, to the point communication

Bildnachweis

Titelseite: PixelPro / Alamy Stock Photo

Bibliografische Angabe

Roxin, H; A. Kocks, R. Wedel, N. Herforth, T. Wencker (2021), *Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2021

ISBN 978-3-96126-122-2 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-123-9 (PDF)

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht und der dazugehörige Onlineanhang sind auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter: <http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Evaluierung untersucht die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei der Bearbeitung konfliktbedingter Fluchtkrisen am Beispiel der Beschäftigungsinitiative Nahost (BO Nahost) im Zeitraum von 2016 bis 2019.

Nachdem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bereits 2014 die Minderung von Fluchtursachen und die Unterstützung von Flüchtlingen zu einem wichtigen Ziel deutscher EZ erklärt hatte, bekam diese Zielsetzung durch die sich nach Europa ausweitende Fluchtkrise 2015/2016 zusätzliches politisches Momentum. Im Zuge der anschließenden öffentlichen Diskussion in Deutschland über die Bekämpfung von Fluchtursachen kommt der EZ hier mittlerweile eine besondere Bedeutung zu. Viele der seitdem initiierten EZ-Maßnahmen zielen deshalb auch auf eine dauerhafte Perspektivbildung für Flüchtlinge in ihren Aufnahmeländern ab. Dies erscheint jedoch nur erreichbar, wenn diese Länder massiv unterstützt werden, sodass der Fokus der EZ neben der Unterstützung von Flüchtlingen auch auf dem Aufbau und Erhalt zentraler Infrastruktur in den aufnehmenden Gemeinden liegt.

Bei den Ereignissen 2015/16 handelte es sich für viele der betroffenen Menschen um eine „Weiterflucht“ oder Vertreibung aus ihrer Heimat im Nahen Osten. Die Ursachen dafür sind bis heute nicht beseitigt. Obwohl die Krise in Syrien langanhaltend ist, erforderte die Bearbeitung ihrer Auswirkungen vor Ort zunächst ein sehr schnelles und umfassendes Handeln, um den betroffenen Menschen in ihrer Notlage zu helfen. Diese Art kurzfristiger Unterstützung übernimmt in der Regel eher die Humanitäre Hilfe als die langfristig und strukturell angelegte EZ. Und so waren es vor allem die internationalen Konferenzen zur Humanitären Hilfe, die die Bearbeitung der Auswirkungen der Syrien-Krise vorantrieben und dabei zunehmend EZ-Akteure miteinbezogen. Eine wiederkehrende Grundfrage auf diesen Konferenzen war, wie am wirkungsvollsten aus kurzfristigen Unterstützungsmaßnahmen mittel- und langfristige Wirkungen entstehen können.

Einen anspruchsvollen Versuch eines solchen Brückenschlags stellt die BO Nahost dar. Sie wurde im Zuge der internationalen Syrien-Konferenz in London 2016 (*Supporting Syria and the Region*) als ein wesentlicher deutscher Beitrag zur Unterstützung der syrischen Anrainerstaaten initiiert. Konkret sollte bei der Konferenz der simultane Einsatz kurzfristiger Stabilisierungsmaßnahmen und zumindest mittelfristiger Perspektivbildung für Flüchtlinge organisiert werden. Daraus erwuchsen die zentralen politischen Vorgaben für die BO Nahost: Sie soll arbeitsintensive Beschäftigungsverhältnisse für eine möglichst große Anzahl von Flüchtlingen und vulnerablen Personen in den aufnehmenden Gemeinden schaffen sowie zum Aufbau und zur Instandhaltung infrastruktureller Gemeinschaftsgüter wie Schulen, einfache Straßen und Parkanlagen beitragen.

Da sich die BO Nahost allein auf den Nahen Osten und vorwiegend auf temporäre Beschäftigung konzentriert, ist sie offenkundig nicht repräsentativ für die gesamte deutsche EZ in konfliktbedingten Fluchtkrisen. Aufgrund ihrer hohen Aktualität, ihres erheblichen Umfangs sowie ihres anvisierten Brückenschlags von kurzfristigen Maßnahmen (z.B. kurzfristige Beschäftigung) zu längerfristigen Wirkungen (z.B. Beitrag zur Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden), ist sie jedoch ein entwicklungspolitisch sehr bedeutsamer Evaluierungsgegenstand. Der Evaluierungsgegenstand ist so auch geeignet, grundlegende Erkenntnisse zu deutschen EZ-Maßnahmen im Fluchtkontext hervorzubringen.

