



DIE WIRKSAMKEIT DEUTSCHER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT BEI KONFLIKTBEDINGTEN FLUCHTKRISEN

Die Beschäftigungsoffensive Nahost
2021

Die Beschäftigungsoffensive Nahost wurde 2016 ins Leben gerufen, um einen Beitrag zur Perspektivbildung von Flüchtlingen in den Anrainerstaaten Syriens zu leisten. Dabei zielt sie auf einen Brückenschlag von kurzfristigen Hilfsleistungen zu langfristigen, strukturbildenden Maßnahmen für möglichst viele vulnerable Menschen ab. Das Maßnahmenbündel bestand im Evaluierungszeitraum aus zwei Kernkomponenten: der Schaffung arbeitsintensiver Beschäftigung und der Gehälterzahlung für Lehrkräfte zur Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder in Jordanien und der Türkei.

Die Evaluierung legt den Fokus auf eine Bestandsaufnahme der Wirksamkeit der Beschäftigungsoffensive Nahost bis zum Jahr 2019. In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, inwiefern die Programmweiterentwicklung von den Wirkungsbefunden der Evaluierung untermauert wird.

Die Evaluierung folgt einem Programmtheorie-basierten Ansatz und nutzt ein Mixed-Method-Design. Neben einer Vielzahl qualitativer Erhebungsmethoden bilden quasi-experimentelle Methoden auf Grundlage zweier Panelbefragungen einer großen Anzahl von Flüchtlingen und vulnerablen Menschen in der Türkei und Jordanien den Kern der Methodik.

Zentrales Ergebnis ist, dass die Beschäftigungsoffensive Nahost bei der Schaffung von Beschäftigungen vor allem temporär wirksam ist. Darüber hinaus lassen sich potenziell anhaltende soziale Wirkungen nachweisen. Etwa ein Beitrag zum Abbau sozialer Spannungen. Der anhaltend unsichere Krisenkontext vor Ort spricht dafür, den Fokus der Beschäftigungsoffensive Nahost weiterhin auf möglichst viele Bedürftige zu legen und dies mit dem Aufbau respektive der Instandhaltung von Infrastruktur zu kombinieren, die den Aufnahmeländern auch langfristig zugutekommen.

DIE WIRKSAMKEIT DEUTSCHER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT BEI KONFLIKTBEDINGTEN FLUCHTKRISEN

Die Beschäftigungsoffensive Nahost

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>

DANKSAGUNG

Das Evaluierungsteam wurde von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, bei denen wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken möchten.

Unser Dank gilt in erster Linie den vielen syrischen Flüchtlingen und vulnerablen Menschen in Jordanien und der Türkei, die trotz ihrer schwierigen Lage wertvolle Zeit für diese Evaluierung investiert haben.

Darüber hinaus danken wir den Mitgliedern der Referenzgruppe für die vertrauensvolle, offene und konstruktive Zusammenarbeit. Dies gilt für alle beteiligten Organisationen – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Entwicklungsbank), Oxfam, Save the Children und Welthungerhilfe. Hervorheben möchten wir das für die Beschäftigungsoffensive Nahost zuständige Referat des BMZ, das uns über einen längeren Zeitraum sehr interessiert und tatkräftig unterstützt hat.

Zum Gelingen der Fallstudien in Jordanien und der Türkei haben maßgeblich die logistische und inhaltliche Unterstützung der GIZ in Jordanien (insbesondere das Waste to Positive Energy-Projekt) und in der Türkei (CfW-Vorhaben und SRHC) beigetragen. Bei der Durchführung der Fallstudien im Bereich der Lehrer*innen-gehälter unterstützten uns neben der KfW Entwicklungsbank insbesondere UNICEF Türkei und das Bildungsministerium in Jordanien tatkräftig. Herzlichen Dank!

Neben den vielen Ko-Gutachter*innen, Übersetzer*innen und Implementierungsorganisationen vor Ort war für die empirische Arbeit, die Hilfe von IPSOS bei der Durchführung der beiden Befragungen von großem Wert.

Lioba Weingärtner, Jun. Prof. Dr. Tom Zimmermann als externe Peer Reviewer und Dr. Gerald Leppert als internen Peer Reviewer danken wir für ihre kritischen Kommentare und ihre fachliche und methodische Unterstützung während des gesamten Evaluierungsprozesses, insbesondere aber bei der Erstellung des Abschlussberichts.

Außerdem bedanken wir uns bei Dr. Hanne Roggemann und Solveig Gleser für die Unterstützung.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Evaluierung untersucht die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei der Bearbeitung konfliktbedingter Fluchtkrisen am Beispiel der Beschäftigungsoffensive 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 substantiell 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.

Arbeitsintensive 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 vulnerablen 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.

SUMMARY

This evaluation analyses the effectiveness of German development cooperation in dealing with conflict-induced forced migration crises based on the case of the Partnerships for Prospects Initiative (P4P) in the Middle East in the period from 2016 to 2019.

After the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) had declared reduction of the causes of forced migration and the support of refugees to be an important goal of German development cooperation back in 2014, this objective gained additional political momentum when the forced migration crisis spread to Europe in 2015/2016. In the course of the subsequent public debate in Germany about tackling the causes of forced migration, over time development cooperation has come to be seen as especially significant. Many of the development cooperation measures initiated since then have therefore been aimed at creating long-term prospects for refugees in their host countries. However, this only appears to be attainable if these countries receive massive support, such that besides supporting refugees, development cooperation is also focused on the construction and upkeep of key infrastructure in the host communities.

Many of the people caught up in the events of 2015/16 were forced into “secondary displacement” or expulsion from their home country in the Middle East. Today the causes of this have still not been eliminated. Although the crisis in Syria is a protracted one, tackling its repercussions on the ground initially required very rapid and comprehensive action to help the affected people cope with their emergency situation. This kind of short-term support is usually carried out by humanitarian assistance rather than development cooperation, which is designed to be long-term and structural. Hence it was primarily the international conferences on humanitarian assistance that drove progress in tackling the repercussions of the Syrian crisis while increasingly involving development cooperation actors. A fundamental and recurring question at these conferences was how medium- and long-term effects might emerge from short-term support measures most effectively.

The P4P is an ambitious attempt to bridge this gap. Initiated during the Supporting Syria and the Region conference held in London in 2016, it was conceived as a substantial German contribution to supporting the countries bordering Syria. In concrete terms, the conference aimed to organise the simultaneous deployment of short-term stabilisation measures and the creation of at least medium-term prospects for refugees. Out of this emerged the key political objectives for the P4P: it is intended as a contribution to creating labour-intensive jobs for the highest possible number of refugees and vulnerable people in the host communities and to building and maintaining infrastructural public goods such as schools, basic roads and parks.

Since the P4P is concentrated solely on the Middle East and predominantly on temporary employment, obviously it is not representative of the whole of German development cooperation in conflict-induced forced migration crises. Nevertheless, its current topicality, its considerable scale and its envisaged aim of bridging the gap between short-term measures (e.g. short-term employment) and longer-term outcomes (e.g. contribution to stabilising the host communities) make it a very important object of evaluation in development policy terms. In this regard it is also an appropriate object of evaluation from which to derive fundamental insights about German development cooperation measures in the context of forced migration.

The beginning of the evaluation was characterised by the fact that the P4P was intended to create a large number of jobs quickly. Initially the plan was to create 500,000 cash-for-work (CfW) jobs within two years, operating on the basis of a multi-donor trust fund. This involved substantial time pressure and a stringent reporting system. Given the difficult and very divergent framework conditions in Syria’s four neighbouring countries (Turkey, Jordan, Lebanon and Iraq), this entailed considerable challenges which applied both to appropriate conceptual preparation and to the implementation. Apart from the coordination of humanitarian assistance and development cooperation, the main factors to mention in this regard are divergent interests between Germany and the host countries regarding fundamental issues of migration policy, and the dynamic course of the protracted conflict. In the clarification phase of the evaluation, there was a comparatively high degree of uncertainty among local implementing agencies about whether and to what extent the short-term measures of the P4P were even suited to contributing effectively to creating

prospects for refugees. In parallel, those responsible for the programme were already beginning the next phase of programme development.

The evaluation therefore concentrates on taking stock of the effectiveness of the measures implemented so far. On this foundation, the second step was to examine the question of how far the continuing development of the programme is backed by the impact findings. The impact-oriented study covers the two core areas of the P4P Initiative at the beginning of the evaluation in the years 2017 and 2018: labour-intensive employment in various sectors and salary payments to teachers for the schooling of Syrian refugee children in the education sector. For this purpose the evaluation team in collaboration with those responsible for the programme developed causal logics mapping out which outcomes could be expected and their likely durability.

The results of the evaluation are presented chiefly with reference to the criteria of coherence, relevance, effectiveness and sustainability as these are defined by the Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD DAC). Due to the specific object of the evaluation, namely bridge-building from short-term to long-term effects, the crucial matter of sustainability, i.e. the durability of outcomes, is considered within the scope of most of the effectiveness questions. The findings on sustainability are additionally summarised in a dedicated chapter – although chiefly in the sense of sustainability potential, because the time span since the launch of the P4P has been too short for a comprehensive assessment to be made. Also, given its objective of providing support for as many people as possible in emergency situations, the programme itself had only very limited ambitions in the direction of sustainability to begin with. Likewise, this evaluation does not include a comprehensive assessment of the efficiency of the P4P. The heterogeneity of the instruments employed and of the contexts do not permit efficiency to be measured with precision. Moreover, findings from a comparison of allocation efficiency that is useful in its own right, e.g. comparing CfW measures with unconditional cash transfers, would not be generalisable because of the context-specific effects. Here once again, however, findings with a bearing on the efficiency criterion are summarised in a dedicated chapter. Overarching development impact is considered in the course of answering the question of whether or not life prospects have been created for refugees in the region and whether the host communities have been stabilised, because the large scale of the P4P also brings the broad-scale effectiveness of the measures to the fore.

In order to answer the evaluation questions, a mixed-method design was chosen which is aimed at examining how, why and in which context different measures are effective or ineffective. Essentially it consists of three different steps:

1. a theory-building step, by producing causal logics for the P4P,
2. a theory-checking step, in which outcomes were identified primarily by means of qualitative survey methods and on-the-ground visits to schools and other infrastructure facilities, and
3. a rigorous impact-measuring step using quasi-experimental methods on the basis of two panel surveys addressed to a large number of refugees and vulnerable people in the case-study countries, Jordan and Turkey.

Results

With reference to the OECD-DAC criteria, the following results can be reported:

Coherence: Overall, the P4P shows a high degree of coherence. During the evaluation period from 2016 to 2019, it was highly coherent with German development policy and with international programmes addressing the forced migration crisis. The goals of the P4P correspond to the overarching strategic goals of the German government and the BMZ in respect of tackling causes of forced migration. The interventions are well embedded in other projects of the Special Initiative on Displacement, which has resulted in a high degree of internal coherence. Moreover, projects of the P4P are coordinated with those of international institutions and national governments and are highly complementary with them (high external coherence). For instance, the projects demonstrate a high degree of complementarity with the other sectors of the Regional Refugee

and Resilience Plans (3RPs), to which Germany is contributing via the P4P to two key sectors: as the lead donor for CfW and for the salaries of teachers who teach Syrian refugee children.

Relevance: Based on its bridge-building from short-term to medium- and long-term effects, the P4P can be rated as relevant. It began – appropriately for the crisis context – by creating as many short-term jobs as possible and thereby attained a high degree of relevance. By changing course in the direction of more intensive measures and longer-term effects, it is building a bridge to long-term development cooperation or to measures run by the national governments in the countries concerned. Furthermore, with its labour-intensive employment measures and salary payments for teachers, the P4P is addressing two highly relevant sectors. The orientation of the goals and conceptual design of the P4P are aligned to key needs of the addressees, both with regard to the final beneficiaries and to the partner governments and institutions. However, in view of the high and unabated need for broad-scale support and the protracted crisis context, the potential for bridge-building to long-term effects is still as constrained as ever by contextual factors.

Outcomes: The picture that emerges here is mixed. All in all, the P4P can be described as effective. Considered as a whole, it becomes clear that the Initiative – in the form of the first-generation projects in the foreground of the evaluation – is effective precisely where the desired outcomes are temporary, e.g. the temporary alleviation of the precarious situation of people in need. It is distinctly less so, however, when looking at effects geared towards bridge-building to sustainable, long-term outcomes. A fundamental distinction must therefore be made between effectiveness in attaining the temporary goals and the degree of effectiveness in the medium to long term (sustainability in the sense of durability of outcomes).

Above all, the labour-intensive employment measures make an effective temporary contribution to alleviating the precarious situation of refugees and vulnerable people in the host communities. Initially their effectiveness is primarily material, since they contribute to a short-term increase in household income, which is used to meet basic needs. The effects are especially significant in the case of poorer households and for women. Comparing average household income while participating in CfW to the income amounts prior to participation, women register higher gains than men. CfW also alleviates the participants' precarious social situation by providing comparatively good working conditions and paying a higher wage than alternative employment opportunities would offer. Finally, there is also evidence of positive psychosocial effects such as greater optimism about the future among participants. Success in reducing negative coping strategies such as child labour or indebtedness can plausibly be assumed but cannot be measured exactly on the basis of the available data.

However, the effects mentioned above are more or less consistently short-term in nature. Looking at the outcome areas geared towards longer-term prospects such as the establishment of professional contacts or opportunities for subsequent employment, effects are barely in evidence.

The various CfW jobs in the labour-intensive category vary not only in relation to the sectors in which they are based, but above all in terms of duration. While a CfW measure can be assumed to last an average of about 40 working days, variance is found in specific instances ranging from only ten-day jobs – for instance in the refugee camps administered by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – to jobs lasting more than 100 days. These longer-lasting jobs can mainly be explained by a latent causal assumption on the part of those in charge of projects on the ground, who expect longer employment duration to produce better outcomes on the individual level. This cannot be confirmed on the basis of the quasi-experimental impact measurement carried out, however. Neither with regard to alleviation of the precarious situation nor to the prospect of subsequent employment does longer duration of employment result in a higher degree of effectiveness.

However, the finding that the labour-intensive employment measures are limited to short-term effects is not valid for the social outcomes, especially the alleviation of social tensions or – expressed in positive terms – the strengthening of social cohesion. Overall the contribution made by the labour-intensive CfW jobs of the P4P is stabilising an already relatively high level of social cohesion in Jordan and strengthening social cohesion in Turkey.

In both countries, the labour-intensive jobs are putting public utility infrastructure in place, which can be used at least temporarily and in some cases permanently by the local people. This has a stabilising effect on

community life and thus helps to defuse potential social tensions. In addition, both the parity-based distribution of support measures between refugees and local people and the joint projects are proving effective. Both contribute to the propensity of the different population groups to view each other in a more positive light.

Also on the dimension of participants' attitudes, the panel surveys show markedly positive effects for the CfW measures in Turkey. Participating Turks permanently trust Syrians more than non-participants. And Syrian participants feel more a part of the local community than non-participants in CfW. In view of the difficult framework conditions in the context of an increasingly xenophobic mood in 2019 and the political instrumentalisation of refugees in Turkey, these sustained effects on the attitudes of participants merit special attention.

Even though the salary payments to teachers are formally recorded as CfW jobs, the teaching salaries projects have some particularities. For that reason, their effects are presented separately from those of the labour-intensive measures. The particular differences are, firstly, that the teachers are consistently employed in the national education systems for lengthier periods of time and, secondly, that their work is intended as a contribution to the public good of the schooling of Syrian refugee children.

Although teachers are employed for several years in most cases, this does not result in longer-term alleviation of their precarious situation. On the contrary, while an overall assessment can be made that labour-intensive jobs under the P4P are at least temporarily effective for the alleviation of precarious situations, this is only partly the case for teachers. This is principally explained by the teachers' status as part-time employees: they are paid less than other cash workers and are also under severe psychosocial stress due to side-jobs and the lack of contractual security. This evaluation finding is negatively influenced by the fact that the assessment of the situation of Syrian teachers in Turkey returned significantly worse results than were obtained for their Jordanian colleagues in Jordan: on the one hand, Syrian teachers had to endure a loss of real income over many months because their salary was not adjusted to the runaway inflation of the Turkish currency. On the other hand, their lack of integration also keeps them in a more precarious situation socially than their Jordanian colleagues. Impact findings for teachers are more positive in relation to having a meaningful experience: since they are working in an area acknowledged to be important and mostly in accordance with their trained profession, they almost unanimously report high motivation to work despite difficult working conditions. However, because there is no formal recognition of their work for the eventuality of later employment as teachers, the contribution of the P4P to the creation of subsequent employment opportunities for teachers can be assessed as partially effective at best. To tackle this deficit successfully, what is therefore needed is an intensified policy dialogue, which is beyond the influence of the P4P.

The weaker effects found on the individual level compared with those in labour-intensive employment are not replicated with regard to the public good of the schooling of Syrian refugee children. Here the contribution of the P4P can be assessed as effective. In both Jordan and Turkey, the P4P contributes substantially to reducing burdens on the education systems. In both countries, the targeted schooling figures have so far been achieved. The rate of schooling was increased in Turkey and stabilised in Jordan. Even if the measures are only partially effective with regard to the quality of education, the P4P also contributes indirectly to stabilisation in the host communities by facilitating schooling for most Syrian refugee children.

Conclusions

Drawing conclusions, it becomes clear that the effects of the P4P on the socio-economic dimension in particular are temporary in nature. The P4P is thus effective at providing temporary relief during emergencies, but only builds bridges to longer-term developments in a minor way. In contrast, the social effects aimed at bringing about greater social cohesion among those who have participated in one of the measures appear more sustainable. Likewise, the effect of access to schooling for a large proportion of Syrian refugee children can be assessed as durable. However, it remains as dependent as ever on international funding.

In the light of the rather short-term individual outcomes already anticipated, the BMZ has continued to develop the P4P in the last few years. The more recent measures are mainly addressed to professional

capacity development and thus rely on more classic development cooperation approaches such as supporting small and micro enterprises or projects with a stronger focus on vocational training.

On the one hand, this further development can be assessed as appropriate and highly relevant for bridge-building purposes, representing as it does the logical extension of classic short-term CfW measures. On the other hand, the question that arises is to what extent this adequately does justice to the ongoing crisis context: now as ever the conflict in Syria periodically generates refugee flows and the total of 5.6 million refugees in Syria's neighbouring countries has barely diminished. In addition, the vast majority of refugees have no prospect of returning to Syria for the foreseeable future and even the desire to return is almost non-existent in the current situation, as the surveys undertaken for this evaluation clearly show. At least as great a cause for concern is that the economic situation in Syria's neighbouring countries is markedly worse than at the beginning of the P4P. Consequently there is a risk of rising xenophobia towards the refugees, which has already erupted into violence on several occasions in Turkey and Lebanon. Structural prospects of integration, which were at least intermittently discernible in Turkey, do not appear feasible even in the medium term. At the same time, the crisis has persisted for so long that the donor countries' willingness to provide funding declined sharply again in 2019 and 2020, and the situation for refugees is as bad as it was before the 2015 forced migration crisis. Thus, a high need for broad-scale support continues unabated, whereas the P4P is increasingly concentrating on longer-term outcomes for individuals, admittedly with a higher volume of funding, and currently faces a substantial decline in willingness to provide funding on the part of other donors.

In that respect, there is a risk that the P4P, after the first generation of rapidly created, intentionally short-term jobs, will now devote more attention to consolidating a stable bridgehead in the form of individual capacity development, although this bridgehead is on unstable ground. For the immediate future, therefore, the highest potential for results is likely to consist of a mix of mainly temporary bridge-building measures, aimed at involving as many people as possible, and more intensive measures for individuals in particular instances where there are relatively secure prospects of integration. In every case, a high degree of context sensitivity and, consequently, flexible programme development are likely to remain key prerequisites for sustained success. This may take the form of designing integration measures such that their usefulness transfers to other contexts – for example, not teaching Syrian children Turkish to the exclusion of other languages (Arabic, English) so as to open up prospects of finding a home elsewhere as well as in Turkey. Against this backdrop, the further development of the P4P to date only partially corresponds to the current progression of the crisis.

The P4P thus shows how much the effectiveness of measures in forced migration crises depends on the framework conditions in the given context. Temporary effects can be achieved more easily if the operational toolkit of adapted planning and coordination is optimised. Whether contributions are made to the lasting creation of life prospects for the large number of Syrian refugees, however, depends to a very great extent on creating national framework conditions which enable integration and securing continued high inputs of international support. Both presuppose the political will on the part of donors to extend help to the refugees for the long term, and to create genuine life prospects for them even away from their homeland.

Despite the largely temporary effects observed, the measures of the P4P that were evaluated show a higher magnitude of lasting positive socio-psychological effects than might have been expected before the evaluation. One effect that cannot be measured with precision merits an additional mention at this juncture: the strong signal effect of the broad support measures by Germany and other donors. It can be assumed that the socio-economic situation in Syria's neighbouring countries would have taken a far more dramatic turn without the measures analysed here and other interventions. Especially the host communities in the border regions and the Syrian refugees expressed that they have never felt left alone, and for all the critical appraisal of the detail, this is something that should not be forgotten.

Finally, the evaluation shows that CfW is a suitable instrument to alleviate the precarious situation of vulnerable target groups acutely affected by crises. With this in mind, the results of the evaluation support the CfW measures proposed in the BMZ's Emergency COVID-19 Support Programme. Nevertheless, when

using this instrument during the COVID-19 crisis, sensitivity to the constant potential for changes in the local framework conditions should be borne in mind.

Recommendations

Recommendation 1: The BMZ should continue the P4P for as long as the crisis in and around Syria persists and tackling its repercussions in the neighbouring countries remains a political priority.

With its high coherence, relevance and effectiveness, the P4P makes an effective contribution to providing relief for refugees in emergency situations and reducing pressure on the infrastructure of host communities. Because no end to the Syrian crisis nor any redistribution of significant numbers of refugees to third countries can be expected in the foreseeable future, this contribution should be maintained.

As part of the BMZ Special Initiative on Displacement, the P4P contributes substantially to the success of the measures thanks to its accelerated procedures in comparison to bilateral development cooperation, its broad-scale effectiveness and its coordination and steering function. In this way it is a fundamentally worthwhile complement to existing development cooperation. However, the tensions found in some respects with development cooperation objectives prior to the forced migration crisis (e.g. on the sustainability of the water supply in Jordan) should be subjected to periodic critical review.

In particular, the combination of temporary employment measures for as many vulnerable people as possible with the construction or upkeep of infrastructure in sectors that are also of long-term benefit to the host countries has proven successful.

Recommendation 2: Given the lack of long-term prospects for Syrian refugees in the countries bordering Syria, the BMZ should continue to target the P4P at as many beneficiaries as possible. In doing so, measures should be planned and designed more flexibly to enable a context-sensitive response including swift prioritisation of structure-building support measures.

In view of the sustained crisis context and the fact that the absorption capacity of labour markets is constrained, the P4P should continue to focus on alleviating the precarious situation of as many refugees as possible in the countries bordering Syria, even if this should continue to produce effects of a mainly short-term nature. However, more intensive measures for individuals in terms of duration of employment and components of vocational training represent potentially useful additions if permitted by the context. In view of continuously changing framework conditions, there should be constant dialogue between the steering level and the operational level. Informed by context assessments and situation reports, the planning criteria for operational work should be formulated as flexibly as possible. As part of this, the context-specific concretisation of the strategic orientation of the P4P should be laid down in transparent and comprehensible terms for all parties involved. Furthermore, increased context sensitivity requires a more intense policy dialogue with partners in order to strengthen ownership, and hence also potential structural effects. This should include a critical discussion of the strategic objectives pursued by Germany and its partners.

Recommendation 3: The state implementing organisations (IOs) should ensure broad-scale compliance with appropriate labour, social and safety standards for project participants.

During the evaluation period, Syrian project participants in particular had no adequate mechanisms for reporting grievances to begin with, despite sometimes serious shortcomings in labour, social and safety standards. Irrespective of wide-ranging improvements in the dedicated complaints mechanism for labour-intensive employment, participants are still not using the available complaints mechanisms operated by state authorities of the partner governments and communities or by non-governmental organisation (NGOs) to a sufficient extent. KfW Entwicklungsbank in particular should therefore institute appropriate measures in the area of teacher salary payments in order to make further improvements including broad-scale compliance with labour, social and safety standards. This may be achieved for instance by strengthening anonymised complaints mechanisms and involving project participants more actively in the ongoing development of

measures in this regard. Should this be impossible to accomplish on the project level, bilateral policy dialogue would be a suitable framework for doing so.

Labour-intensive cash for work (CfW)

Recommendation 4: The IOs should improve impact monitoring on the level of participants.

Improved impact monitoring would contribute to the effectiveness of both follow-up measures and new future measures; for example, systematic studies of subsequent whereabouts might be conducted.

Recommendation 5: In selected projects the BMZ and IOs should take greater care to select particularly vulnerable persons, and especially women.

Giving projects a stronger focus on particularly low-income households and individuals and on women is a promising way to increase their impact. The evaluation showed that due to their more vulnerable situation to begin with, women potentially benefit even more from the projects than men. To avoid unintended negative effects in households, the consequences of the measures in that setting should be more precisely analysed and taken into consideration. Since the selection of participants normally conforms to internationally agreed criteria, these impact findings from the evaluation should be communicated to the relevant international discussion forums.

Teacher salaries projects

Recommendation 6: To improve the reach of the effects of the P4P in the education sector, the BMZ and KfW Entwicklungsbank should dovetail it even better with flanking measures and measures by other international actors.

For the improvement of the extracurricular learning environment for Syrian refugee children in the countries bordering on Syria, greater dovetailing with flanking measures by other donors is necessary in order to reduce such barriers as child labour, food problems and social tensions in the communities as effectively as possible, and thus increase the contribution of the teaching salaries projects to improving education quality.

Precisely in Turkish communities, where prejudices and violence against Syrian refugee children and teachers often radiate into the schools, flanking social measures should be implemented in and with the communities. This should be accompanied by an intensified policy dialogue.

The BMZ and KfW Entwicklungsbank should also dovetail the teacher salaries projects in both countries more closely with measures run by German development cooperation or its partners on labour-market-oriented vocational training offers and labour market services.

Recommendation 7: The BMZ and KfW Entwicklungsbank should jointly ensure that the measures of the P4P are better oriented to the needs of the teachers who are its primary target group.

The findings of the evaluation indicate that the incentive payments to Syrian teachers are not sufficient to cover their basic needs and those of their families. This has negative consequences for the quality of teaching. The BMZ and KfW Entwicklungsbank should therefore work within the framework of international consultations and in policy dialogue with partners where appropriate to ensure that the remuneration of teachers is consistently sufficient to cover their basic needs to a large extent. This may be achieved for instance by dynamically adjusting salaries to inflation in a more timely manner and/or through vulnerability reviews.

In parallel, additional familiarisation and integration measures should be carried out in Turkish schools in order to break down actors' prejudices about each other (Syrian teachers, Turkish teachers, school administrators) and develop a shared understanding of values for cooperation.

Recommendation 8: Regarding the schooling of Syrian refugee children, as well as access to education the BMZ and KfW Entwicklungsbank should give greater consideration to education quality and curricula when developing their programmes in future.

The evaluation showed that a better quality of teaching provision for Syrian children is often hindered by the lack of appropriate psychosocial support services and sufficient learning materials. Since both exceed the scope of the P4P Initiative measures but cover an important adjacent area, the BMZ and KfW Entwicklungsbank should advocate for improved teaching provision within the framework of the overarching programmes of the teaching salaries project (the UNICEF programme in Turkey and Accelerating Access to Quality Formal Education Initiative in Jordan).

Furthermore, the BMZ and KfW Entwicklungsbank should urge the Turkish government to have its public schools offer more Arabic and English teaching for Syrian children. The narrow focus on teaching the Turkish language is a potential threat to the cultural identity of Syrian refugee children (added to the consequences of the civil war). In view of the children's uncertain future prospects, a sufficient range of languages is worth striving for. In addition to English as the international lingua franca, adequate forms of instruction should therefore be provided in both Turkish (for the possible prospect of integration) and Arabic (for the eventuality of a return to Syria or the Arabic-speaking world).

ÖZET

Bu değerlendirme, 2016-2019 döneminde Orta Doğu'da Umut Ortaklığı İnisiyatifi (Partnerships for Prospects / P4P) bağlamında, çatışmadan kaynaklanan zorunlu göç kriziyle başa çıkmada Alman kalkınma işbirliğinin etkinliğini analiz etmektedir.

Federal Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı'nın (BMZ) daha 2014 yılında zorunlu göç nedenlerinin azaltılmasını ve mültecilerin desteklenmesini Alman kalkınma işbirliğinin önemli bir hedefi olarak ilan etmesinin ardından, bu hedef 2015 - 2016 yıllarında Avrupa'ya yayılan zorunlu göç krizinin bir sonucu olarak daha da artan bir siyasi ivme kazandı. Almanya'da mültecilerin zorunlu göç nedenleriyle mücadele konusunda bu tarihlerden sonra yapılan kamuoyu tartışmalarında, kalkınma işbirliği artık özel bir önem kazanmıştır. Bundan dolayı, o zamandan beri uygulamaya konulan kalkınma işbirliği önlemlerinin çoğu, ev sahibi ülkelerde mülteciler için uzun vadeli bir gelecek umudu oluşturmayı da hedeflemektedir. Ancak bu amaca sadece bu ülkelere büyük çapta destek olunursa ulaşılabileceği görülüyor ki, bunun için mültecileri desteklemenin yanı sıra, ev sahibi toplumlarda merkezi altyapıyı kurmak ve korumak da kalkınma işbirliğinin merkezinde yer almaktadır.

2015/16 yılı olaylarından etkilenen pek çok insan Orta Doğu'dan, anavatanlarının bulunduğu bölgelerden sürülmek ya da "ikinci kez yerinden edilmek" zorunda kaldı. Bugüne kadar bunun nedenleri ortadan kaldırılmadı. Oysa Suriye'deki bu uzun süren kriz, etkilenen insanlara acil durum karşısında yardım etmek için, öncelikle krizin etkilerini yerinde ele almayı, çok hızlı ve kapsamlı bir şekilde hareket etmeyi gerektiriyordu. Bu tür kısa vadeli bir destek, genellikle uzun vadeli ve yapısal nitelikte yapılan bir kalkınma işbirliğinden çok, insani yardım sağlamaktadır. Bu nedenle öncelikle uluslararası insani yardım konferansları, Suriye krizinin etkilerinin ele alınmasını hızlandırdı ve aynı zamanda kalkınma işbirliği aktörlerinin konuya giderek daha fazla dâhil olmalarını sağladı. Bu konferanslarda sürekli tekrarlanan temel sorulardan biri şuydu: Kısa vadeli destek önlemlerinin, orta ve uzun vadeli etkiler oluşturması en etkin şekilde nasıl sağlanabilir?

Umut Ortaklığı (Partnerships for Prospects / P4P), bu amaca yönelik iddialı bir köprü kurma girişimini ifade etmektedir. Bu girişim ilk kez 2016 yılında Londra'da düzenlenen *Suriye'yi ve Bölgeyi Destekleme* Uluslararası Konferansı'nda, Suriye'ye komşu ülkeleri destekleyecek önemli bir Alman katkısı olarak başlatıldı. Bu konferansta somut olarak, kısa vadeli istikrar önlemlerinin eşzamanlı uygulanmasını ve mülteciler için en azından orta vadede bir gelecek umudu oluşturulmasını sağlayacak bir düzenleme hedefleniyordu. Bu, P4P girişimi için bazı temel siyasi hedefler oluşturdu: Bu girişimle, mümkün olduğunca çok sayıda mülteci ve ev sahibi topluma mensup savunmasız insan için emek yoğun istihdam olanakları sağlamak ve okullar, basit yollar ve parklar gibi ortak altyapı tesislerinin yapımına ve bakımına katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

P4P girişimi sadece Orta Doğu'ya ve öncelikli olarak da geçici istihdam konusuna odaklandığından, çatışma kaynaklı zorunlu göç krizinde, Alman kalkınma işbirliğinin tamamını temsil etmemektedir. Ancak bu girişim; üst seviyede güncelliği, geniş kapsama alanı ve kısa vadeli önlemler (örneğin kısa vadeli istihdam) ile bunların uzun vadeli etkileri (örneğin ev sahibi toplumların istikrarına katkı sağlama) arasında bir köprü kurmayı hedeflemesi nedeniyle, kalkınma politikası açısından çok önemli bir değerlendirme konusu olmuştur. Bu değerlendirme konusu, zorunlu göç bağlamında Alman kalkınma işbirliği önlemleriyle ilgili temel bulguları ortaya çıkarmak için de elverişlidir.

Bu nedenle daha değerlendirmenin başında, P4P girişiminin hızla birçok istihdam olanağı sağlama hedefi öne çıkarılmıştır. Başlangıçta iki yıl içinde Çoklu Donör Güven Fonu (*Multi-Donor Trust Fund*) ve İş Karşılığı Ücret (*Cash-for-Work, CfW*) projesi kapsamında 500.000 istihdam sağlanması planlandı. Proje büyük bir zaman baskısı altında ve titizlikle rapor tutularak ilerledi. Suriye'nin komşusu olan dört ülkedeki (Türkiye, Ürdün, Lübnan ve Irak) zorlu ve çok farklı çerçeve koşulları arka planında, bu proje önemli zorlukları da beraberinde getirdi. Bu zorluklar hem projeye uygun bir konsept hazırlama hem de uygulama aşamalarıyla ilgiliydi. İnsani yardım ile kalkınma işbirliği arasındaki eş güdümün yanı sıra, göç politikasının temel sorunları ve devam eden çatışmaların dinamik seyri açısından Almanya ile ev sahibi ülkeler arasındaki çıkar farklılıklarını da burada özellikle belirtmek gerekiyor. Değerlendirmenin netleştirilmesi aşamasında sahadaki uygulayıcılar tarafında, P4P girişimi kapsamındaki kısa vadeli önlemlerin mülteciler için gelecek umudu olması konusunda gerçekten

etkin bir katkı sağlayıp sağlayamayacağı, sağlayacaksa ne kadar sağlayabileceğine dair nispeten büyük ölçüde bir belirsizlik vardı. Buna paralel olarak, program sorumluları programı daha da geliştirmeye başlamışlardı.

Bunun için değerlendirme sürecinde o zamana kadar alınan önlemlerin etkinliğinin belirlenmesine odaklanıldı. Bu esas çerçevesinde sonraki ikinci adımda şu soru ele alındı: Programın geliştirme süreci ile etki bulguları birbiriyle ne kadar örtüşüyordu? Etki odaklı bu araştırma, 2017 ve 2018 yıllarında yapılan değerlendirmenin başlangıcındaki P4P girişimine ait iki temel alanı kapsıyor: çeşitli sektörlerdeki emek yoğun istihdam ve eğitim sektöründe Suriyeli mülteci çocukların eğitilmesinde görev alan öğretmenlerin maaşlarının ödenmesi. Bu amaçla değerlendirme ekibi program yöneticileriyle iş birliği yaparak, hangi etkilerin beklenebileceğini ve bu etkilerin ne kadar sürdüğünü ortaya koyan etki mantığı planları geliştirdiler.

Değerlendirme sonuçları öncelikli olarak, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (Development Assistance Committee - Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD-DAC) Kalkınma Yardım Komitesi tarafından tanımlanan şekliyle 'uygunluk, ilişkili olma, etkinlik ve sürdürülebilirlik' kriterleri esas alınarak sunuldu. Değerlendirmenin spesifik amacının kısa vadeli ve uzun vadeli etkiler arasında köprü kurmak olması sebebiyle, hayati önem taşıyan sürdürülebilirlik; yani çıktıların sürekliliği konusu etkinlik ile ilgili soruların çoğunun içeriğinde ele alındı. Ayrıca sürdürülebilirlik ile ilgili bulgular da ayrı bir bölümde, ancak daha çok 'sürdürülebilirlik potansiyeli' bağlamında özetlenecektir; bunun nedeni P4P girişiminin kuruluşundan bu yana geçen sürenin, kapsamlı bir değerlendirme için çok kısa olmasıdır. Mümkün olduğunca çok sayıda insanın kısa vadeli acil ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflediğinden, programın başlangıçtaki sürdürülebilirlik iddiası sadece çok sınırlı düzeydeydi. Benzer şekilde, P4P girişiminin verimliliği bu değerlendirme çerçevesinde kapsamlı olarak değerlendirilmeyecektir. Kullanılan araçların ve bağlamların türdeş olmaması, tam bir verimlilik ölçümünün yapılmasına izin vermemiştir. Ayrıca, kendi başına faydalı olabilecek bir kaynak tahsis verimliliği karşılaştırması bulgusu, örneğin İş Karşılığı Ücret önlemlerinin şartsız nakit transferiyle karşılaştırılması, bağlama özgü etkilerden dolayı genelleştirilemez. Ancak verimlilik kriterlerini ilgilendiren bulgular da elbette burada ayrı bir bölümde özetlenecektir. Bölgedeki mültecilerin yaşama umudu beslemesine ve ev sahibi toplumların istikrara kavuşturulmasına yönelik sorulara yanıt aranırken, kalkınma politikasının üst düzey etkileri de dikkatle incelenecektir, çünkü P4P girişiminin kapsama alanının büyüklüğü nedeniyle, önlemlerin geniş etkisi de daha çok kıymet kazanmaktadır.

Değerlendirme sorularını yanıtlamak için, farklı önlemlerin nasıl, neden ve hangi bağlamda etkili olduğunu veya olmadığını kontrol etmeye yönelik *karma yöntemli* bir tasarım seçilmiştir. Burada temelde ayırt edilmesi gereken üç aşama vardır:

1. P4P girişimine ait etki mantığı planının hazırlandığı bir teori oluşturma aşaması,
2. Öncelikle nitel araştırma yöntemleri ve okullarda ve diğer altyapı tesislerinde sahada yapılan denetimler aracılığıyla etkilerin tanımlandığı bir teori kontrol aşaması,
3. Örnek olay inceleme ülkeleri Ürdün ve Türkiye'de çok sayıda mültecinin ve savunmasız insanın katıldığı iki panel anketine dayanılarak, yarı deneysel yöntemlerle yapılan titiz bir etki ölçümü aşaması.

Sonuçlar

OECD-DAC kriterleri ile ilgili olarak aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir:

Uyumluluk: P4P girişimi, genelde 'çok uyumlu' olarak sınıflandırılmıştır. Girişim, 2016'dan 2019'a kadar olan değerlendirme döneminde, zorunlu göç krizi ile ilgili Alman kalkınma politikası ve uluslararası programlar ile çok uyumluydu. P4P girişiminin hedefleri, Federal Hükümet ve BMZ'nin, zorunlu göç nedenlerini azaltmaya yönelik üst düzey stratejik hedefleri ile de uyumludur. Yapılan müdahaleler, Yerinden Edilme Özel Girişimi'nin diğer projelerine yedirilmiştir, dolayısıyla aralarında yüksek seviyede bir iç uyumluluk vardır. Ayrıca P4P girişimi projeleri, uluslararası kuruluşlara ve ulusal hükümetlere ait projelerle eş güdümlü olarak yürütülmektedir ve onlarla da son derece uyumludur (yüksek seviyede dış uyumluluk). Örneğin, bu projeler, Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planları (*Regional Refugee and Resilience Plans*, 3RPs) kapsamındaki diğer alanları büyük oranda tamamlamaktadır ve Almanya, P4P girişimi aracılığıyla CfW projesinin *ana başışçısı*

olarak ve Suriyeli mülteci çocuklara eğitim veren öğretmenlerin maaşlarını ödeyerek, iki temel alanda yerini almaktadır.

İlişkili olma: P4P girişimi kısa vadeli etkilerle, orta ve uzun vadeli etkiler arasında bir köprü vazifesi gördüğünden ‘ilişkili’ olarak sınıflandırılabilir. Girişim başlangıçta –kriz bağlamına uygun olarak– mümkün olduğunca çok sayıda kısa vadeli istihdam olanağı sağlamış ve böylece yüksek bir ‘ilişkili olma’ düzeyine ulaşmıştır. Girişim daha köklü önlemler ve daha uzun vadeli etkiler yönünde evrilerek, uygulanan uzun vadeli kalkınma işbirliğine veya ulusal hükümetlerin sahadaki önlemlerine uzanan bir köprü kurmaktadır. P4P girişimi ayrıca krizle son derece ilişkili iki alan olan, emek yoğun istihdam sağlama tedbirleri ve öğretmen maaşlarının ödenmesi alanlarında faaliyet göstermektedir. P4P girişimi kapsamındaki ilk aşamanın hedeflere yönelimi ve tasarımı, hem nihai faydalancılar hem de ortak hükümetler ve kurumlar açısından, muhatapların temel ihtiyaçları ile örtüşmektedir. Ancak desteğe duyulan sürekli ve yüksek seviyede ihtiyaç ve süregelen bir kriz bağlamı göz önüne alındığında, uzun vadeli etkilere uzanacak bir köprü kurma potansiyeli, bağlam koşulları nedeniyle hâlâ sınırlıdır.

