



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: **Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen – Die Beschäftigungsoffensive Nahost**

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vorgelegten Bericht „Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen – Die Beschäftigungsoffensive Nahost“.

Die Evaluierung wurde auf Vorschlag des für die Beschäftigungsoffensive Nahost (BONO) verantwortlichen Referates in das DEval-Evaluierungsprogramm aufgenommen.

Angesichts stark ansteigender Flüchtlingszahlen weltweit hat das BMZ bereits 2014 die **Prävention und Bewältigung von Flucht- und Vertreibungskrisen** zu einem **zentralen politischen Schwerpunkt** der deutschen Entwicklungspolitik erhoben. Um die enormen Herausforderungen zu adressieren und die Aufnahmeländer zu unterstützen, wurden substanzielle Mittel in einem eigens neu geschaffenen Haushaltstitel bereitgestellt und mit der **Sonderinitiative Flucht** (SI Flucht) ein neues, flexibles Instrument an der Schnittstelle („Nexus“) zwischen humanitärer Hilfe und langfristig ausgelegter Entwicklungszusammenarbeit ins Leben gerufen. Als Teil der SI Flucht wurde im Lichte der zunehmenden Fluchtdynamik im Syrien-Krisenbogen 2016 die **Beschäftigungsoffensive Nahost/ Cash for Work BONO/CfW** gegründet (1,6 Mrd. EUR bis Ende 2020). Damit ist das BMZ auch international Vorreiter – sowohl bzgl. des Volumens (wichtiger Beitrag zum Portfolio als **größter bilateraler Geber in Syrien und seinen Nachbarländern**), als auch mit Blick auf die innovativen Instrumente, die bei der Bewältigung von Flucht- und Vertreibungskrisen zum Einsatz kommen.¹

Relevanz der Ergebnisse

Vor diesem Hintergrund haben die Ergebnisse der DEval-Evaluierung höchste politische und praktische Relevanz – **national wie auch international**: Sie liefern wissenschaftlich fundierte Evidenz zur Wirksamkeit der deutschen EZ bei der Bewältigung konfliktbedingter Fluchtkrisen am Beispiel der BONO/CfW.

Sie sind damit entscheidend für die Bewertung der neuen, flexiblen Instrumente des BMZ, für ihre Rezeption im politischen Raum sowie für die Weiterentwicklung, den Ausbau und eine evtl. Übertragung (Scaling-Up) der Instrumente, auch international. Darüber hinaus sind die Ergebnisse auch wertvoll für die **Bewertung und Weiterentwicklung des BMZ-Politikansatzes in Fluchtkrisen** insgesamt: Eine gezielte, kontextspezifische und flexible Reaktion greift durch ihren entwicklungspolitischen Charakter auch in lang anhaltenden Krisen. Gerade angesichts der Tatsache, dass Flucht und Vertreibung weltweit auch weiterhin zunehmen, ist dies von besonderer Bedeutung für die nationale und internationale Flüchtlingspolitik. Dem trägt auch die Einstufung der BONO als „hochkohärent“ mit der deutschen Entwicklungspolitik ebenso wie mit internationalen Programmen zur Bearbeitung der Fluchtkrise Rechnung.

Kern der BONO bilden Lehrergehälter sowie kurzfristige direkt entlohnte Beschäftigungsmaßnahmen (Cash for Work). Flüchtlinge, Binnenvertriebene und vulnerable Personen aus aufnehmenden Gemeinden erhalten dadurch kurzfristig Beschäftigung und ein temporäres Einkommen, das sich am lokalen

Mindestlohn orientiert. Finanziert werden klassische Cash for Work-Maßnahmen, wie z.B. arbeitsintensive kommunale Dienstleistungen (Abfallentsorgung/-recycling) und Infrastrukturvorhaben (Ausbau von Wohnungen/Schulen), Gehälter (insb. zusätzliches Lehr-/Gesundheitspersonal).

Die besondere Relevanz der Evaluierung für die BONO ergibt sich daraus, dass sie die Wirksamkeit der Kernbereiche der BONO untersucht. Dabei geht der Bericht anschließend der Frage nach, ob auch die Weiterentwicklung des Programms (mittel- und längerfristige Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich zum Zeitpunkt der Untersuchung 2019/20 bereits abzeichneten) durch die Wirkungsbefunde gedeckt ist. Die Ergebnisse dieser Evaluierung haben insofern richtungsweisende Bedeutung für das BMZ, als sie evidenzbasierte Schlussfolgerungen für die künftige strategische Ausrichtung des Programms ermöglichen.

Die Evaluierung zeichnet sich durch ihren besonders umfassenden und anspruchsvollen Methodenmix aus, der qualitative Länderfallstudien kombiniert und ergänzt mit einer quasi-experimentellen Wirkungsanalyse in Form einer Panel-Befragung über mehrere Zeitpunkte von knapp tausend Teilnehmenden und einer annähernd gleich großen Vergleichsgruppe. Durch diese rigorose Wirkungsanalyse erhält das BMZ erstmalig einen fundierten Nachweis über die den BMZ-Maßnahmen zurechenbaren Wirkungen der Cash for Work-Maßnahmen.