Der Beginn der Evaluierung war dadurch gekennzeichnet, dass die BO Nahost schnell viele Beschäftigungsverhältnisse schaffen sollte. Anfangs waren im Rahmen eines *Multi-Donor Trust Fund* 500.000 *Cash-for-Work*-Beschäftigungen (CfW) innerhalb von zwei Jahren geplant. Damit verbunden waren ein hoher Zeitdruck und eine engmaschige Berichterstattung. Vor dem Hintergrund der schwierigen und sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den vier Anrainerstaaten Syriens (Türkei, Jordanien, Libanon und Irak) brachte dies erhebliche Herausforderungen mit sich. Das betraf sowohl eine angemessene konzeptionelle Vorbereitung als auch die Umsetzung. Neben der Abstimmung von Humanitärer Hilfe und EZ sind hier vor allem divergierende Interessen zwischen Deutschland und den Aufnahmeländern hinsichtlich grundsätzlicher migrationspolitischer Fragen und der dynamische Verlauf des anhaltenden Konflikts zu nennen. So bestand in der Klärungsphase der Evaluierung ein vergleichsweise hohes Maß an Unsicherheit auf Seiten der Durchführenden vor

Ort darüber, ob und inwieweit die kurzfristigen Maßnahmen der BO Nahost überhaupt wirksam zur Perspektivbildung für Flüchtlinge beitragen können. Parallel begannen die Programmverantwortlichen bereits damit, das Programm weiterzuentwickeln.

Deshalb konzentriert sich die Evaluierung auf eine Bestandsaufnahme der Wirksamkeit der bisherigen Maßnahmen. Auf dieser Grundlage wurde dann in einem zweiten Schritt der Frage nachgegangen, inwiefern die Weiterentwicklung des Programms durch die Wirkungsbefunde gedeckt ist. Die wirkungsorientierte Untersuchung umfasst die beiden Kernbereiche der BO Nahost zu Beginn der Evaluierung in den Jahren 2017 und 2018: arbeitsintensive Beschäftigung in verschiedenen Sektoren und Gehälterzahlungen an Lehrkräfte zur Beschulung syrischer Flüchtlingskinder im Bildungsbereich. Hierzu entwickelte das Evaluierungsteam gemeinsam mit den Programmverantwortlichen Wirkungslogiken, die abbilden, welche Wirkungen erwartet werden konnten und wie dauerhaft die Wirkungen sind.

Die Ergebnisse der Evaluierung sind vorwiegend entlang der Kriterien Kohärenz, Relevanz sowie Effektivität und Nachhaltigkeit dargestellt, wie sie vom Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD DAC) definiert werden. Der spezifische Evaluierungsgegenstand des Brückenschlags von kurz- zu langfristigen Wirkungen führt dazu, dass der zentrale Gegenstand von Nachhaltigkeit, die Dauerhaftigkeit, im Rahmen der meisten Effektivitätsfragen betrachtet wird. Die Erkenntnisse zur Nachhaltigkeit werden überdies in einem eigenen Kapitel zusammengefasst – jedoch vorwiegend im Sinne von Nachhaltigkeitspotenzialen, weil die Zeitspanne seit Gründung der BO Nahost für eine umfassende Bewertung zu kurz war. Das Programm selbst hatte zudem mit der Zielsetzung der Überbrückung kurzfristiger Notlagen für möglichst viele Menschen zunächst nur einen sehr eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch. Die Effizienz der BO Nahost wird ebenfalls im Rahmen dieser Evaluierung nicht umfassend bewertet. Eine genaue Effizienzmessung lässt die Heterogenität der eingesetzten Instrumente und der Kontexte nicht zu. Darüber hinaus wären Erkenntnisse aus einem an sich sinnvollen Vergleich der Allokationseffizienz etwa von CfW-Maßnahmen mit nicht-konditionalen Geldzahlungen aufgrund der kontextspezifischen Wirkungen nicht generalisierbar. Allerdings werden auch hier diejenigen Erkenntnisse in einem eigenen Kapitel zusammengefasst, die das Effizienzkriterium betreffen. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden im Rahmen der Beantwortung der Frage nach der Schaffung von Lebensperspektiven für Flüchtlinge in der Region und der Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden betrachtet, weil durch den großen Umfang der BO Nahost auch die Breitenwirksamkeit der Maßnahmen zur Geltung kommt.

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen wurde ein *Mixed-Method-Design* gewählt, das darauf ausgerichtet ist zu überprüfen, wie, warum und in welchem Kontext verschiedene Maßnahmen wirken oder nicht wirken. Grundsätzlich sind dabei drei Schritte zu unterscheiden:

1. ein theoriebildender Schritt in Form der Erstellung von Wirkungslogiken der BO Nahost,
2. ein theorieüberprüfender Schritt, bei dem vor allem mit qualitativen Erhebungsmethoden und Vor-Ort-Begehungen von Schulen und anderen Infrastruktureinrichtungen Wirkungen identifiziert wurden, und
3. ein Schritt der rigorosen Wirkungsmessung mit quasi-experimentellen Methoden auf der Grundlage von zwei Panelbefragungen einer großen Anzahl von Flüchtlingen und vulnerablen Menschen in den Fallstudienländern Jordanien und Türkei.