Çıktılar: Burada farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. P4P girişimi genel anlamda etkin olarak tanımlanabilir. Genel tabloya bakıldığında –değerlendirmenin ön planında yer alan ilk dönem projeler kapsamında– örneğin ihtiyaç sahiplerinin sıkıntılı durumunu geçici olarak hafifletmek gibi geçici etkilerin söz konusu olduğu durumlarda, girişimin tam olarak etkili olduğu açıkça görülmektedir. Bununla birlikte sürdürülebilir, uzun vadeli çıktılara uzanması için kurulan “köprü”nün etkilerine bakıldığında, bunlar çok daha zayıf kalmaktadır. Bu nedenle aslında hedeflere geçici olarak ulaşma etkinliği ile orta ila uzun vadeli etkinlik seviyesi (süreklilik anlamında sürdürülebilirlik) arasında bir ayrım yapmak gerekiyor.

Emek yoğun istihdam sağlamaya yönelik tedbirler, her şeyden önce, mültecilerin ve ev sahibi toplumdaki savunmasız insanların sıkıntılı durumunu hafifletmeye yönelik etkili ve geçici bir katkı sağlamaktadır. Bu tedbirler, öncelikle temel ihtiyaçların karşılanmasında kullanılan hane halkı gelirinin kısa vadede artmasına bir katkı sağladığından maddi olarak etkilidir. Bu tür etkiler özellikle nispeten yoksul hanelerde ve kadınlarda daha belirgindir. Kadınların CfW projesine katılım esnasındaki ortalama hane halkı gelirinin, katılım öncesi değerlere kıyasla erkeklere göre daha fazla arttığı görülmektedir. CfW projesi ile ayrıca katılımcılara alternatif istihdam olanaklarına göre nispeten daha iyi çalışma koşulları sağlanarak ve daha yüksek ücret ödenerek, katılımcıların sosyal yaşamdaki sıkıntıları da hafifletilmektedir. Projenin sonuçta katılımcılara geleceğe yönelik daha iyimser bir bakış açısı kazandırması gibi olumlu psikososyal etkileri de görülmektedir. Çocuk işçiliği veya borçlanma gibi olumsuz başa çıkma stratejilerinde bir azalma olduğu makul kabul edilebilse de, bunlar mevcut verilere dayanılarak kesin olarak ölçülememiştir.

Ancak bahsedilen etkiler neredeyse her zaman kısa vadede görülmektedir. Mesleki/profesyonel bağlantıların kurulması veya CfW projesi sonrasında istihdam olanağı sağlanması gibi ileriye dönük uzun vadeli çıktılar pek kanıtlanabilir nitelikte değildir.

Emek yoğun iş alanlarında, CfW projesi kapsamındaki çeşitli istihdam olanakları sadece sektörel açıdan değil, özellikle istihdam süreleri açısından da farklılık göstermektedir. Bir CfW projesi uygulaması için ortalama istihdam süresinin 40 iş günü olacağı varsayılırken, istihdam süreleri arasında, sadece on günlük istihdamdan –örneğin BMMYK tarafından yönetilen mülteci kamplarında olduğu gibi– 100 günden fazla süren istihdama kadar varan bir farklılık görülmektedir. Bu nispeten uzun istihdam sürelerine gerekçe olarak öncelikle, sahadaki proje sorumlularının daha uzun istihdam sürelerinin bireysel düzeyde daha fazla etkileri olacağına dair gizli ‘uzun istihdam süresi-fazla etki’ varsayımı gösterilebilir. Ancak bu varsayım, yapılan yarı deneysel etki ölçümleri esas alındığında doğrulanamamaktadır. İstihdam süresi, ne sıkıntılı durumun hafifletilmesi bakımından ne de istihdamın devam etmesi açısından daha yüksek bir etkinlik seviyesi sağlamaktadır.

Emek yoğun istihdam önlemlerinin etkilerinin kısa vadeli olduğuna dair bulgu, sosyal etkiler açısından ve özellikle sosyal gerilimlerin hafifletilmesi veya olumlu ifade şekliyle, sosyal uyumun güçlendirilmesi açısından geçerli değildir. P4P girişimi, emek yoğun CfW projesi istihdamları ile Ürdün'deki nispeten yüksek olan sosyal uyum düzeyi üzerinde dengeleyici, Türkiye'deki mevcut sosyal uyum üzerinde ise güçlendirici etkisi olan genel bir katkı sağlamaktadır.

Her iki ülkedeki bu emek yoğun istihdamlar, yerel halkın en azından geçici olarak ve bazı durumlarda da kalıcı olarak yararlanabildiği kamu yararına altyapı hizmetleri sağlamaktadır. Bunun birlikte yaşamaya ve dolayısıyla

olası sosyal gerilimleri azaltmaya yönelik dengeleyici bir etkisi vardır. Ayrıca, destek tedbirleri kapsamındaki fayda ve olanakların mülteciler ve yerel halk arasında eşit paylaşımının ve ortak projelerin nasıl etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunların her ikisi de, diğer halk grubuna daima daha olumlu bir nazarla bakmaya katkıda bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra katılımcıların tutumlarına ilişkin panel anketleri, Türkiye'deki CfW projesi önlemlerinin olumlu etkilerini açıkça göstermektedir. Projeye katılan Türkler, Suriyelilere projeye katılmayanlardan daha çok ve kalıcı olarak güveniyor. Ve Suriyeli katılımcılar, CfW projesine katılmayanlara göre kendilerini daha çok yerel halktan biri gibi hissediyorlar. 2019 yılında giderek artan yabancı düşmanlığı atmosferinin zorlu çerçeve koşulları ve Türkiye'deki mültecilerin siyasi bir araç haline getirilmesi dikkate alındığında, katılımcıların tavırları üzerindeki bu kalıcı etkilerin özellikle vurgulanması gerekiyor.

Her ne kadar öğretmen maaşı ödemeleri formel olarak CfW istihdam olanakları kapsamında yapılsa da, öğretmen maaşı projelerinin kendine has bazı özelliklerinden dolayı, bunların etkileri emek yoğun önlemlerin etkilerinden ayrı olarak gösterilmelidir. Farklılıklar özellikle şu iki hususta ortaya çıkmaktadır; birincisi: öğretmenlerin sürekli olarak ulusal eğitim sistemlerinde daha uzun süre istihdam ediliyor olması, ikincisi ise: Suriyeli mülteci çocukların okullaşmasında, onların çalışmasının toplum yararına bir katkı sağlayacak olmasıdır.

Öğretmenler çoğunlukla yıllar boyu istihdam ediliyor olsa da, bu onların güvencesiz durumlarının uzun vadede iyileşmesini sağlamayacaktır. Aksine, P4P girişiminin emek yoğun istihdam olanaklarında güvencesiz durumun iyileşmesi açısından en azından geçici olarak etkili olduğuna hükmedilebilirken, bu durum öğretmenler için sadece kısmen geçerlidir. Bu daha çok şundan kaynaklanmaktadır: Yarı zamanlı olarak çalışan öğretmenler diğer *nakit ödemeye çalışanlara* göre daha düşük ücret almakta, ayrıca ek işler ve sözleşmeye bağlanmış bir iş güvencesi olmaması nedeniyle ağır psikososyal baskıya maruz kalmaktadır. Türkiye'deki Suriyeli öğretmenlerin durumunun, Ürdün'deki Ürdünlü meslektaşlarından önemli ölçüde daha kötü olması, bu değerlendirme sonucunu şu açılardan olumsuz etkilemiştir: Suriyeli öğretmenler bir yandan, maaşlarının hızla artan enflasyonun etkisindeki Türk parasına göre ayarlanmadığından, aylar boyunca reel bir gelir kaybını kabullenmek zorunda kalmaktadır. Diğer yandan da gerçekleşmeyen entegrasyon nedeniyle, sosyal olarak Ürdünlü meslektaşlarına göre daha güvencesiz bir durumdadırlar. Öğretmenler hakkındaki etki bulguları, özellikle onların duygusal deneyimleri açısından daha olumludur: Kabul gören, önem verilen ve çoğunlukla eğitimini aldıkları meslekle uyumlu bir alanda çalıştıkları için, zorlu çalışma koşullarına rağmen, neredeyse öğretmenlerin tamamı çalışmaya son derece motive olduklarını belirtmektedir. Ancak, yaptıkları işin resmi olarak tanınmaması nedeniyle, gelecekteki olası öğretmen istihdamı için P4P girişiminin öğretmenlerin istihdamına yönelik katkısı, en iyi ihtimalle kısmen 'etkili' olarak değerlendirilebilir. Demek ki, bu aksaklığı daha başarılı bir tarzda ele almak yoğun bir siyasi diyalog gerektiriyor ki, bu da P4P girişiminin etki alanı dışında kalmaktadır.

Emek yoğun istihdamla karşılaştırıldığında nispeten daha zayıf kalan bireysel etkiler, Suriyeli mülteci çocukların toplum yararına okullaşması alanında devam etmemektedir. Burada P4P girişimi katkısının etkili olduğu değerlendirilebilir. P4P girişimi, hem Ürdün'de hem de Türkiye'de eğitim sistemi üzerindeki yükün hafifletilmesine önemli bir katkı sağlamaktadır. Her iki ülkede de şimdiye kadar öngörülen okullaşma sayılarına ulaşılmış olup, Türkiye'de okullaşma oranı artmış ve Ürdün'de istikrar kazanmıştır. Alınan önlemler eğitim kalitesi açısından sadece kısmen etkili olsa bile, P4P girişimi, Suriyeli mülteci çocukların çoğunun okulda eğitilmesini kolaylaştırarak ev sahibi toplumlarda dolaylı olarak istikrarın sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır.

Çıkarımlar

Sonuç olarak, P4P girişiminin özellikle sosyoekonomik alandaki etkilerinin geçici nitelikte olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle P4P girişimi, acil ihtiyaçların kısa vadede karşılanması anlamında etkilidir; uzun vadeli etkilere uzanan bir köprü kurma görevini ise ancak küçük bir ölçüde görmektedir. Buna karşın, önlemlerden herhangi birine katılanlar arasında yüksek seviyede oluşan sosyal uyum açısından, girişimin sosyal etkileri daha sürdürülebilir görülmektedir. Aynı şekilde Suriyeli mülteci çocukların birçoğunun okula erişiminin sağlanması ile oluşan etkilerin de kalıcı olacağı söylenebilir. Ancak okula erişim, hâlâ uluslararası fonlara bağımlı kalmaya devam etmektedir.

Önceden öngörülen, oldukça kısa vadeli ve bireysel bu çıktılar ışığında, BMZ son yıllarda P4P girişimini daha da geliştirmiştir. Bu kapsamdaki yeni önlemler esas itibariyle mesleki becerilerin geliştirilmesini amaçlamaktadır ve bu nedenle küçük ve mikro işletmelerin veya daha çok mesleki eğitimle ilgili projelerin desteklenmesi gibi daha klasik kalkınma işbirliği yaklaşımlarına dayanmaktadır.

Bu gelişimin devam etmesi, bir yandan projenin etkileri arasında köprü kurma görevi anlamında ‘uygun’ ve oldukça ‘ilgili’ olarak değerlendirilirken, aynı zamanda kısa vadeli klasik CfW önlemlerinin mantıksal uzantısını temsil etmektedir. Diğer yandan, bunun süregelen kriz bağlamını ne kadar hesaba kattığına dair bir soru gündeme gelmektedir: Suriye'deki çatışma, periyodik olarak hâlâ mülteci akınları üretmeye devam etmektedir ve Suriye'ye komşu ülkelerdeki toplam 5,6 milyonluk mülteci sayısı neredeyse hiç eksilmemiştir. Ayrıca, mültecilerin büyük çoğunluğunun şu an için Suriye'ye geri dönme ihtimali olmadığı gibi, hatta bu değerlendirme kapsamındaki anketlerin de açıkça ortaya koyduğu gibi, mevcut durumda mültecilerin geri dönme niyeti bulunmamaktadır. En az aynı derecede kaygı verici olan durum, Suriye'ye komşu ülkelerin ekonomik durumunun P4P girişiminin başladığı döneme kıyasla daha da kötüleşmiş olmasıdır. Bu durum, mültecilere karşı yabancı düşmanlığını artırma riski taşımaktadır ve Türkiye'de ve Lübnan'da birçok kez şiddet olaylarının yaşanmasına neden olmuştur. Daha önce bir süreliğine de olsa Türkiye'de kendini göstermiş olan yapısal bir entegrasyon, orta vadede bile gerçekleşebilecek gibi görünmemektedir. Aynı zamanda kriz o kadar uzun bir süredir devam etmektedir ki, 2019 ve 2020 yıllarında bağışçı ülkelerin ödeme istekleri hızla azalmış ve mülteciler açısından durum 2015 zorunlu göç krizi öncesi dönem kadar kötüleşmiştir. Tüm alanlarda yardım ihtiyacı aralıksız ve yüksek seviyede devam etmekte, P4P girişimi artan kaynak ihtiyacı ile birlikte bireyler üzerinde uzun vadeli etkilere sahip projelere giderek daha fazla yönelmektedir, ancak şu anda diğer bağışçıların ödeme yapma konusunda belirgin derecede isteksiz oldukları görülmektedir.

Bu konuda şöyle bir risk vardır: P4P girişimi, birinci nesil hızlı ve bilinçli olarak kısa süreli tutulmuş istihdamlardan sonra, bu defa kendini daha geniş çapta, bireylerin kapasitesini arttırmaya yönelik istikrarlı bir köprü başının temelini atmaya adayacaktır, ancak bu köprü başının temeli henüz güvensiz bir zemin üzerinde bulunmaktadır. Bu nedenle yakın gelecekte en büyük etki potansiyeli, ağırlıklı olarak olabildiğince çok insanın katılımını hedefleyen geçici köprüler kurularak alınacak önlemlerle, nispeten güvenli bir entegrasyon umudu bulunması halinde tek tek bireyler için derinleştirilebilecek önlemlerin bir karması olacaktır. Bu kapsamda kalıcı bir başarı için, yüksek seviyede bir bağlam duyarlılığı ve sonrasında esnek bir program geliştirme yaklaşımı, her durumda belirleyici ön koşullar olarak kalmalıdır. Bu, uygulanan entegrasyon önlemleri başka bağlamlar için de elverişli olacak şekilde düzenlenerek farklı şekillerde de ifade edilebilir. Örneğin, Türkiye'nin yanı sıra, başka ülkelerde yaşama olasılıklarına da fırsat verilmesi için, Suriyeli çocuklara diğer diller (Arapça, İngilizce) ihmal edilerek sadece Türkçe dil dersi verilmemelidir. Bu arka plana göre, P4P girişiminin şimdiye kadarki gelişimi, krizin mevcut gidiyatıyla yalnızca kısmen örtüşmektedir.

Böylece P4P girişimi, zorunlu göç krizlerinde önlemlerin etkinliğinin ilgili çerçeve koşullarına ne kadar bağlı olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, eğer düzenlenen planlama ve koordinasyonun uygulamaya yönelik araçları optimize edilirse, geçici etkiler daha kolay elde edilecektir. Ancak çok sayıda Suriyeli mültecinin sürekli gelecek umudu beslemesine yönelik katkılar, büyük ölçüde entegrasyonla ilgili ulusal çerçeve koşullarının oluşturulmasına ve uluslararası desteğin sürekli ve yüksek seviyede sağlanmasına bağlıdır. Bu iki koşul da, bağışçı ülke tarafında mültecilere uzun vadede yardım edecek ve onlara kendi ülkeleri dışında da gerçek yaşam olanakları sağlayacak bir siyasi irade gerektirmektedir.

P4P girişimi kapsamında incelenen önlemler, tespit edilen büyük miktardaki geçici etkilere rağmen, değerlendirme öncesinde beklenenden daha yüksek seviyede kalıcı ve olumlu sosyo-psikolojik etkiler göstermektedir. Tam olarak ölçülemeyen bir etki de burada bahsedilmeyi hak etmektedir: Bu da, Almanya'nın ve diğer bağışçı ülkelerin geniş desteklerinin yarattığı büyük sinyal etkisidir. Bu değerlendirmede incelenen önlemler ve burada konu edilmeyen diğer önlemler olmasaydı, Suriye'ye komşu ülkelerin sosyoekonomik durumlarının çok daha kötü bir şekilde seyredeceği varsayılabilir. Yalnızlığa terk edilmeme duygusu, sınır bölgelerindeki ev sahibi toplumlarda ve Suriyeli mülteciler arasında doğrudan hissedilmiştir. Bu duyarlılığın etkisi, diğer tüm kritik değerlendirmeler arasında unutulmamalıdır.

Sonuç olarak bu değerlendirme, CfW aracının krizlerden ciddi olarak etkilenen savunmasız hedef grupların güvencesiz durumunu iyileştirmek için uygun olduğunu göstermektedir. Bu anlamda değerlendirme sonuçları

BMZ'nin Acil COVID-19 Destek Programı'nda öngörülen CfW önlemlerini de desteklemektedir. Ancak bu araç COVID-19 krizi esnasında kullanılacağı zaman, sahanın sürekli değişebilen çerçeve koşullarına titizlikle dikkat edilmelidir.

Tavsiyeler

Tavsiye 1: BMZ, Suriye ve civarındaki kriz sürdüğü ve bu krizin komşu ülkelerdeki etkilerini ele almak siyasi bir öncelik olduğu sürece, P4P girişimini devam ettirmelidir.

P4P girişimi, yüksek 'ilgili olma, uygunluk ve etkinlik' düzeyleri ile mültecilerin acil ihtiyaçlarının karşılanmasına ve ev sahibi toplumların altyapısı üzerindeki yükü hafifletmeye yönelik etkili bir katkı sağlamaktadır. Yakın bir gelecekte ne Suriye krizinin sona ermesi ve ne de mültecilerin önemli miktarda üçüncü ülkelere dağıtılması beklendiğinden, bu katkının sağlanmasına devam edilmelidir.

P4P girişimi, BMZ Yerinden Edilme Özel İnisiyatifi projesinin bir parçası olarak, ikili kalkınma işbirliğine göre daha hızlı işleyen prosedürleri, geniş etki alanı, koordinasyon ve yönlendirme işlevi sayesinde önlemlerin başarısına önemli bir katkı sağlamaktadır. Girişim böylece mevcut kalkınma işbirliğini amaca uygun şekilde tamamlamaktadır. Ancak zorunlu göç krizinden önceki kalkınma işbirliğinin hedeflerine ait kısmen gerilimli ilişkiler (örneğin Ürdün'deki su temininin sürdürülebilirliği konusu), düzenli ve eleştirel olarak incelenmelidir.

Özellikle ev sahibi ülkelere uzun vadede yarar sağlayacak alanlardaki altyapıların yapımı veya bakımı ile mümkün olduğunca çok sayıda ihtiyaç sahibine geçici istihdam olanağı sağlama önlemleri birleştirildiğinde başarı sağlandığı kanıtlanmıştır.

Tavsiye 2: BMZ, Suriye'ye komşu ülkelerdeki Suriyeli mültecilerin uzun vadeli bir gelecek beklentisinin bulunmamasını dikkate alarak, P4P girişimi ile olabildiğince çok sayıda yararlanıcıya ulaşmayı sürdürmelidir. Bunu yaparken bağlama duyarlı, kısa vadeli ve yapısal nitelikli destek önlemlerinin öncelenebilmesi için, önlemler daha esnek şekilde planlanmalı ve tasarlanmalıdır.

Süregelen kriz bağlamı ve iş piyasalarının sınırlı işçi alma kapasitesi göz önüne alınarak, etkileri her ne kadar kısa vadeli olmaya devam etse de, P4P girişimi Suriye'ye komşu ülkelerde mümkün olduğu kadar çok sayıda mültecinin güvencesiz durumunu iyileştirmeye odaklanmayı sürdürmelidir. İstihdam süresine ve eğitim bileşenlerine bakılarak bireyler için alınacak daha kapsamlı önlemler de, bağlam buna izin verdiği sürece, amaca uygun şekilde mevcut önlemlere eklenebilir. Sürekli değişen çerçeve koşulları dikkate alınarak, yönlendirme makamı ile uygulama makamı arasında sürekli bir bilgi alışverişi yapılmalıdır. Uygulama çalışmasına ait planlama hedefleri, bağlamsal değerlendirmelere ve durum raporlarına dayanılarak mümkün olduğunca esnek tasarlanmalıdır. Bu yapılırken, P4P girişiminin bağlama özgü somut stratejik yönü, ilgili tüm taraflara şeffaf bir şekilde ifade edilmeli ve anlaşılır olmalıdır. Ayrıca sahiplenme duygusunu ve dolayısıyla potansiyel yapısal etkileri güçlendirmek için, yüksek bağlam hassasiyeti, ortaklarla daha güçlü bir siyasi diyalog kurmayı gerektirir. Bu diyalog, Almanya ve ortak tarafın stratejik gereksinimlerinin karşılıklı eleştirilerek tartışılmasını kapsar.

Tavsiye 3: Devlete bağlı uygulayıcı kurum ve kuruluşlar, proje katılımcılarını ilgilendiren çalışma, sosyal ve güvenlik standartlarına geniş kapsamlı olarak uyulmasını sağlamalıdır.

Değerlendirme döneminde özellikle Suriyeli proje katılımcılarının çalışma, sosyal ve güvenlik standartlarındaki ciddi eksikliklere rağmen, bu eksikliklere itiraz etmek için yeterli fırsatları olmadı. Proje ortağı hükümetlerin ve belediyelerin resmi makamlarına veya sivil toplum kuruluşlarına şikayette bulunmak için sunulan mevcut olanaklar, emek yoğun istihdam alanındaki itiraz mekanizmasında yapılan kapsamlı iyileştirmelere rağmen, katılımcılar tarafından hâlâ her yerde yeterli ölçüde kullanılmamaktadır. Bu nedenle özellikle KfW Kalkınma Bankası, çalışma standartlarına, sosyal ve güvenlik standartlarına uyumun daha da iyileştirilmesi için, öğretmen maaşı ödemeleri alanında uygun ve geniş kapsamlı önlemler almalıdır. Bu ise, anonimleştirilmiş itiraz mekanizmalarının güçlendirilmesine ve bu konudaki önlemlerin daha da geliştirilmesine proje katılımcılarının daha yoğun bir şekilde katılımı ile gerçekleştirilebilir. Eğer bu proje düzeyinde başarılamayacak olursa, ikili siyasi diyalog bunun için uygun bir zemin oluşturabilir.

Emek yoğun İş Karşılığı Ücret (CfW) projesi

Tavsiye 4: Uygulayıcı kurum ve kuruluşlar, sonuçların katılımcılar düzeyinde takibini iyileştirmelidir.

İyileştirilmiş etki takip sistemi, örneğin sistematik sürekli izleme çalışmaları, hem takip eden önlemlerin hem de gelecekteki yeni önlemlerin etkinliğine katkıda bulunacaktır.

Tavsiye 5: BMZ ve uygulayıcı kurum ve kuruluşlar, seçilecek belli projelerde özellikle savunmasız kimselerin ve bizzat kadınların seçilmesine daha fazla özen göstermelidir.

Özellikle düşük gelirli hane halklarına, kişilere ve kadınlara daha fazla odaklanılması, projeler için daha yüksek seviyede bir etki vaat etmektedir. Bu değerlendirme, kadınların içinde bulundukları daha savunmasız durumları nedeniyle, projelerden potansiyel olarak erkeklerden daha fazla yararlanabileceğini göstermiştir. Hane halkı içinde istenmeyen olumsuz etkileri önleyebilmek için, uygulanan önlemlerin etkileri yerinde daha yakından incelenmeli ve dikkate alınmalıdır. Bu kapsamdaki seçimler genellikle uluslararası kabul görmüş kriterlere göre yapıldığından, değerlendirmenin buna ilişkin sonuçları ilgili uluslararası tartışma forumlarına da sunulmalıdır.

Öğretmen maaşı ödeme projeleri

Tavsiye 6: P4P girişiminin eğitim sektöründeki etki alanını genişletmek için, BMZ ve KfW Kalkınma Bankası bu girişimi diğer uluslararası aktörlerin aldığı önlemlerle ve destekleyici diğer önlemlerle daha iyi birleştirmelidir.

Suriye'ye komşu ülkelerde çocuk işçiliğini, gıda sorunlarını ve sosyal gerilimleri olabildiğince etkin şekilde azaltmak; öğretmen maaşı ödeme projelerinin eğitim kalitesine katkısını artırmak ve söz konusu ülkelerdeki Suriyeli mülteci çocukların okul dışı eğitim ortamını iyileştirmek amacıyla, mevcut önlemleri diğer bağışçıların aldığı önlemlerle daha etkin bir tarzda birleştirmek gerekmektedir.

Türkiye'de, Suriyeli mülteci çocuklara ve öğretmenlere yönelik ön yargı ve şiddetin okullara yayıldığı toplumlarda, bu bölgelerdeki yerel halkla birlikte gerekli destekleyici sosyal önlemler alınmalıdır. Bu önlemlere, yoğun siyasi diyaloglar da eşlik etmelidir.

Ayrıca BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, her iki ülkedeki öğretmen maaşı ödeme projelerini, Alman kalkınma işbirliğinin veya ortakların iş piyasası odaklı mesleki eğitim etkinliklerine ve iş piyasası hizmetlerine yönelik aldığı diğer önlemlerle daha etkin bir tarzda birleştirmelidir.

Tavsiye 7: BMZ ve KfW Kalkınma Bankası birlikte, P4P kapsamındaki önlemlerin birincil hedef kitle olarak öğretmenlerin ihtiyaçlarına daha çok yönlendirilmesini sağlamalıdır.

Değerlendirme sonuçları, Suriyeli öğretmenlere yapılan teşvik ödemelerinin, öğretmenlerin ve onların ailelerinin temel ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz olduğunu göstermektedir. Bu durum verilen dersin kalitesini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, uluslararası istişareler çerçevesinde ve gerekirse ortaklarıyla siyasi diyalog kurarak, öğretmen maaşlarının sürekli olarak temel ihtiyaçları büyük ölçüde karşılamaya yetecek düzeyde olmasını sağlamalıdır. Bu da muhtemelen maaşları enflasyona ve/veya yoksulluk sınırı ölçümlerine göre daha sık aralıklarla periyodik olarak ayarlamak suretiyle gerçekleştirilebilir.

Bunun yanında, ilgili aktörler (Suriyeli ve Türk öğretmenler, okul yöneticileri) arasındaki karşılıklı ön yargıları ortadan kaldırmak ve iş birliği için ortak değerler zemini oluşturabilmek amacıyla, Türk okullarında özel kaynaşma ve entegrasyon önlemleri alınmalıdır.

Tavsiye 8: BMZ ve KfW Kalkınma Bankası gelecekte bu kapsamdaki programı geliştirirken, Suriyeli mülteci çocukların okullaşması konusunda eğitime erişiminin yanı sıra, eğitim kalitesini ve müfredatı daha çok dikkate almalıdır.

Değerlendirme, Suriyeli çocuklara verilen eğitimin daha kaliteli olamamasının nedeninin sıklıkla, uygun seviyeli psikososyal destek hizmetleri ve yeterli düzeyde eğitim araç ve gereçlerinden yoksunluk olduğunu göstermiştir. Bu iki hedefin de P4P önlemleri kapsamının dışına çıkmakla beraber önemli bir yakın alanda yer almasından dolayı, BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, öğretmen maaşı ödeme projelerinin (Türkiye'de UNICEF programı ve Ürdün'de *Kaliteli Örgün Eğitime Erişimi Hızlandırma Girişimi*) üst düzey programları çerçevesinde, eğitimin iyileştirmesi yönünde çaba göstermelidir.

Ayrıca BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, Suriyeli çocuklara Türkiye'deki devlet okullarında verilen Arapça ve İngilizce dil derslerinin artırılmasını sağlamak için, Türk Hükümeti nezdinde girişimde bulunmalıdır. Tek taraflı Türkçe dil eğitimine odaklanması, Suriyeli mülteci çocukların kültürel kimliklerini potansiyel olarak (ve iç savaşın sonuçlarına ek olarak) tehlikeye atmaktadır. Bu çocukların belirsiz gelecek beklentileri göz önünde bulundurularak, eğitimde yeterli dil çeşitliliğinin olması sağlanmalıdır. Bundan dolayı bu çocuklara uluslararası ortak dil olan İngilizcenin yanı sıra, hem Türkçe (olası bir entegrasyon perspektifi için) hem de Arapça (Suriye'ye veya Arapça konuşulan ülkelere olası bir geri dönüş için) yeterli düzeyde öğretilmelidir.

ملخص

يبحث هذا التقييم مدى فاعلية التعاون الإنمائي الألماني (EZ) في معالجة أزمات اللجوء الناجمة عن الصراعات، مستعيناً بحملة تشغيل الشرق الأوسط (P4P) في الفترة من 2016 حتى 2019.

بعد أن صرحت الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) في 2014 بأن تقليل أسباب اللجوء ودعم اللاجئين من أهم أهداف التعاون الإنمائي الألماني، تلقى هذا الهدف زخماً سياسياً إضافياً بسبب أزمة اللجوء التي امتدت إلى أوروبا في 2015/2016. وفي سياق النقاش العام اللاحق في ألمانيا بخصوص مكافحة أسباب اللجوء، اكتسب التعاون الإنمائي مع مرور الوقت، أهمية خاصة. لذا فإن الكثير من تدابير التعاون الإنمائي، التي بدأت منذ ذلك الحين، استهدفت أيضاً فتح آفاق دائمة للاجئين في البلاد المضيفة لهم. إلا أن هذا الأمر لا يبدو قابلاً للتحقيق إلا في حالة حصول هذه البلاد على دعم كبير، بحيث ينصب تركيز التعاون الإنمائي، بجانب دعم اللاجئين، على إنشاء وصيانة البنية التحتية المركزية في المجتمعات المضيفة لهم أيضاً.

كانت أحداث 2016/2015 بالنسبة للكثير من المتضررين بمثابة "مواصلة لجوء" أو تهجير من الوطن ومن المنطقة في الشرق الأوسط. ولم يتم القضاء على أسباب هذا الأمر حتى يومنا هذا. مع أن الأزمة السورية ممتدة، إلا أن معالجة آثار الأزمة في البداية تطلبت إجراءات سريعة للغاية وشاملة على الأرض، لمساعدة المتضررين في أزماتهم. تخلص المساعدات الإنسانية، في المعتاد، بهذا النوع من الدعم قصير الأمد أكثر من التعاون الإنمائي والمصمم أن يكون هيكلي وطويل الأمد. وهكذا كانت المؤتمرات الدولية الخاصة بالمساعدات الإنسانية هي التي دفعت التقدم في عملية معالجة آثار الأزمة السورية، مُستعيناً بشكل متزايد بمشاركة الجهات الفاعلة في التعاون الإنمائي. وكان السؤال الأساسي المتكرر في هذه المؤتمرات هو كيفية الحصول على نتائج متوسطة وطويلة الأمد من تدابير الدعم قصيرة الأمد بشكل فعال.

تمثل حملة تشغيل الشرق الأوسط (P4P) محاولة طموحة لسد هذه الفجوة. وقد بدأت هذه الحملة في سياق مؤتمر سوريا الدولي في لندن 2016 (دعم سوريا والمنطقة)، باعتبارها مساهمة ألمانية جوهرية لدعم دول الجوار السوري. هدف المؤتمر، على شكل ملموس، تنظيم الاستخدام المتزامن لتدابير الاستقرار قصيرة الأمد وتكوين الأفاق متوسطة الأمد على الأقل للاجئين. ومن خلال ذلك نشأت المبادئ التوجيهية السياسية المركزية لحملة تشغيل الشرق الأوسط: تهدف الحملة إلى إنشاء فرص عمل كثيفة العمالة لأكثر عدد ممكن من اللاجئين والضعفاء في المجتمعات المضيفة، والمساهمة في إنشاء وصيانة الملكيات العامة بالبنية التحتية مثل المدارس، والشوارع الأساسية، والمتنزهات.

وبما أن حملة تشغيل الشرق الأوسط تركز فقط على الشرق الأوسط وبشكل أساسي على التشغيل المؤقت، فمن الواضح أنها لا تمثل النطاق الكامل للتعاون الإنمائي الألماني في أزمات اللجوء الناجمة عن الصراعات. ومع ذلك، فبسبب أهميتها الوقتية، وهدفها الكبير، لخلق جسر للعبور من تدابير قصيرة الأمد (مثل التشغيل قصير الأمد) إلى تأثيرات طويلة الأمد (مثل المساهمة في استقرار المجتمعات المضيفة)، فإن الحملة تمثل موضوع تقييم شديد الأهمية من حيث سياسة التنمية. في هذا الصدد، فإنها تكون موضوعاً مناسباً للتقييم ومن خلاله، للحصول على معلومات أساسية حول تدابير التعاون الإنمائي الألمانية في سياق اللجوء القسري.

تميزت بداية التقييم بضرورة خلق حملة تشغيل الشرق الأوسط للكثير من فرص العمل بسرعة. فتم التخطيط في البداية لتوفير 500.000 وظيفة خلال عامين من نوع *النقد مقابل العمل* (CfW) في إطار صندوق *اتماني متعدد المانحين*. وكان هذا التخطيط مرتبطاً بضغوط وقت مرتفع وتقارير تفصيلية. وفي ضوء الظروف العامة الصعبة وشديدة التنوع لدول الجوار السوري الأربعة (تركيا، والأردن، ولبنان، والعراق) جلب هذا التخطيط معه تحديات كبيرة من الأعداد التصوري المناسب والتنفيذ. بجانب تنسيق المساعدات الإنسانية والتعاون الإنمائي، تجب الإشارة هنا وبشكل خاص إلى المصالح المتباينة بين ألمانيا والبلاد المضيفة فيما يتعلق بقضايا أساسية لسياسة الهجرة، والمسار الديناميكي للصراع المستمر. كانت هناك درجة عالية نسبياً من الغموض، في المرحلة التوضيحية للتقييم، من جانب المؤسسات المحلية المنفذة، بخصوص فعالية، وإلى أي مدى، تكون هذه التدابير قصيرة الأمد الخاصة بحملة تشغيل الشرق الأوسط قادرة على المساهمة في تكوين آفاق للاجئين. بالنظر من مع ذلك، بدأ مسؤولوا البرنامج بالفعل في العمل على تطويره في المرحلة الثانية.

لذلك يركز التقييم على استقصاء مدى فعالية التدابير المنفذة حتى الآن. وبناءً على هذا الأساس، تم في الخطوة الثانية، تقصي مسألة لأي مدى تغطي نتائج الأثر التطوير المستمر للبرنامج. تغطي الدراسة الموجهة لقياس الأثر المجاليين الأساسيين لحملة تشغيل الشرق الأوسط في بداية التقييم في عامي 2017 و2018 وهما: التشغيل كثيف العمالة في قطاعات مختلفة، ودفع الرواتب للمعلمين مقابل تعليم أطفال اللاجئين السوريين في قطاع التعليم. ولهذا الغرض قام فريق التقييم، بالتعاون مع المسؤولين عن البرنامج، بتطوير مصفوفات قياس التأثير والتي تعطي صورة عن التأثيرات التي يمكن توقعها، ومدى استمراريتها.

يتم عرض نتائج التقييم على الأغلب وفقاً لمعايير الاتساق، والملائمة، والفعالية، والاستدامة، على النحو المحدد من قبل لجنة التعاون الإنمائي بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، (Development Assistance Committee Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD-DAC). يؤدي موضوع التقييم المحدد، والمتمثل في بناء جسر من التأثيرات قصيرة الأمد إلى التأثيرات طويلة الأمد، إلى الإجابة على المجال الأساسي المتمثل في الاستدامة، أي الاستمرارية، في إطار معظم أسئلة الفعالية. وعلاوةً على ذلك، يتم تلخيص نتائج الاستدامة في فصل منفصل - ولكن في الأغلب من حيث إمكانيات الاستدامة، لأن الفترة منذ إنشاء حملة تشغيل الشرق الأوسط كانت قصيرة جداً لإجراء تقييم شامل. بالإضافة، بما أنه البرنامج كان يهدف إلى دعم أكبر عدد ممكن من الناس في الحالات الطارئة فإن البرنامج نفسه متطلبات استدامة محدودة للغاية. كذلك، فإن هذا التقييم لا يقيم فعالية حملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل شامل. فتفاوت الأدوات المستخدمة والسياقات لا يسمح بقياس دقيق للفعالية. بالإضافة إلى أن النتائج الناجمة عن المقارنة - المنطقية في حد ذاتها - لفعالية تخصيص تدابير النقد مقابل العمل

(CfW) على سبيل المثال مع المدفوعات النقدية غير المشروطة، لا يمكن تعميمها بسبب التأثيرات الخاصة بالسياق. ومع ذلك، فقد تم هنا أيضًا تلخيص النتائج المتعلقة بمعيار الكفاءة في فصل منفصل. يُنظر إلى أثر السياسة التنموية الأساسي في سياق الإجابة على السؤال الخاص بتكوين آفاق حياة اللاجئين في المنطقة والعمل على استقرار المجتمعات المضيفة، ذلك لأن النطاق الواسع لحملة تشغيل الشرق الأوسط سيُظهر التأثير الواسع لهذه التدابير.

للإجابة على أسئلة التقييم تم تحديد تصميم متعدد الأساليب يهدف إلى التحقق من كيف، ولماذا، وفي أي سياق تؤثر التدابير المختلفة، أو لا تؤثر. وبشكل أساسي توجد ثلاث خطوات يجب التمييز بينها:

1. خطوة بناء النظرية، في شكل إعداد مصفوفات التأثير لحملة تشغيل الشرق الأوسط،
2. خطوة التحقق من النظرية، والتي يتم فيها بشكل أساسي تحديد التأثيرات من خلال أساليب الاستقصاء النوعية، وعمليات التفتيش على الأرض للمدارس وغيرها من مرافق البنية التحتية،
3. خطوة القياس الدقيق للتأثير باستخدام أساليب شبه تجريبية على أساس مجموعتي استبيان تشملان عددا كبيرا من اللاجئين والضعفاء في دول دراسة الحالة الأردن وتركيا.

النتائج

بالنظر إلى معايير OECD-DAC، يمكن تسجيل النتائج التالية:

الاتساق: في المجلد، يمكن تصنيف حملة تشغيل الشرق الأوسط على أنها شديدة الاتساق. وقد كانت في فترة التقييم من 2016 حتى 2019 شديدة الاتساق مع سياسة التنمية الألمانية والبرامج الدولية لمعالجة أزمة اللجوء. تتوافق أهداف حملة تشغيل الشرق الأوسط مع الأهداف الاستراتيجية الأساسية للحكومة الاتحادية والوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ)، ألا وهي تقليل أسباب اللجوء. وقد تم إدراج التدخلات بشكل جيد في مشروعات أخرى تابعة لمبادرة اللجوء الخاصة (SI Flucht)، مما أدى إلى تحقيق اتساق داخلي عالٍ. علاوةً على ذلك فإن أهداف حملة تشغيل الشرق الأوسط تتوافق مع مشروعات المؤسسات الدولية والحكومات الوطنية وتُعتبر مكملة لها بدرجة كبيرة (اتساق خارجي عالٍ). كمثل، تتمتع الأهداف بدرجة عالية من التكامل مع القطاعات الأخرى لخطط صمود اللاجئين الإقليمية (3RPs)، حيث تشارك ألمانيا من خلال حملة تشغيل الشرق الأوسط في قطاعين مركزيين: المشاركة باعتبارها جهة مانحة مركزية في برنامج النقد مقابل العمل (CfW)، وفي دفع الرواتب للمعلمين الذين يدرسون الأطفال اللاجئين السوريين.

