



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: „Rückkehr und Reintegration. Evaluierung der Unterstützung des BMZ für die nachhaltige Reintegration im Herkunftsland nach einer Rückkehr aus Deutschland“

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vorgelegten Bericht „Rückkehr und Reintegration. Evaluierung der Unterstützung des BMZ für die nachhaltige Reintegration im Herkunftsland nach einer Rückkehr aus Deutschland“.

Ziel der vorliegenden Evaluierung war es, die im Untersuchungszeitraum durch das BMZ beauftragten Maßnahmen zur Unterstützung nachhaltiger Reintegration von Rückkehrer*innen aus Deutschland mit Blick auf Relevanz, Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit und Kohärenz zu bewerten und damit eine Evidenzgrundlage für die Weiterentwicklung der Politikgestaltung in diesem Themenfeld zu schaffen.

Dafür untersuchte die Evaluierung Maßnahmen zur Reintegrationsunterstützung, die im Rahmen des BMZ-Initiativthemas „Perspektive Heimat“ vor allem durch das Globalvorhabens „Programm Migration für Entwicklung“ (2017-2023 in 13 Ländern) für Rückkehrer*innen v.a. aus Deutschland und Europa angeboten wurden. Der Schwerpunkt der Analyse lag auf Maßnahmen zur individuellen Unterstützung, daneben wurden auch Aktivitäten zur Stärkung von Kapazitäten und Institutionen in den Blick genommen. Zur Bewertung der Wirkungsannahmen des Vorhabens untersucht die Evaluierung den Wirkungspfad der Unterstützung für wirtschaftliche Reintegration auf individueller Ebene, hier vor allem die Unterstützung zur Unternehmensgründung.

Die Ergebnisse basieren auf 120 Interviews mit Rückkehrenden aus drei Fallstudienländern –

Ghana, Marokko und Irak (Nordirak) – sowie Experteninterviews und Dokumentenauswertung.

Ergebnisse der Evaluierung

In Bezug auf die drei Fallstudienländer kommt DEval auf Basis der Interviews zu dem Ergebnis, dass die individuelle Unterstützung die Kriterien der Relevanz und Effektivität teilweise erfüllte. Nachhaltigkeit und Impact auf individueller Ebene werden jedoch als kaum gegeben bewertet. Die Evaluierung sieht die Nachhaltigkeit der Maßnahmen auf institutioneller Ebene als teilweise gegeben, der Impact auf institutioneller Ebene wird positiv bewertet. Eine Überarbeitung des BMZ-Engagements im Bereich der Unterstützung nachhaltiger Reintegration von Rückkehrer*innen aus Deutschland wird empfohlen.

Relevanz der Ergebnisse

Die Evaluierung liefert für das BMZ Erkenntnisse, die in die Weiterentwicklung des Portfolios zur Unterstützung von nachhaltiger Reintegration insbesondere von Rückkehrenden aus Deutschland und Europa einfließen können. Auf Grund des engen Fokus der Analyse, die vor allem die Reintegrationsmaßnahmen eines Globalvorhabens in den Blick nimmt, muss die Übertragbarkeit auf das weitere Portfolio des BMZ zur Reintegrationsunterstützung, das z.B. auch Reintegration für Rückkehrende in Fluchtkontexten umfasst, noch geprüft werden. Der Untersuchungszeitraum umfasste außerdem nur die Zeit bis 2023; maßgebliche Umsteuerungen, die das BMZ seither zum Beispiel hinsichtlich des Monitorings von Reintegrationsunterstützung vorgenommen hat, konnten leider nicht berücksichtigt werden. Das BMZ begrüßt die wichtigen Hinweise und Empfehlungen, die teilweise auch Anregungen

zur Optimierung der Umsetzung laufender Vorhaben in diesem Bereich bieten können.