Ergebnisse

Mit Blick auf die OECD-DAC-Kriterien lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

Kohärenz: Die BO Nahost ist insgesamt als hochkohärent einzustufen. Sie war im Evaluierungszeitraum 2016 bis 2019 hochkohärent mit der deutschen Entwicklungspolitik und internationalen Programmen zur Bearbeitung der Fluchtkrise. Die Ziele der BO Nahost entsprechen den übergeordneten strategischen Zielen der Bundesregierung und des BMZ, also der Minderung von Fluchtursachen. Die Interventionen sind gut in andere Vorhaben der Sonderinitiative Flucht (SI Flucht) eingebettet, wodurch eine hohe interne Kohärenz gegeben ist. Darüber hinaus sind die Vorhaben der BO Nahost mit denjenigen internationaler Institutionen und nationaler Regierungen abgestimmt und hochkomplementär zu ihnen (hohe externe Kohärenz). So verfügen die

Vorhaben etwa über eine hohe Komplementarität zu den anderen Sektoren der *Regional-Refugee-Resilience-Pläne* (3RPs) und Deutschland bringt sich hier über die BO Nahost in zwei zentralen Sektoren ein: als *zentraler Geldgeber* für CfW und für die Zahlung der Gehälter von Lehrkräften, die syrische Flüchtlingskinder unterrichten.

Relevanz: Die BO Nahost ist aufgrund ihres Brückenschlags von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen als relevant einzustufen. Sie schuf – dem Krisenkontext angemessen – zunächst möglichst viele kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und hat damit eine hohe Relevanz erlangt. Mit der Umsteuerung auf vertiefende Maßnahmen und längerfristige Wirkungen schlägt sie die Brücke zu einer langfristig angelegten EZ oder zu Maßnahmen der nationalen Regierungen vor Ort. Die BO Nahost bearbeitet außerdem mit den arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen und Gehälterzahlungen für Lehrkräfte zwei hochrelevante Sektoren. Die Ausrichtung der Ziele und Konzipierung der ersten Phase der BO Nahost entsprechen zentralen Bedarfen der Adressaten, sowohl mit Blick auf die Endbegünstigten als auch auf die Partnerregierungen und -institutionen. Angesichts des ungebrochen hohen Bedarfs an Unterstützung in der Breite und einem anhaltenden Krisenkontext ist das Potenzial für den Brückenschlag zu langfristigen Wirkungen jedoch kontextbedingt nach wie vor eingeschränkt.

Wirkungen: Hier ergibt sich ein differenziertes Bild. Insgesamt kann die BO Nahost als effektiv bezeichnet werden. In der Gesamtschau wird deutlich, dass sie – in Form der in der Untersuchung im Vordergrund stehenden Projekte der ersten Generation – gerade dort effektiv ist, wo es um temporäre Wirkungen geht, zum Beispiel um die temporäre Linderung der prekären Lage von Bedürftigen. Dies trifft jedoch deutlich weniger mit Blick auf Wirkungen zu, in denen der Brückenschlag zu dauerhaften, langfristigen Wirkungen angelegt ist. Es muss also grundsätzlich zwischen der Effektivität hinsichtlich der temporären Zielerreichung und dem mittel- bis langfristigen Wirkungsgrad (Nachhaltigkeit im Sinne von Dauerhaftigkeit) unterschieden werden.

Die arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen leisten vor allem einen effektiven temporären Beitrag zur Linderung der prekären Lage von Flüchtlingen und vulnerablen Menschen in den aufnehmenden Gemeinden. Dabei sind sie zunächst vor allem materiell wirksam, indem sie zu einer kurzfristigen Einkommenssteigerung der Haushalte beitragen, die zur Deckung von Grundbedürfnissen genutzt wird. Die Wirkungen fallen besonders bei ärmeren Haushalten und bei Frauen ins Gewicht. So weist bei Frauen das durchschnittliche Haushaltseinkommen während der CfW-Teilnahme gegenüber den Werten vor der Teilnahme höhere Zugewinne auf als bei Männern. CfW lindert zusätzlich die prekäre soziale Lage der Teilnehmenden durch vergleichsweise gute Arbeitsbedingungen und die Zahlung eines höheren Lohns als bei alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten. Schließlich sind auch positive psychosoziale Wirkungen wie ein größerer Zukunftsoptimismus der Teilnehmenden nachweisbar. Ein bewirkter Abbau von negativen Bewältigungsstrategien wie Kinderarbeit oder Verschuldung kann auf Basis der vorliegenden Datenlage plausibel angenommen, aber nicht exakt bemessen werden.

Die genannten Wirkungen treten jedoch fast durchgehend kurzfristig auf. Mit Blick auf die perspektivisch angelegten Wirkungsfelder wie den Aufbau beruflicher Kontakte oder Möglichkeiten einer weiterführenden Beschäftigung durch CfW sind kaum Wirkungen nachweisbar.