الملائمة: يمكن تصنيف حملة تشغيل الشرق الأوسط على أنها ملائمة بفضل عبورها بالتأثيرات قصيرة الأمد إلى تأثيرات متوسطة وطويلة الأمد. قامت الحملة في البداية بخلق أكبر عدد ممكن من فرص التشغيل قصيرة الأمد - بشكل يتناسب مع سياق الأزمة - وبالتالي اكتسبت درجة عالية من الملائمة. ومع التحول إلى التدابير العميقة والتأثيرات طويلة الأمد تم مد الجسور إلى التعاون الإنمائي طويل الأمد أو إلى تدابير الحكومات الوطنية في الموقع. إضافةً إلى ذلك فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تعالج قطاعين بالغين الأهمية وهما تدابير التشغيل كثيفة العمالة ودفع الرواتب للمعلمين. يتوافق توجيه الأهداف وتصميم المرحلة الأولى من حملة تشغيل الشرق الأوسط مع الاحتياجات المركزية للجهات المتلقية، من حيث المستفيدين النهائيين والحكومات والمؤسسات الشريكة. مع ذلك، وفي ضوء الحاجة الماسة غير المنقطعة إلى دعم واسع النطاق واستمرار سياق الأزمة، فإن إمكانية الانتقال إلى التأثيرات طويلة الأمد لا تزال محدودة بسبب السياق.

التأثيرات: تنشأ هنا صورة متباينة. ففي المجلد يمكن وصف حملة تشغيل الشرق الأوسط بالفعالية. وبشكل عام يتضح أن الحملة تكون فعالة بالفعل - في شكل مشروعات الجيل الأول المذكورة في مقدمة الدراسة - حينما يتعلق الأمر بالتأثيرات المؤقتة، مثل التخفيف المؤقت من الوضع المتأزم للمحتاجين. لكن هذا الأمر ينطبق بشكل أقل بكثير عند النظر إلى التأثيرات التي يُفترض فيها الانتقال إلى نتائج دائمة طويلة الأمد. لذا يجب التفريق بشكل أساسي بين الفعالية من حيث التحقيق المؤقت للأهداف، ودرجة التأثير متوسطة وطويلة الأمد (الاستدامة بمعنى الاستمرارية).

تقدم تدابير التشغيل كثيفة العمالة، في المقام الأول، مساهمة فعالة مؤقتة في تخفيف الوضع المتأزم للاجئين والضعفاء في المجتمعات المضيفة. وفي البداية تُعتبر هذه التدابير فعالة على الأخص من الناحية المادية من حيث المساهمة في زيادة دخل الأسر بشكل قصير الأمد، لتغطية المتطلبات الأساسية. وتمثل هذه النتائج أهمية كبيرة بخاصة للأسر الفقيرة وللنساء. حيث يُظهر متوسط دخل الأسرة لدى النساء أثناء المشاركة في برنامج النقد مقابل العمل (CfW) زيادات أعلى من قيم ما قبل المشاركة مقارنةً بالرجال. وبالإضافة إلى ذلك يخفف برنامج النقد مقابل العمل (CfW) من الوضع الاجتماعي المتأزم للمشاركين من خلال ظروف العمل الجيدة نسبيًا ودفع رواتب أعلى مقارنةً بفرص التشغيل البديلة. وأخيرًا، هنالك أيضًا إثبات لوجود تأثيرات نفسية واجتماعية إيجابية، مثل زيادة التفاؤل بالمستقبل لدى المشاركين. يمكن بشكل معقول افتراض حدوث انخفاض في استراتيجيات التكيف السلبية، مثل عمالة الأطفال أو الاستدانة اعتمادًا على البيانات المتاحة، لكن دون إمكانية قياس ذلك بشكل دقيق.

إلا أن التأثيرات المذكورة تحدث في غالب الأمر على المدى القصير فقط. وعند النظر إلى مجالات التأثير المنظورة مثل إنشاء اتصالات مهنية أو توفير فرص تشغيل إضافية، فلا يكاد يمكن إثبات أي التأثيرات.

تختلف فرص التشغيل المتنوعة لبرنامج النقد مقابل العمل (CfW) في النطاق كثيف العمالة ليس فقط من حيث القطاعات، بل ومن حيث استمراريته على وجه الخصوص. ففي الوقت الذي يمكن فيه الافتراض بأنها تدوم حوالي 40 يوم عمل في المتوسط في إجراءات برنامج النقد مقابل العمل، يتضح من التفاصيل وجود تباين في المدة يتراوح ما بين فرص عمل تستمر لعشرة أيام عمل فقط - مثلاً في مخيمات اللاجئين التي تديرها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - وأخرى تستمر لأكثر من 100 يوم عمل. ويمكن تبرير فرص العمل هذه الأطول مدةً في الأساس من خلال افتراضات التأثير الكامنة لدى مسؤولي المشروع في الموقع، والذين يفترضون أن فترات العمل الأطول تؤدي إلى تأثيرات

أعلى على المستوى الفردي. إلا أن هذا الأمر لا يمكن تأكيده اعتماداً على قياس التأثير شبه التجريبي الذي جرى تنفيذه. فمدة التشغيل لا تؤدي إلى درجة تأثير أعلى، لا من حيث تخفيف الوضع المتأزم ولا من حيث توفير فرص تشغيل إضافية.

غير أن النتائج المقصورة على التأثيرات قصيرة الأمد والخاصة بتدابير التشغيل كثيفة العمالة لا تنطبق على التأثيرات الاجتماعية، وبالأخص على تخفيف التوترات المجتمعية - أو بتعبير آخر إيجابي على تعزيز التماسك المجتمعي. وإجمالاً تساهم حملة تشغيل الشرق الأوسط من خلال وظائف النقد مقابل العمل (CfW) كثيفة العمالة في استقرار الأردن الذي يتمتع بالفعل بمستوى عالٍ نسبياً من التماسك الاجتماعي، ولها تأثير قوي على التماسك الاجتماعي في تركيا.

توفر الوظائف كثيفة العمالة في البلدين بنية تحتية ذات نفع عام، والتي من الممكن استخدامها بشكل مؤقت على الأقل، وأحياناً بشكل دائم من قبل السكان المحليين. هذا الأمر له تأثير معزز للعيش، وبالتالي يعمل على تقليل التوترات المجتمعية المحتملة. فضلاً عن ذلك، فإن التوزيع المتساوي لتدابير الدعم على اللاجئين والسكان الأصليين، والمشروعات المشتركة، قد أثبتت فعاليتها. وكلاهما يساهم في تحقيق نظرة أكثر إيجابية لكل مجموعة سكانية تجاه الأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، تشير مجموعتي الاستبيان في ابعاد وجهات نظر المشاركين، إلى وجود آثار إيجابية واضحة لتدابير برنامج النقد مقابل العمل (CfW) في تركيا. حيث يثق الأتراك المشاركون في السوريين بدرجة أكبر من غير المشاركين. ويشعر المشاركون السوريون بارتباطهم بالمجتمع المحلي أكثر من غير المشاركين في برنامج النقد مقابل العمل (CfW). وفي ضوء الظروف الإطارية الصعبة الناجمة عن المزاج العام المتخوف من الأجانب بشكل متزايد عام 2019 والتوظيف السياسي للاجئين في تركيا، يجب الإشادة بشكل خاص إلى هذه التأثيرات الدائمة على وجهات نظر المشاركين.

حتى لو تم تسجيل دفع الرواتب للمعلمين رسمياً على أنه علاقات تشغيل لبرنامج النقد مقابل العمل (CfW)، فإن مشروعات رواتب التدريس تتمتع ببعض الميزات الخاصة، وبالتالي يتم عرض التأثيرات بشكل منفصل عن التدابير كثيفة العمالة. وتكمن الاختلافات بشكل خاص في عاملين؛ أولهما أن المعلمين يعملون بشكل مستمر لفترات أطول في أنظمة التعليم الوطنية، وثانيهما أنه بمساعدتهم يتم تقديم مساهمة للصالح العام تتمثل في تعليم أطفال اللاجئين السوريين.

وبالرغم من أن المعلمين يعملون في أغلب الأحيان لعدة سنوات، إلا أن هذا لا يؤدي إلى تخفيف وضعهم المتأزم بشكل طويل الأمد. بل على العكس من ذلك، ففي حين يمكن الحكم على حملة تشغيل الشرق الأوسط إجمالاً بأنها فعالة، ولو مؤقتاً على الأقل، من حيث تخفيف الوضع المتأزم عن طريق توفير فرص التشغيل كثيفة العمالة، فإن هذا الحكم لا ينطبق على المعلمين إلا بشكل جزئي. ويرجع هذا في أغلب الأحوال إلى حقيقة أن المعلمين الذين يعملون بدوام جزئي يتقاضون رواتب أقل من غيرهم من عمال برنامج النقد، وإلى أنهم يتعرضون أيضاً لضغوط نفسية واجتماعية كبيرة بسبب الوظائف الإضافية وغياب الأمان التعاقدية. تأثرت نتيجة التقييم هذه سلباً بحقيقة أن تقييم وضع المعلمين السوريين في تركيا أسوأ بكثير من تقييم زملائهم الأردنيين في الأردن: فمن ناحية كان من الضروري على المعلمين السوريين تقبل خسائر في الدخل الفعلي لعدة شهور، لأن رواتبهم لم يتم تعديلها بما يتوافق مع التضخم المتسارع للعملة التركية. ومن ناحية أخرى يستمر أيضاً وضعهم المتأزم الاجتماعي بدرجة أكبر من زملائهم الأردنيين بسبب عدم الاندماج. بينما نجد نتائج التأثير على المعلمين أكثر إيجابية فيما يتعلق بتجربتهم من حيث مغزى الحياة على وجه الخصوص: فيما أنهم يعملون في مجال معترف بأهميته، ويتوافق في أغلب الأحيان مع مهنتهم التي تعلموها، فقد ذكروا بالإجماع تقريباً تحمسهم الشديد للعمل، على الرغم من ظروف العمل الصعبة. لكن بسبب عدم حصولهم على اعتراف رسمي بعملهم للاستفادة منه في أي توظيفات لاحقة كمعلمين، فإن مساهمة حملة تشغيل الشرق الأوسط في خلق فرص عمل مستمرة للمعلمين يمكن تقييمها في أحسن الأحوال على أنها فعالة جزئياً. ومن ثم، تتطلب المعالجة الناجحة الإضافية لهذا العجز حواراً سياسياً مكثفاً، وهو الأمر الذي يقع خارج نطاق تأثير حملة تشغيل الشرق الأوسط.

لا تستمر التأثيرات الأضعف على المستوى الفردي مقارنةً بالوظائف كثيفة العمالة، في نطاق الصالح العام المتمثل في تعليم أطفال اللاجئين السوريين. وهنا يمكن تقييم مساهمة حملة تشغيل الشرق الأوسط على أنها فعالة. سواء في الأردن أو في تركيا، فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تساهم بشكل مهم في تخفيف العبء عن الأنظمة التعليمية. وفي كلا البلدين تم تحقيق الأرقام المستهدفة الالتحاق بالتعليم المدرسي حتى الآن، وارتفع معدل الالتحاق المدرسي في تركيا، واستقر في الأردن. وحتى لو كانت التدابير فعالة جزئياً فقط بالنظر إلى جودة التعليم، فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تساهم أيضاً بشكل غير مباشر في تحقيق الاستقرار في المجتمعات المضيفة، وذلك عن طريق تمكين التعليم المدرسي لمعظم الأطفال اللاجئين السوريين.

الختامات

ختاماً، يتضح أن تأثيرات حملة تشغيل الشرق الأوسط في المجال الاقتصادي الاجتماعي ذات طبيعة مؤقتة بشكل خاص. وبالتالي فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط فعالة من حيث التخطيط المؤقت للآزمات، إلا أنها لا تمثل إلا مجرد جسر صغير إلى التطويرات طويلة الأمد. وعلى العكس من ذلك، تبدو التأثيرات الاجتماعية أكثر استدامة بالنظر إلى تكوين تماسك اجتماعي أعلى لدى الأشخاص الذين شاركوا في أحد هذه التدابير. كذلك يمكن تقييم تأثير وصول قطاع كبير من أطفال اللاجئين السوريين إلى التعليم المدرسي على أنه تأثير مستدام. إلا أن هذا الأمر يظل معتمداً على التمويل الدولي كما كان الحال سابقاً.

في ضوء التأثيرات الفردية، قصيرة الأمد نوعاً ما، والمتوقعة بالفعل، واصلت الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) تطوير حملة تشغيل الشرق الأوسط في السنوات الأخيرة. تسعى التدابير الجديدة بشكل خاص إلى تنمية قدرات الاستيعاب المهنية، وتعتمد على أساليب تعاون إنمائي أكثر تقليدية، مثل دعم المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر أو المشروعات المتعلقة بالتدريب المهني بدرجة كبيرة.

من ناحية، يمكن تقييم هذا التطوير المستمر على أنه مناسب وعالي الأهمية من حيث بناء الجسور، إذ أنه يمثل التطوير المستمر المعقول لتدابير النقد مقابل العمل (CfW) التقليدية قصيرة الأمد. ومن ناحية أخرى ينشأ التساؤل، لأي مدى يضع هذا التطوير سياق الأزمة المستمر في الاعتبار: فما يزال الصراع في سوريا يولد تدفقات لاجئين بصفة دورية، ولم ينخفض تقريباً إجمالي اللاجئين في دول الجوار السوري البالغ عددهم 5.6 مليون لاجئ. وبالإضافة إلى ذلك، وحتى إشعار آخر، لا تبدو في الأفق أي احتمالات لعودة الغالبية العظمى من اللاجئين إلى سوريا، وحتى الرغبة في العودة لا تكاد تكون موجودة في الوضع الحالي، كما يظهر بوضوح في الاستقصاءات الخاصة بهذا التقييم. كذلك فإن الوضع الاقتصادي في الدول المجاورة لسوريا يبدو الآن أسوأ بكثير مما كان عليه في بداية حملة تشغيل الشرق الأوسط، وهو أمر مثير للقلق على أقل تقدير. فهو يؤدي إلى نشوب خطر كراهية الأجانب المتزايد تجاه اللاجئين، والذي ظهر بالفعل من خلال اندلاع عدة أعمال عنف في تركيا ولبنان. وحتى منظور الاندماج الهيكلي، الذي كان واضحاً في تركيا في هذه الأثناء على الأقل، يبدو أنه غير قابل للتنفيذ أيضاً على المدى المتوسط. وفي الوقت نفسه استمرت الأزمة لفترة طويلة، لدرجة أن استعداد الدول المانحة للدفع انخفض بشكل حاد مرة أخرى في عامي 2019 و2020، وأصبح وضع اللاجئين سيئاً كما كان قبل أزمة اللجوء عام 2015. وهكذا تظل الحاجة إلى الدعم واسع النطاق عالية بشكل غير منقطع، في حين تركز حملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل متزايد أيضاً على التأثيرات طويلة الأمد على الأفراد ذوي الدخل المتزايد بالفعل، بالرغم من الانخفاض الحالي الكبير في استعداد الجهات المانحة للدفع.

من هذه الناحية ينشأ خطر، يتمثل في أن حملة تشغيل الشرق الأوسط تركز الآن بشكل متزايد - بعد علاقات التشغيل السريعة للغاية وقصيرة الأمد للجيل الأول - على تنمية نقطة انطلاق مستقرة في شكل تنمية قدرات الأفراد، في حين أن نقطة الانطلاق هذه تقف على أرضية غير آمنة. لذلك، فبالنسبة إلى المستقبل القريب، من المحتمل أن تتكون أعلى إمكانية تأثير من مزيج يجمع بين تدابير التخطي المؤقتة في أغلبها، والتي تهدف إلى إشراك أكبر عدد ممكن من الأشخاص، والتدابير الانتقائية المتمركزة لأفراد معينين، في حالة وجود منظور اندماج آمن نسبياً. وعلى أية حال فمن المحتمل أن تظل الحساسية العالية للسياق وما يستتبعه ذلك من تطوير مرّن للبرنامج شرطين حاسمين للنجاح المستمر. من الممكن التعبير عن ذلك من خلال تنظيم تدابير الاندماج، بحيث يمكن الاستفادة منها في سياقات أخرى أيضاً - مثل عدم الاقتصر على دروس اللغة التركية وحسب للأطفال السوريين وإهمال اللغات الأخرى (العربية، والإنجليزية)، من أجل فتح الأفاق على أوطان أخرى بجانب تركيا. وفي ضوء هذه الخلفية، يتوافق التطوير الحالي لحملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل جزئي فقط مع المسار الحالي للأزمة.

وهكذا تُظهر حملة تشغيل الشرق الأوسط مدى تعلق فعالية التدابير الخاصة بأزمات اللجوء بالظروف الإطارية ذات الصلة. وفي هذا السياق يمكن تحقيق التأثيرات المؤقتة بسهولة أكبر، إذا تم تحسين الأدوات التشغيلية للتخطيط المعدل والتنسيق. وبالرغم من ذلك فإن المساهمات في خلق آفاق حياتية دائمة لعدد كبير من اللاجئين السوريين تعتمد بدرجة كبيرة على تهيئة الظروف الإطارية الوطنية للاندماج وضمان التوفر المستمر للدعم الدولية. وكلا الأمرين يتطلب الإرادة السياسية من جانب الجهات المانحة، لمساعدة اللاجئين على المدى الطويل، وتكوين آفاق حياة حقيقية لهم أيضاً بعيداً عن وطنهم.

وبالرغم من التأثيرات المرصودة ذات الطابع المؤقت إلى حد كبير، فإن تدابير حملة تشغيل الشرق الأوسط التي تم بحثها تُظهر درجة أعلى من الآثار الاجتماعية والنفسية الإيجابية الدائمة، أكثر مما كان متوقعاً قبل التقييم. وهناك تأثير لا يمكن قياسه بدقة لكنه يستحق الذكر أيضاً في هذا الموضوع ألا وهو: التأثير الدلالي الكبير لتدابير الدعم الواسعة من قبل ألمانيا والجهات المانحة الأخرى. يمكن افتراض أن الوضع الاقتصادي الاجتماعي في دول الجوار السوري كان ليتطور بشكل أكثر درامية لولا التدابير التي تم بحثها هنا وغيرها من التدخلات. الشعور بأنك لن تُترك وحدك كان حاضراً دائماً في المجتمعات المضيفة في المناطق الحدودية وبين اللاجئين السوريين. وينبغي عدم نسيان هذا الأمر على وجه التحديد رغم كل التقييمات النقدية.

يظهر التقييم في النهاية أن أداة النقد مقابل العمل (CfW) مناسبة لتخفيف الوضع المتأزم للمجموعات المستهدفة الضعيفة والتي تعاني بشدة من الأزمات. وبوضع هذا بعين الاعتبار، فإن نتائج التقييم تدعم تدابير النقد مقابل العمل (CfW) المقررة في برنامج كورونا الفوري التابع للوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ). وفي الوقت نفسه ينبغي، عند استخدام هذه الأداة خلال أزمة كورونا، الانتباه بدقة إلى الظروف الإطارية المحتمل تغييرها باستمرار على الأرض.

التوصيات

التوصية الأولى: ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) مواصلة حملة تشغيل الشرق الأوسط، طالما استمرت الأزمة في سوريا وحولها، وطالما استمر التعامل مع تأثيراتها في دول الجوار أولوية سياسية.

بفضل أهميتها الكبيرة وما تتميز به من اتساق، وملائمة وفعالية فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تساهم بشكل مفيد في تخطي أزمات اللاجئين، وفي تقليل الضغط على البنية التحتية للمجتمعات المضيفة. ونظراً لأنه من غير المتوقع انتهاء الأزمة السورية أو توزيع اللاجئين بأعداد معقولة على دول أخرى في المستقبل القريب، فيجب الإبقاء على هذه المساهمة.

تساهم حملة تشغيل الشرق الأوسط بوصفها جزءاً من مبادرة الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ)، اللجوء الخاصة (SI Flucht)، في نجاح التدابير بشكل كبير، وذلك بفضل إجراءاتها المتسارعة مقارنةً بالتعاون الإنمائي الثنائي، وفعاليتها الواسعة، وطبيعتها

التنسيقية والتوجيهية. وبالتالي فهي تكمل بشكل مفيد التعاون الإنمائي الموجود. ومع ذلك، ينبغي التحقق من العلاقة المتوترة جزئياً مع أهداف التعاون الإنمائي قبل أزمة اللجوء (مثل استدامة إمدادات المياه في الأردن) بشكل دوري ونقدي.

وقد أثبت، بالأخص، ربط تدابير التشغيل المؤقتة لأكثر عدد ممكن من المحتاجين مع إنشاء أو صيانة البنية التحتية في القطاعات التي ستفيد أيضاً البلاد المضيفة على المدى الطويل، أثبت نجاحه بشكل خاص.

التوصية الثانية: في ضوء الافتقار إلى آفاق طويلة الأمد للاجئين السوريين في دول الجوار السوري ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) مواصلة توجيه حملة تشغيل الشرق الأوسط نحو أكبر عدد ممكن من المستفيدين. وفي هذا الإطار ينبغي تخطيط التدابير وتصميمها بشكل أكثر مرونة، للتمكن من سرعة تحديد أولويات تدابير الدعم الهيكلية والحساسية للسياق.

بالنظر إلى سياق الأزمة المستمر والقدرة الاستيعابية المحدودة لأسواق العمل ينبغي على حملة تشغيل الشرق الأوسط مواصلة التركيز على تخفيف الوضع المتأزم لأكثر عدد ممكن من اللاجئين في دول الجوار السوري، حتى لو استمر هذا الأمر في إحداث تأثيرات قصيرة المدى على الأغلب. تمثل، مع ذلك، التدابير المتعمقة للأفراد إضافات مفيدة محتملة بالنظر إلى مدة التشغيل ومكونات التدريب، إذا سمح السياق بذلك. وفي ضوء الظروف الإطارية المتغيرة باستمرار ينبغي تحقيق تواصل مستمر بين صعيد القيادة وصعيد العمل الميداني. جنباً إلى جنب مع التقييمات السياقية وتقارير الحالة، ينبغي تصميم موصفات التخطيط للعمل الميداني بأكثر قدر ممكن من المرونة. وفي هذا الإطار ينبغي توضيح الموصفات الخاصة بالسياق للتوجه الاستراتيجي لحملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل شفاف ومفهوم لجميع المشاركين. وعلاوة على ذلك تتطلب الحساسية المتزايدة للسياق حواراً سياسياً أقوى مع الشركاء، من أجل تعزيز الملكية وبالتالي أيضاً التأثيرات الهيكلية المحتملة. ويتضمن هذا الأمر مناقشة نقدية للمتطلبات الاستراتيجية للجانب الألماني وللشركاء.

التوصية الثالثة: ينبغي على المنظمات التنفيذية الحكومية التأكد من الامتثال لمعايير العمل وللمعايير الاجتماعية ومعايير السلامة المناسبة للمشاركين في المشروع على جميع المستويات.

لم تتوفر للمشاركين السوريين على وجه الخصوص الفرص الكافية للاعتراض على سوء الأحوال خلال فترة التقييم، بالرغم من الخلل الشديد جزئياً في معايير العمل والمعايير الاجتماعية ومعايير السلامة. لا تزال الإمكانات المتاحة لتقديم الشكاوى إلى السلطات الرسمية في الحكومات والمجتمعات الشريكة أو إلى المنظمات غير الحكومية غير مستخدمة بالشكل الكافي من قبل المشاركين في كل مكان، وذلك بالرغم من التحسينات واسعة النطاق لآلية الشكاوى في نطاق الوظائف كثيفة العمالة. لذلك ينبغي على بنك التنمية KfW على وجه الخصوص اتخاذ التدابير المناسبة في مجال دفع رواتب التدريب، بهدف مواصلة تحسين الامتثال لمعايير العمل وللمعايير الاجتماعية ومعايير السلامة على جميع المستويات. ويمكن القيام بذلك، على سبيل المثال، من خلال تعزيز آليات الشكاوى مجهزة الهوية، وإدماج المشاركين في المشروع بشكل مكثف في مواصلة تطوير التدابير الخاصة بهذا الشأن. وإذا لم يمكن تحقيق هذا الأمر على مستوى المشروع، فقد يكون الحوار السياسي الثنائي إطاراً مناسباً لذلك.

البرنامج كثيف العمالة النقد مقابل العمل

التوصية الرابعة: ينبغي على المنظمات المنفذة تحسين مراقبة التأثير على مستوى المشاركين.

يساهم تحسين مراقبة التأثيرات في فعالية كل من التدابير اللاحقة والتدابير المستقبلية الجديدة، وذلك مثلاً من خلال دراسات التتبع المنهجية.

التوصية الخامسة: ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) والمنظمات المنفذة الانتباه بشكل أكبر إلى مسألة اختيار الأشخاص الضعفاء بشكل خاص، وبالأخص النساء، في المشروعات المحددة.

التركيز الأكبر على الأسر والأفراد ذوي الدخل المنخفض بشكل خاص وكذلك على النساء، يعد بتأثير أكبر للمشروعات. فقد أظهر التقييم أن احتمالية استفادة النساء من المشروعات أكبر من الرجال، وذلك بسبب وضعهن الأصلي الأكثر ضعفاً. ومن أجل تجنب الآثار السلبية غير المقصودة على الأسر، ينبغي تحليل تأثيرات التدابير هناك بدقة، ووضعها في الاعتبار. وبما أن الاختيار يتوافق في المعتاد مع معايير متفق عليها دولياً، فمن الضروري تقديم نتائج التقييم إلى منظمات النقاش الدولية ذات الصلة.

مشروعات رواتب التدريس

التوصية السادسة: من أجل تحسين مدى تأثير حملة تشغيل الشرق الأوسط في مجال التعليم، ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW دمج الحملة بشكل أفضل مع التدابير المصاحبة الأخرى وتدابير الجهات الفاعلة الدولية الأخرى.

لتحسين بيئة التعلم للامدرسي لأطفال اللاجئين السوريين في دول الجوار السوري يلزم دمج المشروع بشكل أقوى مع التدابير المصاحبة الخاصة بالجهات المانحة الأخرى، من أجل تقليل هذه الحواجز مثل عمالة الأطفال ومشاكل الغذاء والتوترات الاجتماعية وغيرها في المجتمعات بأكثر قدر ممكن من الفعالية، وزيادة مساهمة مشروعات رواتب التدريس في تحسين جودة التعليم.

ينبغي تنفيذ التدابير الاجتماعية المصاحبة داخل البلديات وبالتعاون معها، خصوصاً في البلديات التركية التي تنتشر فيها الأحكام المسبقة والعنف ضد الأطفال اللاجئين والمعلمين السوريين بما يؤثر على المدارس بشكل متكرر. وهو الأمر الذي ينبغي أن يصاحبه حوار سياسي مكثف.

ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW دمج مشروعات رواتب التدريس في البلدين بشكل أقوى في تدابير التعاون الإنمائي أو عن طريق الشركاء لتكوين عروض تدريب مهني موجهة نحو سوق العمل وخدمات سوق العمل.

التوصية السابعة: ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW التأكد معًا من ملائمة تدابير حملة تشغيل الشرق الأوسط لاحتياجات المعلمين بشكل أفضل، باعتبارهم المجموعة المستهدفة الأساسية.

تشير نتائج التقييم إلى أن مدفوعات التحفيز للمعلمين السوريين لا تكفي لتغطية متطلباتهم الأساسية هم وأسرهم. وهذا الأمر يؤثر سلبيًا على جودة التدريس. لذا ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW التأكد من أن أجور المعلمين تكفي باستمرار لتغطية المتطلبات الأساسية إلى حد كبير، وذلك في إطار تنسيق المشاورات الدولية والحوار السياسي مع الشركاء. يمكن أن يحدث ذلك عن طريق تكيف الرواتب مع التضخم بأوقات مناسبة أو/ ومراجعة الاحتياجات.

إضافةً إلى ذلك ينبغي تنفيذ تدابير تعارف واندماج إضافية في المدارس التركية، من أجل القضاء على الأحكام المسبقة المتبادلة بين الجهات الفاعلة (المعلمون السوريون، والمعلمون الأتراك، وإدارات المدارس) وتطوير فهم مشترك لقيم التعاون.

التوصية الثامنة: فيما يتعلق بتعليم أطفال اللاجئين السوريين، ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW - عند تطوير البرنامج في المستقبل - إيلاء اهتمام أكبر بجودة التعليم والمناهج الدراسية أيضًا بجانب إتاحة التعليم.

لقد أظهر التقييم أن توفير تعليم ذي جودة أفضل للأطفال السوريين غالبًا ما يعوقه عدم وجود رعاية نفسية اجتماعية مناسبة ونقص المواد التعليمية. وبما أن الأمرين يتجاوزان حدود تدابير حملة تشغيل الشرق الأوسط، لكنهما يقعان في منطقة مجاورة مهمة، فمن الضروري أن تعمل الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW من أجل تحسين توفير التعليم، في إطار البرامج الأساسية لمشروعات رواتب التدريس (برنامج اليونيسف في تركيا، ومبادرة تسريع الوصول إلى جودة التعليم الرسمي في الأردن).

علاوةً على ذلك ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW حث الحكومة التركية لتقديم المزيد من دروس اللغة العربية والإنجليزية للأطفال السوريين في المدارس العامة. فالتركيز الأحادي على تدريس اللغة التركية قد يُعرض الهوية الثقافية لأطفال اللاجئين السوريين للخطر (بالإضافة إلى تداعيات الحرب الأهلية). وبالنظر إلى الآفاق المستقبلية غير الآمنة للأطفال، يجب السعي نحو التنوع اللغوي الكافي. لذا فبجانب اللغة الإنجليزية كلغة تواصل مشتركة، ينبغي توفير أشكال مناسبة من التعليمات في اللغة التركية (لآفاق الاندماج المحتملة) وكذلك في اللغة العربية (للعودة المحتملة إلى سوريا أو إلى المنطقة العربية) بالشكل الكافي.

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung.....	vi
Summary.....	xiv
Özet (Türkisch)	xxii
ملخص.....	xxx
Abkürzungen und Akronyme	xl
1. Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Rahmen der Evaluierung	2
1.2 Ziel und Zwecke der Evaluierung.....	3
1.3 Evaluierungsgegenstand.....	4
1.4 Evaluierungsfragen	6
1.5 Aufbau des Evaluierungsberichts	8
2. Theorie des Wandels	9
2.1 Theoriebasiertes Vorgehen der Evaluierung.....	10
2.2 Wissenschaftliche Fundierung der Wirkungslogiken	11
2.3 Wirkungslogiken	11
2.3.1 Aufbau der Wirkungslogiken	12
2.3.2 Narrative der Wirkungslogiken.....	16
3. Methodisches Vorgehen.....	21
3.1 Evaluierungsansatz	22
3.2 Methodisches Design	23
3.3 Fallauswahl	25
3.4 Untersuchungsphasen und -methoden.....	28
3.4.1 Desk-Phase	28
3.4.2 Qualitative Länderfallstudien	28
3.4.3 Panelbefragungen.....	32
3.5 Limitationen.....	37
4. Kohärenz der BO Nahost	38
4.1 Interne Kohärenz der BO Nahost	39
4.2 Externe Kohärenz der BO Nahost.....	45
5. Relevanz der BO Nahost	49
6. Wirkungen der BO Nahost.....	56
6.1 Arbeitsintensives Cash for Work	57
6.1.1 Beitrag der BO Nahost zur Linderung der prekären Lage der Bedürftigen	58

6.1.2	Beitrag der BO Nahost zur Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Zielgruppe	71
6.1.3	Beitrag der BO Nahost zur Aufnahme einer weiterführenden Beschäftigung	76
6.1.4	Beitrag der BO Nahost zur Linderung sozialer Spannungen	83
6.2	Gehälterzahlungen im Bildungsbereich	89
6.2.1	Beitrag der BO Nahost zur Versorgung syrischer Flüchtlingskinder mit Bildungsdienstleistungen	90
6.2.2	Beitrag der BO Nahost zur Linderung der prekären Lage der Lehrkräfte	108
7.	Nachhaltigkeit der BO Nahost	120
8.	Effizienz der BO Nahost	125
9.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	128
9.1	Maßnahmenspezifische Schlussfolgerungen: arbeitsintensives Cash for Work	129
9.2	Maßnahmenspezifische Schlussfolgerungen: Gehälterzahlungen im Bildungsbereich	131
9.3	Übergeordnete Schlussfolgerungen zur BO Nahost	134
9.4	Empfehlungen	139
10.	Literatur	143
11.	Anhang	151

Abbildungen

Abbildung 1	Wirkungslogik CfW+	14
Abbildung 2	Wirkungslogik Gehälter	15
Abbildung 3	Triangulatives Methodendesign der Evaluierung	24
Abbildung 4	Fallauswahl	27
Abbildung 5	Anzahl der CfW-Beschäftigungen in den Anrainerstaaten Syriens 2016 bis 2019	41
Abbildung 6	Zusagen von SI Flucht, BO Nahost und KWI-Titel 2014 bis 2019 im Vergleich	44
Abbildung 7	Zusagen von SI Flucht und KWI-Titel 2014 bis 2019 (kombiniert) im Verhältnis zum BMZ-Gesamthaushalt	44
Abbildung 8	Entwicklung der 3RP-Mittel 2013 bis 2019	47
Abbildung 9	Hauptbedarfe Teilnehmender zur Mid- und Endline	59
Abbildung 10	Entwicklung des Haushaltseinkommens für Einheimische und Flüchtlinge sowie Frauen und Männer	62
Abbildung 11	Veränderung des Haushaltseinkommens in Abhängigkeit der Dauer der CfW-Teilnahme zur Midline	63
Abbildung 12	Lebenszufriedenheit während und nach der Teilnahme	65
Abbildung 13	Konditionaler Effekt von CfW auf die Lebenszufriedenheit von Einheimischen und Flüchtlingen	66
Abbildung 14	Gefühl der Zugehörigkeit zur lokalen Gemeinschaft von Einheimischen und Flüchtlingen	68
Abbildung 15	Konditionaler Effekt von CfW auf das Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft von Einheimischen und Flüchtlingen	69
Abbildung 16	Wahrgenommener primärer Nutzen der Beschäftigung differenziert nach Nationalität und Projektpartner zur Midline für Jordanien (oben) und die Türkei (unten)	73
Abbildung 17	Effekte von CfW auf die Beschäftigungsentwicklung von Teilnehmenden	78
Abbildung 18	Effekte von CfW auf die Aufnahme einer formalen Beschäftigung durch die Teilnehmenden	79
Abbildung 19	Effekte von CfW auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmenden vor, während und nach der Maßnahme	80
Abbildung 20	Effekte von CfW auf die Beschäftigung von Einheimischen und Flüchtlingen	82
Abbildung 21	Vertrauen in Angehörige der jeweils anderen Nationalität von Einheimischen und Flüchtlingen	87
Abbildung 22	Anzahl durch das FZ-Modul in der Türkei beschulter syrischer Kinder	95
Abbildung 23	Anzahl durch das FZ-Modul in Jordanien beschulter syrischer Kinder	98

Tabellen

Tabelle 1	Vergleichsgruppen auf Basis des Teilnahmestatus über Zeit.....	33
Tabelle 2	Verwendete Analyseverfahren.....	34
Tabelle 3	Evaluierungsfragen und zur Beantwortung herangezogene Methoden.....	36
Tabelle 4	Bewertung der Effektivität der BO Nahost.....	137
Tabelle 5	Evaluierungsteam	152

Kästen

Kasten 1	Die BO Nahost auf einen Blick	6
Kasten 2	Die Bestandteile der Wirkungslogiken	13
Kasten 3	Empowerment-Modell	17
Kasten 4	Herausforderungen bei der Datenerhebung im Rahmen der Länderfallstudien	29
Kasten 5	Praxisbezogene Herausforderungen bei der Konzeption und Umsetzung des quasi-experimentellen Designs	35
Kasten 6	Das Konzept sozialer Kohäsion zur Messung sozialer Spannungen	86
Kasten 7	Methodische Herausforderungen für die Effizienzbewertung der BO Nahost	127
Kasten 8	Kontextualisierung Corona-Pandemie.....	142

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AAI	Accelerating Access to Quality Formal Education Initiative
AKP	Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung
ATT	Average Treatment Effect on the Treated
BMF	Bundesfinanzministerium
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CfW	Cash for Work
CHP	Republikanische Volkspartei
DO	Durchführungsorganisationen
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DRC	Double Shift School (jordanische Doppelschichtschule)
DSS	Danish Refugee Council
ESSN	Emergency Social Safety Net
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GCI	Gaziantep Chamber of Industry
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HHE	Haushaltseinkommen
IB	Internationaler Bund
IBC	International Blue Crescent Relief and Development Foundation
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
JD	Jordanischer Dinar
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKMU	Kleinst-, Klein- und mittelgroße Unternehmen
KWI	Krisenbewältigung, Wiederaufbau und Infrastruktur
MHPSS	Mental Health and Psychosocial Support
MoE	Ministry of Education (Jordanisches Bildungsministerium)
MoNE	Ministry of National Education (Türkisches Bildungsministerium)
NRC	Norwegian Refugee Council
NRO	Nichtregierungsorganisationen
OECD DAC	Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development
p4P	Partnership for Prospects
PDoNE	Provincial Directorates of National Education
PIKTES	Promoting the Integration of Syrian Children into the Turkish Education System
PRA	Participatory Rural Appraisal
3RP	Regional Refugee Resilience Plans
SDGs	Sustainable Development Goals
SI Flucht	Sonderinitiative Flucht
SRHC	Support to Refugees and Hosts Communities
SVEP	Syrian Volunteer Educational Personnel
TEC	Temporary Education Centre (Temporäres Bildungszentrum)

TL	Türkische Lira
TOC	Theory of Change
TPS	Turkish Public School (Türkische Öffentliche Schule)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNHCR	Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund)
UN OCHA	Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
UNOPS	Büro für Projektdienste der Vereinten Nationen (United Nations Office for Project Services)
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WtpE	Waste to positive Energy

1. EINLEITUNG

1.1 Hintergrund und Rahmen der Evaluierung

Die Zuspitzung der Fluchtkrise 2015/16 in Europa hat dazu geführt, dass die Frage nach einer effektiven Fluchtursachenbekämpfung in Krisenregionen ins Zentrum der öffentlichen und politischen Diskussion gerückt ist. Während der Fokus der internationalen Aufmerksamkeit vor einigen Jahren noch vor allem auf Naturkatastrophen und den Klimawandel als primäre Fluchtursachen gerichtet wurde, stehen aktuell in genauso starkem Maße gewaltsame (in der Regel innerstaatliche) Konflikte und regionale Konfliktkomplexe im Rampenlicht (vgl. Wallenstein, 2019).

Ende 2016 waren nach Angaben des UN-Flüchtlingswerks (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) 65,6 Millionen Menschen durch Konflikt und Verfolgung zur Flucht gezwungen (UNHCR, 2017), 2019 waren es bereits 70,8 Millionen Menschen und damit mehr als je zuvor (UNHCR, 2019a). Wie die Erfahrungen in Afghanistan, am Horn von Afrika und jüngst in Syrien zeigen, sind gewaltsame Konflikte nur schwer zu lösen und dauern zumeist lang (protracted crises). Die Hauptaufnahmeländer der Flüchtlinge¹ sind in der Regel die Anrainerstaaten der Konfliktländer, die oftmals selbst fragil und durch das hohe Flüchtlingsaufkommen strukturell überfordert sind. Darüber hinaus sind Anrainerstaaten mitunter auch als Konfliktpartei involviert – einhergehend mit der Gefahr, dass aufgenommene Flüchtlinge für die Durchsetzung politischer Interessen dieser Staaten instrumentalisiert werden. Solche sozio-ökonomischen und politischen Kontextbedingungen präfigurieren die humanitären und entwicklungspolitischen Handlungsmöglichkeiten bei der Unterstützung der von der Fluchtkrise am stärksten Betroffenen (Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden) in diesen Ländern.

Aufgrund des seit 2011 anhaltenden und von zahlreichen internationalen und nationalen Kriegsparteien angefachten und am Leben gehaltenen Bürgerkriegs bleibt Syrien das weltweit größte Herkunftsland von Flüchtlingen. Ende 2018 waren rund 6,7 Millionen Syrer*innen weltweit auf der Flucht (UNO Flüchtlingshilfe, 2020a), zudem gibt es etwa 6,6 Millionen Binnenvertriebene im Land, davon allein eine Million Menschen (Stand März 2020) in der Idlib-Region aufgrund der dort anhaltenden Kämpfe (UNO Flüchtlingshilfe, 2020b).