Empfehlungen des DEval und Schlussfolgerungen des BMZ

Das DEval formuliert drei grundlegende und sechs weiterführende Empfehlungen, die überwiegend an das BMZ gerichtet sind. Zuvorderst wird dem BMZ empfohlen, **Reintegration als Gesamtprozess** auszurichten, so dass kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen in der Konzeption und Umsetzung ineinandergreifen. Zweitens sollte BMZ sicherstellen, dass zukünftig **verschiedene Gruppen von Rückkehrer*innen, insbesondere auch abgeschobene Personen**, gleichermaßen in den Maßnahmen adressiert und zielgruppengerecht angesprochen werden. Bei der Beauftragung von Maßnahmen sollte BMZ drittens **ein integriertes Wirkungs- und Prozessmonitoring für eine wirkungsorientierte und mangelarme Steuerung und Umsetzung** einzubauen.

Die weiterführenden Empfehlungen sehen vor, 4) den transnationalen Verweisprozess und breite Ansprache der Zielgruppe über gemeinsame Anlaufstellen mit relevanten Akteuren wie dem Bundesministerium des Innern und für Heimat sicherzustellen; 5) fallbasierte, langfristige, individuelle Betreuung für Rückkehrende (mind. zwölf Monate) vorzusehen; 6) wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe als gleichrangige Ziele für Reintegrationsunterstützung vorzugeben; sowie an die GIZ: 7) das Maßnahmenportfolio zur psychologischen und sozialen Unterstützung weiter auszudifferenzieren; 8) das Maßnahmenportfolio zur wirtschaftlichen Unterstützung zu erweitern und 9) Maßnahmen zur Sensibilisierung nationaler Institutionen und Behörden in den Partnerländern für die besonderen Bedürfnisse von Rückkehrer*innen auszubauen.

Das Globalvorhaben „Programm Migration für Entwicklung“ wurde 2023 beendet, da das BMZ zu dem Schluss gekommen war, einen kohärenten Ansatz zu Migration zu verfolgen, der neben Fragen von Rückkehr und Reintegration auch Arbeitsmigration umfasst. Viele der Aspekte, die in den Empfehlungen adressiert werden, wurden

bereits bei der Planung des Folgevorhabens „Zentren für Migration und Entwicklung“ berücksichtigt, welches seit Juni 2023 umgesetzt wird. So wurde zum Beispiel die individuelle Reintegrationsunterstützung über die Beratungszentren fortgeführt. Allerdings liegt ein Hauptfokus des Folgevorhabens auf der Stärkung und dem Aufbau nachhaltiger Partnerstrukturen und -kapazitäten – sowohl staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher Partner – für die nachhaltige Reintegration von Rückkehrenden (s. Empfehlung 9). Entsprechend liegt auch ein starker Fokus auf Sicherung der Kohärenz zu nationalen Unterstützungsangeboten, wie im Bericht gefordert. Im Sinne eines umfassenden Ansatzes konzentriert sich das Programm nun verstärkt auch auf Beratung und Qualifizierung für Arbeits- und Ausbildungsmigration und bietet somit auch für Rückkehrende ein breiteres Angebot. Das Monitoring wurde von einer Outputorientierung auf ein stärker wirkungsorientiertes Monitoring umgestellt, das auch zur Steuerung und bedarfsgerechten Anpassung der Programmumsetzung eingesetzt wird (s. Empfehlung 3).

Eine Berücksichtigung dieser Neuausrichtung hätte eine aus Sicht des BMZ etwas passgenauere Formulierung der Empfehlungen ermöglicht. Auch eine stärkere Berücksichtigung der Perspektive der Partnerländer in der Evaluierung hätte wertvolle Erkenntnisse für die entwicklungspolitische Bewertung der umgesetzten Maßnahmen liefern können. Dennoch bieten Analyse und Empfehlungen gute Ansatzpunkte für eine weitere Optimierung des laufenden Vorhabens bzw. möglicher zukünftiger Projekte zu Reintegration von Rückkehrenden.