Die verschiedenen CfW-Beschäftigungsverhältnisse unterscheiden sich im arbeitsintensiven Bereich nicht nur bezüglich der Sektoren, in denen sie angesiedelt sind, sondern vor allem auch hinsichtlich ihrer Dauer. Während im Durchschnitt von etwa 40 Arbeitstagen bei einer CfW-Maßnahme ausgegangen werden kann, zeigt sich im Einzelnen eine Varianz von nur zehntägigen Beschäftigungen – etwa in den vom Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) verwalteten Flüchtlingslagern – bis hin zu mehr als 100 Tage dauernden Beschäftigungen. Diese längeren Beschäftigungen lassen sich vor allem mit einer latenten Wirkungsannahme der Projektverantwortlichen vor Ort begründen, die von höheren Wirkungen auf individueller Ebene bei längerer Beschäftigungsdauer ausgehen. Dies kann auf Grundlage der durchgeführten quasi-experimentellen Wirkungsmessung jedoch nicht bestätigt werden. Weder mit Blick auf die Linderung der prekären Lage noch hinsichtlich einer weiterführenden Beschäftigung führt eine längere Dauer der Beschäftigung zu einem höheren Wirkungsgrad.

Der auf kurzfristige Wirkungen eingeschränkte Befund für die arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen gilt allerdings nicht für die sozialen Wirkungen und insbesondere nicht für die Linderung sozialer Spannungen

– oder positiv ausgedrückt – für die Stärkung der sozialen Kohäsion. Insgesamt leistet die BO Nahost mit den arbeitsintensiven CfW-Beschäftigungen einen Beitrag, der sich in Jordanien stabilisierend auf ein bereits relativ hohes Niveau sozialer Kohäsion und in der Türkei stärkend auf die soziale Kohäsion auswirkt.

Die arbeitsintensiven Beschäftigungen stellen in beiden Ländern gemeinnützige Infrastruktur zur Verfügung, die mindestens temporär und teilweise auch anhaltend von den Menschen vor Ort genutzt werden kann. Dies hat einen stabilisierenden Effekt auf das Zusammenleben und damit auf den Abbau potenzieller sozialer Spannungen. Zudem erweisen sich die paritätische Verteilung der Unterstützungsmaßnahmen auf Flüchtlinge und Einheimische ebenso wie die gemeinsamen Projekte als wirksam. Beide tragen zu einer positiveren Sicht auf die jeweils andere Bevölkerungsgruppe bei.

Daneben zeigen die Panelbefragungen im Bereich der Einstellungen von Teilnehmenden deutlich positive Effekte der CfW-Maßnahmen in der Türkei. Teilnehmende Türk*innen vertrauen Syrer*innen anhaltend mehr als Nichtteilnehmende. Und syrische Teilnehmende fühlen sich der Gemeinde vor Ort eher zugehörig als Nichtteilnehmende an CfW. Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen einer im Jahr 2019 zunehmend xenophoben Stimmungslage und der politischen Instrumentalisierung von Flüchtlingen in der Türkei sind diese anhaltenden Wirkungen auf die Einstellungen von Teilnehmenden besonders hervorzuheben.

Auch wenn die Gehälterzahlungen an Lehrkräfte formal ebenfalls als CfW-Beschäftigungsverhältnisse geführt werden, weisen die Lehrgehälterprojekte einige Besonderheiten auf, sodass die Wirkungen getrennt von den arbeitsintensiven Maßnahmen dargestellt werden. Die Unterschiede bestehen insbesondere darin, dass die Lehrkräfte erstens durchgehend für längere Zeiträume in den nationalen Bildungssystemen angestellt sind und zweitens mit ihrer Hilfe ein Beitrag zum Kollektivgut der Beschulung syrischer Flüchtlingskinder geleistet werden soll.

Obwohl die Lehrkräfte zumeist über mehrere Jahre angestellt sind, führt dies nicht zu einer längerfristigen Linderung ihrer prekären Lage. Im Gegenteil, während die BO Nahost hinsichtlich der Linderung der prekären Lage bei arbeitsintensiven Beschäftigungen insgesamt wenigstens temporär als effektiv beurteilt werden kann, ist dies bei den Lehrkräften nur teilweise der Fall. Dies ist vorwiegend darin begründet, dass die Lehrkräfte als Teilzeitkräfte schlechter bezahlt werden als andere *Cash Worker* und sie aufgrund von Zusatzjobs und fehlender Vertragssicherheit auch psychosozial stark belastet sind. Negativ beeinflusst wird dieses Evaluierungsergebnis dadurch, dass die Lagebeurteilung der syrischen Lehrkräfte in der Türkei deutlich schlechter ausfällt als diejenige ihrer jordanischen Kolleg*innen in Jordanien: Einerseits mussten die syrischen Lehrkräfte über viele Monate einen realen Einkommensverlust hinnehmen, weil ihr Gehalt nicht der galoppierenden Inflation der türkischen Währung angepasst wurde. Andererseits verharren sie aufgrund fehlender Integration auch sozial in einer prekäreren Lage als ihre jordanischen Kolleg*innen. Positiver fallen die Wirkungsbefunde zu den Lehrkräften vor allem bezüglich ihrer Sinnerfahrung aus: Da sie in einem anerkannt wichtigen Bereich und zumeist entsprechend ihres erlernten Berufs arbeiten, berichten sie fast einhellig von einer hohen Arbeitsmotivation trotz schwieriger Arbeitsbedingungen. Wegen einer fehlenden formalen Anerkennung ihrer Arbeit für etwaige spätere Anstellungen als Lehrer*innen ist jedoch der Beitrag der BO Nahost zur Schaffung von Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten für Lehrkräfte allenfalls als teilweise effektiv zu beurteilen. Eine erfolgreiche Bearbeitung dieses Defizits bedarf also eines verstärkten Politikdialogs, der außerhalb des Einflusses der BO Nahost liegt.