Die große Mehrheit (5,6 Millionen Menschen beziehungsweise 84 Prozent der Flüchtlinge) findet derzeit Zuflucht in den Anrainerstaaten Syriens. Hauptaufnahmeland ist dabei die Türkei (3,6 Millionen syrische Flüchtlinge), gefolgt vom Libanon (fast 1 Million), von Jordanien (660.000) und vom Irak (250.000) (UNHCR, 2020, Stand März 2020).²

Als Reaktion auf die durch den Syrienkonflikt bedingte Fluchtkrise einigte sich die internationale Gebergemeinschaft auf der Konferenz *Supporting Syria and the Region* in London im Februar 2016 auf eine finanzielle Unterstützung der Syrien-Anrainerstaaten in Höhe von mehr als 10 Milliarden Euro.³ Diese sollten zum Schutz der Zivilist*innen, für die Unterstützung eines politischen Übergangs und für die Förderung von ökonomischen Perspektiven für Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden eingesetzt werden (Supporting Syria & the Region conference, 2016). Deutschland ist spätestens seit dieser Zeit zunächst neben den USA einer der größten und seit 2019 der größte Geber für die Region (siehe Abschnitt 4.2). Eine der Umsetzungsmaßnahmen des politischen Bekenntnisses von London stellt die Beschäftigungsoffensive Nahost (BO Nahost) des BMZ dar. Sie soll einerseits mit eher kurzfristigen Beschäftigungsmaßnahmen (CfW) das mittel-

¹ Im Rahmen der Evaluierung stehen syrische Flüchtlinge als vorrangige Adressaten der BO Nahost im Zentrum des Interesses. Der Begriff Flüchtling ist vom Begriff des Binnenflüchtlings oder genauer Binnenvertriebenen zu unterscheiden. Trotz einer Reihe unterschiedlicher Charakteristika und daraus ableitbarer Rechtsansprüche verschwimmen die scharfen definitorischen Abgrenzungen im konkreten Krisenkontext oft, weil etwa grenzüberschreitende ethnische Gruppen (in der Regel informelle) extraterritoriale Aufnahme gewährt bekommen (etwa in Nord-Jordanien). Zudem zeigt die Lage um Idlib im Norden Syriens Anfang 2020, dass viele Binnenflüchtlinge nur als solche gelten, weil sie nicht aus ihrem Land hinausgelassen werden.

² Bei diesen Zahlen handelt es sich um offiziell beim UNHCR registrierte Flüchtlinge. Es ist anzunehmen, dass die Flüchtlingszahl durch informelle Flucht gerade in den Anrainerstaaten faktisch höher liegt.

³ Auf der Folgekonferenz in Brüssel 2019 hat die internationale Staatengemeinschaft weitere 7 Milliarden US-Dollar zugesagt. Zusätzlich zum bereits existierenden Engagement hat Deutschland auf dieser Konferenz weitere 1,44 Milliarden Euro (davon etwa 940 Millionen Euro aus dem BMZ-Haushalt) zugesagt und ist damit erneut der größte bilaterale Geber der Region.

und langfristige Engagement des BMZ in der Region ergänzen (BMZ, 2017) und andererseits in Ländern ohne etablierte Entwicklungszusammenarbeit (EZ), etwa in der Türkei, einen grundsätzlichen Beitrag zur Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden leisten, der potenziell vom Aufnahmestaat weitergeführt werden kann.

Eine Grundannahme des aktuellen deutschen entwicklungspolitischen Engagements im Nahen Osten ist, dass während des langanhaltenden Syrien-Konflikts Bedingungen geschaffen werden können, die Menschen vor Ort Zukunftsperspektiven eröffnen. Wie die Aufnahmegesellschaften so unterstützt werden können, dass dies gelingt, und welchen Beitrag die deutsche EZ dazu leisten kann, sind übergeordnete Fragestellungen, die den Anstoß zu der vorliegenden Evaluierung gegeben haben.

Die Evaluierung nimmt eine Bestandsaufnahme der BO Nahost vor. Sie liefert vier Jahre nach deren Beginn Befunde über die Wirkungen der bisherigen Maßnahmen und damit eine empirisch fundierte Basis für deren strategische Weiterentwicklung.

Die BO Nahost soll mit ihren zunächst kurzfristigen Maßnahmen Brücken zu langfristigen, strukturellen Wirkungen schlagen, um die Lücke zwischen Humanitärer Hilfe und strukturbildender EZ zu schließen. Neben der Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden zielt sie auf die Verbesserung der Lebensperspektiven der Betroffenen (Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden) ab (vgl. (BMZ, 2019)). Diese entwicklungspolitische Zielsetzung wirft für die vorliegende Evaluierung die Frage nach der Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen auf, da sich die Perspektiven der Betroffenen danach unterscheiden lassen, ob sie eher kurz- oder auch langfristig (also dauerhaft) verbessert sind. Wie dauerhaft soll und kann mit den Instrumenten der BO Nahost beispielsweise die prekäre Lage der Zielgruppen gelindert werden und ab wann kann überhaupt davon gesprochen werden, dass die Perspektiven der Betroffenen (nachhaltig) verbessert sind? Welche Brücken zu strukturellen und nachhaltigen Wirkungen vermag die BO Nahost in Anbetracht der fragilen politischen und sozio-ökonomischen Situation in den Aufnahmeländern zu schlagen?

1.2 Ziel und Zwecke der Evaluierung

Das Ziel dieser Evaluierung war es, empirisch fundierte Erkenntnisse und Empfehlungen hinsichtlich der Wirksamkeit und Wirkungsweise der BO Nahost zu generieren. Dafür wurden nicht nur die Wirkungen der BO Nahost in zwei Anrainerstaaten Syriens (und damit auch in unterschiedlichen Kontexten) erfasst, sondern auch die Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der BO Nahost sowie zentrale zugrundeliegende Wirkmechanismen herausgearbeitet.

Ausgehend von diesem Ziel verfolgt die Evaluierung zwei vorrangige Zwecke: Erstens soll die Überprüfung der Wirkungen und Wirkungsweise der BO Nahost Lernprozesse bei den beteiligten Stakeholdern – insbesondere beim für die BO Nahost zuständigen BMZ-Referat sowie bei den relevanten Durchführungsorganisationen (DO) (siehe Abschnitt 1.3) – unterstützen, um deren Steuerung zu optimieren. Die bilanzierenden Bestandteile der Evaluierung sollen darüber hinaus zur Rechenschaftslegung des BMZ beitragen. Damit dient die Evaluierung indirekt auch der Erhöhung der Legitimität der BO Nahost und der in ihrem Rahmen durchgeführten Maßnahmen.

Entsprechend erfasst, analysiert und bewertet die Evaluierung sowohl in summativer als auch in formativer Art die Wirkungsweise der BO Nahost. Summativ bedeutet hier, Auskunft darüber zu geben, inwieweit die intendierten Wirkungen erreicht wurden und ob die im Zuge der Formulierung der Wirkungslogiken getroffenen Annahmen über Wirkzusammenhänge zutreffend sind.

Der formative Aspekt der Evaluierung kommt zunächst in der vom Evaluierungsteam und von den Programmverantwortlichen (BMZ und staatliche DO) gemeinsam erarbeiteten Theoriebasierung zum Ausdruck. Da zu Beginn keine explizite Theorie über die Wirkungsweise der BO Nahost vorlag, wurden in einer Theorie des Wandels (Theory of Change, ToC) die zentralen Wirkungen der BO Nahost mit Blick auf die derzeitigen Eckpfeiler CfW und Gehälterzahlungen für Lehrkräfte transparent gemacht. Die Evaluierung betrachtet sowohl relevante Kontextfaktoren der BO Nahost als auch akteursspezifische Einflussgrößen bei der Formulierung der Wirkungslogik und deren Überprüfung. Daher berücksichtigt das Design dieser Evaluierung in besonderem Maße, dass es keine Intervention gibt, die in allen Situationen auf alle Zielgruppen gleichermaßen wirkt.

So kommt dem Kontext immer eine hohe Bedeutung zu. Das Design ist deshalb darauf angelegt, nicht nur nach dem „ob“, sondern auch nach dem „wie“ und „warum“ etwas für „wen“ und „unter welchen Umständen“ wirkt, zu fragen. Eine solche Ausrichtung ist besonders geeignet, mit der Evaluierung und deren Ergebnissen Lernprozesse anzustoßen.

Zudem fand im Prozess der Evaluierung ein kontinuierlicher Austausch mit den zuständigen DO und deren Implementierungspartnern vor Ort statt, um bereits während der Evaluierung Lernprozesse zu unterstützen. Dies betraf sowohl den Austausch über konzeptionelle Aspekte der Evaluierung (unter anderem wurden Indikatoren zur Erfassung der Qualität der Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder mit UNICEF gemeinsam entwickelt) als auch die Vermittlung von Zwischenergebnissen, welche bereits von den DO für ihre konkrete Arbeit vor Ort genutzt werden konnten (etwa für Beschwerdemechanismen von CfW-Vorhaben in Jordanien). Aufgrund der politischen und strategischen Relevanz der Evaluierung für das BMZ wurden dem zuständigen Referat zudem regelmäßig Zwischenergebnisse bereitgestellt.

1.3 Evaluierungsgegenstand

Die Evaluierung wurde ursprünglich mit dem Titel „Bessere Verzahnung von Humanitärer Hilfe/Übergangshilfe und struktureller Entwicklungszusammenarbeit bei Flüchtlingskrisen“ vom BMZ zur Aufnahme in das Evaluierungsprogramm des DEval vorgeschlagen. Nach Klärungsgesprächen mit dem Ministerium wurde entschieden, die Verzahnung der verschiedenen Unterstützungsansätze am Beispiel der Syrien-Krise zu untersuchen. Diese stellt in mehrfacher Hinsicht einen aus Sicht der deutschen EZ besonders relevanten Fall einer Fluchtkrise dar – bemessen an der hohen Anzahl an Flüchtlingen, der Höhe der für die Krisenbearbeitung zugesagten Gebermittel und der auf dem Humanitären Weltgipfel in Istanbul 2016 postulierten Notwendigkeit einer besseren Verzahnung der Hilfsansätze (vgl. UN Doc. A/70/709, 2016).⁴

Beabsichtigt war, die Evaluierung zunächst ressortübergreifend unter Beteiligung des Auswärtigen Amts (verantwortlich für die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland) und des BMZ (verantwortlich für die EZ) durchzuführen. Die Beteiligung des Auswärtigen Amts kam jedoch nicht zustande und so richtete das DEval das Augenmerk auf den Brückenschlag von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Maßnahmen innerhalb des BMZ-Portfolios.⁵ Konkret bot sich eine Konzentration auf die BO Nahost an, da sich diese zum gleichen Zeitpunkt mit ähnlichen Fragen auseinandersetzte. Die vorliegende Evaluierung untersucht also die Wirksamkeit der deutschen EZ bei der Bearbeitung konfliktbedingter Fluchtkrisen am Beispiel der BO Nahost. Da diese sich nur auf die Region Nahost und vorwiegend auf den Sektor Beschäftigung bezieht, ist sie offenkundig nicht repräsentativ für die gesamte deutsche EZ in konfliktbedingten Fluchtkrisen. Aufgrund ihrer hohen Aktualität, ihres großen Umfangs sowie der in ihr potenziell angelegten Brückenschläge von kurzfristigen Maßnahmen (zum Beispiel kurzfristige Beschäftigung) zu längerfristigen Wirkungen (zum Beispiel der Beitrag zur Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden) ist sie für die Gesamtfragestellung jedoch ein entwicklungs- politisch hochrelevanter Evaluierungsgegenstand. Zudem wird über die BO Nahost mit CfW eines der zentralen Maßnahmenpakete des deutschen EZ-Engagements in der Region und in Fluchtkontexten insgesamt implementiert.

Die BO Nahost besteht vor allem aus Projekten mit beschäftigungsintensiven Teilkomponenten (CfW), durch die Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden ein finanzielles Einkommen erzielen können. Die Vorhaben werden vorwiegend durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW Entwicklungsbank (KfW) in Zusammenarbeit mit internationalen, nationalen und lokalen Organisationen in Syrien und dessen Anrainerstaaten Irak, Jordanien, Libanon und Türkei durchgeführt. Die BO Nahost ist konstitutiv für das Engagement des BMZ-Referats „Fluchtersachen mindern; Flüchtlinge unterstüt-

⁴ Siehe hierzu ausführlich die Literaturstudie von Kocks et al. (2018), die im Kontext der vorliegenden Evaluierung verfasst wurde.

⁵ Der Themenbereich Humanitäre Hilfe, als formal kurzfristige Nothilfe, wurde jedoch als Kontext in die Evaluierung mit einbezogen.

zen; Beschäftigungsoffensive Nahost“ (Referat 221) und wird über den Haushaltstitel „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ (SI Flucht) finanziert. Darüber hinaus werden im Rahmen der BO Nahost einige wenige Vorhaben mit geringerem finanziellen Volumen über Nichtregierungsorganisationen (NRO) implementiert und über die SI Flucht finanziert, aber durch andere Stellen wie das BMZ-Referat „Private Träger und Sozialstrukturträger“ bewirtschaftet.⁶

Die SI Flucht hat zum Ziel, Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden vor allem schnell und kurzfristig zu unterstützen, und stellt so eine Ergänzung zur konventionellen EZ dar, die vor allem langfristig entstandenen strukturellen Fluchtursachen wie Armut, Ungleichheit und Staatsversagen zu mindern sucht. Das BMZ will im Rahmen dieser Sonderinitiative „Flüchtlingen und Binnenvertriebenen dabei helfen, sich neue Perspektiven für ein selbstbestimmtes Leben zu schaffen und unterstützt gleichzeitig die Aufnahmegemeinden durch Aufbau und Erhaltung von Infrastruktur und Kapazitäten“ (BMZ, 2018). Durch einen eingeschränkten Prüfungsanspruch, der den Umfang der Antragsstellung verkürzt, ermöglicht die Sonderinitiative die kurzfristigere Bereitstellung finanzieller Mittel und damit eine schnellere Handlungsfähigkeit für DO. Im Vergleich zu den anderen von der SI Flucht finanzierten Maßnahmenpaketen hat die BO Nahost das größte finanzielle Volumen.

Teil der Zielsetzung der Evaluierung war es, ein umfassendes Bild über die bisherigen Wirkungen der BO Nahost zu erlangen. Im Rahmen einer Desk-Studie wurde dafür ein Sample gebildet, das zwei Drittel der zu Beginn der Evaluierung laufenden BO-Nahost-Maßnahmen (16 Projekte) umfasste. Das Sample wies einen hohen Grad der Abdeckung auf (verschiedene Länder, Sektoren und Typen von CfW-Maßnahmen) und beinhaltete – bemessen am finanziellen Volumen – besonders relevante Fälle und sowohl Maßnahmen der Technischen als auch der Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ). Zudem wurden nur Projekte mit ausreichender Laufzeit berücksichtigt (spätester Beginn im Mai 2017), damit sich Wirkungen überhaupt erfassen ließen.

Auf Basis einer Pilotstudie wurde nach Konsultation mit der Referenzgruppe entschieden, die Wirkungsanalyse auf acht Vorhaben in Jordanien und der Türkei einzugrenzen. Dies hatte ebenso methodische (günstige Voraussetzungen für einen Methodenmix inklusive rigoroser Wirkungsanalysen in diesen Ländern) wie pragmatische Gründe (unter anderem die problematische Sicherheitslage und das zunächst eingeschränkte Portfolio in den anderen Ländern). Trotz der regionalen Eingrenzung blieb eine hohe Abdeckung der gesamten BO Nahost gewährleistet, weil sowohl der Fokus auf CfW der ersten Generation erhalten blieb als auch neuere Projekte mit zusätzlichen Elementen (CfW +) berücksichtigt wurden. Darüber hinaus handelt es sich um die beiden Länder mit dem deutlich größten Portfolio der BO Nahost zu Beginn der Evaluierung. Trotz unterschiedlicher Länderkontexte ließen sich schließlich aus den Befunden extrapolierbare Schlussfolgerungen bezüglich der Wirkung und Wirkungsweise von CfW ableiten.

Die wirkungsorientierte Untersuchung umfasste die beiden zentralen Bereiche, in denen die BO Nahost zu Beginn der Evaluierung (2017/18) tätig war: arbeitsintensive Beschäftigung und die Finanzierung von Gehältern für Lehrpersonal. Da die Projekte der BO Nahost im Gesundheitsbereich zum Zeitpunkt der Erhebung gerade erst anliefen, blieb dieser Bereich ausgeklammert.⁷

Die Untersuchung der umgesetzten Maßnahmen diente dabei in erster Linie der Bewertung, ob und in welchem Maße diese geeignet sind, zu den strategischen Zielen der BO Nahost beizutragen. Nicht Gegenstand der Evaluierung war hingegen eine Bewertung, ob gegebenenfalls andere als die eingesetzten Instrumente besser geeignet gewesen wären, um diese Ziele zu erreichen.

⁶ Diese wurden jedoch weitgehend von der Evaluierung ausgeklammert.

⁷ Die Evaluierung vergleicht also nicht die im Rahmen der BO Nahost eingesetzten Instrumente mit möglichen Alternativen, also insbesondere die evaluierten CfW-Maßnahmen mit nicht-konditionaler *Cash Assistance* (siehe auch Kapitel 3 und Kapitel 7).

Kasten 1 Die BO Nahost auf einen Blick

Die BO Nahost will dazu beitragen die prekäre Lage von Flüchtlingen und den durch die Fluchtkrise verursachten Druck auf die aufnehmenden Gemeinden zu lindern. Dies geschieht vor allem mittels arbeitsintensiver Beschäftigungsmaßnahmen für Flüchtlinge und vulnerable Einheimische zum Aufbau und zur Instandhaltung von lokaler Infrastruktur sowie zur Verbesserung kommunaler Dienstleistungen in den Nachbarstaaten Syriens. Grundsätzlich werden die im Rahmen der BO Nahost verwendeten Mittel paritätisch zwischen Flüchtlingen und Einheimischen/aufnehmenden Gemeinden aufgeteilt (50-50-Regel). Damit sollen in den Aufnahmegesellschaften Missgunst vorgebeugt und (potenzielle) soziale Spannungen gelindert werden.

In den Jahren 2016 bis 2018 wurden vorwiegend Beschäftigungsmaßnahmen finanziert, von denen möglichst viele von der Fluchtkrise betroffene Menschen profitieren sollten. Diese Beschäftigungen waren kurz (im Schnitt etwa 40 Tage), arbeitsintensiv und beinhalteten in der Regel keine oder sehr wenige zusätzliche Qualifizierungsanforderungen. Sie werden im Rahmen der Evaluierung als *Cash for Work* (CfW) bezeichnet (siehe Kapitel 2 Onlineanhang) und umfassten unter anderem Tätigkeiten wie Müll sammeln, Straßen instand setzen oder Bäume pflanzen.

Seit 2018 wurden die Beschäftigungen sukzessive durch zusätzliche Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung und/oder durch gemeinsame soziale Veranstaltungen von Flüchtlingen und Einheimischen ergänzt. Diese Maßnahmen werden im Folgenden als CfW+ bezeichnet.

Etwa seit 2019 kommen darüber hinaus Projekte hinzu, bei denen weder die Arbeitsintensität noch die Anzahl der Begünstigten im Vordergrund stehen, sondern vor allem berufs- und weiterbildende Maßnahmen oder die Unterstützung von Existenzgründungen, in dieser Evaluierung CfW++ genannt.

Die BO Nahost finanziert darüber hinaus Lehrkräfte zur Beschulung syrischer Flüchtlingskinder. Die Lehrtätigkeit wird als BO-Nahost-Beschäftigung angerechnet. Die Lehrtätigkeit unterscheidet sich jedoch von den obigen Beschäftigungen, da sie in der Regel mehrere Jahre andauert und im Bildungssektor stattfindet, der auch zuvor die berufliche Heimat der Teilnehmenden darstellte. Diese Beschäftigungen firmieren im Rahmen der Evaluierung deshalb als Gehälterzahlungen.

So verschieden wie die Beschäftigungsverhältnisse sind auch die Infrastrukturmaßnahmen. Sie reichen vom Bau einfacher Straßen oder der Begrünung von Parkanlagen bis hin zum Aufbau einer Recyclinginfrastruktur. Die sektorale Ausrichtung folgt einerseits den artikulierten Bedarfen der Aufnahmeländer und andererseits der Möglichkeit einfacher, arbeitsintensiver Tätigkeiten.

Die Maßnahmen sind durchweg in nationale und/oder internationale Programme eingebettet (siehe Abschnitt 4.2) und werden zumeist über die staatlichen DO GIZ und KFW Entwicklungsbank implementiert. Diese wiederum arbeiten sowohl mit internationalen Organisationen wie mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF), Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Danish Refugee Council (DRC) oder Norwegian Refugee Council (NRC), nationalen Ministerien und lokalen Organisationen zusammen. Das jährliche Finanzierungsvolumen lag im Evaluierungszeitraum von 2016 bis 2019 zwischen 200 und 300 Millionen Euro. Die Finanzierung stammt aus den Mitteln der SI Flucht und stellt dort den größten Posten dar (siehe Abbildung 6 in Abschnitt 4.1).

1.4 Evaluierungsfragen

Der Evaluierung liegen zwei übergeordnete entwicklungspolitische Fragen zugrunde:

A. Welchen Beitrag leistet die BO Nahost zur Schaffung von Perspektiven für Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden (hosts)?

B. Welchen Beitrag leistet die BO Nahost zur Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden?

Zur Beantwortung dieser beiden Fragen entwickelte das DEval-Evaluierungsteam zusammen mit den Programmverantwortlichen des BMZ und der – am Volumen im Portfolio bemessen – wichtigsten DO GIZ und

KfW Entwicklungsbank Wirkungslogiken der BO Nahost (siehe Abschnitt 2.3). Aus den Wirkungslogiken wurden Evaluierungsfragen abgeleitet, deren empirisch fundierte Beantwortung in der Zusammenschau das Fundament zur Beantwortung der übergeordneten entwicklungspolitischen Fragen darstellt. Die Evaluierungsfragen lassen sich entlang der Evaluierungskriterien des OECD DAC) gruppieren: Neben der Untersuchung der Relevanz der BO Nahost (Evaluierungsfrage 1) beziehen sich die Evaluierungsfragen 2 bis 7 auf die Effektivität der Teilkomponenten der BO Nahost und deren Nachhaltigkeit. Evaluierungsfrage 8 nach den Erfolgsfaktoren und -hemmnissen der BO Nahost wurde auf die Kriterien Komplementarität, Kohärenz und Koordination (siehe Kapitel 4) sowie auf die Perspektive der Verzahnung zwischen Humanitärer Hilfe und EZ (siehe Kapitel 5) zugespitzt.

Evaluierungsfrage 1:

Welche Kohärenz und Relevanz hat die BO Nahost innerhalb der deutschen EZ und internationalen Zusammenarbeit?

Evaluierungsfrage 2:

Welchen Beitrag leistet die BO Nahost zur temporären Linderung der prekären Lage der Bedürftigen (insbesondere der Flüchtlinge)?

Evaluierungsfrage 3:

Welchen Beitrag leistet die BO Nahost zur Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Zielgruppen?

Evaluierungsfrage 4:

Welchen Beitrag leisten die einkommensschaffenden Maßnahmen der BO Nahost für die Schaffung weiterführender Beschäftigungen von Bedürftigen?

Evaluierungsfrage 5:

Welchen Beitrag leistet die BO Nahost zur Linderung von sozialen Spannungen?

Evaluierungsfrage 6:

Welchen Beitrag leistet die BO Nahost für eine bessere Versorgung der Bedürftigen mit Bildungsdienstleistungen?

Evaluierungsfrage 7:

Inwiefern hat die BO Nahost nicht intendierte positive oder negative Wirkungen generiert?

Evaluierungsfrage 8:

Was sind Erfolgsfaktoren und Hemmnisse einer effektiven Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden?

Die detaillierten Evaluierungsfragen sind in der Evaluierungsmatrix dargestellt (siehe Kapitel 7 Onlineanhang). Sie wurden durch Indikatoren operationalisiert und mit Angaben zu Bewertungsmaßstäben, Datenquellen und Erhebungsmethoden hinterlegt.

1.5 Aufbau des Evaluierungsberichts

Kapitel 2 stellt die gemeinsam mit den Stakeholdern der Evaluierung entwickelten und um wissenschaftliche Erkenntnisse angereicherten Wirkungslogiken der BO Nahost dar. Dabei handelt es sich um zwei getrennte Wirkungslogiken – eine für den Bereich des arbeitsintensiven CfW und eine für den Bildungsbereich. Für beide werden die Wirkannahmen und kausalen Wirkzusammenhänge erläutert.

Kapitel 3 erläutert das methodische Vorgehen der Evaluierung. Dabei werden zunächst der Evaluierungsansatz und das triangulative Methodendesign der Evaluierung vorgestellt, um davon ausgehend die Fallauswahl und die verschiedenen Untersuchungsphasen sowie die dort jeweils angewandten Methoden genauer zu beleuchten.

In den Kapiteln 4 bis 6 werden die empirischen Befunde der Evaluierung entlang der verwendeten Evaluierungskriterien des BMZ und des OECD DAC präsentiert und bewertet. Kapitel 4 analysiert die Kohärenz der BO Nahost mit Blick auf ihre interne, nationale und externe, internationale Einbettung. In Kapitel 5 bewertet die Evaluierung die Relevanz der BO Nahost hinsichtlich ihrer zentralen Adressaten – sowohl mit Blick auf die von der Krise betroffenen Menschen als auch die nationalen Regierungen der Aufnahmeländer. Kapitel 6 stellt die Ergebnisse der Wirkungsanalysen (vor allem zur Effektivität und Nachhaltigkeit der BO Nahost) mit Blick auf die arbeitsintensiven CfW-Maßnahmen sowie die Gehälter für das Lehrpersonal im Bildungsbereich vor. Wesentliche Erkenntnisse und Bewertungen sind jeweils zu Beginn eines jeden Unterkapitels zusammengefasst. Beide Kapitel und deren Unterkapitel sind nach den Outcomes der Wirkungslogiken sowie den ihnen zugeordneten Evaluierungsfragen organisiert. Die Kapitel 7 und 8 fassen die zentralen Erkenntnisse zur Nachhaltigkeit (Kapitel 7) und Effizienz (Kapitel 8) zusammen.

Kapitel 9 stellt die Schlussfolgerungen der Evaluierung vor und leitet daraus Empfehlungen zur Weiterentwicklung der BO Nahost ab.

2. THEORIE DES WANDELS

Im folgenden Kapitel wird zunächst der theoriebasierte Ansatz der Evaluierung vorgestellt (Abschnitt 2.1). Die aus Programmdokumenten rekonstruierten und in Workshops mit zentralen Stakeholdern der Evaluierung vervollständigten Wirkungslogiken zu CfW und Lehrer*innengehältern werden daraufhin mit Erkenntnissen aus wissenschaftlichen Untersuchungen unterfüttert (Abschnitt 2.2). Schließlich werden die resultierenden Wirkungslogiken zunächst grafisch (Abschnitt 2.3.1) und dann über ein erläuterndes Narrativ (Abschnitt 2.3.2) vorgestellt.

2.1 Theoriebasiertes Vorgehen der Evaluierung

Die vorliegende Evaluierung ist vorrangig auf die Nutzung ihrer Ergebnisse ausgerichtet.⁸ Die wichtigsten Nutzer der Evaluierung sind das BMZ als Ideengeber der Evaluierung (insbesondere Referat 221) und die staatlichen DO GIZ und KfW Entwicklungsbank sowie ausgewählte NRO, die als Implementierungspartner für die Umsetzung der BO Nahost-Maßnahmen vor Ort agieren.⁹ Vertreter*innen dieser Organisationen bildeten gemeinsam mit ausgewählten Wissenschaftler*innen die Referenzgruppe, die als *Sounding Board* eine wichtige unterstützende Funktion während des gesamten Evaluierungsprozesses einnahm. Die Referenzgruppe wurde in allen Phasen und wesentlichen Schritten in die Evaluierung eingebunden. Insbesondere die Erarbeitung von (zuvor nicht vorhandenen) Wirkungslogiken als grafische Darstellung von intendierten und weiteren möglichen Wirkungen der BO Nahost entstand im Rahmen von zwei Workshops unter Einbindung von Referat 221 und ausgewählten Vertreter*innen der DO.

Dementsprechend wurde für die Durchführung der Evaluierung ein theoriebasierter Ansatz (Patton, 2008; Stern et al., 2012; White, 2009) gewählt. So bildete nach der Formulierung auch die sukzessive Anpassung und Weiterentwicklung einer Theorie der Wirkungsweise der BO Nahost (Theorie des Wandels oder hier synonym verwendet Wirkungslogik) die Grundlage der Evaluierung. Da für die BO Nahost bis dato keine umfassende und abgestimmte Theorie vorlag, wurden gemeinsam mit einzelnen Stakeholdern zwei Wirkungslogiken für die beiden zentralen Wirkungsbereiche (oder Komponenten) der BO Nahost – arbeitsintensive Beschäftigung und Gehälterzahlungen für Lehrkräfte zur Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder – erarbeitet.¹⁰ Die beiden Wirkungslogiken identifizieren intendierte Wirkungsfelder der BO Nahost und formulieren Annahmen über ihre Wirkungsweise.

Um die Interventionslogik der BO Nahost als Kern intendierter Programmwirkungen¹¹ zu erfassen, wurden zunächst Klärungsgespräche und Workshops mit zentralen Stakeholdern geführt. Durch Auswertung weiterer Informationsquellen – wie Programmdokumente der BO Nahost oder wissenschaftliche Literatur zu arbeitsintensiver Beschäftigung und Bildungsversorgung syrischer Kinder im Fluchtkontext – wurden die Interventionslogiken zu zwei Wirkungslogiken weiterentwickelt (siehe Abschnitt 2.3). Sie bilden eine Theorie der Wirkungsweise der BO Nahost ab und sollen die komplexe Realität vereinfacht darstellen. Im Gegensatz zu linearen Darstellungen von Programmwirkungen (etwa LogFrames) haben die vorliegenden Wirkungslogiken den Vorteil, systemische Wirkungen, Wechselwirkungen, Kontextfaktoren und nicht intendierte Wirkungen grafisch zu erfassen.

⁸ Siehe hierzu ausführlich Patton (2008).

⁹ Vorrangiges Selektionskriterium war hier die Größe innerhalb des Portfolios der BO Nahost und somit im Bereich des Brückenschlags von kurzfristigen Unterstützungsleistungen zu mittel- und langfristiger Zusammenarbeit.

¹⁰ Obwohl es bei den beiden Wirkungslogiken viele Gemeinsamkeiten gibt, werden sie der besseren Übersicht halber getrennt voneinander abgebildet.

¹¹ In der Fachliteratur wird die Programmlogik (hier Interventionslogik) häufig als die Vereinigung von Programmwirkungen und -annahmen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen aus anderen Kontexten angesehen (vgl. auch Funnell und Rogers, 2011). In der Realität komplexer Evaluierungen stellt sich dies aber regelmäßig umgekehrt dar. Es bestehen zumeist rudimentäre Vorstellungen über die Wirkungen von Programmen auf komplexe Systeme und so bildet die Interventionslogik im Evaluierungsprozess den Kern und Ausgangspunkt für die Erfassung intendierter Wirkungen. Sie wird erst im Anschluss mit wissenschaftlichen Erkenntnissen ergänzt. Im Ergebnis bildet sich dann eine Wirkungslogik heraus, die nicht den Erklärungsanspruch einer kohärenten und überprüften wissenschaftlichen Theorie besitzt, sondern einzelne Aspekte aus bekannten Theorien mit dem Wirkungshorizont der Programme zu vereinen sucht.

Diese vereinfachten Wirkungslogiken basieren somit zwar auf plausiblen, und zum Teil auch schon wissenschaftlich fundierten Annahmen. Zugleich ist aber davon auszugehen, dass es noch weitere Wirkzusammenhänge (unter anderem mit Blick auf den Einfluss von Kontextfaktoren und soziale Mechanismen) gibt, die zum Zeitpunkt der Theorieformulierung noch nicht bekannt waren. Daher wurden die beiden Wirkungslogiken als Arbeitsinstrumente sukzessive durch im Prozess der Evaluierung gewonnene Erkenntnisse aus der Datenerhebung in den Länderfallstudien angereichert.

2.2 Wissenschaftliche Fundierung der Wirkungslogiken

Die beiden Wirkungslogiken basieren auf Informationen aus drei Quellen. Während sich sowohl die Klärungsgespräche mit Stakeholdern als auch die Dokumentenanalyse konkret mit der BO Nahost befassten, gewährt die Analyse der (internationalen) themenspezifischen Literatur einen Blick darüber hinaus. Das Ziel dieser Literaturanalyse war es, empirische Evidenz sowie theoretische Annahmen über die Wirkungsweise von unterschiedlichen Komponenten der Beschäftigungsmaßnahmen zu identifizieren und diese mit den in den Wirkungslogiken abgebildeten Wirkungsfeldern und Wirkungsannahmen abzugleichen. Dabei konnte geprüft werden, inwiefern die Aussagen in den Wirkungslogiken mit den Erkenntnissen der internationalen Literatur übereinstimmen. Hierzu fand eine Dokumentenabfrage auf Datenbanken wie der *The Cash Learning Partnership* (CaLP) oder dem *Syria Evaluation Portal for Coordinated Accountability and Lessons Learning* statt.¹²

Die Analyse bestätigte zentrale in den Wirkungslogiken aufgeführte Wirkannahmen und -felder – unter anderem mit Blick auf die Auswirkung von Beschäftigungsmaßnahmen auf negative *Coping*-Strategien von Flüchtlingen oder die Auswirkung von CfW auf die Sinnerfahrung von Teilnehmenden (vgl. unter anderem Abu Hamad et al., 2017; Doocy et al., 2005). Im Rahmen der Literaturanalyse wurde ersichtlich, dass Beschäftigungsmaßnahmen, die ein oft verwendetes Instrument zur Verbesserung der Lage von Flüchtlingen darstellen, über einige theoretische Annahmen verfügen, die für die vorliegenden Wirkungslogiken nutzbar gemacht werden konnten. Das gilt etwa für die Sinnerfahrung der Teilnehmenden durch die gemeinsame Arbeit an Kollektivgütern. Für die Formulierung der Wirkungslogik der Gehälterkomponente der BO Nahost (siehe Abschnitt 2.3.1) sowie deren spätere Weiterentwicklung und Überprüfung konnten aus der wissenschaftlichen Literatur zur Bildungsversorgung syrischer Kinder in den Anrainerstaaten Syriens eine Reihe von Kontextvariablen, Mechanismen sowie erfolgshemmender und -förderlicher Faktoren identifiziert werden. Dies umfasste die Berücksichtigung von Lernbarrieren für die Kinder infolge der schwierigen sozio-ökonomischen Situation der syrischen Flüchtlingsfamilien, länderspezifische Kontextbedingungen (unter anderem rechtliche und administrative Charakteristika der jeweiligen Bildungssysteme, Qualität der Bildungsversorgung) und Herausforderungen bei der Integration der Kinder in die Bildungssysteme (vgl. unter anderem (Dereli, 2018; UNESCO, 2019).

2.3 Wirkungslogiken

Die Evaluierung konzentriert sich, wie oben erwähnt, auf die beiden BO-Nahost-Pfeiler arbeitsintensive Beschäftigung und Gehälterzahlungen im Bildungsbereich. Die Wirkungslogik für den Bereich der arbeitsintensiven Beschäftigung wird nachfolgend als Wirkungslogik CfW + bezeichnet, weil sie sich sowohl auf „klassische“ CfW-Maßnahmen (also Maßnahmen ohne Qualifizierungs- und Weiterbildungskomponenten für die Projektteilnehmenden) anwenden lässt als auch auf CfW-Maßnahmen, die solche Komponenten integrieren. Die Integration von Qualifizierungs- und Weiterbildungskomponenten ist in der ersten Generation von CfW-Maßnahmen nur rudimentär verankert. Durch die Dauer der Erhebungen wurden jedoch auch einzelne Projekte evaluiert, bei denen solche zusätzlichen Elemente bereits eine größere Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund beinhaltet die Wirkungslogik auch Wirkungen (etwa „weiterführende Beschäftigung“),

¹² Siehe dazu <http://www.cashlearning.org/resources/library> und <http://www.syrialearning.org/>.

deren Erreichung im Rahmen der BO Nahost von den Programmverantwortlichen als zu ambitioniert beurteilt wurde.¹³

Die Wirkungsfelder in den beiden Wirkungslogiken sind allgemein formuliert, da in der grafischen Übersicht versucht wurde, bei aller Komplexität des Evaluierungsgegenstands eine Fokussierung auf Kernaspekte vorzunehmen. Damit mussten diverse Aspekte und Besonderheiten von einzelnen Programmen außen vor bleiben. Die beiden Wirkungslogiken bilden im Wesentlichen die intendierten positiven Wirkungen der einzelnen Komponenten ab. Darüber hinaus wurden auch nicht-intendierte und potenzielle negative Wirkungen (insbesondere vor dem Hintergrund des Do-no-Harm-Ansatzes) im Rahmen der Untersuchung systematisch erhoben.

2.3.1 Aufbau der Wirkungslogiken

Beide Wirkungslogiken zeigen die Verbindungen (Wirkungszusammenhänge) zwischen (von unten nach oben gelesen) Inputs, Aktivitäten, Outputs, Outcomes und Impact auf. In einer Lesart von links nach rechts sind auf der linken Seite die überwiegend individuellen Wirkungen auf Ebene der Begünstigten und rechts die überwiegend gemeinschaftlichen (unter anderem kommunalen) Wirkungen abgebildet. Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Ebenen, insbesondere auf Ebene der Outcomes, ist nicht immer trennscharf, dient jedoch der Strukturierung der Wirkungslogiken. Die gesamte Wirkungslogik lässt sich jeweils im Sinne eines von unten nach oben abnehmenden Grades an direkter Beeinflussbarkeit durch die BO Nahost lesen. Gleichmaßen sind in der Wirkungslogik – dem Fokus auf den Brückenschlag von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen entsprechend – von unten nach oben zunehmend dauerhafte Wirkungen erfasst. In Kasten 2 werden die wichtigsten Darstellungselemente der beiden Wirkungslogiken erläutert.

¹³ Hiervon abzugrenzen – und auch nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung – sind die jüngsten Maßnahmen der BO Nahost, die auf die Arbeitsmarktintegration und Berufsbildungsförderung von Flüchtlingen abzielen und dies kaum oder überhaupt nicht mit arbeitsintensiver Beschäftigung verbinden. Auf diesen neuen Maßnahmentyp lässt sich die Wirkungslogik CfW+ nicht anwenden.

Kasten 2 Die Bestandteile der Wirkungslogiken

Die **Kästen** visualisieren verschiedene Wirkungsfelder. Die **fettgerahmten Kästen** markieren diejenigen Wirkungsfelder, die als zentrale beabsichtigte Wirkungen mit den Mitgliedern der Referenzgruppe identifiziert wurden und damit einen Schwerpunkt der Evaluierung darstellen.

Die **Pfeile** stehen für die angenommen kausalen Zusammenhänge zwischen den Wirkungsfeldern. Dahinter verbergen sich jeweils Wirkungsannahmen, die im Folgenden teilweise expliziert werden.

Auf der **Input-Ebene** befinden sich Kästen mit **gelbem Hintergrund**. Diese stellen die notwendigen Informationen und Prozesse für die Programmausgestaltung dar. Zum Beispiel ist es für ein Programm wichtig, die Zielgruppe und deren Bedürfnisse genau zu erfassen. Dies ist in dem Kasten „Zielgruppenanalyse wird inklusiv gestaltet“ dargestellt.

Aktivitäten in dunkelblauen Kästen geben an, aus welchen Komponenten die Maßnahmen bestehen.

Orangene Wirkungsfelder stellen die Leistungen/Outputs der Maßnahmen dar.