Bei der Anwendbarkeit der Ergebnisse bleibt bedauerndswert, dass die Analyse nur einen sehr kleinen Ausschnitt der insgesamt umgesetzten Maßnahmen betrachten konnte. So waren das Initiativthema „Perspektive Heimat“ und das Globalvorhaben „Programm Migration für Entwicklung“ z.B. bewusst darauf ausgelegt, dass die Angebote neben Rückkehrenden auch die Lokalbevölkerung adressierten. Grund für diese politische Entscheidung war unter anderem, dass Partnerregierungen im entwicklungspolitischen Dialog stark auf die Risiken für sozialer Kohäsion

und Stabilität hingewiesen hatten, sollten Angebote nur Rückkehrer*innen unterstützen. Dieser Teil des BMZ-Engagements wurde allerdings in der Evaluierung nicht vertieft betrachtet, obwohl ein großer Teil der Mittel für diese Zielgruppe vorgesehen war. DEval kritisiert, dass eine solche breite Ausrichtung dazu führe, dass die Angebote nicht spezifisch genug auf die Bedarfe von Rückkehrenden ausgerichtet werden können. Ein Abgleich mit den Bedarfen der Lokalbevölkerung erfolgte im Bericht nicht, was die Nachvollziehbarkeit dieser Einschätzung erschwert. In zahlreichen, insb. Fluchtkontexten sind EZ-Maßnahmen im Sinne eines Do-No-Harm-Ansatzes bewusst so ausgerichtet, dass sie allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugutekommen, mit dem Ziel, auf diese Weise soziale Kohäsion zu fördern. Eine umfassendere Analyse zur Begründung der von DEval geäußerten Kritik wäre daher auch von allgemeinerem Interesse gewesen.

Auch weitere grundsätzliche Fragen, die für die weitere Ausgestaltung des Portfolios relevant wären, wurden im Bericht leider nicht aufgegriffen, wie z.B. die Frage, ob physische Beratungszentren das geeignetste Vehikel zur Umsetzung der Reintegrationsunterstützung sind oder ob zum Beispiel auch virtuelle Formate Wirkungen erzielen könnten.

Insgesamt ist aus Sicht des BMZ auf Grund der sehr begrenzten Stichprobe an Befragten aus drei Ländern fraglich, inwiefern die Ergebnisse für das gesamte Engagement im Rahmen von „Perspektive Heimat“ und darüber hinaus verallgemeinerbar sind.

Da die Untersuchung sich auf drei der 13 Partnerländer des Vorhabens beschränkte, wäre aus Sicht des BMZ zum Beispiel hilfreich gewesen, wenn die laut Bericht erfolgte Analyse der jeweiligen Kontextfaktoren, die die Umsetzung des Programms beeinflussten, stärker ausgeführt worden wäre, zum Beispiel die Entwicklung von Wirtschaftswachstum, Geschäftsklima und allgemeiner Arbeitslosigkeit in den drei Fallstudien-Ländern als Kontextfaktor für den Erfolg von Unternehmen Gründungen von Rückkehrer*innen. Damit wäre es besser möglich zu beurteilen, welche der festgestellten Herausforderungen in der

Konzeption und Umsetzung auf andere Kontexte übertragbar sind, und welche nicht.

BMZ teilt den Befund, dass insbesondere in der Koordinierung mit weiteren Akteuren, die für freiwillige Rückkehr und Reintegration zuständig sind Verbesserungspotenzial besteht, um nahtlose Unterstützung im Gesamtprozess der Reintegration, also von der Vorbereitung der Rückkehr bis hin zur Unterstützung im Herkunftsland, zu gewährleisten. Die Umsetzung kurzfristiger Maßnahmen nach Rückkehr wie zum Beispiel die Auszahlung von Reisebeihilfen oder Starthilfe bei der freiwilligen Rückkehr liegt nicht im Mandat des BMZ, da es sich dabei nicht um eine entwicklungspolitische Aufgabe handelt. Auch weitere Maßnahmen im Bereich sozialer Unterstützung, die laut Bericht künftig stärker berücksichtigt werden sollen, wie medizinische Unterstützung oder Mietbeihilfen werden in der Regel zuständigkeitshalber durch nicht-entwicklungspolitische Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr erbracht. Das BMZ wird sich weiterhin für bessere Abstimmung zwischen den Ressorts bzw. mit internationalen Akteuren und engere Verknüpfung und Komplementarität der Angebote einsetzen, z.B. durch Stärkung der Kommunikation zwischen Maßnahmen im Herkunftsland und Rückkehrberatungsstellen in Deutschland. Das BMZ hat jedoch kein Mandat, den gesamten Rückkehr- und Reintegrationsprozess zu koordinieren.