Die im Verhältnis zu den arbeitsintensiven Beschäftigungen schwächeren Wirkungen auf der Individualebene setzen sich im Bereich des Kollektivguts der Beschulung syrischer Flüchtlingskinder nicht fort. Hier ist der Beitrag der BO Nahost als effektiv einzuschätzen. Sowohl in Jordanien als auch in der Türkei trägt die BO Nahost maßgeblich zur Entlastung der Bildungssysteme bei. In beiden Ländern wurden die anvisierten Beschulungszahlen bisher erreicht. Die Beschulungsrate wurde in der Türkei erhöht und in Jordanien stabilisiert. Auch wenn die Maßnahmen mit Blick auf die Bildungsqualität nur teilweise effektiv sind, trägt die BO Nahost über die Ermöglichung von Schulbildung für die meisten syrischen Flüchtlingskinder mittelbar auch zur Stabilisierung in den aufnehmenden Gemeinden bei.

Schlussfolgerungen

Schlussfolgernd wird deutlich, dass die Wirkungen der BO Nahost im sozio-ökonomischen Bereich insbesondere temporärer Natur sind. Die BO Nahost ist damit effektiv im Sinne einer zeitlichen Überbrückung von Notlagen, stellt jedoch lediglich in geringem Maße einen Brückenschlag zu längerfristigen Entwicklungen dar. Nachhaltiger erscheinen dagegen die sozialen Wirkungen mit Blick auf die Entstehung einer höheren sozialen Kohäsion bei denjenigen, die an einer der Maßnahmen teilgenommen haben. Ebenso kann die Wirkung des Zugangs eines Großteils der syrischen Flüchtlingskinder zu Schulbildung als dauerhaft eingeschätzt werden. Er bleibt dabei jedoch nach wie vor abhängig von internationaler Finanzierung.

Im Lichte der bereits antizipierten eher kurzfristigen, individuellen Wirkungen hat das BMZ die BO Nahost in den letzten Jahren weiterentwickelt. Die neueren Maßnahmen setzen vor allem bei beruflicher Kapazitätsentwicklung an und setzen so auf klassischere EZ-Vorgehensweisen wie die Unterstützung von Klein- und Kleinstunternehmen oder stärker ausbildungsbezogene Projekte.

Einerseits kann diese Weiterentwicklung im Sinne des Brückenschlags als angemessen und hochrelevant beurteilt werden, stellt sie doch die konsequente Weiterentwicklung der klassischen kurzfristigen CfW-Maßnahmen dar. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit dies dem anhaltenden Krisenkontext hinreichend Rechnung trägt: Der Konflikt in Syrien generiert nach wie vor periodisch Flüchtlingsströme und die Gesamtzahl von 5,6 Millionen Flüchtlingen in Syriens Anrainerstaaten hat kaum abgenommen. Zusätzlich ist bis auf weiteres keine Rückkehrperspektive für die allermeisten Flüchtlinge nach Syrien absehbar und selbst der Wunsch zurückzukehren ist in der derzeitigen Lage kaum vorhanden, wie die Erhebungen dieser Evaluierung deutlich zeigen. Mindestens ebenso besorgniserregend ist, dass sich die wirtschaftliche Lage in den Nachbarstaaten Syriens deutlich schlechter darstellt als zu Beginn der BO Nahost. Dadurch entsteht die Gefahr zunehmender Fremdenfeindlichkeit gegenüber den Flüchtlingen, die sich in der Türkei und im Libanon auch bereits mehrfach in Gewalt entladen hat. Eine strukturelle Integrationsperspektive, die zumindest zwischenzeitlich in der Türkei erkennbar war, scheint auch mittelfristig nicht realisierbar. Gleichzeitig hält die Krise seit so langer Zeit an, dass die Zahlungsbereitschaft der Geberländer 2019 und 2020 wieder stark abgenommen hat und sich die Situation für Flüchtlinge ähnlich schlecht darstellt wie vor der Fluchtkrise 2015. So bleibt der Bedarf an Unterstützung in der Breite ungebrochen hoch, während sich die BO Nahost zunehmend auch auf längerfristige Wirkungen bei Einzelnen mit zwar erhöhtem Mittelaufkommen, aber gegenwärtig substanziiell nachlassender Zahlungsbereitschaft anderer Geber konzentriert.