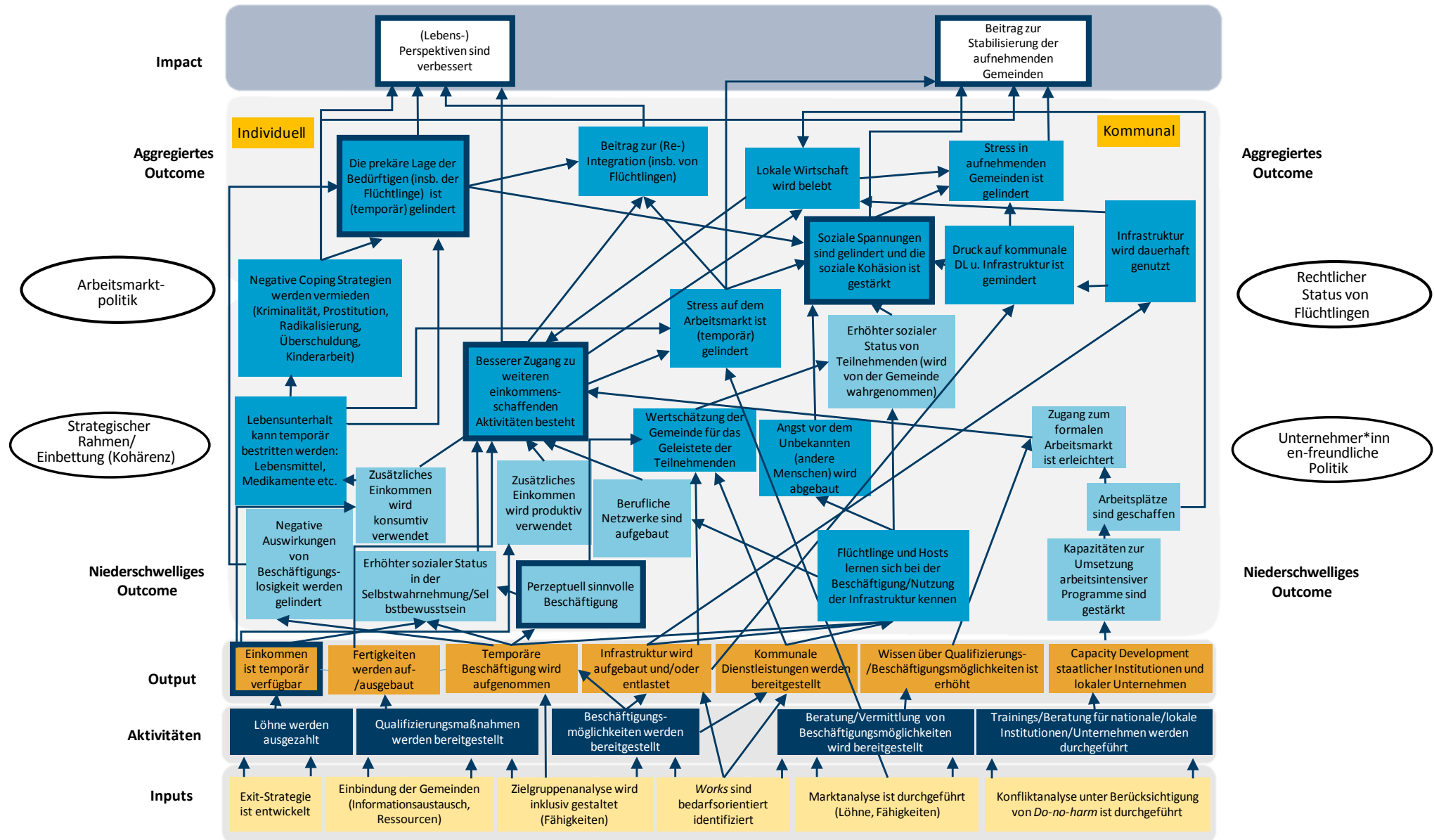
Blaue Wirkungsfelder visualisieren intendierte Wirkungen auf Ebene der **niederschwelligen Outcomes** und der **aggregierten Outcomes**. Dabei gilt: Je höher die Aggregationsebene, desto niedriger ist der Grad der Beeinflussung durch die jeweiligen Maßnahmen.

Hellblaue Felder visualisieren solche Wirkungsfelder, die nicht im Rahmen der Workshops mit der Referenzgruppe, sondern ausschließlich in Programmdokumenten und/oder wissenschaftlicher Literatur identifiziert wurden. Sie sind somit Teil der Wirkungslogik und wurden im Rahmen der Evaluierung berücksichtigt, sind aber von der Interventionslogik abgegrenzt.

Die **weißen Wirkungsfelder** beziehen sich auf die Impact-Ebene. Sie stellt die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele dar, zu denen die BO Nahost ein Beitrag leisten soll.

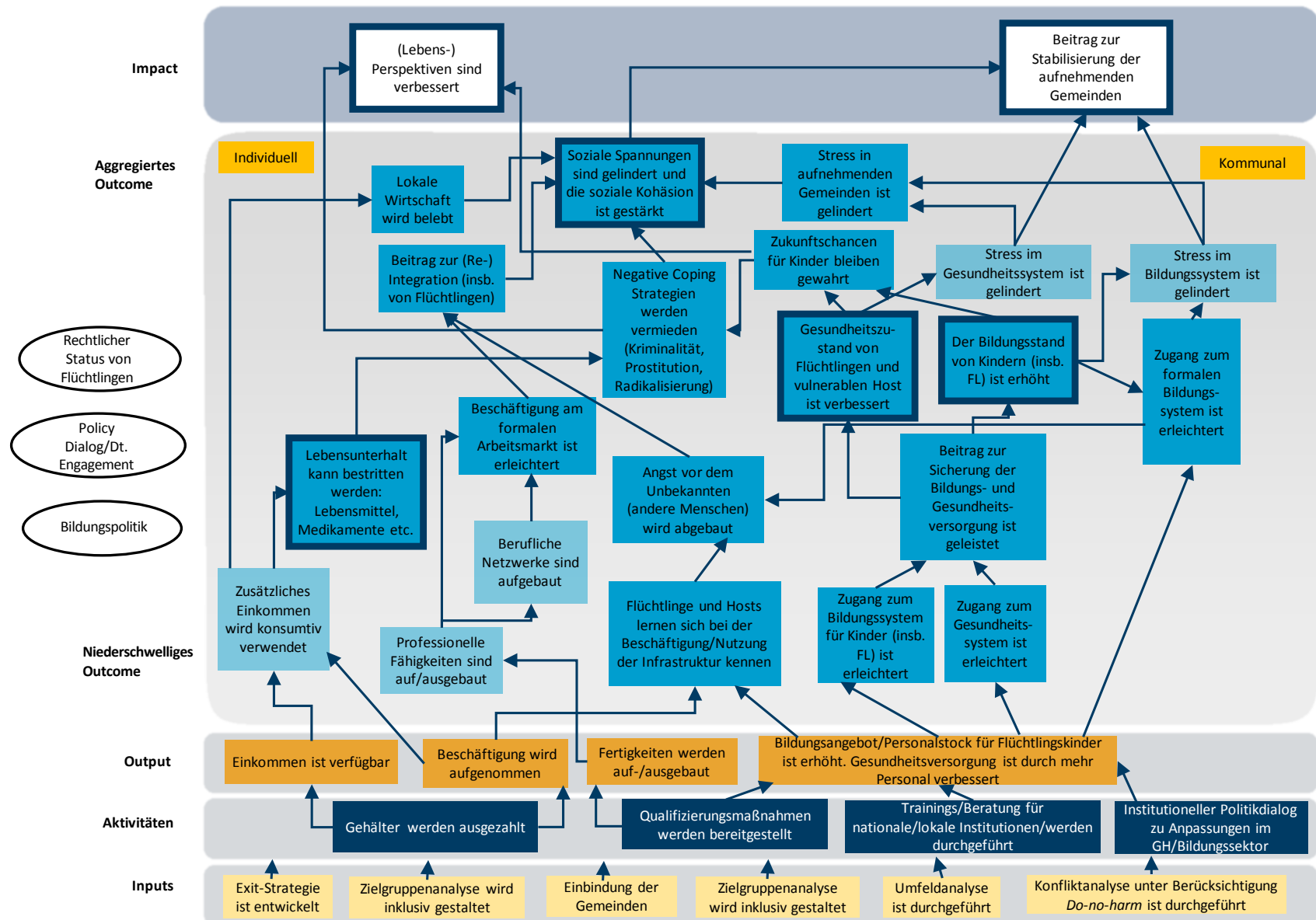
In den **weißen Ovalen** befinden sich (zum Zeitpunkt der Theorieformulierung bereits identifizierte) zentrale externe Einflussfaktoren.

Abbildung 1 Wirkungslogik CfW+



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2 Wirkungslogik Gehälter



Quelle: eigene Darstellung.

2.3.2 Narrative der Wirkungslogiken

Im Folgenden werden die in den Wirkungslogiken abgebildeten theoretischen Annahmen, die im Rahmen der Evaluierung empirisch untersucht wurden, kursorisch dargestellt. Wie oben dargelegt, wurden diese Annahmen gemeinsam mit den Stakeholdern entwickelt und sind zum Teil bereits durch verschiedene wissenschaftliche Studien empirisch fundiert. Beide Wirkungslogiken wurden eigens für die Evaluierung entwickelt und zu Beginn der Evaluierung hatten die Stakeholder nur vage und teils divergierende Vorstellungen darüber, wie die BO Nahost generisch (also jenseits einzelner Projekte) in ihren Hauptinterventionsbereichen wirkt. Grundsätzlich übersteigen gerade die in den Wirkungslogiken abgebildeten höher aggregierten Outcomes teilweise die Ziele vieler Projekte, die im Rahmen der BO Nahost durchgeführt wurden. Sie bilden von unten nach oben einen zunehmenden Nachhaltigkeitsgrad der Wirkungen ab und damit potenzielle Brückenschläge zu längerfristigen Wirkungen. Die gemeinsam mit den Stakeholdern als besonders relevant identifizierten Outcomes der Wirkungslogiken sind dagegen Teil der Zielvorgaben der meisten Projekte der BO Nahost. Sie sind im nachfolgenden Narrativ fett markiert. Dies sind zugleich die Outcomes, auf die sich die zentralen Evaluierungsfragen zur Wirksamkeit der BO Nahost beziehen.

Narrativ der Wirkungslogik der CfW+ -Komponente

Die BO Nahost will mit Beschäftigungsmaßnahmen im Bereich öffentlicher Infrastruktur einerseits die Notlagen vulnerabler Bevölkerungsgruppen (Flüchtlinge und Einheimische) überbrücken (linke Seite der Wirkungslogik) und andererseits den Druck auf die lokale Infrastruktur und die kommunalen Dienstleistungen lindern (rechte Seite der Wirkungslogik).

Die BO Nahost soll dabei sowohl auf ökonomischer als auch auf sozialer Ebene wirken. Um die Wirkungen der individuellen Beschäftigung zu erheben, bedient sich die Evaluierung eines *Empowerment Modells*. Es erscheint geeignet, um die potenziell ermächtigenden Wirkungen von Beschäftigung auf verschiedenen Dimensionen abzubilden und damit nicht einseitig rein materielle Wirkungen in den Vordergrund zu stellen (siehe Kasten 3). Dies spiegelt sich zunächst in dem Wirkungsfeld der CfW+ -Komponente „Perzeptuell sinnvolle temporäre Beschäftigung“ (Outcome) wider. Eine Beschäftigung wird als sinnvoll erachtet, wenn sie von den Teilnehmenden selbst und/oder von anderen als sinnvoll erachtet wird und damit ermächtigend auf die Teilnehmenden wirkt (siehe Kasten 3).

Die Beschäftigung soll von den Programmteilnehmenden selbst als sinnhaft eingeschätzt werden und damit das Selbstwertgefühl innerhalb der Gesellschaft erhöhen („Erhöhter sozialer Status in der Selbstwahrnehmung“ – niederschwelliges Outcome). Förderlich hierfür kann eine zielgruppengerechte Beschäftigung sein („Zielgruppenanalyse wird inklusiv gestaltet“, „Marktanalyse ist durchgeführt“ – Input), die etwa Vulnerabilitätskriterien abbildet. Zudem wird angenommen, dass die Beschäftigung von den aufnehmenden Gemeinden als sinnhaft angesehen und somit wertgeschätzt wird („Erhöhter sozialer Status von Teilnehmenden/Fremdwahrnehmung – Outcome). Voraussetzung hierfür ist, dass die Tätigkeit bedarfsorientiert identifiziert wurde („Works sind bedarfsorientiert identifiziert“ – Input).

Die Tätigkeiten können sich sowohl am Bedarf der teilnehmenden Individuen als auch am Bedarf der Gemeinden orientieren. Letzteres wird zum Beispiel realisiert, indem die Flüchtlinge kommunale Dienstleistungen übernehmen und damit zur Rehabilitierung der kommunalen Infrastruktur beitragen („Druck auf kommunale Dienstleistungen und Infrastruktur ist gemindert“ – aggregiertes Outcome).

Kasten 3 Empowerment-Modell

Die Beschäftigung stärkt über verschiedene Pfade potenziell das *Empowerment* der Teilnehmenden:

1. **Materielles Empowerment:** Die Teilnehmenden erhalten für die Beschäftigung ein Einkommen (Bezug: *Einkommen ist temporär verfügbar*).
2. **Perzeptuelles Empowerment:**
 - a. Die Teilnehmenden verändern durch die Beschäftigung ihre Selbstwahrnehmung (Bezug: *Erhöhter sozialer Status in der Selbst-Wahrnehmung*).
 - b. Auch die Fremdwahrnehmung von den Teilnehmenden verändert sich (Bezug: *Erhöhter sozialer Status von Teilnehmenden wird von der Gemeinde wahrgenommen*).
3. **Kognitives Empowerment:** Die Teilnehmenden verbessern ihre Kenntnisse, Fähigkeiten und verändern ihr Bewusstsein für ihre Umgebung (Bezug: *Fähigkeiten werden auf/ausgebaut*).
4. **Relationales Empowerment:** Die Teilnehmenden verändern ihre Position in sozialen Interaktionen (Verhandlungs-, Entscheidungsmacht, Partizipation) – (Bezug: *innerhalb mehrerer zu untersuchender Wirkungsfelder, von Verfügungsmacht über Einkommen bei Frauen bis hin zu Handlungsmacht, etwa Flüchtlingsrepräsentation in der Gemeinde*).

Über das materielle Empowerment („Einkommen ist temporär verfügbar“ – Output) werden die Teilnehmenden dazu befähigt, die unmittelbare Krise finanziell zu überbrücken („Die prekäre Lage der Bedürftigen – insbesondere der Flüchtlinge – ist temporär gelindert“ – aggregiertes Outcome). Indem das zusätzliche Einkommen konsumtiv unter anderem für Lebensmittel, Medikamente und Miete im lokalen Markt verwendet wird, kann der Lebensunterhalt temporär bestritten werden (Outcome).

Diese Annahme wird durch andere Studien gestützt (z. B. Gehrke und Hartwig, 2015), die aufzeigen, dass das zusätzliche Einkommen überwiegend für die Grundversorgung wie den Erwerb von Lebensmitteln, aber auch für Bildung und für den Aufbau von Kleinstunternehmen verwendet wird. Durch die konsumtive sowie produktive Verwendung des Einkommens wird die lokale Wirtschaft belebt (aggregiertes Outcome) – eine Wirkannahme, die durch Befunde der Studie von Abu Hamad et al. (2017) zu Maßnahmen von UNHCR und UNICEF in Jordanien empirisch fundiert ist. Zu klären bleiben jedoch Substitutionseffekte durch höhere Einkommen, also welche Güter konsumiert und welche Bereiche lokaler Wirtschaft damit potenziell belebt werden.

Ergänzend kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass das zusätzliche Einkommen den Stress der Betroffenen infolge ihrer prekären Situation reduziert hat und zur Vermeidung der Anwendung von negativen *Coping*-Strategien beigetragen hat. Die Reduzierung von Stress zusammen mit einer Steigerung des Selbstwertgefühls und der Lebenszufriedenheit stellen die psychosoziale Ebene der Linderung der prekären Lage der Bedürftigen dar. Die Vermeidung von negativen *Coping*-Strategien ist wiederum als eigenes Wirkungsfeld festgehalten („Negative *Coping*-Strategien wie Kriminalität, Prostitution, Radikalisierung, Überschuldung und Kinderarbeit werden vermieden“ – Outcome).

Die soziale und ökonomische Dimension der BO Nahost ist auch im Wirkungsfeld „Besserer Zugang zu weiteren einkommensschaffenden Aktivitäten“ (Outcome) sichtbar. Das Programm soll einen Beitrag dazu leisten, den Zugang zu weiteren einkommensschaffenden Aktivitäten zu verbessern. Die dahinter liegende Wirkannahme ist, dass die Programmteilnahme das Selbstwertgefühl der Teilnehmenden erhöht („Erhöhter sozialer Status in der Selbstwahrnehmung“ – niederschwelliges Outcome), die ökonomische Integration in die Gesellschaft verbessert („Berufliche Netzwerke werden aufgebaut“ – niederschwelliges Outcome) und den Erwerb von Fähigkeiten fördert, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden („*Works*¹⁴ sind bedarfsorientiert

¹⁴ Unter *Works* werden im Rahmen der BO Nahost alle durch die Beschäftigungsmaßnahmen bereitgestellten Dienstleistungen und Produkte verstanden (etwa der Aufbau von Infrastruktur und Müllbeseitigung).

identifiziert“ – Aktivitäten). Diese potenziellen Wirkungen überlappen sich außerdem mit der letzten Dimension der Linderung der prekären Lage, die die Verbesserung der sozialen Lage beinhaltet.

Der Wirkungslogik expliziert zudem die Kausalannahme, dass die Linderung des Stresses auf dem Arbeitsmarkt, die Verminderung des Drucks auf kommunale Dienstleistungen und Infrastruktur sowie die Sinnhaftigkeit der Beschäftigung zum aggregierten Outcome „Soziale Spannungen sind gelindert und die soziale Kohäsion ist gestärkt“ beitragen. Dies soll auch – so eine weitere Annahme – dadurch erreicht werden, dass gemeinsame Beschäftigungen stattfinden („Zielgruppenanalyse wird inklusiv gestaltet“ – Input) und bedürftige Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden sich gegenseitig kennen- und schätzen lernen (niederschwelliges Outcome).

Der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und sozialer Kohäsion wird auch in der Studie von Wietzke (2014) untersucht. Diese Studie stellt heraus, dass Arbeitslosigkeit durch ökonomische und soziale Exklusion soziale Spannungen fördert. Im Umkehrschluss, so die entsprechende Annahme der Wirkungslogik, soll die Linderung der sozialen Spannungen (Outcome) zu einer friedlicheren und inklusiven Gesellschaft und somit letztlich auch zur Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden (Impact) beitragen.

Narrativ der Wirkungslogik der Gehälterkomponente der BO Nahost

Im Rahmen der aus den Mitteln der BO Nahost finanzierten CfW-Maßnahmen werden neben der Umsetzung arbeitsintensiver Infrastrukturvorhaben auch die Gehälter von zusätzlichen Lehr- und Verwaltungskräften an türkischen und jordanischen Schulen (direkte Zielgruppe der Projekte) finanziert. Über zwei FZ-Projekte in diesen Ländern (siehe dazu ausführlich Abschnitt 6.2) leistet die BO Nahost einen Beitrag zur Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder (als mittelbare Zielgruppe der Projekte) durch die Finanzierung zusätzlicher Lehr- und Verwaltungsfachkräfte an türkischen und jordanischen Schulen (direkte Zielgruppe der Projekte). Eine Besonderheit dieser beiden BO-Nahost-Projekte ist also, dass sie sowohl eine Beschäftigungs- als auch eine Bildungskomponente beinhalten und damit zwei unterschiedliche Zielgruppen (Lehrkräfte und Lernende) zugleich adressieren.

Wie die CfW+ -Komponente verfolgt auch die Gehälterkomponente die übergeordneten Ziele der BO Nahost. Die Wirkungslogik der Gehälterkomponente enthält somit nicht zufällig zum Teil dieselben Elemente wie die Wirkungslogik für die Komponente CfW+. So sind die beiden Impact-Felder „(Lebens-) Perspektiven sind verbessert“ und „Beitrag zur Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinde“ identisch. Wie bei der CfW+ -Komponente sind bei der Ausgestaltung der Gehälterkomponente eine Zielgruppen- und Umfeldanalyse wichtig, um weiterführende Wirkungen erzielen zu können. Diese lassen sich anhand zweier zentraler Wirkungsstränge strukturieren.

Der erste Wirkungsstrang (rechts in der Wirkungslogik der Gehälterkomponente abgebildet) bezieht sich auf die syrischen Flüchtlingskinder als mittelbare Zielgruppe der beiden Lehrgehälterprojekte und umfasst auch systemische beziehungsweise kommunale Wirkungen.

In diesem Wirkungsstrang sollen auf Ebene der Aktivitäten durch die Kombination von Gehälterzahlungen an Lehrpersonal, Qualifizierungsmaßnahmen für dieses Lehrpersonal, Trainings und Beratung für nationale und lokale Institutionen und einen institutionellen Politikdialog das Bildungsangebot für syrische Flüchtlingskinder erhöht (Output) und in der Folge der Zugang zum formalen Bildungssystem für syrische Flüchtlingskinder erleichtert werden (niederschwelliges Outcome). Der verbesserte Zugang zum formalen Bildungssystem wird dabei als notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Erhöhung des Bildungsstands der syrischen Flüchtlingskinder sowie als dezidierte Kollektivwirkung (Outcome) auf Ebene der mittelbaren Zielgruppe betrachtet.

Die Erhöhung des Bildungsstands ist auch abhängig von der Art und Weise der Bildungsversorgung (Outcome) und somit ihrer Qualität. Erklärtes Ziel beider Projekte – und auch der übergeordneten Multigeber-Programme, in die sie eingebettet sind (siehe Abschnitt 6.2) – ist es, den syrischen Flüchtlingskindern in der

Türkei und Jordanien eine gute und inklusive Bildung in geschützter Umgebung zu bieten. Wie in der Wirkungslogik abgebildet, dienen einige der genannten Projektaktivitäten wie die Qualifizierung des finanzierten Lehrpersonals der Erreichung dieses Ziels.¹⁵

Im Rahmen der Evaluierung wurden gemeinsam mit den Implementierungspartnern vor Ort (UNICEF Türkei und Bildungsministerium in Jordanien) Indikatoren zur Erfassung der Bildungsqualität entwickelt. Bei der späteren Messung der Bildungsqualität wurde eine Reihe kausaler Zusammenhänge zwischen den beiden Wirkungssträngen der Wirkungslogik der Gehälterkomponente offengelegt, die in Abbildung 2 noch nicht expliziert sind (und zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht bekannt waren). Ein Beispiel hierfür ist der negative Einfluss der Überlastung projektfinanzierter Lehrkräfte infolge von Zusatzjobs auf die Bildungsqualität (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 6.2).

Über die Erhöhung des Bildungsstands der syrischen Kinder – so eine weitere Annahme innerhalb des Wirkungsstrangs – „bleiben die Zukunftschancen für die Kinder gewahrt“ (höher aggregiertes Outcome) und in der Folge werden deren „(Lebens-)Perspektiven verbessert“ (Impact). Mit Blick auf die systemischen und kommunalen Wirkungen wird im Rahmen dieses Wirkungsstrangs zudem angenommen, dass durch die zusätzlich geschaffenen Lehrer*innenstellen (sowie flankierende Maßnahmen wie Schulbau und -instandhaltung) ein Beitrag zur Entlastung der nationalen Bildungssysteme – „Stress im Bildungssystem ist gelindert“ (höher aggregiertes Outcome) – geleistet wird. Es wird ferner angenommen, dass diese Stresslinderung im Bildungssystem über die „Stresslinderung in den aufnehmenden Gemeinden“ ebenso zur „Linderung sozialer Spannungen und zur Stärkung der sozialen Kohäsion“ (als höher aggregiertes Outcome) beiträgt. Das geschieht unter anderem dadurch, dass die Stresslinderung die Zukunftschancen der syrischen Kinder verbessert und so gleichsam zu einer „Vermeidung negativer *Coping*-Strategien“ (z.B. in Form von Kriminalität und Radikalisierung) beiträgt.

Der zweite Wirkungsstrang der Wirkungslogik der Gehälterkomponente (in Abbildung 2 links dargestellt) bezieht sich auf die projektfinanzierten Lehr- und Verwaltungsfachkräfte als direkte Zielgruppe der beiden FZ-Projekte.

Bei der ursprünglichen Formulierung der Wirkungslogik wurde hierbei zunächst angenommen, dass sich die Lehrkräfte – anders als die *Cash Worker* in den arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen der BO Nahost – weder in einer prekären Lage befinden noch den Sinn ihrer Beschäftigung in Frage stellen. Dies wurde auf ihre vergleichsweise lange Beschäftigungsdauer und den Umstand zurückgeführt, dass sie in ihrem ursprünglichen Lehrberuf weiterarbeiten.

Entsprechend wurden die beiden zentralen Wirkungsfelder der CfW+ -Komponente („Die prekäre Lage der Bedürftigen ist gelindert“ und „Perzeptuell sinnvolle Beschäftigung“) zunächst nicht explizit in der Wirkungslogik zu Gehältern abgebildet. Jedoch zeigte sich bereits im Rahmen der Pilotstudie der Evaluierung, dass sich die projektfinanzierten Lehrkräfte sehr wohl in einer potenziell ebenso prekären Lage wie die *Cash Worker* befinden.

Darauf basierend wurde dieser Wirkungsstrang analog zur Wirkungslogik der CfW+ -Komponente einbezogen und entsprechend empirisch überprüft. In diesem revidierten theoretischen Zugriff wurde das Outcome „Lebensunterhalt kann bestritten werden“ als eine (monetäre) Dimension der Linderung der prekären Lage konzipiert und neben deren psychosozialen und sozialen Dimensionen empirisch erfasst. In dieser neuen Diktion

¹⁵ Bei der ursprünglichen mit den Stakeholdern gemeinsam vorgenommenen Formulierung der Wirkungslogik der Gehälterkomponente wurde der Qualität der Bildungsversorgung zunächst nicht die gleiche Bedeutung beigemessen wie der Verbesserung des Zugangs zum Bildungssystem. Ursächlich hierfür war nicht zuletzt der politisch gewollt stärkere Fokus auf die Lieferung hoher Outputzahlen (Anzahl zusätzlich beschulter Kinder). Entsprechend ist der Qualitätsaspekt auch nicht explizit in dem Outcome-Kasten „Beitrag zur Sicherung der Bildungsversorgung ist geleistet“ aufgeführt. In den Folgephasen der Projekte gewann dieser Aspekt jedoch zunehmend an Bedeutung, was sich auch in den jüngeren Projektdokumenten widerspiegelt. Im Rahmen der formativen Ausrichtung der Evaluierung fand hierzu ein reflektierender Austausch mit den Projektverantwortlichen beziehungsweise mit deren Implementierungspartner statt.

des Wirkungsstrangs wird angenommen, dass die (temporäre) Beschäftigung der Lehrkräfte zur Linderung ihrer prekären Lage beiträgt (höher aggregiertes Outcome).

Dem liegen wiederum folgende Annahmen zugrunde: (1) Die Lehrkräfte können ihren Lebensunterhalt aufgrund ihres Gehalts bestreiten und somit ihre Grundbedürfnisse decken und ihre prekäre monetäre Lage lindern. (2) Weil die Lehrkräfte ihre professionellen Fähigkeiten verbessern und professionelle Netzwerke aufbauen (jeweils niederschwellige Outcomes), erhöht sich ihre Chance auf weiterführende Beschäftigungen (Outcome).

3. METHODISCHES VORGEHEN

3.1 Evaluierungsansatz

Die Evaluierung der Wirksamkeit der BO Nahost geht theoriebasiert vor. Sie orientiert sich daran, dass die genaue Wirkungsweise des Maßnahmenbündels der BO Nahost noch weitgehend unbekannt ist und daher sowohl der theoretischen als auch der empirischen Fundierung bedarf (vgl. Pawson und Tilley, 1997 und Westhorp, 2014). Bei den Maßnahmen der BO Nahost handelt es sich um mehrheitlich neue Formen des entwicklungspolitischen Engagements des BMZ, zu denen bis zum Evaluierungsbeginn nur erste Wirkungsbefunde auf Output-Ebene (etwa in Form der Anzahl geschaffener Beschäftigungen) vorlagen. Es existierte somit weder eine genauere Vorstellung über die intendierten Wirkungen jenseits der Schaffung von Jobs noch ein theoretisch und/oder empirisch fundiertes Wissen darüber, ob und auf welche Weise mögliche Wirkungen (wie die Linderung sozialer Spannungen und der prekären Lage von Bedürftigen) erreicht werden.¹⁶ Deshalb wurde im Rahmen dieser Evaluierung geprüft, wie, warum und in welchem Kontext die BO Nahost wirkt oder nicht wirkt (siehe vor allem Kapitel 6 und Schmitt, 2018: 9). Die Reflexion der Wirkungen vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der BO Nahost stellt die formative Komponente der Evaluierung dar. Diese soll die summativen Befunde in eine für die weitere Steuerung der BO Nahost relevante Perspektive für die Programmverantwortlichen stellen.

Die Evaluierung geht von einem Kausalitätsverständnis aus, dass soziale Veränderungen durch materielle Faktoren (wie die entwicklungspolitischen Interventionen selbst und politische Kontextfaktoren) beeinflusst werden und diese zusätzlich immer über personale Mechanismen (unter anderem Vertrauen, persönliche Überzeugungen und Präferenzen) und soziale Mechanismen (wie soziale Kontrolle und kollektive Wertvorstellungen) vermittelt wirken.¹⁷ Diesem Verständnis folgend ist beispielsweise die Einschätzung, ob die BO Nahost sinnvolle Beschäftigungen generiert, daran zu bemessen, wie die Programmteilnehmenden ihre Beschäftigung subjektiv wahrnehmen. Diese Deutung wird wiederum durch bestimmte soziale (etwa kulturelle und religiöse) Normen und Konstrukte beeinflusst.

Die Wirkung einer Intervention wird im Rahmen der Evaluierung auf das Zusammenspiel der Intervention selbst, der personalen und sozialen Mechanismen und des Kontexts zurückgeführt. Der Kontext beeinflusst maßgeblich, ob und welche Mechanismen wirkmächtig werden. Dies wird auch als *Context-Mechanism-Outcome Configuration* (Westhorp, 2014: 6; vgl. auch Wong et al., 2013) bezeichnet. Die Handlungen der Akteure ergeben sich demnach aus ihren subjektiven Wahrnehmungen, die wiederum durch die äußeren sozialen und rechtlichen Handlungsbedingungen wie etwa den gegebenen Restriktionen, institutionellen Regeln, Werten, Normen und sozialen Erwartungen beeinflusst werden (Kroneberg, 2010: 13; Mayerl, 2008: 171).

Folglich ist eine Erklärung empirischer Phänomene erst dann möglich, wenn die für ihr Auftreten verantwortlichen Mechanismen aufgedeckt werden können. Solche Mechanismen lassen sich im Sinne Webers (Weber, 1984: 24f.) nur dann identifizieren und erklären, wenn man sich in die Lage der Akteure versetzt, die diese Phänomene hervorbringen (Hollis und Smith, 1991: 68ff.; Kocks, 2019: 83ff.), oder Erhebungsmethoden einsetzt, durch die man diesem Anspruch so nah wie möglich kommt.¹⁸ Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung wurde dieser Ansatz des Sinnverstehens für ausgesuchte Wirkungsbereiche angewendet. Da dies mit einem hohen Ressourcenaufwand verbunden ist, wurden andere (nicht als zentral angenommene) Wirkungszusammenhänge dagegen vor allem plausibilisiert.

Für die Evaluierung wurde eine Kombination verschiedener Erhebungsmethoden und Datenquellen genutzt, die geeignet ist, die Schwächen einzelner Methoden und Daten durch die Stärken anderer auszugleichen.

¹⁶ Zugleich gibt es aber eine Reihe wissenschaftlicher Studien zur Wirkung von *conditional* und *unconditional Cash Transfers*, die im Rahmen der (Re-)Konstruktion der Wirkungslogik gesichtet wurde und diese informiert hat, siehe unter anderem (Baird et al., 2011; Haushofer und Shapiro, 2013).

¹⁷ Wissenschaftstheoretisch betrachtet nehmen wir damit die Position eines konstruktivistisch informierten Positivismus ein (vgl. hierzu auch Westhorp, 2014: 4). Materielle Merkmale der sozialen Handlungssituation werden zwar nicht negiert, wirken aber stets nur vermittelt über die Deutungskonstruktionen der Akteure auf ihr Handeln (Kocks, 2019: 73ff.; Ulbert, 2005: 13ff.; vgl. auch Adler, 1997; Ruggie, 1998).

¹⁸ Verstehen und kausales Erklären sind somit keine gegensätzlichen, sondern sich ergänzende Strategien der Erkenntnisgewinnung: Ohne Sinnverstehen sind keine Erklärungen möglich (vgl. auch Kroneberg, 2010: 26f.).

Dies kann sowohl durch qualitativ-quantitative *Mixed-Method-Designs* (zum Beispiel Teddlie und Tashakkori, 2006) als auch durch verschiedene Formen der Triangulation, also durch das Einfangen unterschiedlicher Perspektiven auf den Evaluierungsgegenstand (Flick, 2008; Kelle, 2007), ermöglicht werden. Beides erhöht die Validität der Ergebnisse.

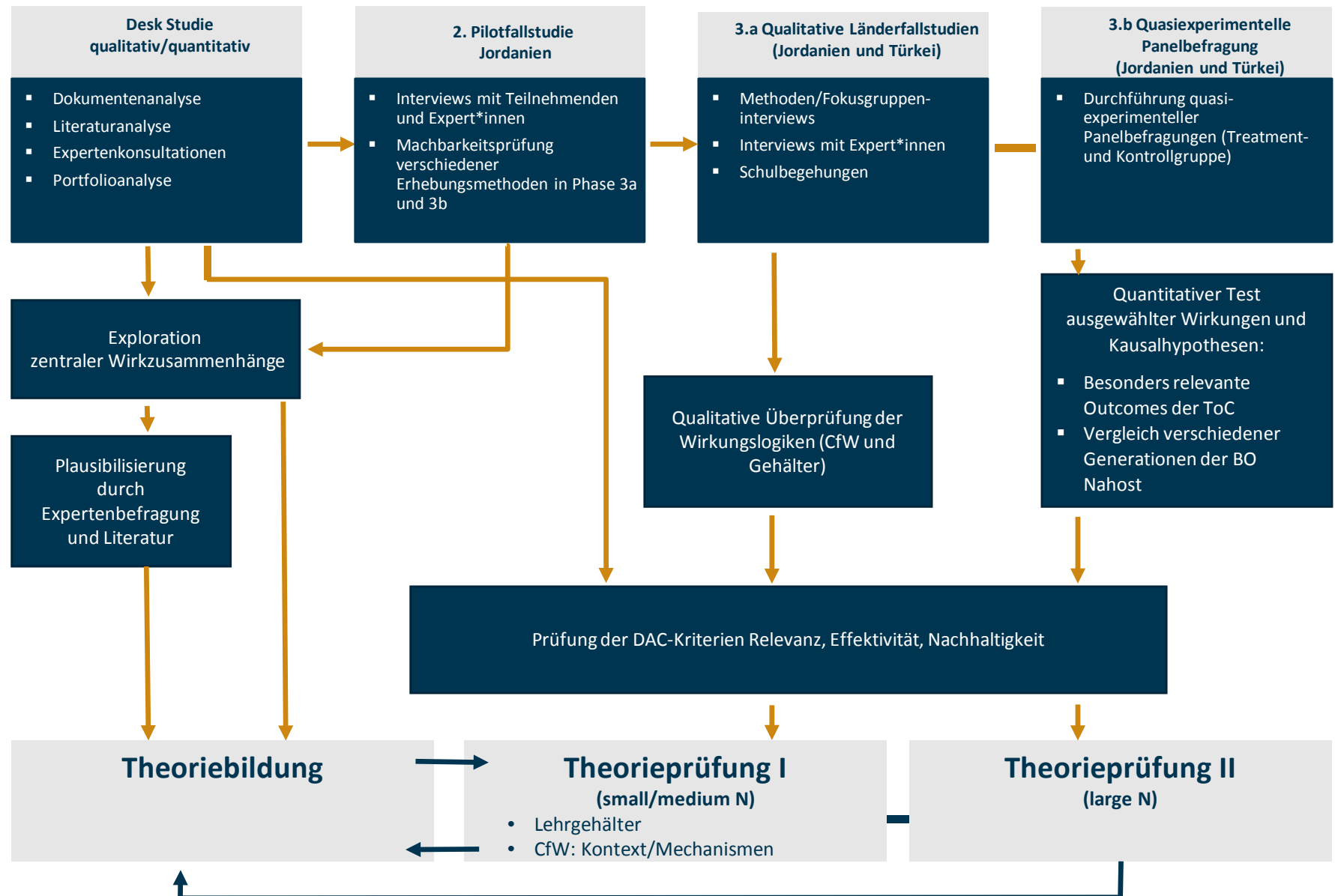
Die Wirkungsanalyse konzentrierte sich auf Projekte der BO Nahost, die einen Rückblick auf mittel- und kurzfristige Wirkungen erlauben. Dies beinhaltete zunächst vor allem seit mehreren Jahren laufende Projekte (etwa CfW mit einem Beginn ab spätestens Mai 2017), nachgeordnet aber auch verzögert angelaufene oder jüngere Projekte (etwa CfW+). Noch neuere Projekte, die erst ab 2019 angelaufen sind, wurden nicht wirkungsanalytisch untersucht, aber in ihren Implikationen für die konzeptionelle Weiterentwicklung der BO Nahost in die Analyse aufgenommen (siehe Kapitel 2 Onlineanhang).

3.2 Methodisches Design

Die Evaluierung basiert auf einem triangulativen Methodendesign, das darauf ausgerichtet ist zu prüfen, wie, warum und in welchem Kontext verschiedene Maßnahmen der BO Nahost wirken oder nicht wirken. Dafür wurde das Design als Phasenmodell angelegt (siehe Abbildung 3). Auf Basis der Triangulation unterschiedlicher Daten und Methoden diente das Design sowohl der Theorieentwicklung als auch der Theorieprüfung. Dies gilt sowohl für die einzelnen Phasen als auch sequenziell über verschiedene Phasen der Informationsgewinnung hinweg. So kamen beispielsweise im Rahmen der ersten Feldphase zunächst (verstehend ausgerichtet) qualitative Methoden zum Einsatz. Sie dienten der Identifikation potenziell wirkmächtiger Kontextvariablen und Mechanismen und fanden als solche Eingang in die weitere Theorieformulierung. Durch flankierende oder sequenziell nachgeschaltete Methoden der Datenerhebung wurden diese dann auf ihren Einfluss auf die (ebenfalls zu erhebenden) Outcome-Variablen hin untersucht.

Mit Blick auf diese theorieprüfende Komponente zielte das Design darauf ab, einerseits empirische Erkenntnisse über die intendierten und nicht intendierten Wirkungen der BO Nahost zu generieren und andererseits zugrundeliegende Wirkmechanismen und -prozesse verstehend nachzuvollziehen. Erst die Kombination aus beidem ermöglichte es, empirisch fundiert zu erklären, ob, wie und warum durchgeführte Maßnahmen der BO Nahost wirken oder nicht wirken, und damit eine evaluative Basis für die künftige Steuerung und Umsetzung der BO Nahost bereitzustellen. Dabei konzentrierte sich die Evaluierung nach Konsultation mit der Referenzgruppe auf ausgewählte Wirkungsfelder (siehe Kapitel 2).

Abbildung 3 Triangulatives Methodendesign der Evaluierung



Quelle: eigene Darstellung.

Das Methodendesign umfasst drei Phasen der Datenerhebung und -auswertung: Der Desk-Phase (1) folgte die Pilotfallstudie, die eine erste Überprüfung der Wirkungslogiken ermöglichte und gleichsam die Möglichkeit der Anwendung quantitativer Erhebungsmethoden eruierte (2). Die dritte Phase setzte sich aus qualitativen Länderfallstudien (3a) und zwei Panelbefragungen (3b) zusammen (siehe Abbildung 3). Im Sinne des theoriebasierten Vorgehens dieser Evaluierung beinhalteten alle Phasen in unterschiedlichem Ausmaß sowohl theoriebildende als auch theorieüberprüfende Komponenten.

Während die Methoden- und Datentriangulation zur Erhöhung der internen Validität beitrug (vgl. Wilczek, 2018: 142), wurde mittels einer Variation in der Anzahl der Maßnahmen und der Befragungseinheiten über die beiden Erhebungsphasen hinweg eine Erhöhung der externen Validität angestrebt. So ließ sich im Rahmen der qualitativen Fallstudien nicht von den Befragten auf alle Adressaten der jeweiligen Maßnahmen schließen. Da aber eine größere Anzahl an Maßnahmen untersucht wurde, lassen sich über den Einsatz der qualitativen Methoden wiederkehrende Muster zum Beispiel bezüglich des Einflusses bestimmter Kausalmechanismen erkennen, die als repräsentativ für die gesamte BO Nahost oder bestimmte Komponenten gelten können. Hingegen ließ sich im Rahmen der Panelbefragung nicht von der geringen Anzahl untersuchter Maßnahmen auf die gesamte BO Nahost schließen, dafür aber von der Stichprobe auf die jeweilige Grundgesamtheit innerhalb der untersuchten Maßnahmen. Insofern ergänzten sich die qualitativen und quantitativen Fallstudien im Rahmen des hier gewählten Designs, um möglichst generalisierbare Befunde zu generieren.