Hierbei sieht das BMZ sich bestätigt, dass durch die (temporären) arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen das zentrale Ziel einer Linderung der akuten prekären Lage der Bedürftigen und zusätzliche längerfristige Wirkungen, insbesondere beim Abbau sozialer Spannungen und bei der Stärkung sozialer Kohäsion zwischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden, erreicht wurde. Außerdem weist die Evaluierung positive Effekte im Bereich des psychosozialen Wohlbefindens, der Schaffung gemeinnütziger Infrastruktur und der Schulbildung von Flüchtlingskindern nach. Zugleich macht die Studie deutlich, dass über die jeweilige Beschäfti-

gungsdauer der Maßnahmen hinaus keine längerfristige Beschäftigungswirkung nachgewiesen werden kann.

Die Evaluierung empfiehlt, die BONO weiterzuführen, solange die Krise in und um Syrien anhält. Sie empfiehlt ferner, die Maßnahmen auch weiterhin auf möglichst viele Begünstigte auszurichten und flexibel und kontextsensibel zu planen und auszurichten. Einige der Empfehlungen der Studie, wie beispielsweise Empfehlungen zur Höhe der Lehrergehälter oder die Verstärkung von Arbeitsmarktdienstleistungen in der Türkei, können im Politikdialog adressiert werden, liegen letztendlich jedoch in der Zuständigkeit der türkischen Regierung, damit außerhalb des direkten Einflusses der BONO-Vorhaben.

Die Studie enthält weitere hilfreiche Empfehlungen, die zusätzliche relevante Details der Ausgestaltung betreffen und zur systemischen Überprüfung und Anpassung des strategischen Ansatzes der BONO beitragen werden.

Schlussfolgerungen

Zentrale Schlussfolgerungen des BMZ aus dieser Studie und ihren Empfehlungen sind:

1. Das BMZ sieht sich durch die Ergebnisse der Evaluierung in seinem Politikansatz bei der Bewältigung von Flucht-/Vertreibungskrisen und in der Entwicklung und Umsetzung fluchtspezifischer Instrumente nachdrücklich bestärkt. Außerdem wird durch die Evaluierung die hohe Relevanz des Ansatzes für die Zielgruppen und die zu anderen nationalen und internationalen Maßnahmen hochkohärente Ausrichtung bestätigt. Das BMZ wird sein Engagement in Flucht-kontexten anhand gezielter, reaktionsschneller und zugleich auch in lang anhaltenden Krisen wirksamen Instrumenten fortsetzen und weiterentwickeln. Dies gilt insbesondere im Bereich der Beschäftigungsförderung im Syrienbogen.

2. Das BMZ wird bei der Fortsetzung und Weiterentwicklung der BONO als flexibles Kriseninstrument die Kombination von arbeitsintensiver Beschäftigung und dem Aufbau bzw. der Instandhaltung von Infrastruktur, die den Aufnahmeländern auch längerfristig erhalten bleibt, beibehalten. Das zentrale Ergebnis der Evaluierung, dass die BONO bei der Beschäftigungsschaffung vor allem temporär wirksam ist, legt dies nahe. Außerdem unterstreicht die Evaluierung, dass durch gemeinsame Arbeit und konflikt sensible Nutzung der geschaffenen Infrastruktur die soziale Kohäsion auch über die Dauer der Maßnahme hinaus gestärkt werden kann.
3. Das BMZ beabsichtigt, kurzfristige arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen als Kennzeichen der BONO auch künftig beizubehalten. Dies entspricht dem Ergebnis der Evaluierung, die das höchste Wirkungspotential in einer Mischung von vorwiegend temporären Maßnahmen, die breitenwirksam auf Beteiligung möglichst vieler Menschen zielen, und punktuell vertiefenden Maßnahmen für Einzelne sieht. Wo möglich und naheliegend, werden, wie durch die Evaluierung bestätigt, weiterhin kontextspezifisch auch Maßnahmen gefördert, die für Einzelne längerfristige Perspektiven bieten.
4. Das BMZ legt bereits großen Wert auf die Beschäftigung von Frauen im Rahmen der BONO und sieht durch die Evaluierung hier eine besondere Wirksamkeit bestätigt. Daher wird das BMZ die systematischere Ausrichtung der BONO auf die Beschäftigung von Frauen weiter verstärken.
5. Das BMZ wird die Anregungen der Evaluierung zur besseren individuellen Unterstützung bei fortgesetzter breitenwirksamer Ausrichtung aufgreifen und in Zusammenarbeit mit KfW und GIZ die bestehenden und seit 2019 weiterentwickelten Ansätze weiter optimieren. Dazu zählen auch empfohlene Optimierungen im Bereich der Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards. Dasselbe gilt für die Empfehlungen der Evaluierung zur Anpassung der Lehrergehälterprojekte und der konflikt sensiblen Ausrichtung der Maßnahmen.
6. Das BMZ wird die Ergebnisse der Evaluierung auch im Geberkreis u.a. mit dem Ziel diskutieren, Möglichkeiten eines Scaling-Up und/oder gemeinsamer oder komplementärer Ansätze zu identifizieren.
7. Das BMZ begrüßt abschließend die Feststellung der Evaluierung zur Wirksamkeit von Beschäftigungsmaßnahmen während der Corona-Pandemie. Demnach haben sie sich als geeignet erwiesen, die prekäre Lage von akut betroffenen vulnerablen Zielgruppen zu lindern.

Der DEval-Bericht „*Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen – Die Beschäftigungsoffensive Nahost*“ kann herunter geladen werden unter:
www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

¹ Vgl. OECD Development Policy Papers October 2020 – No. 33 Towards more sustainable solutions to forced displacement, What measures are donor countries applying to forced displacement in developing countries?