Insofern besteht ein Risiko darin, dass sich die BO Nahost nach den sehr schnell und kurzfristig angelegten Beschäftigungsverhältnissen der ersten Generation nun verstärkt dem Ausbau eines stabilen Brückenkopfes in Form der Kapazitätsentwicklung Einzelner widmet, während dieser Brückenkopf jedoch auf unsicherem Grund steht. Für die nahe Zukunft dürfte das höchste Wirkungspotenzial deshalb in einer Mischung von weiterhin vorwiegend temporären Überbrückungsmaßnahmen, die auf eine Beteiligung möglichst vieler Menschen zielen, und punktuell vertiefenden Maßnahmen für Einzelne, wenn eine relativ sichere Integrationsperspektive vorliegt, bestehen. In jedem Fall dürften ein hohes Maß an Kontextsensibilität und in der Folge eine flexible Programmweiterentwicklung entscheidende Voraussetzungen für einen anhaltenden Erfolg bleiben. Dies kann etwa dadurch zum Ausdruck kommen, dass Integrationsmaßnahmen so ausgerichtet werden, dass sie auch in anderen Kontexten nützlich sind – beispielsweise kein ausschließlicher Türkischunterricht für syrische Kinder unter Vernachlässigung anderer Sprachen (Arabisch, Englisch), um neben der Türkei auch andere Heimatperspektiven zu eröffnen. Vor diesem Hintergrund korrespondiert die bisherige Weiterentwicklung der BO Nahost nur teilweise mit dem aktuellen Verlauf der Krise.

Die BO Nahost zeigt somit, wie sehr die Wirksamkeit von Maßnahmen in Fluchtkrisen von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängt. Temporäre Wirkungen können dabei leichter erreicht werden, wenn das operative Handwerkszeug der angepassten Planung und Abstimmung optimiert wird. Beiträge zu einer dauerhaften Schaffung von Lebensperspektiven für die große Zahl syrischer Flüchtlinge hängen jedoch in starkem Maße davon ab, dass nationale Rahmenbedingungen für Integration geschaffen werden und international weiterhin hohe Unterstützungsleistungen gewährleistet werden. Beides setzt den politischen Willen auf Geberseite voraus, den Flüchtlingen auch langfristig zu helfen und echte Lebensperspektiven auch jenseits ihrer Heimat für sie zu schaffen.

Trotz der festgestellten weitgehend temporären Wirkungen weisen die untersuchten Maßnahmen der BO Nahost ein höheres Maß an bleibenden positiven sozio-psychologischen Effekten auf, als dies vor der Evaluierung zu erwarten war. Eine nicht exakt messbare Wirkung verdient an dieser Stelle zusätzlich Erwähnung: Die große Signalwirkung der breiten Unterstützungsmaßnahmen Deutschlands und anderer Geber. Es ist anzunehmen, dass sich die sozio-ökonomische Lage in den Anrainerstaaten Syriens ohne die hier untersuchten und anderer Maßnahmen deutlich dramatischer entwickelt hätte. Das Gefühl nicht alleine gelassen worden zu sein, ist gerade in den aufnehmenden Gemeinden der Grenzgebiete und bei den syrischen Flüchtlingen allgegenwärtig gewesen. Dies sollte bei aller kritischen Würdigung im Einzelnen nicht vergessen werden.

Die Evaluierung zeigt schließlich, dass das CfW-Instrument geeignet ist, die prekäre Lage von akut durch Krisen betroffenen vulnerablen Zielgruppen zu lindern. In diesem Sinne unterstützen die Ergebnisse der Evaluierung die im Corona-Sofortprogramm des BMZ vorgesehenen CfW-Maßnahmen. Gleichwohl sollte beim Einsatz dieses Instruments während der Corona-Krise sensibel auf sich potenziell ständig verändernde Rahmenbedingungen vor Ort geachtet werden.

Empfehlungen

Empfehlung 1: Das BMZ sollte die BO Nahost weiterführen, solange die Krise in und um Syrien anhält und die Bearbeitung ihrer Auswirkungen in den Anrainerstaaten politisch prioritär bleibt.

Mit ihrer hohen Relevanz, Kohärenz und Effektivität leistet die BO Nahost einen wirksamen Beitrag zur Überbrückung der Notlagen von Flüchtlingen und zur Minderung des Drucks auf die Infrastruktur aufnehmender Gemeinden. Da auf absehbare Zeit weder ein Ende der Syrien-Krise noch eine Verteilung von Flüchtlingen auf Drittstaaten in nennenswerter Höhe zu erwarten ist, sollte dieser Beitrag erhalten bleiben.