3.3 Fallauswahl

Ein zentrales Ziel der Evaluierung war es, ein umfassendes Bild über die bisherigen Wirkungen der BO Nahost zu erlangen. Angesichts des hierfür notwendigen Einsatzes von unter anderem rigorosen Methoden der Wirkungsmessung sowie der Vielzahl der Projekte der BO Nahost war jedoch keine Totalerhebung der 24 Projekte zu Beginn der Evaluierung (siehe Kapitel 2 Onlineanhang) möglich. So wurden zunächst einzelne Maßnahmen oder Projekte ausgewählt, anhand derer sich die BO Nahost möglichst repräsentativ evaluieren ließ. Dafür wurde ein Sample gebildet, das einen hohen Grad der Abdeckung aufweist (verschiedene Länder, Sektoren und Typen von CfW-Maßnahmen), bemessen am finanziellen Volumen besonders relevante Fälle beinhaltet und sowohl Maßnahmen der TZ als auch der FZ umfasst. Dabei wurden zunächst nur Projekte mit ausreichender Laufzeit berücksichtigt, also Maßnahmen, die bereits so lange implementiert wurden, dass erstes Erfahrungswissen vorhanden und eine Wirkungserfassung möglich war. Deshalb wurde der späteste Beginn der Vorhaben auf Mai 2017 gesetzt. Als Resultat dieser Vorgehensweise bildeten 16 der 24 Maßnahmen das erste Sample der Desk-Studie.

Auf Basis dieses Samples wurde eine Pilotfallstudie in Jordanien im April/Mai 2018 durchgeführt¹⁹, die drei Zwecke erfüllen sollte:

1. Prinzipielle Überprüfung der Angemessenheit der Wirkungszusammenhänge aus den Wirkungslogiken zu CfW und Gehältern für Lehrkräfte,
2. Eruierung der Möglichkeiten (quasi-)experimenteller Untersuchungen und
3. falls 2 positiv beantwortet wird, Erarbeitung angemessener Fragen für potenzielle Befragungen mit vielen Teilnehmenden.

Die Pilotfallstudie ergab, dass in Jordanien und in der Türkei ein umfassender Methodeneinsatz inklusive quasi-experimenteller Befragungen möglich ist (im Gegensatz zum Irak und Libanon). Mithin wurde gemeinsam mit der Referenzgruppe die Entscheidung getroffen, die Wirkungsanalyse auf Jordanien und die Türkei einzugrenzen und damit das Sample zu modifizieren. Trotzdem blieb eine hohe Abdeckung der gesamten BO Nahost gewährleistet, weil sowohl der Fokus auf CfW der ersten Generation erhalten blieb als auch neuere Projekte mit zusätzlichen Elementen (CfW+) berücksichtigt werden konnten. Die Einbeziehung dieser neueren Projekte diente dazu, auch kurzfristige Wirkungen einzufangen und die Weiterentwicklung der BO-

¹⁹ Jordanien bietet sowohl eine kritische Masse für die Evaluierung geeigneter Vorhaben als auch die stabilste Sicherheitslage.

Nahost-Maßnahmen evaluativ zu begleiten. Darüber hinaus handelte es sich um die beiden Länder mit dem größten Portfolio der BO Nahost zu Beginn der Evaluierung (siehe Kapitel 2 Onlineanhang) und um die Länder, wo die als sehr relevant eingeschätzten Gehälterzahlungen für Lehrkräfte zur Beschulung von syrischen Kindern erfolgen.

Der Länderfokus ergab sich neben den günstigen Voraussetzungen für rigorose Wirkungsanalysen auch aus pragmatischen Gründen: Syrien schied aufgrund der anhaltend schlechten Sicherheitslage aus. Im Libanon waren zu Beginn der Evaluierung die Regierungsverhandlungen für die bilaterale Zusammenarbeit festgefahren. Dementsprechend liefen geplante Projekte noch nicht oder nur schleppend an. Zudem gab es im späteren Verlauf ebenfalls Sicherheitsrestriktionen. Im Nordirak war das Portfolio anfangs zu eingeschränkt, um eine eigene Fallstudie zulasten detaillierter Untersuchungen in Jordanien und der Türkei zu rechtfertigen.

Folglich wurden die Fälle für qualitative und/oder quasiexperimentelle Erhebungen auf 14 TZ- und FZ-Projekte in Jordanien und der Türkei eingegrenzt.²⁰ Innerhalb dieser 14 Projekte befinden sich sowohl bereits länger laufende als auch relativ neue Vorhaben. Dabei wurden alle acht wirkungsanalytisch relevanten Projekte in diesen beiden Ländern einbezogen (siehe Kapitel 2 Onlineanhang).²¹ Die Untersuchung umfasste die beiden zentralen Bereiche, in denen die BO Nahost zu Beginn der Evaluierung im Jahr 2018 tätig war: arbeitsintensive Beschäftigung und Bildung. Zu den Maßnahmen zu arbeitsintensiver Beschäftigung gehören klassisches CfW mit wenigen zusätzlichen Aus- und Weiterbildungskomponenten (Abfallsektor in Jordanien sowie Abfallentsorgung/Renaturierung und Teile von Produktion/Vermarktung von Handwerk in der Türkei) und CfW+ mit unterschiedlich stark ausgeprägten Zusatzelementen (Wasserdämme, grüne Infrastruktur in Jordanien sowie Teile von Produktion/Vermarktung von Handwerk in der Türkei). Flankierend hierzu wurden die beiden Lehrgehälter-Projekte als die vom Finanzvolumen her mit Abstand größten Projekte im Bildungsbe-
reich untersucht.²² Da die Projekte der BO Nahost im Gesundheitsbereich zum Zeitpunkt der Erhebung gerade erst anliefen, blieb dieser Bereich ausgeklammert.

Die qualitativen Länderfallstudien (Phase 3a) auf Grundlage des modifizierten Samples dienten der Theoriebildung durch explorative Erhebungsmethoden und der Theorieüberprüfung mittels qualitativer Wirkungsuntersuchungen unter anderem mit Blick auf die Gehälterzahlungen (siehe Abschnitt 6.2). Für die Auswahl der wirkungsanalytisch selektierten qualitativen Fallstudien waren die Sicherheitslage im Zielland, der Projekttyp sowie eine als ausreichend eingeschätzte Projektlauzeit von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus wurden neuere Projekte der BO Nahost nicht wirkungsanalytisch, sondern formativ untersucht. Es ging dabei also darum, inwiefern und gegebenenfalls aus welchem Grund sie eine Fortentwicklung des Programms darstellen. Zusätzlich wurde der Support to Refugees and Host Communities Cluster (SRHC) der GIZ in der Türkei mit relevanten angrenzenden Projekten – aber nicht wirkungsanalytisch – in die Erhebungen einbezogen.

Bei der (quasi-)experimentellen Untersuchung mussten hinsichtlich der Auswahlentscheidungen drei Ebenen unterschieden werden: die Auswahl der Projekte, die Auswahl der befragten Teilnehmenden und die Auswahl der befragten Nichtteilnehmenden.

²⁰ J1, J2, J3, J4, J5, J6, J7, J8, J9 sowie T1, T2, T4, T5, T7 aus der Projektübersicht in Kapitel 2 im Onlineanhang.

²¹ Eine geplante wirkungsanalytische Untersuchung des KfW/ILO-Projekts im jordanischen Straßenbau (J2) konnte wegen anhaltender Verzögerungen und fehlender Kooperationsbereitschaft der ILO nicht stattfinden.

²² Aus den Mitteln der BO Nahost werden in der Türkei und in Jordanien vier Projekte im Bildungssektor durchgeführt: Die beiden hier untersuchten Lehrgehälterprojekte (Türkei und Jordanien), UNICEF Volunteers und UNOPS (beide in Jordanien). Von diesen vier Projekten wurden die beiden Gehälterprojekte auf Basis der Fallauswahlkriterien „ausreichende Laufzeit“ (ausreichendes Erfahrungswissen) und „Relevanz“ (bemessen am finanziellen Volumen) für das Untersuchungssample ausgewählt. Mit einem Finanzvolumen von bis dato 250 Millionen Euro (Zusagen, Stand Dezember 2019) ist die Übernahme von Lehrgehältern die finanziell deutlich größte der durch die BO Nahost finanzierten Maßnahmen im Bildungssektor (siehe Abschnitt 6.2 und Abschnitt 5.1 im Onlineanhang) und weist eine für die Wirkungserfassung ausreichende Laufzeit auf.

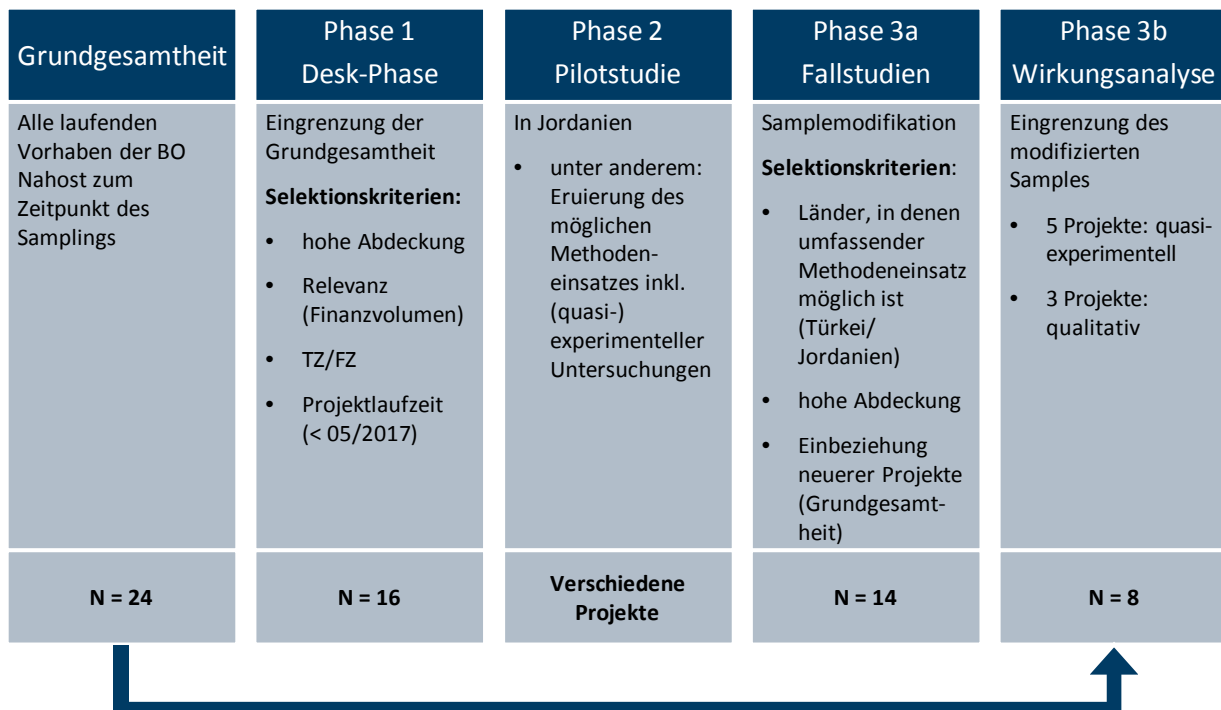
Für die Auswahl der Projekte boten sich folgende theoretische Kriterien an:

- Projekte mit intendierten Wirkungen, zu deren Erreichung in Phase 2a keine oder widersprüchliche empirische Evidenz gewonnen wurde,
- Projekte, zu denen aus Phase 2a erste empirische Befunde vorlagen, die dann auf Basis einer rigorosen Wirkungsmessung validiert werden sollten,
- Projekte, die verschiedene Komponenten wie CfW, Qualifizierungsmaßnahmen und Privatwirtschaftsförderung integrieren und die hinsichtlich ihres Wirkungsbeitrags verglichen werden sollten (entweder innerhalb einer Maßnahme mit verschiedenen Komponenten oder durch einen Vergleich von mindestens zwei Maßnahmen mit unterschiedlichen Komponenten; CfW und CfW+ und länderübergreifend) und
- eine möglichst hohe Anzahl an Teilnehmenden mit möglichst großer Variation hinsichtlich zentraler Charakteristika für die Subgruppenanalyse wie Geschlecht oder Nationalität.

Bei der Auswahl der Befragten für die Teilnahme an den Panelbefragungen gaben jedoch vor allem pragmatische Aspekte den Ausschlag: Da zum Zeitpunkt der Erhebung nur eine begrenzte Anzahl Teilnehmender zur Verfügung stand, fand in Jordanien eine Vollerhebung und in der Türkei eine Vollerhebung in den drei von der Anzahl der Beschäftigten her zentralen Interventionsgebieten statt. Ausgeklammert blieben lediglich diejenigen, die in Jordanien gerade erst mit CfW begonnen hatten (unter 14 Tagen). Die Kontrollgruppe setzte sich in Jordanien aus Personen auf Wartelisten zusammen, die in der Regel nach der Befragung in die Projekte aufgenommen wurden. In der Türkei fehlten solche Wartelisten und die Nichtteilnehmenden wurden nach vorrangig sozio-ökonomischen Kriterien und möglichst ähnlichen Wohnorten ausgewählt, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Abbildung 4 stellt den mehrstufigen Prozess der Fallauswahl grafisch dar. Dabei wird deutlich, dass sich die Anzahl der ausgewählten Fälle schrittweise – dem jeweiligen Erkenntnisinteresse der Untersuchungsphasen entsprechend (siehe Abbildung 2) – reduziert.

Abbildung 4 Fallauswahl



Quelle: eigene Darstellung.

3.4 Untersuchungsphasen und -methoden

3.4.1 Desk-Phase

Die Desk-Phase diene folgenden Zwecken:

Es sollte erstens eine angemessene Wirkungslogik entwickelt werden, auf deren Grundlage zentrale Fragen, Wirkungshypothesen und perzipierte Hemmnisse sowie Erfolgsfaktoren für die BO Nahost identifiziert werden können. Die Weiterentwicklung der ursprünglichen, recht rudimentären Interventionslogik zu einer solchen Wirkungslogik (siehe Abschnitt 2.3) basierte auf dem triangulativen Einsatz von drei Methoden:

1. Inhaltsanalyse der Dokumente zu den laufenden Programmen der BO Nahost,
2. teilstandardisierte Interviews mit Programmverantwortlichen der GIZ und der KfW Entwicklungsbank sowie weiteren Expert*innen und
3. Sichtung und Analyse der internationalen wissenschaftlichen Literatur zur Wirkung und Wirkungsweise von Beschäftigungsmaßnahmen (insbesondere zu CfW).

Die Kombination dieser Analysen ermöglichte es, verschiedene Perspektiven und zum Teil bereits empirisch fundierte Annahmen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge der BO Nahost zusammenzuführen.

Zweitens sollte während der Desk-Phase eine erste Einschätzung der Relevanz der BO Nahost im Bereich der deutschen und internationalen Zusammenarbeit erfolgen. Wie in Abschnitt 1.4 zu den Evaluierungsfragen anhand der entsprechenden Subfragen deutlich wird, bezog sich die Prüfung dieses DAC-Kriteriums auf verschiedene Dimensionen von Relevanz, die zum Teil bereits in der Desk-Phase adressiert werden konnten.²³ Dies betrifft sowohl die finanzielle Dimension im Hinblick auf die Relevanz der BO Nahost im BMZ-Portfolio als auch die strategische Dimension bezüglich der Relevanz der BO Nahost mit Blick auf internationale Strategien zur Bearbeitung der Syrien-Krise. Hierzu wurde auf folgende Methoden zurückgegriffen:

1. quantitativ ausgerichtete Portfoliodiskussion zur Erfassung der finanziellen Dimension der Relevanz (siehe Kapitel 4 und 5),
2. vergleichende Inhaltsanalyse von Programmdokumenten der BO Nahost mit internationalen Strategien wie dem *Regional Refugee and Resilience Plan in Response to the Syria Crisis* (3RP) zur ersten Einschätzung der strategischen Dimension der Relevanz und
3. Nutzung der oben genannten teilstandardisierten Interviews mit Programmverantwortlichen, die Perceptionsfragen zur Relevanz beinhalteten, zur teilweisen Erfassung der Bedarfsdimension der Relevanz.

3.4.2 Qualitative Länderfallstudien

Die qualitativen Länderfallstudien der Evaluierung dienten sowohl der Theoriebildung als auch der empirischen Überprüfung der Wirkungslogik. Sie wurden entweder der quasiexperimentellen Panelbefragung (siehe Phase 3b) vorgeschaltet oder parallel dazu durchgeführt.

Konkret hatten die qualitativen Länderfallstudien folgende Ziele:

1. Exploration potenziell wirkmächtiger Mechanismen und Kontextfaktoren, die in der Wirkungslogik noch nicht berücksichtigt worden waren,
2. zielgruppengerechte Operationalisierung latenter Konstrukte wie die prekäre Lage und sinnvolle Beschäftigung, die als Wirkungen Teil der Wirkungslogiken sind,

²³ Die Erfassung der verschiedenen Relevanz-Dimensionen wurde in der Fallstudienphase (Phase 3a und b) der Evaluierung fortgeführt, sowohl hinsichtlich bereits teilweise adressierter Fragen als auch weiterer Fragen. Dies gilt insbesondere für die Bedarfsdimension, die in der Fallstudienphase durch eine direkte Befragung der Zielgruppen unter anderem im Rahmen von Fokusgruppeninterviews und mittels partizipativer Erhebungsmethoden vertiefend erfasst wurde. Dementsprechend wurde die in der ersten Erhebungsphase vorgenommene Methoden- und Datentriangulation zur Erfassung des Relevanzkriteriums phasenübergreifend fortgeführt. Gleiches gilt für die OECD-DAC-Kriterien Effektivität und Nachhaltigkeit, für deren Erfassung Methoden und Daten während der Phasen 3a und b und zwischen diesen Blöcken trianguliert wurden.

3. empirische Prüfung der Relevanz der BO Nahost (Hauptevaluierungsfrage 1) – insbesondere mit Blick auf ihre Bedarfsdimension (Relevanz der BO Nahost bemessen an den Zielgruppenbedarfen) und eine mögliche Verzahnungsdimension (Relevanz der BO Nahost bemessen am Beitrag zur Verzahnung von Humanitärer Hilfe und EZ), und
4. qualitative Prüfung der intendierten (und nicht intendierten) Wirkungen der BO Nahost.

Damit besitzen die qualitativen Fallstudien einen zentralen Stellenwert für die Beantwortung der Hauptevaluierungsfragen 2 bis 8 (vgl. Abschnitt 1.4) – und in der Folge für die Prüfung der OECD-DAC-Kriterien Effektivität und Nachhaltigkeit.

Zur Beantwortung dieser Fragen kamen verschiedene qualitative und teilweise partizipative Erhebungsmethoden zur Anwendung, vor allem auf Ebene der Zielgruppen (vulnerable Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden). Flankierend wurden semi-strukturierte Interviews mit Expert*innen der DO und ihrer Implementierungspartner sowie der staatlichen Institutionen auf lokaler und nationaler Ebene durchgeführt. Darüber hinaus wurden vor Ort erhältliche Dokumente und Daten (wie Monitoring-Daten, Evaluierungsberichte und Vulnerabilitäts-Assessments) ausgewertet.

Die Phase der qualitativen Länderfallstudien beinhaltete drei Feldaufenthalte in Jordanien in den Jahren 2018 und 2019 und zwei Feldaufenthalte in der Türkei im Jahr 2019. Dabei wurden die während der ersten Feldaufenthalte explorativ identifizierten Wirkzusammenhänge und -einflüsse systematisch im Rahmen teilstandardisierter Befragungen (siehe unten) erfasst. Dementsprechend nahm in der Phase 3a der Anteil der Theoriebildung zunehmend ab, während der Grad der Theorieüberprüfung zunahm.

Da die Erhebungen in einem konfliktiven Umfeld und mit zum Teil traumatisierten Personen stattfanden, achtete das Evaluierungsteam auf ein besonders konfliktsensitives Vorgehen, das sich am Do-no-Harm-Ansatz orientierte. Dies beinhaltete etwa Sensibilität für die Ängste und Unsicherheiten der befragten Personen und ein Verständnis für die individuellen oder kollektiven Verletzungen, die aus Gewalt- und/oder Fluchterfahrungen resultierten (FriEnt, 2005: 5). Das Vorgehen bezog auch die *Mental Health and Psychosocial Support*-Prinzipien (MHPSS) ein und wurde mit dem GIZ-Büro in Amman abgestimmt. DEval-Evaluierungen werden zudem unter Wahrung ethischer Standards durchgeführt, wie sie in den DEval Standards und Guidelines formuliert sind.²⁴ Darüber hinaus stimmte sich das Evaluierungsteam mit Save the Children im Hinblick auf einen angemessenen Umgang mit (traumatisierten) Kindern ab. Schließlich fanden unter anderem kultursensitive Sicherheitsbriefings durch den Sicherheitsdienstleister des DEval, International SOS, und die Sicherheitsmanagementberater*innen der zuständigen GIZ-Landesdirektionsbüros statt.

Kasten 4 Herausforderungen bei der Datenerhebung im Rahmen der Länderfallstudien

Das Evaluierungsteam konnte den Beitrag der beiden Lehrgehälterprojekte zur Erhöhung des Bildungsstands der syrischen Flüchtlingskinder (vgl. Wirkungslogik in Abschnitt 2.3) nicht erheben. Trotz wiederholter Anfragen über die KfW Entwicklungsbank und UNICEF Türkei stellten weder das jordanische noch das türkische Bildungsministerium die hierfür erforderlichen Daten in Form von Abschluss- und Abbruchraten der syrischen Kinder an jordanischen und türkischen Schulen bereit. Daher nutzte das Evaluierungsteam die Qualität der Bildungsversorgung als Proxyindikator für den Bildungsstand der Kinder. So konnten Rückschlüsse auf Veränderungen des Bildungsstands der syrischen Kinder lediglich aus Veränderungen der Bildungsversorgung in den beiden Projekten gezogen werden.

²⁴ Diese DEval-internen Standards und Guidelines orientieren sich wiederum an vorhandenen Standards und Orientierungslinien – insbesondere an den Standards der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) von 2016 und den Qualitätsstandards für Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit des OECD DAC von 2010.

Einzel- und Fokusgruppeninterviews

Im Rahmen der qualitativen Länderfallstudien wurden zahlreiche teilstandardisierte Einzel- und Fokusgruppeninterviews mit Programmverantwortlichen und -teilnehmenden sowie Implementierungspartner*innen auf nationaler und lokaler Ebene durchgeführt (insgesamt 59 Fokusgruppen- und 167 Einzelinterviews). Die Interviews dienten der qualitativen Prüfung der intendierten (und nicht intendierten) Wirkungen der BO Nahost anhand der ausgewählten Projekte.

Grundsätzlich ging es bei den Interviews um ein tieferes Verständnis relevanter Zusammenhänge und potenzieller Wirkmechanismen. Insbesondere die Fokusgruppendifkussionen dienten darüber hinaus einem Sinnverstehen dieser Zusammenhänge. Bei den Diskussionen konnten Sichtweisen und Einstellungen im gegebenen kulturellen und kollektiven Kontext sowie Meinungsbilder von Gruppen auch zu komplexen Sachverhalten erfasst werden. Die Fokusgruppenmethode setzt dabei auf gruppendifkynamische Prozesse, die Konflikte und Widersprüche offenlegen, den Austausch von Standpunkten evozieren und zur vertieften Darstellung von Einschätzungen und Zusammenhängen anregen, um wenig erforschte und kontextspezifische Sachverhalte von allen Seiten zu beleuchten (Mäder, 2013: 15f; Tausch und Menold, 2015:6).

Mit Blick auf die Evaluierung der arbeitsintensiven CfW-Projekte wurden die Fokusgruppeninterviews dabei relativ offen und diskursiv, also weniger standardisiert durchgeführt, um Meinungen und Ansichten der Betroffenen zu identifizieren sowie den Arbeitsalltag und die emotionalen Hintergründe von Flüchtlingen zu verstehen. Das Evaluierungsteam achtete dabei insbesondere wegen der Konfliktsensitivität auf eine hohe Homogenität der Gruppenzusammenstellungen (zum Beispiel getrennte Gruppendiskussionen von Syrer*innen und Jordanier*innen beziehungsweise Türk*innen, von Frauen und Männern sowie der *Cash Worker* und Vorarbeiter*innen). Dieses Prinzip wurde nur punktuell aufgehoben, wenn Vertraulichkeit sichergestellt und über die Fokusgruppe hinausgehende Konsequenzen weitgehend ausgeschlossen werden konnten. Dies war etwa bei jordanischen und syrischen Frauen der Fall, die einer gemeinsamen Fokusgruppe zu Gender und Vulnerabilität angehörten.

Im Bildungsbereich unterschied sich das Vorgehen mit Blick auf den (höheren) Standardisierungsgrad und die gemischtere, also geschlechterübergreifende Gruppenkomposition. Während die Fokusgruppendifkussionen im Bereich arbeitsintensiver Beschäftigung einen eher ergänzenden Charakter im Rahmen der Gesamterhebung hatten, waren sie für den Bereich der Gehälterzahlungen konstitutiv, um Regelmäßigkeiten festzustellen und vor allem summative Befunde herauszuarbeiten.

Stellvertretend für die Maßnahmen der BO Nahost im Bildungsbereich wurden im Rahmen der qualitativen Länderfallstudien die beiden Lehrgehälterprojekte (Finanzierung von Lehrgehältern für die Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder in der Türkei und in Jordanien) auf Basis von Einzel- und Fokusgruppeninterviews auf ihre Wirkungen hin untersucht. Dafür wurden Einzel- und Fokusgruppeninterviews mit Schulleiter*innen, Lehrkräften, syrischen Eltern und UNICEF Volunteers²⁵ in 15 Schulen durchgeführt.²⁶ Die Schulen wurden kriterienbasiert ausgewählt. Alle Schulen liegen in Provinzen mit einem hohen Anteil syrischer Flüchtlinge und entsprechend vieler syrischer Schüler*innen, unterscheiden sich aber bezüglich ihrer Lage (Grenznähe, Urbanitätsgrad) sowie der Bildungsqualität und sozialen Kohäsion (siehe hierzu die ausführliche Beschreibung der Fallauswahl in Abschnitt 5.2 Onlineanhang).²⁷ Diese Art der Fallauswahl zielte darauf ab, ein möglichst breites Bild über die verschiedenen Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die Bildungsversorgung der syrischen Kinder zu erhalten.

Im Bildungsbereich kam eine stark strukturierte Variante der Fokusgruppendifkussionen zur Anwendung (vgl. Mäder, 2013: 17), die neben den Einzelinterviews dazu diente, die Perzeption der oben genannten Akteure

²⁵ UNICEF Volunteers sind Syrer*innen (in der Regel ehemalige Lehrkräfte), die (finanziert aus den Mitteln der BO Nahost) von UNICEF an jordanische Schulen entsendet werden, um dort soziale Betreuungsfunktionen für syrische Kinder und deren Eltern zu übernehmen.

²⁶ Sowohl eine quantitative Befragung als auch eine noch größere Anzahl an Schulbesuchen wurden von den Aufnahmestaaten nicht zugelassen.

²⁷ Zehn der Schulen befinden sich in den vier türkischen Provinzen Gaziantep, Kilis, Ankara und Istanbul. Fünf der Schulen sind in den drei jordanischen Distrikten Amman, Zarqa und Mafraq gelegen (vgl. die Anhänge 5.3 und 5.4).

bezüglich der Qualität der Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder und bezüglich der Beschäftigungssituation der projektfinanzierten Lehrkräfte zu erfassen. Dabei kamen ein relativ stark standardisierter Fragebogen und eine im Verhältnis zum Bereich arbeitsintensiver Beschäftigung stärker intervenierende Moderation zur Anwendung. Zugleich wurde darauf geachtet, genügend Raum für Interaktionen (Diskussionen und Meinungsaustausch) zwischen den Teilnehmenden zuzulassen, wenn sich relevante Meinungsaustausche ergaben.

In den 15 ausgewählten Schulen in der Türkei und in Jordanien wurden 24 teilstandardisierte Fokusgruppeninterviews sowie 17 teilstandardisierte Einzelinterviews durchgeführt.²⁸ Von den 24 Fokusgruppeninterviews fanden 16 mit projektfinanzierten jordanischen und syrischen Lehrkräften statt, 3 mit syrischen Eltern in der Türkei und 5 mit UNICEF Volunteers in Jordanien (siehe Abschnitt 5.6 Onlineanhang). Die 17 teilstandardisierten Einzelinterviews wurden mit den jeweiligen Schulleiter*innen und -koordinator*innen geführt. Flankierend hierzu wurden in beiden Ländern Interviews mit 33 Vertreter*innen der Bildungsministerien, der KfW Entwicklungsbank und von UNICEF geführt (siehe Abschnitt 5.5 Onlineanhang). Insgesamt wurden im Rahmen der Evaluierung der beiden Lehrgehälterprojekte 184 Personen befragt (siehe Anhänge 5.5 und 5.6 Onlineanhang).

Angeichts der Vielzahl an Interviews, der kriterienbasierten Auswahl der untersuchten Schulen und der sich wiederholenden Muster in den Antworten ließ sich ableiten, dass sich profunde Wirkungsbefunde aus den Interviews ergeben. Die in Abschnitt 6.2 dargestellten Wirkungsbefunde basieren auf einer Inhaltsanalyse der Protokolle der Einzel- und Fokusgruppeninterviews. In einem ersten Schritt wurden dafür alle Aussagen aus den einzelnen (Fokusgruppen-)Interviews als Einzelbefunde in einer Tabelle den Evaluierungsfragen oder ihnen zugeordneten Codes (zum Beispiel Indikatoren zur Erfassung der Bildungsqualität) zugewiesen. In einem zweiten Schritt wurden pro Evaluierungsfrage oder Code alle Einzelbefunde auf die Häufigkeit bestimmter Aussagen hin ausgezählt, um daraus interviewübergreifende Gesamtbefunde abzuleiten. Diese Gesamtbefunde sind zusammenfassend in Abschnitt 6.2 dargestellt. Der Bezugspunkt für die Auszählung der Häufigkeiten war dabei in der Regel die Fokusgruppe, nicht die einzelnen Teilnehmenden. Dabei wurden folgende Sprachkonventionen verwendet:

1. „einige“ Fokusgruppeninterviews: >1 Fokusgruppeninterview und ≤ 50 Prozent der Fokusgruppeninterviews,
2. die „meisten“ oder die „Mehrheit“ der Fokusgruppeninterviews: >50 Prozent und <100 Prozent der Fokusgruppeninterviews, und
3. „alle“ Fokusgruppeninterviews: 100 Prozent der Fokusgruppeninterviews.

Diese Zuordnungen wurden vorgenommen, wenn plausibel davon ausgegangen werden konnte, dass die geäußerten Meinungen keine Minderheitsmeinung innerhalb der Fokusgruppe selbst darstellten und kein offenkundiger Dissens herrschte. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt waren, wurde ausnahmsweise das Individuum als Bezugspunkt gewählt (Formulierungen wie „einige Lehrkräfte“).

Partizipative Methoden

Dem Einsatz partizipativer Methoden auf Zielgruppenebene kam in den qualitativen Länderfallstudien ein besonderes Gewicht zu. Dies war der Fall, weil sich ein Gros der Evaluierungsfragen – wie die Fragen nach den Zielgruppenbedarfen, nach der Erreichung bestimmter Ziele der BO Nahost (z.B. Linderung der prekären Lage und sozialer Spannungen, Beitrag zu sinnvoller Beschäftigung) oder nach den zugrundeliegenden Mechanismen – nicht allein auf Basis objektiv-verstehender sozialwissenschaftlicher Methoden aus einer Außenperspektive beantworten ließen. Nur mit partizipativen und interkulturell sensitiven Methoden konnte geklärt werden, was genau die zu deckenden Zielgruppenbedarfe sind und was Konstrukte wie eine prekäre Lage, soziale Spannungen oder eine sinnvolle Beschäftigung aus Sicht der Zielgruppen bedeuten. In der Folge konnten dann auch für einzelne Sub-Gruppen der Begünstigten wie Flüchtlinge innerhalb und außerhalb von

²⁸ Eines dieser Fokusgruppeninterviews mit UNICEF Volunteers wurde im UNICEF-Hauptquartier in Jordanien, Amman, durchgeführt.

Camps, Frauen/Männer sowie besonders Vulnerable) soziale Kontexte verstehend nachvollzogen werden, um in einem nächsten Schritt die Evaluierungsfragen angemessen zu operationalisieren und zu beantworten.

Die Erhebungsmethoden zum besseren Verständnis der Zielgruppen-Perzeptionen wurden teilweise dem Werkzeugkasten des *Participatory Rural Appraisal* (PRA) entnommen – hier verstanden als Sammelbegriff für Methoden und Werkzeuge der partizipativen Zielgruppeneinbindung (vgl. unter anderem (FAO, 2006; Schönhuth, 2002). Folgende PRA-Methoden kamen in dieser Evaluierung zum Einsatz:

1. *Transect Walks*, bei denen vulnerable Personen (zum Beispiel syrische Flüchtlinge in einer aufnehmenden Gemeinde oder in Flüchtlingslagern) in Kleingruppen oder individuell in ihrem alltäglichen Umfeld begleitet wurden. Dies diente dazu, nachzuvollziehen, welche Bedürfnisse zentral sind (etwa in Form von Lebensmittelkäufen und sozialen Kontakten), wo zentrale Herausforderungen liegen (unter anderem die Meidung bestimmter Gebiete oder Personengruppen aufgrund sozialer Spannungen) und welche Macht- und Entscheidungskonstellationen vor Ort von ihnen perzipiert werden. *Transect Walks* boten sich insbesondere zur Prüfung der Bedarfsdimension der Relevanzfrage, aber auch zur Prüfung bestimmter Wirkungen der BO Nahost an (beispielsweise hinsichtlich der Linderung der prekären Lage und sozialer Spannungen) und zur Identifikation personaler und sozialer Mechanismen. Der wesentliche Vorteil lag hier in der Rekonstruktion der realen Situation der Betroffenen vor Ort (vgl. Catalytic Communities, 2014; Mahiri, 1998; de Zeeuw und Wilbers, 2004).
2. *Proportionate Piling* ist eine quantifizierende, interaktive Methode, die Meinungsverschiedenheiten und Konsens über bestimmte Sachverhalte offenlegt. Mithilfe von Gegenständen wie Kugeln können Teilnehmende dabei auf einfache Weise relationale Zusammenhänge sowie relative Wirkungen und Wertigkeiten visualisieren (vgl. Elhadi, 2011; Watson, 1994) und Gewichtungen vornehmen. Die Methode wurde etwa dazu genutzt, den relativen Einfluss des Einkommens aus der Teilnahme an einer CfW-Maßnahme auf die Ernährungssicherung einer Familie festzustellen.
3. *River of Change* ist eine partizipative und systemisch ausgerichtete Methode, mit der sich Ausgangspunkt und Änderungen etwa der sozialen und wirtschaftlichen Lage von Zielgruppen vor, während und nach einer Intervention rekonstruieren lassen. Durch Fragen an die Betroffenen wurden schrittweise neue Systemkomponenten und -zusammenhänge etwa in Form von Mechanismen oder erreichter Wirkungen hinzugefügt und diskutiert (vgl. Schönhuth, 2002: 43). Diese Erhebungsmethode ist besonders zur Anwendung bei relativ homogenen Kleingruppen geeignet.
4. *Seasonal Calendars* wurden genutzt, um saisonale Effekte auf die Vulnerabilität wie Möglichkeiten saisonaler Arbeit in der Landwirtschaft zu eruieren. Faktisch half diese Methode zusätzlich dabei, die Selbst- und Fremdperzeption von etwa Syrerinnen und Jordanierinnen mit Blick auf ihre Vulnerabilität und Bedürftigkeit zu erheben.

3.4.3 Panelbefragungen

In Phase 2b erfolgte eine Wirkungsmessung ausgewählter Maßnahmen der BO Nahost (vgl. Abschnitt 3.3 zur Fallauswahl) auf Basis von zwei Panelbefragungen. Die hier durchgeführte Analyse basierte auf drei Untersuchungszeitpunkten $T = \{0, 1, 2\}$. Zum Zeitpunkt der *Baseline* ($t = 0$) nahm niemand an CfW teil. Zur *Midline* ($t = 1$) hatten die Befragten CfW entweder bereits durchlaufen oder nahmen zu diesem Zeitpunkt teil. Da zur *Baseline* keine Befragung stattfand, wurden die Daten basierend auf rückblickenden Fragen zur *Midline* erhoben. Zur *Endline* ($t = 2$) wurden dieselben Personen erneut kontaktiert, jedoch nicht alle erreicht. Um hieraus möglicherweise entspringenden Fehlschlüssen vorzubeugen, wurden Personen, die Eigenschaften aufwiesen, die jenen der Nichterreichten ähnelten, in der zweiten Erhebung höher gewichtet. Insgesamt lassen sich anhand des Teilnahmeverlaufs über beide Fallstudien hinweg sieben Gruppen differenzieren (Tabelle 1).

Tabelle 1 Vergleichsgruppen auf Basis des Teilnahmestatus über Zeit

Gruppe	Verlauf des Teilnahmestatus			Anzahl der Beobachtungen	
	<i>Baseline</i>	<i>Midline</i>	<i>Endline</i>	Jordanien	Türkei
A	○	○	○	346	514
B	○	○	X	124	373
C	○	⊙	●	426	0
D	○	⊙	X	161	0
E	○	⊙	⊙	80	0
F	○	●	●	0	461
G	○	●	X	0	140

Legende: ○ = keine Teilnahme an CfW, ⊙ = momentan in CfW, ● = in der Vergangenheit in CfW, X = fehlend. Nur in Jordanien wurden Teilnehmende während der Teilnahme befragt (C, D, E). In der Türkei erfolgte die Teilnahme zwischen der Base- und der Midline (F, G).

Quelle: eigene Darstellung.

Die Analyse der Wirkung von CfW auf die Teilnehmenden beruhte auf der Schätzung, wie CfW-Teilnehmende sich entwickelt hätten, wenn sie nicht an CfW teilgenommen hätten. Dieser kontrafaktische Sachverhalt wurde mit dem bei den Teilnehmenden tatsächlich beobachteten Sachverhalt verglichen; die Differenz ergab die geschätzte Wirkung (durchschnittlicher Behandlungseffekt unter den Teilnehmenden (*Average Treatment Effect on the Treated* – ATT)). Für die Schätzung des kontrafaktischen Sachverhalts wurden Beobachtungen derselben Person vor der Teilnahme (Panelanalyse) sowie anderer, möglichst ähnlicher Nichtteilnehmender (Querschnittsanalyse) herangezogen.

Die Teilnahme an CfW erfolgte nicht zufällig. Dies birgt die Gefahr, dass beobachtete Unterschiede zwischen der Gruppe der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe nicht auf die Intervention, sondern auf andere Faktoren zurückzuführen sind. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass jene, die sich früh für CfW registrierten und somit zum Beobachtungszeitpunkt mit höherer Wahrscheinlichkeit an CfW teilnahmen, auch besser hinsichtlich untersuchter Outcomes abschnitten. Um trotz möglicher Verzerrungen durch solche Drittvariablen Wirkungen den Maßnahmen der BO Nahost zuzuordnen, wendete die vorliegende Evaluierung zwei kombinierbare Verfahren an: Matching und den Differenz-von-Differenzen-Ansatz.

Matching bezeichnet ein Verfahren, das Beobachtungen der Nichtteilnehmenden so wählt und gewichtet, dass sie der Gruppe der Teilnehmenden hinsichtlich potenzieller Störfaktoren möglichst ähnlich sind. Als potenzielle Störfaktoren wurden Alter, Geschlecht, Nationalität, Ausbildungszeit, Haushaltsgröße, Beschäftigung, Wohnort, Internetzugang, Haushaltseinkommen und Immobilienbesitz festgelegt.²⁹ Die Evaluierung wendete zwei unterschiedliche Techniken des Matching an: *Coarsened Exact Matching* (Iacus et al., 2012) und *Entropy Balancing* (Hainmueller, 2012). *Coarsened Exact Matching* bildet annähernd identische Vergleichsgruppen, es werden jedoch Beobachtungen aus der Untersuchung – auch aus der Gruppe der Teilnehmenden – entfernt. Das Verfahren des *Entropy Balancing* bildet keine identischen Gruppen, beruht aber auf allen Beobachtungen, wenngleich einige gering gewichtet werden können (siehe auch Kapitel 3 Onlineanhang).