Die Vermutung, dass die Berücksichtigung von abgeschobenen Rückkehrenden durch das Vorhaben auf Grund von innenpolitischen Interessen nicht ausreichend verfolgt wurde, kann das BMZ, basierend auf dem Bericht, nicht nachvollziehen. Das BMZ hatte entschieden, dass die Angebote des Vorhabens abgeschobenen Rückkehrenden jederzeit in vollem Umfang offenstehen; allerdings kann geprüft werden, inwiefern das BMZ die Ansprache und Angebote noch spezifischer für diese Zielgruppe anpassen kann.

Ein verstärkter Fokus auf Maßnahmen zur psychosozialen Unterstützung, wie der Bericht fordert, erfolgte bereits während der Umsetzung des

Globalvorhabens „Programm Migration für Entwicklung“ und wird in den laufenden Aktivitäten fortgeführt, Hauptaugenmerk liegt hier auch darauf, vorhandene Angebote z.B. zivilgesellschaftlicher Akteure zu stärken und aufzubauen.

In den gegenwärtigen Programmen zur Reintegrationsunterstützung steht für das BMZ im Sinne der Nachhaltigkeit im Vordergrund, dass die Angebote in die nationalen Systeme der Partnerländer als Teil des breiteren Systems sozialer Dienstleistungen integriert sind und langfristig durch die Partner selbst erbracht werden können.

Die Einschätzung DEvals, dass in den Fallstudienländern in den untersuchten Einzelfällen Konzeptions- bzw. Implementierungsmängel aufgefallen seien, wurde – über anekdotische Beispiele hinaus – in der Analyse nicht konkretisiert, was die Adressierung möglicher Mängel erschwert. Das BMZ nimmt jedoch die Hinweise ernst, dass die Angebote in den untersuchten Fällen besser auf die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Rückkehrenden hätten angepasst werden sollen, teilweise Rückmeldungen ausblieben und die Inklusivität der Angebote insbesondere für vulnerable Gruppen verbessert werden sollte.

Vor dem Hintergrund des übergreifenden entwicklungspolitischen Ziels, die nationalen Strukturen nachhaltig zu stärken und der auch im DEval-Bericht zitierten wissenschaftlichen Belege zu eingeschränkter Nachhaltigkeit individueller wirtschaftlicher Reintegrationsunterstützung, ist aus Sicht der BMZ fraglich, ob die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, wie im Bericht empfohlen, eine langfristig angelegte Einzelbetreuung leisten sollte – diese Empfehlung wird daher im Gesamtgefüge der Programmgestaltung auch vor dem Hintergrund einer Kosten-Nutzen-Analyse kritisch geprüft.

Das BMZ bedankt sich für die im DEval-Bericht enthaltenen Erkenntnisse und Empfehlungen, die in der zukünftigen Gestaltung von Maßnahmen im Themenfeld Berücksichtigung finden werden.

Der gesamte DEval-Bericht „Rückkehr und Reintegration. Evaluierung der Unterstützung des BMZ von nachhaltiger Reintegration im Herkunftsland nach einer Rückkehr aus Deutschland“ kann unter <http://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html> heruntergeladen werden.

Herausgeber Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Referat G20 – Grundsätze Flucht und Migration

Stand 07/2025

Kontakt RLG20@bmz.bund.de
www.bmz.de

Postanschrift der BMZ Dienstsitze BMZ Berlin Stresemannstraße 94
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
T +49 (0)30 18 535-0

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
T +49 (0)228 99 535-0