Die BO Nahost trägt dabei als Teil der SI Flucht durch ihre im Vergleich zur bilateralen EZ beschleunigten Verfahren, ihre Breitenwirksamkeit sowie ihre Koordinierungs- und Steuerungsfunktion maßgeblich zum Erfolg der Maßnahmen bei. Sie ergänzt somit die vorhandene EZ grundsätzlich sinnvoll. Allerdings sollte das teilweise bestehende Spannungsverhältnis zu Zielen der EZ vor der Fluchtkrise (etwa zur Nachhaltigkeit der Wasserversorgung in Jordanien) periodisch kritisch hinterfragt werden.

Insbesondere hat sich die Verbindung von temporären Beschäftigungsmaßnahmen für möglichst viele Bedürftige mit dem Aufbau respektive der Instandhaltung von Infrastruktur in Sektoren, die auch langfristig den Aufnahmeländern zugutekommen, bewährt.

Empfehlung 2: Vor dem Hintergrund einer fehlenden langfristigen Perspektive für die syrischen Flüchtlinge in den Anrainerstaaten Syriens sollte das BMZ die BO Nahost weiterhin auf möglichst viele Begünstigte ausrichten. Dabei sollten die Maßnahmen flexibler geplant und ausgestaltet werden, um kontextsensibel kurzfristig auch strukturbildende Unterstützungsmaßnahmen priorisieren zu können.

Angesichts des anhaltenden Krisenkontexts und einer eingeschränkten Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte sollte sich die BO Nahost weiterhin auf die Linderung der prekären Lage möglichst vieler Flüchtlinge in den Anrainerstaaten Syriens konzentrieren, selbst wenn dies weiterhin vorwiegend kurzfristige Wirkungen zeitigen sollte. Vertiefende Maßnahmen für Einzelne mit Blick auf die Beschäftigungsdauer und Ausbildungskomponenten stellen aber potenziell sinnvolle Ergänzungen dar, wenn es der Kontext zulässt. Angesichts sich kontinuierlich verändernder Rahmenbedingungen sollte ein ständiger Austausch zwischen Steuerungsebene und operativer Ebene stattfinden. Entlang von Kontexteinschätzungen und Lageberichten sollten die Planungsvorgaben für die operative Arbeit so flexibel wie möglich gestaltet werden. Dabei sollte die kontextspezifische Konkretisierung der strategischen Ausrichtung der BO Nahost transparent für alle Beteiligten niedergelegt werden und nachvollziehbar sein. Darüber hinaus erfordert die erhöhte Kontextsensibilität einen stärkeren Politikdialog mit Partnern, um Ownership und damit auch potenzielle strukturelle Wirkungen zu stärken. Hierzu gehört eine kritische Diskussion der strategischen Vorgaben seitens Deutschlands und seiner Partner.

Empfehlung 3: Die staatlichen Durchführungsorganisationen (DO) sollten sicherstellen, dass angemessene Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards für Projektteilnehmende flächendeckend eingehalten werden.

Insbesondere syrische Projektteilnehmende verfügten im Evaluierungszeitraum trotz teilweise gravierender Mängel bei den Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards zunächst über keine ausreichenden Möglichkeiten, um Missstände zu beanstanden. Die vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten bei staatlichen Behörden der Partnerregierungen und -gemeinden oder bei Nichtregierungsorganisationen (NRO) werden – ungeachtet umfangreicher Verbesserungen des Beschwerdemechanismus im Bereich arbeitsintensiver Beschäftigungen – von den Teilnehmenden nach wie vor nicht überall in hinreichendem Maße genutzt. Deshalb sollte insbesondere die KfW Entwicklungsbank im Bereich der Lehrgehälterzahlungen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung von Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards auch flächendeckend weiter zu verbessern. Das kann etwa durch die Stärkung anonymisierter Beschwerdemechanismen und eine intensivere Einbindung von Projektteilnehmenden in die diesbezügliche Weiterentwicklung der Maßnahmen geschehen. Falls dies auf Projektebene nicht zu bewerkstelligen sein sollte, wäre der bilaterale Politikdialog hierfür ein geeigneter Rahmen.

Arbeitsintensives Cash for Work

Empfehlung 4: Die DO sollten das Wirkungsmonitoring auf Ebene der Teilnehmenden verbessern.

Ein verbessertes Wirkungsmonitoring würde zur Wirksamkeit sowohl von Anschlussmaßnahmen als auch künftiger neuer Maßnahmen beitragen, etwa durch systematische Verbleibstudien.

Empfehlung 5: Das BMZ und die DO sollten in ausgewählten Projekten stärker auf die Auswahl besonders vulnerabler Personen und insbesondere von Frauen achten.

Die stärkere Fokussierung auf besonders einkommensschwache Haushalte und Individuen sowie auf Frauen verspricht eine höhere Wirkung der Projekte. Die Evaluierung hat gezeigt, dass Frauen aufgrund ihrer vulnerableren Ausgangslage potenziell noch stärker von den Projekten profitieren als Männer. Um nicht-intendierte negative Wirkungen in den Haushalten zu vermeiden, sollten die dortigen Auswirkungen der Maßnahmen genauer untersucht und berücksichtigt werden. Da die Auswahl der Teilnehmenden in der Regel international abgestimmten Kriterien entspricht, sollten diese Wirkungsbefunde der Evaluierung in den entsprechenden internationalen Diskussionsforen eingebracht werden.