Wenn für Outcomes keine nachträglich objektivierbaren Basisdaten auf Erinnerungsgrundlage erhoben werden konnten, jedoch Beobachtungen für Nichtteilnehmende vorlagen, basierten die Analysen auf einer Querschnittsanalyse, die Teilnehmende mit der gematchten Kontrollgruppe vergleicht. Unterschiede konnten

²⁹ Als Störfaktoren werden hier Variablen bezeichnet, die zugleich die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme als auch die Outcomes beeinflussen. Bei den genannten Variablen ist dies potenziell der Fall.

dann als eine Wirkung von CfW interpretiert werden, wenn man davon ausgeht, dass sich beide Gruppen nicht mehr hinsichtlich unbeobachteter Störfaktoren systematisch unterscheiden.

Wenn für Outcomes retrospektiv Daten erhoben werden konnten (etwa Einkommen oder Beschäftigung), wurde der Differenz-in-Differenzen-Ansatz in Form einer Panelanalyse mit *Fixed Effects* angewendet. Hierzu wurden zunächst Beobachtungen desselben Individuums über die Zeit miteinander verglichen (Panelanalyse Teilnehmender). Zusätzlich konnte die Entwicklung Nichtteilnehmender zur Schätzung von Periodeneffekten verwendet werden. Die Kombination dieser beiden Verfahren entspricht dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Wie in der Querschnittsanalyse wurden Beobachtungen Nichtteilnehmender dabei durch Matching so gewichtet, dass sie der Gruppe der Teilnehmenden möglichst ähnlich waren. Der Vorteil gegenüber der oben beschriebenen Querschnittsanalyse lag darin, dass die Variation des untersuchten Outcomes unabhängig von individuellen Eigenschaften und Periodeneffekten geschätzt werden konnte. Falls Beobachtungen Nichtteilnehmender einbezogen wurden, beruhte die Interpretation der Panelanalyse mit *Fixed Effects* auf der Annahme, dass sich die Teilnehmenden unter Bedingungen der Nichtteilnahme wie die beobachteten Nichtteilnehmenden entwickelt hätten.

Neben der Querschnittsanalyse, der Panelanalyse Teilnehmender und dem Differenz-in-Differenzen-Ansatz wurde die deskriptive Betrachtung als vierte Art der Analyse verwendet (siehe Tabelle 2). Sie wurde für Outcomes verwendet, die in der Gruppe der Nichtteilnehmenden nicht sinnvoll erhoben werden konnten wie die Einschätzung der Teilnehmenden hinsichtlich des Mehrwerts von CfW für eine anschließende Beschäftigung.

Für viele Fragestellungen waren mehrere Analyseverfahren anwendbar. Als Referenzmodell für die Angabe der Effektgröße wurde das jeweils als robustestes erachtete Modell verwendet. Dabei wurde die Panelanalyse der Querschnittsanalyse und diese wiederum der deskriptiven Betrachtung vorgezogen. Die Technik des *Entropy Balancing* wurde gegenüber *Coarsened Exact Matching* bevorzugt, da letztere einen nicht unerheblichen Teil der Beobachtungen aus der Behandlungsgruppe entfernt. In einigen Fällen wurde zudem auf die Panelanalyse Teilnehmender zurückgegriffen, um Entwicklungen unabhängig von möglichen Periodeneffekten abzubilden.

Tabelle 2 Verwendete Analyseverfahren

Bezeichnung	Verwendetes Verfahren zur Schätzung des Effekts	Verwendete Vergleichsgruppen
Deskriptive Betrachtung der Teilnehmenden	Angaben der Teilnehmenden zu einem Zeitpunkt	JOR: $t1 = \{C D E\}$, $t2 = \{C\}$ TRK: $t1 = \{F G\}$, $t2 = \{F\}$
Querschnittsanalyse	Unterschied des durchschnittlichen Outcomes zwischen den Teilnehmenden und einer hinsichtlich potenzieller Störfaktoren ähnlichen Gruppe von Nichtteilnehmenden zum selben Zeitpunkt	JOR: $t1 = \{A B C D E\}$, $t2 = \{A C\}$ TRK: $t1 = \{A B F G\}$, $t2 = \{A F\}$
Panelanalyse Teilnehmender	Veränderung des durchschnittlichen Outcomes der Teilnehmenden zwischen zwei Zeitpunkten ohne Betrachtung von Nichtteilnehmenden	JOR: $t1 = \{C D E\}$, $t2 = \{C\}$ TRK: $t1 = \{F G\}$, $t2 = \{F\}$
Differenz-von-Differenzen-Ansatz	Differenz zwischen der Veränderung des durchschnittlichen Outcomes der Teilnehmenden und der Veränderung des durchschnittlichen Outcomes einer hinsichtlich potenzieller Störfaktoren ähnlichen Gruppe von Nichtteilnehmenden zwischen zwei Zeitpunkten	JOR: $t1 = \{A B C D E\}$, $t2 = \{A C\}$ TRK: $t1 = \{A B F G\}$, $t2 = \{A F\}$

Quelle: eigene Darstellung.

In einigen Fällen lehnten Befragte die Beantwortung einer Frage ab oder gaben an, die Antwort nicht zu wissen. Der Umgang mit diesen Fällen ist vom Skalenniveau der Variablen abhängig. Nominal (z.B. Geschlecht oder Nationalität) oder ordinal skalierte Variablen (z.B. Grad der Zustimmung zu Aussagen) werden als fehlend belassen, sofern weniger als 10 Prozent der Werte fehlen (Lin et al., 2016). Fehlende Werte metrisch skaliert Variablen (z.B. Alter und Einkommen) wurden durch den Median ersetzt. Bei keiner Variable wurde der Schwellenwert von 10 Prozent überschritten.

Neben den genannten methodischen Herausforderungen und Vorgehensweisen bestanden eine Reihe praxisbezogener Herausforderungen für die Konzeption und Umsetzung des quasi-experimentellen Untersuchungsdesigns. Deshalb musste es in mehrfacher Hinsicht an die Rahmenbedingungen vor Ort angepasst werden. Diese Anpassungen werden in Kasten 5 komprimiert transparent dargestellt.

Kasten 5 Praxisbezogene Herausforderungen bei der Konzeption und Umsetzung des quasi-experimentellen Designs

Zunächst waren die benötigten *Baseline*-Daten für *Treatment*- und Kontrollgruppen nicht oder nur unzureichend vorhanden. Zwar erhielt das Evaluierungsteam Zugang zu administrativen Daten jener CfW-Projekte, die über die GIZ implementiert wurden (inklusive der Charakteristika von Individuen vor der Teilnahme). Nach eingehender Prüfung wurden die Qualität und der Umfang der Daten aber als nicht ausreichend eingeschätzt, um zuverlässige Wirkungsbefunde zu generieren. Eine bessere Möglichkeit hätte sich über die große Warteliste des von der KfW Entwicklungsbank finanzierten und der ILO implementierten CfW-Projekts zu arbeitsintensiver Beschäftigung im Straßenbau ergeben. Hier wäre ein Vorher-Nachher-Vergleich möglich gewesen, der allerdings wegen dauerhafter Verschiebungen der nächsten Phase dieses Projekts verhindert wurde. Ein Vergleich mit Monitoring-Daten aus einer von der ILO durchgeführten Untersuchung (*Worker Survey*) war ebenfalls nicht möglich, weil das Evaluierungsteam keinen Zugriff auf diesen Datensatz erhalten konnte.

Folglich wurden die *Baseline*-Daten nachträglich rückblickend erhoben. Anhand der administrativen Daten konnte eingeschätzt werden, wann Personen das erste Mal an CfW teilnahmen, sodass der Fragebogen angepasst werden konnte, beispielsweise hinsichtlich der Frage „Standen sie vor einem Jahr in einem Beschäftigungsverhältnis?“. Es wurden nur solche Daten rückwirkend erhoben, bei denen ein gutes Erinnerungsvermögen angenommen werden konnte, unter anderem hinsichtlich Einkommen, Arbeitsverhältnis und Haushaltsgröße. Einstellungen oder Perzeptionen wurden nicht auf Erinnerungsbasis erhoben.

Eine weitere Herausforderung stellte das angewandte Design für die Bildung der Kontrollgruppe dar. In Jordanien erhielt das Evaluierungsteam Zugang zu Wartelisten für die Teilnahme an CfW. Da diese Personen die Selektionskriterien für eine Teilnahme an CfW erfüllt hatten, war davon auszugehen, dass sich beide Gruppen bereits hinsichtlich vieler Merkmale ähnelten. Bestehende Unterschiede wurden durch Gewichtung ausgeglichen (Matching). In der Türkei existierte keine Warteliste, weil die CfW-Projekte zum Zeitpunkt der Erhebung gerade ausliefen. Auch über andere Projekte konnte aufgrund von Datenschutzbestimmungen keine Kontrollgruppe generiert werden. Stattdessen wurden gemäß der Selektionskriterien Personen in der Nachbarschaft der Teilnehmenden befragt.

Eine dritte Herausforderung bestand darin, möglichst viele Personen wiederholt zu befragen. Durch eine Verschlechterung der Lage der Flüchtlinge im Land, eine hohe Mobilität und häufige Rufnummernwechsel war zu befürchten, dass ein Großteil der Befragten nicht erneut erreicht werden könnte. Dies wurde durch eine Erhöhung der Kontaktaufnahmeversuche so weit wie möglich kompensiert. In der Türkei konnten so 66 Prozent und in Jordanien 77 Prozent der Befragten wieder erreicht und interviewt werden. Vor dem Hintergrund eines durch Migration und zunehmende politische Spannungen gekennzeichneten Kontextes ist dieses Ergebnis zufriedenstellend und höher als bei vergleichbaren Studien vor Ort. Um sicherzustellen, dass jene, die nicht erneut erreicht werden konnten, die Wirkungsbefunde nicht verzerren, wurden erreichte Personen mit ähnlichen Eigenschaften in der Berechnung der Effekte stärker gewichtet.

Tabelle 3 stellt abschließend im Überblick für die verschiedenen Phasen des Evaluierungsdesigns dar, welche (Haupt-)Evaluierungsfragen sowie korrespondierenden OECD-DAC-Kriterien mithilfe welcher Methoden beantwortet wurden. Aus der Tabelle wird deutlich, dass jeder Frage mehrere Methoden zugeordnet sind, was den triangulativen Zugriff der methodischen Vorgehensweise nochmals verdeutlicht.

Tabelle 3 Evaluierungsfragen und zur Beantwortung herangezogene Methoden

Methoden	Evaluierungsfragen (Outcome-Ebene)								
	Rele- vanz		Effektivität/Nachhaltigkeit					Erklärende Mechanis- men ¹	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Relevanz der BO Nahost	Linderung der prekären Lage	Sinnvolle Beschäftigung	Weiterführende Beschäftigung	Linderung sozialer Spannungen	Versorgung mit Bildung	Linderung des Drucks auf die Infra- struktur	Nicht-intendierte Wirkungen	Erfolgsfaktoren und -hemmnisse
Dokumentenanalyse	X	X	X	X	X	X	X		
Literaturanalyse ²								X	X
Expertenkonsultation	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Portfolioanalyse	X								
Fokusgruppen- interviews ³	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Qualitativ-partizipa- tive Methoden ³	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Quasi-experimentelle Panelstudie	X	X	X	X	X	X	X		X

¹ Der Mechanismenbegriff umfasst hier auch Konditionalvariablen und intervenierende Variablen.

² Die analysierte Literatur zur Wirkungsweise von Beschäftigungsmaßnahmen bezieht sich nicht direkt auf die BO Nahost, gibt aber in theoriebildender Funktion Aufschluss darüber, welche Mechanismen, Kontextfaktoren und nicht-intendierten Wirkungen auch bei der BO Nahost zum Tragen kommen könnten. Entsprechende Annahmen sind in die ToC-Formulierung eingegangen.

³ Umfasst „partizipative Erhebungsmethoden“ wie Transect Walk, River of Change oder Seasonal Calendar.

3.5 Limitationen

Externe Validität

Das Evaluierungsdesign war darauf ausgerichtet, die externe Validität der Befunde zu erhöhen. Wie oben dargestellt, sollte dies insbesondere durch eine hohe Anzahl untersuchter Maßnahmen in den qualitativen Länderfallstudien und durch eine hohe Anzahl an Befragungseinheiten in der quantitativen Panelbefragung erzielt werden. Dennoch ist die externe Validität auch im Rahmen dieser Vorgehensweise eingeschränkt, weil die BO Nahost nicht in ihrer gesamten Komplexität untersucht werden konnte.

So konnten unter anderem aus Sicherheitsgründen (siehe oben) nicht in allen Ländern Fallstudien der BO Nahost durchgeführt werden, um sämtliche Kontextspezifika zu erfassen. Aufgrund der spezifischen Länderkontexte kann außerdem nicht ohne weiteres von den Befunden der BO Nahost in einem Land auf gleiche oder ähnliche Maßnahmen in einem anderen Land geschlossen werden. Das heißt, dass die gewonnenen Erkenntnisse potenziell so kontextspezifisch sind, dass aus ihnen nur bedingt verallgemeinerbare Schlussfolgerungen gezogen werden können. Aus diesem Grunde wurde in den Empfehlungen insbesondere auf Extrapolierbarkeit versus Kontextspezifität geachtet.

Zudem wurden im Rahmen dieser Evaluierung nicht alle, aber zumindest die am häufigsten vertretenen Typen von Maßnahmen der BO Nahost wirkungsanalytisch untersucht. Der Fokus der Wirkungsevaluierung war in Absprache mit den relevanten Stakeholdern im BMZ auf Maßnahmen der ersten und zweiten Generation der BO Nahost gerichtet, also auf Maßnahmen zu CfW und CfW+ und Lehrgehältern, zu denen schon genügend Erfahrungswissen vorlag oder Wirkungserhebungen möglich waren. Damit können neuere Projekte (etwa eher an *Livelihood*-Komponenten ausgerichtete Projekte wie *Trade for Employment* oder die Förderung von Kleinst- und Klein und mittelgroßen Unternehmen (KKMU) nicht von ihren Wirkungen her beurteilt werden – sehr wohl aber, ob sie aus wirkungsanalytischer Perspektive angemessene Fortentwicklungen darstellen (siehe Abschnitt 3.3 zur Fallauswahl).

Sicherheitslage und Projektfortschritt

Die Auswahl der Länder und die Zeitpunkte für die Erhebungen in diesen Ländern hingen stark von der aktuellen Sicherheitslage und dem damit zusammenhängenden Projektfortschritt ab. Damit war einerseits die Möglichkeit der Fallstudiendurchführung durch eine zumindest potenzielle Verschärfung der Sicherheitslage in einzelnen Ländern wie dem Irak und dem Libanon grundsätzlich restringiert und andererseits die Erhebungsmöglichkeiten wegen mangelnder Verfügbarkeit von Teilnehmenden auch in den letztlich ausgewählten Fallstudienländern eingeschränkt. Insbesondere mit Blick auf die quasi-experimentellen Befragungen erforderte dieser Sachverhalt eine Reihe von Anpassungen mit Blick auf die Teilnehmenden.

Verstehende Erhebungsmethoden

Vor allem aufgrund der häufig notwendigen Planungsanpassungen in den fragilen Kontexten konnten einige relevante Detailuntersuchungen nicht durchgeführt werden. Insbesondere war zwar eine disaggregierte Auswertung von Daten nach Geschlecht möglich, stärker partizipative Erhebungsmethoden, die ein besseres Verständnis der Bedeutung und Wirkungen von CfW gerade für Frauen ermöglicht hätten, konnten jedoch nicht im ursprünglich geplanten Umfang durchgeführt werden.

4. KOHÄRENZ DER BO NAHOST

Die BO Nahost war im Evaluierungszeitraum 2016 bis 2019 **hochkohärent** mit der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik und internationalen Programmen zur Bearbeitung der Fluchtkrise. Die Ziele der BO Nahost entsprechen den übergeordneten strategischen Zielen der Bundesregierung und des BMZ, insbesondere der Minderung von Fluchtursachen durch die Unterstützung von Flüchtlingen und Aufnahmeländern. Die Interventionen sind gut in andere Vorhaben der SI Flucht eingebettet (hohe interne Kohärenz). Darüber hinaus sind die Vorhaben der BO Nahost mit denjenigen internationaler Institutionen und nationaler Regierungen abgestimmt und hochkomplementär zu ihnen (hohe externe Kohärenz). Die Vorhaben verfügen über eine hohe Komplementarität zu den anderen Sektoren der 3RP und Deutschland bringt sich hier über die BO Nahost in zwei zentralen Sektoren ein: als *Lead Donor* im CfW-Bereich und als zentraler Geldgeber für die Zahlungen der Gehälter von Lehrkräften, die für die Beschulung syrischer Flüchtlingskinder zuständig sind.

Die Bewertung der Einbettung der BO Nahost in ihren Kontext findet zunächst entlang der übergeordneten strategischen Ziele der Bundesregierung und des BMZ sowie anderer Interventionen des BMZ statt (interne Kohärenz). In einem zweiten Schritt wird daraufhin die Abstimmung mit internationalen Institutionen und nationalen Regierungen bewertet (externe Kohärenz).

4.1 Interne Kohärenz der BO Nahost

Nachdem das BMZ bereits 2014 die Minderung von Fluchtursachen und die Unterstützung von Flüchtlingen zu einem Ziel deutscher EZ ausgerufen und folglich die Sonderinitiative Flucht (SI Flucht) ins Leben gerufen hatte, bekam diese Ausrichtung durch die sich nach Europa ausweitende Fluchtkrise gesamtpolitischen Rückenwind. So muss die BO Nahost vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Syrien-Krise auf Europa und insbesondere auf Deutschland eingeordnet werden. Hier fand 2015 und 2016 eine in der Öffentlichkeit kontrovers ausgetragene Debatte zur Aufnahme von mehr als einer Million Asylsuchenden statt. Sie mündete in einem breiten und bis heute anhaltenden Konsens der Regierungsparteien darüber, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen Vorrang vor der Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland hat (Grefe und Köckritz, 2017; Schneider et al., 2018).³⁰ Dementsprechend richtet sich der Aktionsplan der Bundesregierung „für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik“ an den zentralen Zielen einer „Reduzierung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration“ sowie einer „Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung für Flüchtlinge in den Hauptaufnahmeländern“ aus (Die Bundesregierung, 2016). Die hervorgehobene Bedeutung der EZ in diesem Kontext wurde schon früh durch die Positionierung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in der Öffentlichkeit und wiederholt in Haushaltsdebatten betont.³¹

Die Rolle der EZ wurde spätestens mit der Syrien-Konferenz *Supporting Syria & the Region* in London im Frühjahr 2016 konkretisiert: Hier verständigten sich die Geber auf Anstrengungen zum Schutz der Zivilbevölkerung, zur Unterstützung eines politischen Übergangs und schließlich zur Förderung von ökonomischen Perspektiven (UNHCR, 2016). In diesen Handlungsfeldern spiegelt sich die Notwendigkeit des simultanen Einsatzes von kurzfristiger Stabilisierung und zumindest mittelfristiger Perspektivschaffung wider, welche den internationalen Diskurs über die Bearbeitung von Fluchtkrisen bis in jüngere Zeit prägt (Kocks et al., 2018). Deutschland sagte in London insgesamt 2,3 Milliarden Euro für die drei darauffolgenden Jahre zu und

³⁰ Die alte Debatte zur EZ als Mittel zur Reduktion von Migrationsströmen (Verhinderung eines *Brain Drain*) wurde damit erstmals vor dem Hintergrund einer real stattfindenden, großen Fluchtbewegung nach Deutschland geführt. Sie vermischt seitdem regelmäßig unterschiedliche Migrationsmotive und Rechtstitel (Migration, Flucht, Asyl). Im Kern sind die Begriffe Asylsuchende und Flüchtlinge im deutschen Kontext jedoch austauschbar, weil Flüchtlinge als Schutzsuchende über die Genfer Flüchtlingskonvention einen Rechtsanspruch auf Asyl besitzen. Im Verlauf der Debatte zur Fluchtursachenbekämpfung ließ und lässt sich der Konnex zur EZ als gewichtiger Grund für die Zustimmung zur EZ in der deutschen Bevölkerung nachweisen.

³¹ Hauptargument dabei war, dass die Kosten für die Versorgung von Flüchtlingen vor Ort deutlich geringer seien als in Deutschland. In der innenpolitischen Debatte wurden die Kosten für die Versorgung von Flüchtlingen dagegen in den ersten Jahren nach Beginn der Fluchtkrise immer wieder heruntergespielt; vgl. etwa Bok (2017).

stieg damit mit den USA zum größten bilateralen Geber der Region auf (Supporting Syria and the Region, 2019).³²

Als wichtiger Baustein der Unterstützung für die Anrainerstaaten Syriens wurde früh das *Partnership-for-Prospect*-Programm (P4P) konzipiert und unter dem deutschen Namen Beschäftigungsoffensive Nahost (BO Nahost) vom BMZ umgesetzt. Die besondere politische Bedeutung der BO Nahost wird nicht zuletzt dadurch sichtbar, dass sich Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Syrien-Konferenz und auch im Anschluss für sie einsetzte (Die Bundeskanzlerin, 2016). Die BO Nahost zielt politisch darauf ab, den Flüchtlingen vor Ort Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen, damit sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren können. Anfangs wurde auf politischer Ebene verkündet, im Rahmen eines groß angelegten *Multi-Donor Trust Fund* insgesamt 500.000 „Arbeitsplätze“ in der Region schaffen zu wollen, um die Errichtung von Gemeindezentren, Schulen und Krankenhäusern zu unterstützen, „die von den Flüchtlingen selbst gebaut werden sollten“ (Die Bundeskanzlerin, 2016). Zu diesem Zeitpunkt handelte es sich bei der BO Nahost jedoch eher um eine noch unscharf umrissene Vision als um eine klare Strategie. So war zunächst weder definiert, wie die „Arbeitsplätze“ beschaffen sein sollten noch in welcher Form sie genau zur Infrastruktur beitragen sollten. Dennoch zeigten sich hier bereits die Grundpfeiler der künftigen Unterstützungsmaßnahmen der BO Nahost für den Evaluierungszeitraum der Jahre 2016 bis 2019: eine Beschäftigung von Flüchtlingen und vulnerablen Menschen der aufnehmenden Gemeinden, die zur Schaffung oder Instandhaltung von infrastrukturellen Gemeinschaftsgütern vor Ort beitragen soll.

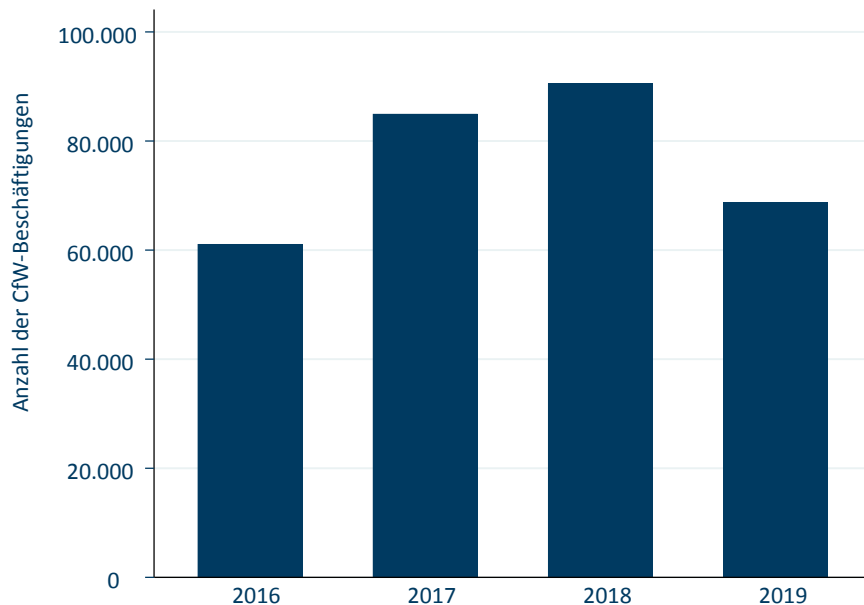
Die politisch gewünschten Zielvorgaben mussten in der Folge an die jeweilige lokale Realität angepasst werden. Erstens erwies sich die angestrebte Anzahl zu schaffender „Arbeitsplätze“ durch deutsche Finanzmittel allein schnell als überhöht und nicht mit einer klaren Ressourcenplanung hinterlegt. Der geplante *Multi-Donor Trust Fund* konnte vor allem wegen der Zuspitzung der politischen Lage in der Region nicht realisiert werden. Für die Umsetzung der BO Nahost mit deutschen EZ-Mitteln wurde in deren Gründungsjahr 2016 daraufhin eine angepasste Zielmarke von 50.000 Beschäftigungsmöglichkeiten pro Jahr für von Flucht betroffene Menschen (Flüchtlinge, Binnenvertriebene und vulnerable Personen aus den Aufnahmegemeinden) in der Region avisiert. Allerdings wurde in den drei Jahren bis 2018 die politisch ausgegebene Zielmarke von 500.000 Beschäftigungen um etwa die Hälfte verfehlt, das angepasste Ziel jedoch jeweils deutlich übertroffen (siehe Abbildung 5). Die ursprüngliche, politische Vorgabe von 500.000 „Arbeitsplätzen“ der BMZ-Leitung, wurde auf operativer Ebene von vorneherein als kaum umsetzbar eingeschätzt und dann sukzessive unter Berücksichtigung der lokalen Kontexte nach unten korrigiert.³³

Zweitens hatte der politische Wunsch, eine möglichst hohe Abdeckung zu erreichen (in einigen Interviews war hier von „Kopfzahlen“ die Rede)³⁴ zur Folge, dass die Anstellungen nur von kurzer Dauer waren und nur temporär erfolgten, so dass es angemessener erscheint, nicht von Arbeitsplätzen im Sinne von Jobs, sondern von Beschäftigungsverhältnissen zu sprechen.

³² UN OCHA weist in ihrem *Financial Tracking System* nach wie vor die USA als größten bilateralen Geber aus. Rechnet man jedoch die deutschen Beiträge zum EU-Haushalt hinzu, dreht sich die Reihenfolge um.

³³ Einzelinterview (IV) 3, 41, 70. Die Teilnehmenden der Syrien-Konferenz in London formulierten das Ziel, 1,1 Millionen Jobs für syrische Flüchtlinge und vulnerable Menschen aus den sie aufnehmenden Gemeinden bis 2018 zu schaffen. Für die Erreichung dieses Ziels verpflichteten sich die Anrainerstaaten Syriens, ihre Arbeitsmärkte zu öffnen. Die internationale Gemeinschaft verpflichtete sich ihrerseits, Beschäftigungsförderungsprogramme zu unterstützen und Zugang zu Vorzugsfinanzierung sowie zu externen Märkten zu gewähren (UNDP et al., 2017), spezifisch für den *Jordan Compact* (Barbelet et al., 2018; Betts und Collier, 2016). Leider fand ein Monitoring des Erreichten nur punktuell und länderbezogen statt.

³⁴ Unter anderem IV 11, 12, 24, 31, 58.

Abbildung 5 Anzahl der CfW-Beschäftigungen in den Anrainerstaaten Syriens 2016 bis 2019

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von offiziellen Berichterstattungen des BMZ. Die Zahlen für 2019 bilden den Stand bis Oktober 2019 ab und sind somit für 2019 nicht abschließend.

Drittens war auch die auf der Syrien-Konferenz in London politisch formulierte Vorstellung, Flüchtlinge und vulnerable Menschen der aufnehmenden Gemeinden könnten ihre eigenen infrastrukturellen Einrichtungen auf breiter Basis erbauen, nicht realistisch. Faktisch wurden höchstens Unterstützungsleistungen für diese in der Regel technisch zu anspruchsvollen Arbeiten erbracht. Die überwiegende Mehrzahl der arbeitsintensiven Beschäftigungen bestanden und bestehen dagegen aus einfachen Arbeiten wie Müllsammeln, Säuberungen von Parks, Baumpflanzungen oder Unterstützung beim Bau einfacher Straßen.³⁵

Neben den arbeitsintensiven Beschäftigungen stellt der Bildungsbereich einen zweiten zentralen Pfeiler der in London von den Geberstaaten und Nachbarländern Syriens verabschiedeten Unterstützungsarchitektur dar. Um der Entstehung einer verlorenen Generation entgegenzuwirken, sollten zunächst bereits bis zum Schuljahr 2016/17 alle Kinder – syrische Flüchtlingskinder wie auch Kinder aus den aufnehmenden Gemeinden – einen Schulplatz erhalten (Die Bundeskanzlerin, 2016).³⁶ Auch dies erwies sich allein wegen der politischen Rahmenbedingungen (Schulbildung als hoheitsstaatlicher Sektor) in den Nachbarländern Syriens und des erforderlichen sensiblen Umgangs mit der Thematik als überambitioniert. In der Folge leistete die BO Nahost mit zwei FZ-Projekten in der Türkei und in Jordanien über die Finanzierung von Gehältern für zusätzliches Lehrpersonal (direkte Zielgruppe der Projekte) einen Beitrag zur Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder, die eine mittelbare Zielgruppe der Projekte darstellen.³⁷ Eine Besonderheit dieser beiden BO-Nahost-Projekte ist also, dass sie sowohl eine Beschäftigungs- als auch eine Bildungskomponente beinhalten und damit zwei unterschiedliche Zielgruppen zugleich adressieren: arbeitslose syrische und jordanische Lehrkräfte und syrische Flüchtlingskinder. Mit einem Zusagevolumen von 255 Millionen Euro bis Dezember 2019

³⁵ Die Projektübersichtstabelle in Kapitel 2 des Onlineanhangs gibt einen Überblick über die Verteilung der Projekte der BO Nahost in sektorale Arbeitsfelder.

³⁶ Darüber hinaus sollte auch der Hochschulzugang verbessert und die berufliche Bildung eingegliedert werden. Beides ist jedoch nicht Teil der BO Nahost.

³⁷ Hierbei handelt es sich um die Nachbarstaaten, die zu Beginn der BO Nahost bereit waren, eine mittel- und längerfristige Kooperation in diesem Bereich einzugehen. Im Libanon setzte die Regierung dagegen darauf, dass die Flüchtlinge möglichst schnell das Land wieder verlassen, und es dauerte einige Zeit, bis überhaupt konstruktive Regierungsverhandlungen aufgenommen wurden.

ist die Übernahme von Lehrgehältern zugleich der finanziell deutlich größte Posten der durch die BO Nahost finanzierten Maßnahmen im Bildungssektor.³⁸

Die in London entwicklungspolitisch vorgegebene Zielsetzung zur Schaffung von Arbeit für erwachsene Flüchtlinge und (Grund-)Bildung für Flüchtlingskinder entspricht neben der Gewährleistung von Sicherheit dem Forschungsstand über die Hauptbedarfe von Flüchtlingen aus der Region und wird von den Ergebnissen der vorliegenden Evaluierung gestützt (siehe Kapitel 5 und Abschnitt 6.1, siehe auch (Zetter et al., 2014)).³⁹ Die Konzeption und Programmbildung der BO Nahost ist konsequent entlang der skizzierten Ziele der deutschen Entwicklungspolitik umgesetzt worden; in Form der erwähnten arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen und Gehälterzahlungen für Lehrkräfte zur weitreichenden Beschulung syrischer Flüchtlingskinder. In beiden Bereichen wurde entsprechend der politischen Vorgaben ein besonders großes Augenmerk auf eine schnelle und hohe Abdeckung des Bedarfs gelegt und weniger auf eine Vertiefung der Maßnahmen. Seit 2018/19 werden die CfW-Maßnahmen zunehmend durch erhöhte Kapazitätsentwicklung bei den Teilnehmenden und zusätzlich durch Maßnahmen im Gesundheitssektor ergänzt.

Die BO Nahost ist somit insgesamt in hohem Maße kohärent mit den strategischen Zielen der Bundesregierung und des BMZ. Diese interne Kohärenz wird auch durch eine finanziell bedeutsame Einbettung der BO Nahost in den BMZ-Haushalt und innerhalb dessen wiederum in die SI Flucht sichtbar.⁴⁰ So stieg die Mittelausstattung fluchtbezogener Organisationseinheiten und Programme im BMZ insgesamt und der BO Nahost im Besonderen in den letzten Jahren deutlich. Laut Bundesregierung wurden bereits 2018 mehr als 6,5 Milliarden Euro für die Fluchtursachenbekämpfung zugesagt. Von diesen entfielen mehr als 4 Milliarden Euro auf den Einzelplan 23 des BMZ (BMF, 2019). Die fluchtbezogenen Ausgaben innerhalb des Einzelplans 23 erhöhten sich 2019 nochmals auf nunmehr 4,5 Milliarden Euro (und damit mehr als 40 Prozent des Gesamthaushalts des BMZ). Da es jedoch keine transparente und gesammelte Berichterstattung aller Maßnahmen mit Fluchtbezug in den Datenbanken gibt, ist dies lediglich ein Näherungswert. Er beinhaltet alle konkreten Zusagen der SI Flucht inklusive der BO Nahost und anderer Sonderinitiativen⁴¹ und die Mittel des Haushaltstitels „Krisenbewältigung, Wiederaufbau und Infrastruktur“ (KWI). Zusammen machten diese beiden Posten mit einem relativ direkten Fluchtbezug zwischen 2016 und 2019 jedoch nur etwas mehr als zehn Prozent des Gesamthaushalts aus (siehe Abbildung 7).

Hinzu kommen Ausgaben für fluchtrelevante Partnerländer und -regionen der bilateralen EZ, anteilige Ausgaben des BMZ an multilateralen Entwicklungsbanken und UN-Organisationen, die auf fluchtrelevante Länder entfallen, sowie Ausgaben von Vorhaben mit nichtstaatlichen Organisationen mit der Kennung Frieden und Sicherheit. Da gerade in den bilateralen Portfolios – und teilweise auch innerhalb des KWI-Titels – nicht alle Mittel einen direkten Fluchtbezug aufweisen, legt die Gesamtsumme eine Überschätzung des fluchtbezogenen BMZ-Portfolios nahe. Diese dürfte sich jedoch in der Gesamtheit nicht allzu verzerrend auswirken, da Mittel in dem zwischen BMZ und Bundesfinanzministerium (BMF) vereinbarten Berechnungsschlüssel, die für die Reintegration von Flüchtlingen aufgebracht werden, teilweise nicht enthalten sind. Das gilt auch für Mittel, die in nicht als fluchtrelevant eingestuften Ländern für die Unterstützung von Flüchtlingen aufgewandt werden. So kann davon ausgegangen werden, dass der angegebene Näherungswert (in Ermangelung besserer aggregierter Daten) das Gesamtportfolio einigermaßen angemessen abbildet.

³⁸ Datenquelle ist eine für das DEval zusammengestellte offizielle Projektliste des BMZ-Referats 221.

³⁹ (Zetter et al., 2014).

⁴⁰ Der BMZ-Etat stieg von etwa 6,5 Milliarden Euro in 2015 auf 10,2 Milliarden Euro 2019 an, vgl. https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/epl23.pdf.

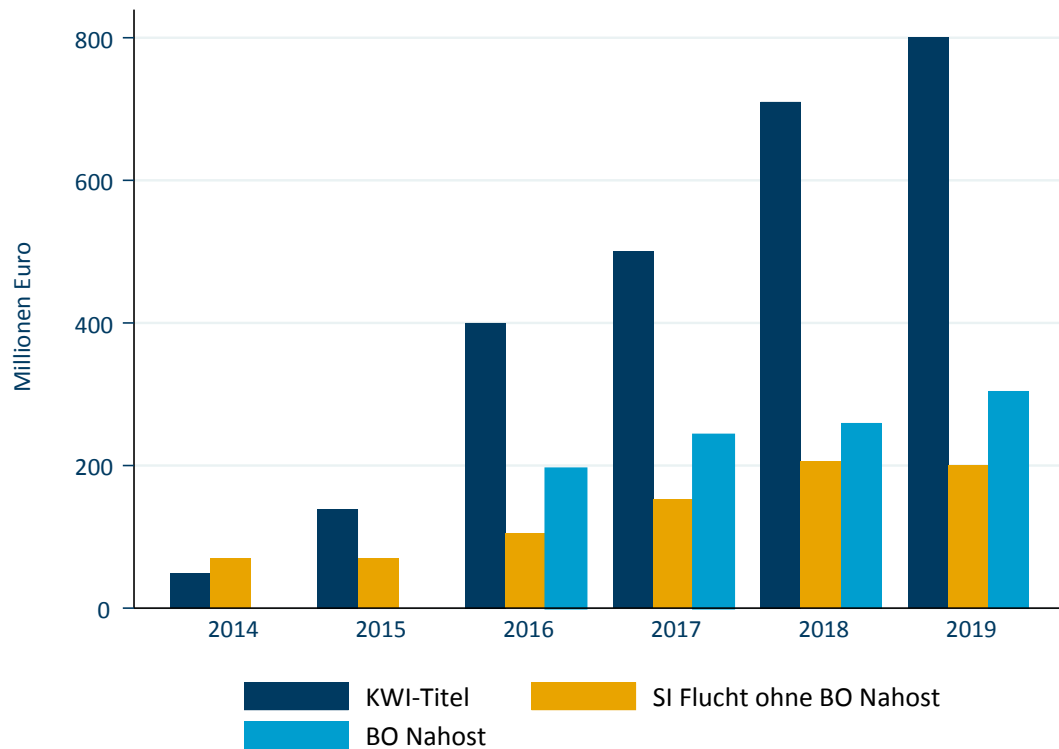
⁴¹ SI MENA und die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH).

Unter dem Dach der BMZ-Unterabteilung 22 „Flucht und Migration; Krisenprävention und -bewältigung“ befinden sich eine Reihe von Haushaltstiteln und Organisationseinheiten mit mehr oder minder direktem Fluchtbezug, die in den vergangenen Jahren mehr Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt bekamen. Hier ist zuvorderst die 2014 neu gegründete SI Flucht zu nennen. Der zugehörige Haushaltstitel „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re-)integrieren“ verbuchte in den vergangenen Jahren einen sprunghaften Mittelzuwachs. Da die BO Nahost aus den Mitteln der SI Flucht finanziert wird, wuchsen ebenfalls die Mittel der BO Nahost im Evaluierungszeitraum 2016 bis 2019 kontinuierlich stark – von etwa 200 Millionen Euro in 2016 auf etwa 300 Millionen Euro im Jahr 2019 (siehe Abbildung 6). Davon wurden länderspezifisch über die Jahre 2016 bis 2019 folgende Mittel aufgewendet: 292 Millionen Euro an die Türkei, 246 Millionen Euro an Jordanien, 246 Millionen Euro an den Irak und 141 Millionen Euro an den Libanon (siehe Kapitel 6 Onlineanhang).

Die Übergangshilfe des BMZ bildete zunächst mit der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ eine gemeinsame Organisationseinheit. Im Zuge der zunehmenden Bedeutung des Fluchtthemas im BMZ wechselte die Übergangshilfe als Referat 222 unter das Dach der Unterabteilung 22. Damit einhergehend wurde dem Referat die Verantwortung für den Haushaltstitel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI) übertragen. Das Referat 222 verzeichnet mit dem KWI-Titel/strukturbildende Übergangshilfe den größten Etat in der Unterabteilung 22. Die Übergangshilfe war dabei zunächst das vorrangige Instrument des BMZ zur entwicklungspolitischen Bearbeitung von Krisen und Katastrophen, auch jenseits eines Fluchtkontexts. Dabei war sie, ähnlich wie jetzt die BO Nahost, von Beginn an mit dem Problem konfrontiert, einen Brückenschlag von kurzfristigen zu längerfristigen Wirkungen zu bewerkstelligen, indem sie teilweise dieselben Instrumente wie etwa CfW einsetzt. Sie ist dabei jedoch nicht regional begrenzt wie die BO Nahost, tendenziell eher während akuter Krisen tätig und hat ein zeitlich begrenzteres Mandat als die klassische Entwicklungspolitik. Dementsprechend wurden im Rahmen der Syrien-Krise über die Übergangshilfe vor allem Maßnahmen im Nordirak zum Teil noch während des Konflikts finanziert, während sich die BO Nahost auf die verhältnismäßig stabileren Nachbarstaaten konzentrierte.