Lehrgehälterprojekte

Empfehlung 6: Um die Wirkungsreichweite der BO Nahost im Bildungsbereich zu verbessern, sollten das BMZ und die KfW Entwicklungsbank sie noch besser mit flankierenden Maßnahmen und Maßnahmen anderer internationaler Akteure verzahnen.

Für die Verbesserung des außerschulischen Lernumfelds für syrische Flüchtlingskinder in den Anrainerstaaten Syriens ist eine stärkere Verzahnung mit flankierenden Maßnahmen anderer Geber nötig, um unter anderem Kinderarbeit, Nahrungsprobleme und soziale Spannungen in den Gemeinden möglichst effektiv zu reduzieren und so den Beitrag der Lehrgehälterprojekte zur Verbesserung der Bildungsqualität zu erhöhen.

Gerade in türkischen Gemeinden, in denen Vorurteile und Gewalt gegen syrische Flüchtlingskinder und Lehrkräfte häufig auf die Schulen ausstrahlen, sollten flankierende soziale Maßnahmen in und mit den Gemeinden durchgeführt werden. Dies sollte durch einen intensivierten Politikdialog begleitet werden.

Das BMZ und die KfW Entwicklungsbank sollten die Lehrgehälterprojekte in beiden Ländern zudem stärker mit Maßnahmen der EZ oder der Partner zu arbeitsmarktorientierten Berufsbildungsangeboten und Arbeitsmarktdienstleistungen verzahnen.

Empfehlung 7: BMZ und KfW Entwicklungsbank sollten gemeinsam dafür Sorge tragen, dass die Maßnahmen der BO Nahost besser auf die Bedarfe der Lehrkräfte als primäre Zielgruppe ausgerichtet werden.

Die Ergebnisse der Evaluierung weisen darauf hin, dass die Anreizzahlungen an syrische Lehrkräfte nicht ausreichen, um deren Grundbedürfnisse und jene ihrer Familien zu decken. Dies wirkt sich negativ auf die Qualität des Unterrichts aus. Deshalb sollten das BMZ und die KfW Entwicklungsbank gegebenenfalls im Rahmen internationaler Abstimmungen und im Politikdialog mit den Partnern dafür Sorge tragen, dass die Entlohnung der Lehrkräfte durchgehend zur weitgehenden Grundbedürfnisdeckung ausreicht. Das kann etwa durch eine zeitnähere dynamische Anpassung der Gehälter an die Inflation und/oder Vulnerabilitätsüberprüfungen geschehen.

Daneben sollten in türkischen Schulen zusätzliche Kennenlern- und Integrationsmaßnahmen stattfinden, um gegenseitige Vorurteile der Akteure (syrische Lehrkräfte, türkische Lehrer*innen, Schulleitungen) abzubauen und ein gemeinsames Werteverständnis für die Zusammenarbeit zu entwickeln.

Empfehlung 8: BMZ und KfW Entwicklungsbank sollten bei der Beschulung syrischer Flüchtlingskinder künftig neben dem Bildungszugang auch die Bildungsqualität und Curricula in der Programmfortentwicklung stärker berücksichtigen.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass eine qualitativ bessere Unterrichtsversorgung syrischer Kinder häufig an einem angemessenen Angebot psychosozialer Betreuung und hinreichenden Lernmaterialien scheitert. Da beides den Rahmen der BO-Nahost-Maßnahmen übersteigt, aber in einem wichtigen angrenzenden Bereich liegt, sollten sich das BMZ und die KfW Entwicklungsbank im Rahmen der übergeordneten Programme der Lehrgehälterprojekte (UNICEF-Programm in der Türkei und *Accelerating Access to Quality Formal Education Initiative* in Jordanien) für eine Verbesserung der Unterrichtsversorgung einsetzen.

Außerdem sollten sich das BMZ und die KfW Entwicklungsbank bei der türkischen Regierung dafür starkmachen, dass an den öffentlichen Schulen mehr Arabisch- und Englischunterricht für syrische Kinder angeboten wird. Durch die einseitige Fokussierung auf Türkischunterricht wird potenziell die kulturelle Identität syrischer Flüchtlingskinder (zusätzlich zu den Folgen des Bürgerkriegs) gefährdet. Auch mit Blick auf die unsicheren Zukunftsperspektiven der Kinder ist eine ausreichende Sprachvielfalt anzustreben. Neben Englisch als internationale Verkehrssprache sollten deshalb sowohl Türkisch (für eine mögliche Integrationsperspektive) als auch Arabisch (für die etwaige Rückkehr nach Syrien oder in den arabischen Sprachraum) in ausreichender Form unterrichtet werden.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>