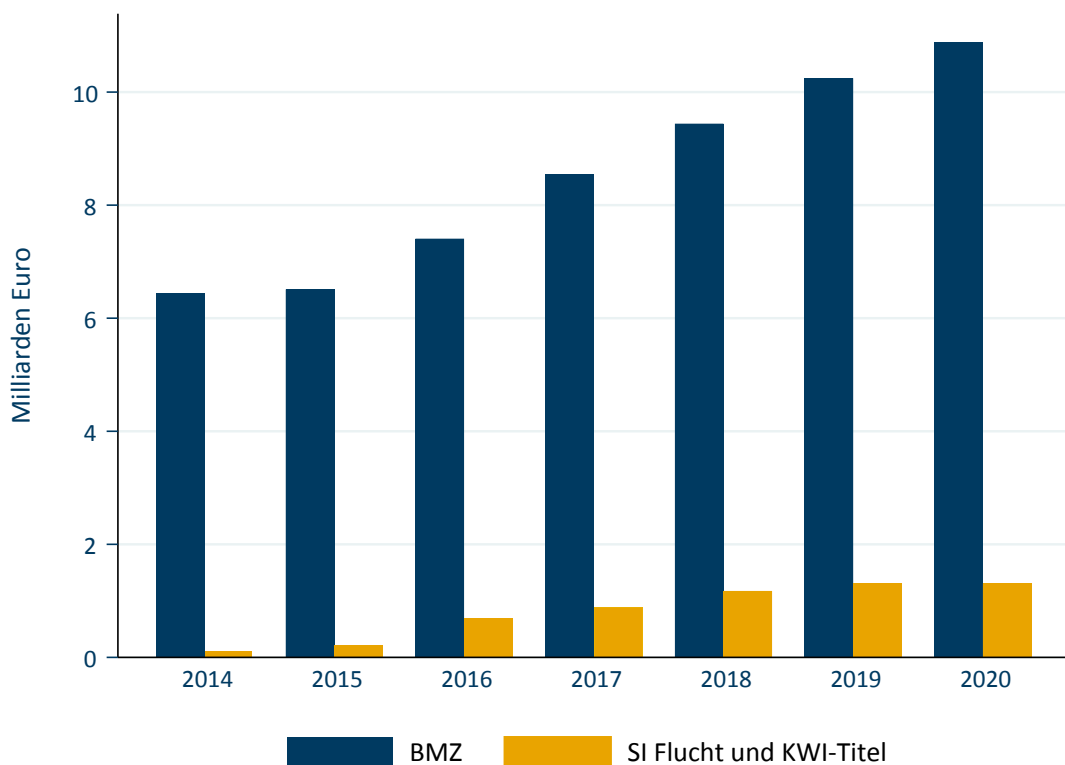
Innerhalb dieser internen Arbeitsteilung nimmt die BO Nahost einen zentralen Platz für die Wahrnehmung eines regionalen Mandats ein und verfügt dabei über eine Mittelausstattung, die grundsätzlich einen signifikanten Beitrag zur Minderung von akuten Fluchtursachen und zur Perspektivbildung von Flüchtlingen in der Region durch die Schaffung von Beschäftigungen zu leisten vermag. In der Gesamtschau der politischen Zielverwirklichung von London ist der deutsche Beitrag zusätzlich in hohem Maße abhängig von seiner Einbettung in die Unterstützungsleistungen auf internationaler Ebene (externe Kohärenz).

Abbildung 6 Zusagen von SI Flucht, BO Nahost und KWI-Titel 2014 bis 2019 im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der Einzelpläne 23 der Bundeshaushaltspläne 2014 bis 2019 und Projektliste des BMZ.

Abbildung 7 Zusagen von SI Flucht und KWI-Titel 2014 bis 2019 (kombiniert) im Verhältnis zum BMZ-Gesamthaushalt



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der Einzelpläne 23 der Bundeshaushaltspläne 2014 bis 2019 und Projektliste des BMZ.

4.2 Externe Kohärenz der BO Nahost

Insgesamt lässt sich eine hohe externe Kohärenz der BO Nahost konstatieren. Die Vorhaben sind mit denjenigen internationaler Institutionen und nationaler Regierungen insbesondere über den 3RP-Prozess abgestimmt und hochkomplementär zu ihnen. Sowohl die strategische Ausrichtung als auch das eingesetzte Instrumentarium sind mit den internationalen Richtlinien und Programmen konsistent. Deutschland bringt sich über die BO Nahost in zwei zentralen Sektoren in die 3RPs ein: als *Lead Donor* im CfW-Bereich und als größter Geldgeber für die Zahlungen der Gehälter von Lehrkräften, die für die Beschulung syrischer Flüchtlingskinder zuständig sind.

Die Einbettung der BO Nahost in die Maßnahmen anderer, insbesondere internationaler Akteure dient einer Abwägung, ob die BO Nahost mit dem internationalen Vorgehen zur Bearbeitung der Syrien-Krise konsistent ist und ob sie sich komplementär einfügt. Die internationalen Strategien und Programme für eine angemessene Bearbeitung der Auswirkungen der Syrien-Krise lassen sich am ehesten als Versuch zusammenfassen, den Brückenschlag von kurzfristigen Hilfsmaßnahmen zu einer langfristigen Perspektivbildung zu bewerkstelligen. So widmete sich der erste *World Humanitarian Summit* in Istanbul im Jahr 2016 ausschließlich dem Versuch, eine größere Kohärenz zwischen humanitären und entwicklungspolitischen Hilfsansätzen und eine Orientierung an gemeinsamen Zielvorstellungen anzustoßen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des anhaltenden Konflikts in Syrien (vgl. UN, 2016).

Im Kontext der Syrien-Krise ist der Brückenschlag zunächst zumindest ansatzweise in den *Regional Refugee and Resilience Plans* (3RPs) seit 2015/16 strategisch angelegt (UNDP, 2013).⁴² Zuvor wurde die Bearbeitung der Syrien-Krise als rein humanitäres Handlungsfeld betrachtet, das heißt weitgehend ohne Berücksichtigung nationaler Entwicklungspläne und der EZ-Akteure. Auf der Syrien-Konferenz in London 2016 wurde der Ruf nach einer gemeinsamen Zielsetzung (hier die Schaffung von Resilienz) für die beiden Bereiche der Humanitären Hilfe und der EZ dann lauter, um der lang anhaltenden Syrien-Krise Rechnung zu tragen und die Arbeit der unterschiedlichen Akteure zu harmonisieren. Hieraus entstand der erste 3RP, der sowohl den humanitären Bedarf der Flüchtlinge als auch den Bedarf nach Resilienz der aufnehmenden Gemeinden genauer adressierte.⁴³

Bezeichnend ist dabei allerdings, dass im Rahmen der folgenden 3RPs zwischen einer *Refugee-Protection-and-Humanitarian-Assistance*-Komponente und einer *Resilience-and-Stabilisation*-Komponente unterschieden wird (vgl. 3RP, 2018). Mindestens nominell scheinen Flüchtlinge hier nach wie vor auf der Seite kurzfristiger Hilfe veranschlagt zu werden, wohingegen die aufnehmenden Gemeinden eher von den längerfristigen Resilienz-Maßnahmen profitieren sollen.⁴⁴ Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die regionalen Resilienzpläne auf den nationalen Plänen aller Syrien-Anrainerstaaten und Ägyptens basieren. Die Trendwende hin zu Resilienz im Sinne einer längerfristigen Zielsetzung war insbesondere auf die Initiative der Aufnahmeländer zurückzuführen (Kocks et al., 2018: 67), die schon lange unter dem zunehmenden sozio-ökonomischen Druck der Fluchtkrise leiden. Die Entlastung der aufnehmenden Länder ist ein besonderes Anliegen der Bundesregierung und in der Folge auch der BO Nahost, weil aus Sicht der Verantwortlichen nur so der soziale Frieden in der Region erhalten bleiben könne. Aus dieser Perspektive – die auch durch die teilweise negativen europäischen Erfahrungen mit der Fluchtkrise geprägt ist – kann mittelfristig eine xenophobe Stimmung gegen Flüchtlinge vor Ort nur verhindert werden, wenn neben der Linderung der Not von Flüchtlingen auch die

⁴² Die ersten Dokumente mit diesem Anliegen gehen allerdings bis in das Jahr 2013 zurück (siehe UNDP, 2013).

⁴³ Damit waren die 3RPs der erste UN-Planungsrahmen, der Resilienz zum zentralen Bezugsrahmen für internationale Hilfsanstrengungen machte. Ob daraus tatsächlich ein Paradigmenwechsel abzuleiten ist, bleibt abzuwarten (vgl. dazu etwa Sediakina-Rivière und Diaz-Varela, 2016: 8 sowie Bailey und Barbelet, 2014: 8).

⁴⁴ Für eine ausführlichere Diskussion der 3RPs siehe Kocks et al. (2018: 66–68).

Bedarfe der Aufnahmeländer adäquat adressiert werden.⁴⁵ In der BO Nahost findet das seinen Niederschlag, indem 50 Prozent der Unterstützungsgelder in den Projekten an die Flüchtlinge gehen und 50 Prozent an die aufnehmenden Gemeinden.⁴⁶

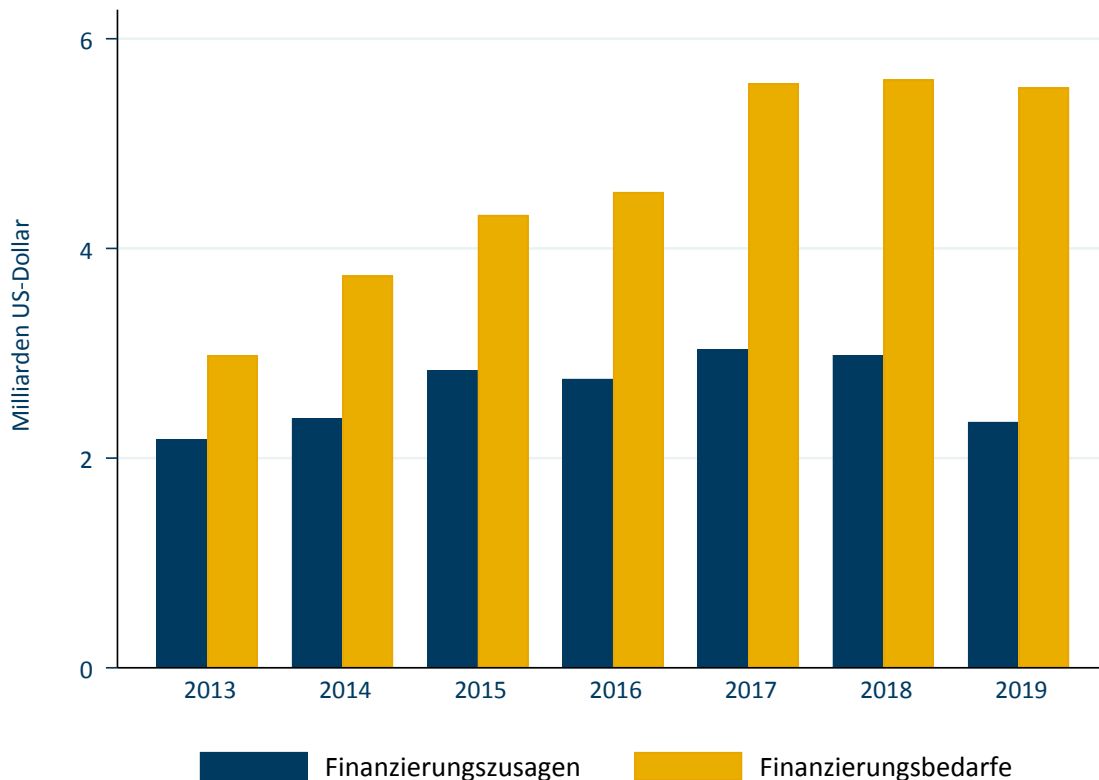
Das Prinzip des Ownership der Aufnahmeländer kommt somit im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stärker zur Geltung als dies auf internationaler Ebene – bemessen an den tatsächlichen Ausgaben – der Fall ist. Auffällig ist bei den Ausgaben der internationalen Gemeinschaft, dass 2018 nach wie vor insgesamt etwa zwei Drittel der Gelder in die sogenannte *Refugee*-Komponente (2,7 Milliarden US-Dollar bei einer Finanzierungslücke von 867 Millionen US-Dollar) und nur ein Drittel in die sogenannte *Resilience*-Komponente (738 Millionen US-Dollar bei einer Finanzierungslücke von 1,3 Milliarden US-Dollar) flossen (vgl. 3RP, 2018). Offenkundig ist die Zahlungsbereitschaft der Geber mit Blick auf akutere humanitäre Finanzierungsbelange deutlich höher als zur Deckung langfristig angelegter Maßnahmen. Dieser Trend bestätigte sich 2019 ebenso wie die (erneut) nachlassende Zahlungsmoral auf internationaler Ebene insgesamt (siehe Abbildung 8).⁴⁷ Entgegen dieses Trends haben die EU und Deutschland – als einziger bilateraler Geber – die Mittel zuletzt sogar aufgestockt, um die fehlenden internationalen Finanzbeiträge zu kompensieren (Supporting Syria and the Region, 2019).⁴⁸ Nachdem Deutschland schon zuvor zusammen mit den USA einer der größten bilateralen Geber im Rahmen der 3RP und der Region insgesamt war (zusätzlich zum deutschen Beitrag zu den EU-Mitteln), stehen die EU und die Bundesregierung in dem Versuch der andauernden Bearbeitung der Fluchtkrise zunehmend allein da.

⁴⁵ Zwar wird die unterstützende Rolle internationaler Geber in den Aufnahmeländern häufig angenommen, aber sie wird nach außen nicht transparent gemacht, weil dies die Souveränität des Landes in Frage stellen könnte und politisch nicht ausgenutzt werden sollte, wie der Fall der Türkei eindrücklich zeigt.

⁴⁶ Die international weithin praktizierte Verteilung während humanitärer Krisen sieht etwa 70 Prozent für Flüchtlinge und 30 Prozent für Menschen in den Aufnahmeländern vor.

⁴⁷ Dies wurde im Evaluierungszeitraum in nahezu allen Interviews mit Vertreter*innen von UN-Organisationen betont.

⁴⁸ Vgl. auch ZEIT (2019). Insgesamt zahlte Deutschland 2018 mit 1,7 Milliarden US-Dollar deutlich mehr als die zugesagten Gelder in Höhe von gut einer Milliarde US-Dollar. Der nächstgrößte bilaterale Geber im Rahmen dieses EU-UN-Prozesses ist Großbritannien mit Zahlungen in Höhe von 728 Millionen US-Dollar. Für 2019 bis 2020 setzt sich die Entwicklung abnehmender Zahlungszusagen anderer Staaten in noch stärkerem Ausmaß fort. Die USA, die nicht an der Brüsseler Konferenz und der internationalen Abstimmung teilnahmen, zahlten als zweitgrößter Geber 2018 etwa 1,5 Milliarde US-Dollar vor allem für Humanitäre Hilfe (Supporting Syria and the Region, 2019: 12).

Abbildung 8 Entwicklung der 3RP-Mittel 2013 bis 2019⁴⁹

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage des Financial Tracking Service des Amts der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA.

Innerhalb der 3RPs wurden von den *Stakeholdern* acht zentrale Sektoren identifiziert, in denen verschiedenste Maßnahmen zur Bearbeitung der Krise gebündelt werden: *Protection, Food Security, Education, Health and Nutrition, Basic Needs, Shelter, WASH (Water, Sanitation and Hygiene) und Livelihoods*. Wie oben bereits angedeutet, befinden sich die Maßnahmen der BO Nahost mit Blick auf die arbeitsintensiven Beschäftigungen im Sektor *Livelihoods* (mit Blick auf die Produkte der Arbeit jedoch auch teilweise überlappend in verschiedenen anderen Sektoren). Im *Livelihoods*-Sektor stellen die CfW-Maßnahmen eine tragende Säule dar und Deutschland ist im CfW-Cluster der *Lead Donor*. Die Gehälterzahlungen für Lehrkräfte fallen zwar offiziell auch unter CfW, sie sind sektoral jedoch an den Bildungsbereich gebunden. Hier sind die Maßnahmen eingebettet in die *Accelerating Access to Education Initiative (AAI)* in Jordanien und in das UNICEF-Programm *Preventing a Lost Generation in Turkey*, welche beide vor allem den Zugang von Flüchtlingskindern zu Bildung vorantreiben.⁵⁰ Zudem sind die BO Nahost-Maßnahmen im Bildungsbereich abgestimmt mit denjenigen der *EU Facility for Refugees in Turkey (FRIT)*. Während andere Geber komplementäre Aufgaben übernehmen, werden die Gehälterzahlungen zur Beschulung syrischer Flüchtlingskinder fast ausschließlich durch Deutschland über die BO Nahost bestritten.

Insgesamt sind die Maßnahmen der BO Nahost hochkohärent mit den 3RPs als Manifestation der zentralen internationalen Strategien zur Unterstützung syrischer Flüchtlinge. Die Finanzierung der eher humanitären

⁴⁹ Die mit Abstand größten Geber über die angegebene Zeitspanne hinweg waren die Europäische Kommission (im Rahmen der EU Facility for Refugees in Turkey und des Humanitarian Aid and Civil Protection Department), die USA und Deutschland. Sie kamen im Evaluierungszeitraum 2016 bis 2019 zusammen für mehr als 75 Prozent der Zahlungen für die 3RPs auf.

⁵⁰ Insbesondere UNICEF versucht darüber hinaus auch die Qualität der Bildung für Flüchtlingskinder so stark wie möglich zu finanzieren, aber auch hier fehlen im Verhältnis zum bloßen Zugang zu Bildung die Gelder; vgl. IV 3.

Unterstützungsmaßnahmen funktioniert international auch Jahre nach dem Beginn der Krise besser als diejenige des eher langfristig angelegten Resilienz-Bereichs. Trotzdem werden die Geberstaaten zunehmend zahlungsmüde.

Diese nachlassende finanzielle Unterstützungsbereitschaft versuchte unter anderem der 2018 verabschiedete *Global Compact for Refugees* aufzulösen (UNHCR, 2018). Neben der Zuweisung einer größeren Verantwortung zur Aufnahme von Flüchtlingen von Drittstaaten ist auch hier der Gleichklang zwischen der Unterstützung von Aufnahmeländern und Flüchtlingen zentral, den die BO Nahost von vorneherein betrieben hat. Allerdings liegt die Betonung langfristiger Entwicklungen im *Global Compact* in stärkerem Maße auf der Erreichung einer *Self-reliance* (Eigenständigkeit) von Flüchtlingen und bildet somit das strategische Pendant zur Perspektivbildung ebendieser, wie sie innerhalb der BO Nahost auf Impact-Ebene ausgewiesen ist. Die stärkere Ausrichtung auf langfristige Perspektiven von Flüchtlingen treibt die BO Nahost programmatisch spätestens seit 2019 ebenfalls voran, indem die Maßnahmen sich zunehmend auf die Qualifizierung und Selbstständigkeit ausrichten, um längerfristige Beschäftigungsmöglichkeiten anzubahnen. Zentrale Voraussetzung dabei ist die Inklusion der Flüchtlinge in die aufnehmenden Gemeinden von Beginn an und ihr Zugang insbesondere zu Bildung und Arbeitsmärkten. Auch mit Blick auf den *Global Compact for Refugees* ist die BO Nahost insofern hochkohärent.

Eine über die konzeptionelle und programmatische Einbettung hinausgehende, genaue und vollständige Bemessung der Kohärenz der eingesetzten Instrumente und verschiedenen Arten von Interventionen, die im Rahmen der BO Nahost stattfinden, war im Rahmen der Evaluierung nicht möglich. Dies betrifft etwa eine Abwägung sämtlicher innerhalb der 3RPs eingesetzten Instrumente ebenso wie einen Vergleich mit ähnlichen Instrumenten – etwa nicht-konditionale Geldzahlungen (*Cash Grants*) (HelpAge International, 2008; Shannon Doocy und Hannah Tappis, 2016) oder Mikrofinanzinstrumente (Goldberg und Varada, 2008).⁵¹ Auch wenn einige Interviewpartner*innen internationaler Organisationen von einer „German obsession with cash for work“⁵² sprachen, ergänzt dieses heterogene Instrument andere Hilfsansätze der 3RPs auf sinnvolle Art. Ein problematischer Aspekt von CfW – die fehlende Adressierung besonders vulnerabler Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Alte, Kranke und Schwache – wird in Teilen von den Projekten selbst kompensiert, indem auch Menschen eine Anstellung finden, die nur begrenzt arbeitsfähig sind, und in Teilen über komplementäre Grundversorgungsansätze der UN (oder im Fall der Türkei der EU über das *Emergency Social Safety Net*, ESSN). Somit wird sowohl über die Adressierung fragiler Nachbarstaaten als auch besonders vulnerabler Menschen der internationalen Normierung des „*Leave No One Behind*“-Anspruchs der *Sustainable Development Goals* (SDGs) der Vereinten Nationen entsprochen. Die Notwendigkeit einer stärkeren Ausrichtung der Maßnahmen auf besonders vulnerable Flüchtlingsgruppen ist davon jedoch unbenommen.

⁵¹ Zum Vergleich von *Cash Grants* mit CfW siehe Kapitel 7.

⁵² IV 32, 33 und 44.

5. RELEVANZ DER BO NAHOST

Die BO Nahost ist **relevant**, weil sie sich durch ihren Brückenschlag von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen einer zentralen Herausforderung der EZ in Krisenkontexten widmet. Sie schuf – dem Krisenkontext angemessen – zunächst möglichst viele kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und erlangte damit eine hohe Relevanz. Mit der Umsteuerung auf vertiefende Maßnahmen und längerfristige Wirkungen schlägt sie die Brücke zu einer langfristig angelegten EZ oder zu Maßnahmen der Nationalstaaten vor Ort. Angesichts des ungebrochen hohen Bedarfs an Unterstützungsmaßnahmen in der Breite und des anhaltenden Krisenkontexts ist das Potenzial für den Brückenschlag zu langfristigen Wirkungen jedoch nach wie vor eingeschränkt.

Die BO Nahost bearbeitet mit den arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen und Gehälterzahlungen für Lehrkräfte im Bildungssektor zwei hochrelevante Sektoren. Die Ausrichtung der Ziele und Konzipierung der ersten Phase der BO Nahost entsprechen zentralen Bedarfen der Adressaten, sowohl der Endbegünstigten als auch Partnerregierungen und -institutionen.

Die in Kapitel 4 zur Kohärenz der BO Nahost dargestellten internationalen Strategien und Pläne zur Bearbeitung der Auswirkungen der Fluchtkrise entstanden mit Beteiligung aller relevanten nationalen und internationalen politischen Akteure. Durch die Einbettung der deutschen Entwicklungspolitik in die internationalen Strategien und Pläne im Allgemeinen und die international abgestimmten P4P-Maßnahmen im Besonderen reagiert die BO Nahost auf die Bedarfe der relevanten internationalen Institutionen als Vertreter der Flüchtlingsinteressen (zuvorderst die UN-Organisationen UNHCR und UNICEF) und auf die Bedarfe der Partnerregierungen der Aufnahmeländer. Letztere haben ihre Interessen und Bedarfe insofern zur Geltung gebracht, als alle relevanten internationalen Vereinbarungen Unterstützungsmaßnahmen nicht nur für Flüchtlinge, sondern auch für die aufnehmenden Länder und ihre Gemeinden festlegen.

Bei einer genaueren Betrachtung des internationalen Konsensus der Unterstützung der Aufnahmeländer zur Bewältigung der Krise ergeben sich jedoch eine Reihe von gewichtigen Interessenunterschieden zwischen den beteiligten Akteuren, die Einfluss auf die Relevanz der Maßnahmen der BO Nahost haben. Sie werden im Folgenden entlang verschiedener Herausforderungen eines sich ändernden Kontexts verdeutlicht:

Erstens entstand bei der Umsetzung der international abgestimmten und politisch hochrelevanten Maßnahmenpakete ein Spannungsverhältnis zwischen der BMZ-Strategie und den Überzeugungen des Durchführungspersonals vor Ort. Die hohe Zahl von etwa 5,6 Millionen Flüchtlingen in den Nachbarstaaten Syriens, in denen mehr oder minder politisch fragile und wirtschaftlich angespannte Verhältnisse vorherrschen, erforderte aus Sicht des BMZ und anderer Geber, kurzfristig möglichst viele von der Krise betroffene Menschen zu versorgen.

Eine wesentliche Reaktion war die Schaffung der BO Nahost und damit eines eigenen zentral gesteuerten und schnell umsetzbaren Maßnahmenbündels. Dies wurde durch eine Reihe von Maßgaben untermauert, die für viele Mitarbeiter*innen der DO vor Ort Neuland bedeuteten und herkömmliche Prinzipien der EZ in Frage stellten: Etwa legte eine sogenannte *Methodology Note* des BMZ, an der sich die DO auszurichten hatten, den Fokus auf die Anzahl der jährlich zu erreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten. Als Beschäftigung gezählt werden durften nur Arbeitsplätze, die mindestens 40 Arbeitstage am Stück umfassten. Zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen oder Weiterbildungen mit anschließenden Beschäftigungen wurden in der Zählweise nicht honoriert.

Die *Methodology Note* verfügte, dass innerhalb eines Jahres nach einem CfW-Beschäftigungsverhältnis keine weiteren Teilnahmen an Projekten der deutschen EZ angerechnet werden. Dies hatte zur Folge, dass weniger Rücksicht auf eine etwaige langfristige Perspektivbildung Einzelner genommen werden konnte, weil potenzielle Anschlussmaßnahmen von vornherein blockiert waren. Zwar adressieren einige neuere Projekte der BO Nahost die zunächst weitgehend fehlenden Anschlussmaßnahmen, jedoch wurde gerade in den ersten beiden Jahren der Fokus auf die Erreichung quantitativer Zielvorgaben (Outputs statt Outcomes) gelegt.

Außerdem bewirkten die Schnelligkeit der Projektimplementierung, die Aufnahme immer neuer *Cash Worker* und die damit verbundenen administrativen Aufgaben (unter anderem im Hinblick auf Arbeitsgenehmigungen, Sozialversicherungen und Auszahlungsmodalitäten) eine hohe Belastung und Verunsicherung bei den Implementierenden der Projekte über die Motive des Auftraggebers. Die kurzen Planungshorizonte verbun-

den mit den hohen Anforderungen an die engmaschige Berichterstattung erschwerten die Arbeit insbesondere für die vielen NRO, die an der Umsetzung beteiligt waren.⁵³ Darüber hinaus beeinträchtigten sie auch die Wirksamkeit der Projekte, weil etwa Beschwerdemechanismen über problematische Implementierungen nicht reibungslos funktionierten (siehe Abschnitt 6.1 6.1 sowie Lenner und Turner, 2018).

So erfolgte die Umsetzung der dargestellten politischen Ziele und Strategien in konkrete Maßnahmen unter einem erheblichen Zeitdruck und unter quantitativen Vorgaben, die unter Berücksichtigung zentraler EZ-Prinzipien wie Ownership der Beteiligten oder die passgenaue Selektion von Teilnehmenden kaum erreichbar waren.

Der administrative Rahmen konnte allerdings an die kurzfristigen Erfordernisse angepasst werden, indem die SI Flucht und ein vor allem mit der BO Nahost befasstes Referat im BMZ gegründet wurden. Insbesondere die Ermöglichung eines beschleunigten Verfahrens zur schnelleren Finanzierung von Maßnahmen vor Ort erleichterte die Umsetzung der BO Nahost zusätzlich (Eilverfahren nach Ziffer 47 der TZ/FZ-Leitlinie des BMZ, 2008: 29). Eine Verunsicherung vieler operativ beim BMZ und bei der GIZ tätigen Mitarbeiter*innen konnte dies jedoch nicht verhindern.⁵⁴

So begann vor Ort eine kontinuierliche Auseinandersetzung darüber, wie man im Rahmen der Vorgaben möglichst viele EZ-Prinzipien aufrechterhalten kann. Dies drückte sich etwa darin aus, dass die 40-Tage-Regel der *Methodology Note* zwar im Durchschnitt als Orientierungspunkt fungierte, faktisch aber viele Beschäftigungsverhältnisse deutlich verlängert wurden. Möglich wurde dies, weil auch die vielen sehr kurzen CfW-Jobs nach UNHCR-Regularien in den Flüchtlingslagern in die Gesamtkalkulation einberechnet werden konnten.⁵⁵

Die Zweifel an der Sinnhaftigkeit so kurzer Beschäftigungsverhältnisse gepaart mit dem hohen Arbeitsaufkommen und Dauerstress für die Projektverantwortlichen der DO waren praktische Gründe dafür, dass die Programmfortentwicklung sich in zunehmenden Maße wieder herkömmlichen EZ-Prinzipien annäherte – noch bevor der *Global Compact for Refugees* dafür einen programmatischen Rahmen lieferte. Dies zeigt sich nicht nur an der Aufstockung und Ergänzung der Jobs in den CfW-Projekten durch etwa mehr Ausbildungskomponenten, sondern neuerdings auch in Projekten, die auf die langfristige Kapazitätsentwicklung von Menschen abzielen (unter anderem Berufsbildungsprojekte und Förderung von Klein und Kleinstunternehmen).

Um dies stärker in die internationalen Fachtermini einzuordnen: Die BO Nahost löst sich zunehmend von der reinen Überbrückung der materiellen Notlage von Flüchtlingen und wendet sich stärker einer längerfristigen Verbesserung von *Livelihoods* als umfassenderes Konzept zur Verbesserung der Lebenslagen von Menschen zu (vgl. für eine grundlegende Definition von *Livelihood* Chambers und Conway, 1992).

Zweitens hängen Möglichkeit und Art des Brückenschlages von kurz- zu langfristigen Wirkungen maßgeblich von der Politik der Aufnahmeländer ab. Dabei zeigen sich je nach Aufnahmeland grundsätzlich verschiedene Konstellationen, die den möglichen Brückenschlag begrenzen. Außer in Jordanien musste die EZ und damit auch die BO Nahost in drei Ländern neu etabliert werden, mit denen zuvor keine EZ bestand. Im Libanon und in der Türkei war dies ein schwieriger Prozess, weil die Zusammenarbeit etwa zehn Jahre zuvor eingestellt worden war.⁵⁶ In allen Ländern, in denen Maßnahmen der BO Nahost implementiert werden, war und ist ein sensibler Politikdialog erforderlich, der von Regierungsverhandlungen bis hin zur konkreten Zusammenarbeit

⁵³ In der Regel mussten die beteiligten Organisationen alle zwei Wochen ans BMZ Bericht erstatten.

⁵⁴ Fast alle Interviews mit Auftragsverantwortlichen und Projektmitarbeiter*innen in Jordanien und Türkei.

⁵⁵ Hier wurde der Turnus vom UNHCR festgelegt. Dies führte zu einer großen Varianz in der Länge der Beschäftigungsverhältnisse, die sich auch in der Population der beiden Panel-Befragungen widerspiegelt.

⁵⁶ In beiden Ländern kam es zur Beendigung der EZ aufgrund der an sich positiven ökonomischen Entwicklung hin zu einem Mittleren Einkommensland. Mit Blick auf den Libanon ist die Zusammenarbeit derzeit als „vorübergehende Zusammenarbeit“ deklariert und mit der Türkei gibt es nach wie vor keine Entwicklungskooperation mehr. Hier ist das BMZ quasi im „Windschatten“ des EU-Türkei-Deals und ohne offizielle Regierungsverhandlungen tätig. Vgl. zu den verschiedenen Kategorien der Zusammenarbeit BMZ, 2020.

mit öffentlichen Institutionen immer wieder adjustiert werden muss. Dies führte dazu, dass eine Zusammenarbeit je nach Kooperationsland und -partner in sehr unterschiedlicher Intensität und Schnelligkeit eingegangen werden konnte. In Jordanien ging dies aufgrund der über Jahre etablierten Zusammenarbeit recht schnell⁵⁷, während sich der Prozess mit der Türkei, die sich mit dem EU-Türkei-Kooperationsabkommen zur Aufnahme eines Großteils der syrischen Flüchtlinge im Gegenzug für erhebliche finanzielle Unterstützung verpflichtete, leicht verzögerte. Im Libanon vollzogen sich die Verhandlungen wegen langwieriger Regierungsverhandlungen sehr schleppend und weitgehend mittels multilateraler Geberinstitutionen. Im Irak verlief der Prozess zwar schnell, aber zunächst nur in kleinerem Maßstab, weil sich die Kooperation auf die kurdische Regionalregierung beschränkte und anfangs nicht im nationalstaatlichen Rahmen durchgeführt wurde.

Aus diesen unterschiedlichen Konstellationen heraus ergaben sich strategische Anpassungsbedarfe, um Ownership auf Seiten der Partnerländer herzustellen. Die Herausforderungen zogen sich von der bilateralen politischen Ebene bis auf die Ebene der konkreten Projektumsetzung.⁵⁸ In Jordanien etwa galt es auf der politischen Ebene den Widerspruch aufzulösen, dass einerseits die Wasserversorgung einer großen Zahl von Flüchtlingen dauerhaft sichergestellt werden sollte, während gleichzeitig die nachhaltige Nutzung der spärlichen Aquifere vor der Fluchtkrise einen Kern der deutschen EZ ausgemacht hatte.⁵⁹

Anpassungserfordernisse setzen sich für die BO Nahost auch auf der ministerialen Ebene fort. Es mussten Kooperationsstrukturen in neuen Ministerien und mit neuen jordanischen Partnern etabliert werden, um etwa die Abfallentsorgung und Recyclingstrukturen mittels CfW-Maßnahmen zu verbessern. Anpassungen waren auch auf der operativen Ebene nötig, etwa indem mit einzelnen Gemeinden und mit internationalen Hilfsorganisationen zusammenzuarbeiten war, die ansonsten vor allem im Bereich der Humanitären Hilfe tätig sind. Insgesamt bestanden in Jordanien etablierte EZ-Strukturen, die erfolgreich genutzt werden konnten, um in recht kurzer Zeit eine fast vollständige krisentaugliche Neuausrichtung der EZ zu bewerkstelligen.

Diese Ausrichtung bedeutete für den Brückenschlag jedoch, dass die Maßnahmen mehr Wert auf Quantität denn auf Qualität legten und somit von ihrem Wirkungshorizont her vor allem kurzfristige Wirkungen erwarten ließen. Die EZ wirkte hier, indem sie sich die etablierten Strukturen der Kooperation und das damit verbundene grundsätzliche Ownership des jordanischen Staates zunutze machte, gleichzeitig aber wichtige Prinzipien der herkömmlichen Zusammenarbeit zumindest verkürzt anwendete. Das galt etwa für den Verzicht auf eine detaillierte Prüfung der Selektion der Teilnehmenden, des Konfliktumfelds und der etablierten Kooperationsstrukturen mit Partnern wie NRO).⁶⁰ Ziel war es zuvorderst, möglichst vielen Flüchtlingen eine Überbrückungszeit zu geben, ohne dass bereits klar sein konnte, wohin dies perspektivisch führt.⁶¹

Der türkische Kontext stellt sich dagegen ungleich problematischer für nationales Ownership dar. Weil es keine EZ zwischen Deutschland und der Türkei gab, fanden hier keine Regierungsverhandlungen statt. Stattdessen stellte Deutschland von vorneherein klar, dass das derzeitige Engagement allein zur Unterstützung der Türkei bei der Integration von mehr als 3,5 Millionen syrischen Flüchtlingen diene und eine langfristige Wiederaufnahme der EZ nicht geplant sei. So findet die Zusammenarbeit unter dem Dach und als

⁵⁷ Trotzdem gab es teils erhebliche Verzögerungen, weil im Rahmen der Kooperationssektoren neue Partner in der Regierungsadministration gewonnen werden mussten.

⁵⁸ Sie werden hier in den beiden Länderfallstudien Jordanien und Türkei kurz skizziert.

⁵⁹ Die Schätzungen, wie lange Jordanien sich beim jetzigen Konsum noch hinreichend mit Wasser versorgen kann, gehen auseinander. Die in Interviews mit Vertreter*innen des Wasserministeriums und der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) geäußerte pessimistische Variante geht von lediglich einer Dekade aus. Optimistischere Einschätzungen gehen hingegen davon aus, dass das fehlende Wasser über (kostspielige) Entsalzungsanlagen am Roten Meer kompensiert werden kann.

⁶⁰ Hierbei geht es um die sonst übliche Sorgfalt und den Detailgrad der Prüfung. Grundsätzlich werden auch unter den Bedingungen der Fluchtkrise in der Regel etwa kleinere Konflikt- oder Genderanalysen durchgeführt.

⁶¹ Die Hoffnung auf eine Rückkehrperspektive in absehbarer Zeit eint sowohl die Programmverantwortlichen als auch die Adressaten. Dies kam während der Feldphase in fast allen Interviews zum Ausdruck. Erst ab 2019, als die Türkei für einen kurzen Zeitraum deutliche Anstrengungen in Richtung längerfristiger Integration unternahm, weisen einige Interviews darauf hin, dass die an sich positive Entwicklung einen erneuten Schock unter syrischen Flüchtlingen auslöste, weil sie sich der fehlenden Rückkehrproption endgültig stellen mussten, vgl. etwa IV 24, 27.

Ergänzung des EU-Türkei-Abkommens statt, welches der Türkei Zahlungen von insgesamt 6 Milliarden Euro in zwei Tranchen für die Aufnahme von syrischen Flüchtlingen zusagte.⁶²

Politisch bedeutet diese Konstellation bis heute, dass sich die EU und Deutschland noch unmittelbarer abhängig von der türkischen Regierung und deren Integrationswillen machen. Angesichts der politischen Umwälzungen im Land in Richtung Autokratie und der kontinuierlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in den letzten Jahren ergibt sich hieraus eine fragile Situation, die sich negativ auf die Kooperationsstrukturen auswirkt. Trotzdem konnten in den Jahren 2016 bis 2019 – nicht zuletzt wegen der langen Kooperationsgeschichte und der engen Verbindungen zwischen beiden Staaten – operativ viele hochrelevante und kontextangemessene Projekte umgesetzt werden. Sie sollen ähnlich wie in Jordanien möglichst viele Menschen kurzfristig erreichen.

Insbesondere die von Zuwanderung stark betroffenen Städte und Regionen wie Gaziantep und einzelne Stadtbezirke von Istanbul und Ankara entwickelten ein sehr hohes Ownership für die Unterstützungsmaßnahmen. Hier konnte konkrete Hilfe zur Abfederung der Auswirkungen der Syrien-Krise eher gebraucht und wertgeschätzt werden als dies in den öffentlichkeitswirksamen Verlautbarungen der Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung (AKP)-Regierung gerade in jüngster Zeit immer wieder den Anschein hatte.⁶³

Das Problem für den Brückenschlag vor dem Hintergrund der anhaltenden politischen Spannungen zwischen Deutschland und der Türkei ist, dass das längerfristige Ende der Brücke nicht auf die EZ verweist, sondern auf den türkischen Nationalstaat. Da dieser jedoch unter den Bedingungen autokratischer Regierungsführung für die deutsche Seite nur punktuell und regional als Partner fungiert, ist der Brückenschlag erschwert. Dies führt etwa zu der widersprüchlichen Situation, dass einerseits im Bildungsbereich notgedrungen über den Implementierungspartner UNICEF eine recht enge Kooperation mit dem nationalen Ministerium eingegangen wird und in diesem Fall auch bis Ende des Jahres 2019 eine langfristige Integration von syrischen Schüler*innen in das türkische Schulsystem bestand (siehe Abschnitt 6.2). Andererseits dienten im Bereich der arbeitsintensiven Beschäftigung in starkem Maße NRO als Kooperationspartner, nicht staatliche Stellen. Dieser Umstand stieß selbst bei den sehr kooperationswilligen Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung in Gaziantep auf Kritik und stellt eine Herausforderung für die Kooperation dar – ohne bis dato jedoch das Ownership grundsätzlich zu unterminieren.⁶⁴

Die beiden Länderbeispiele zeigen, dass der Länderkontext sowohl mit Blick auf die Schnelligkeit der Umsetzung von Maßnahmen als auch auf die Planungssicherheit einen großen Unterschied ausmacht. Beides wirkt sich wiederum unmittelbar auf die Relevanz der Maßnahmen aus. In der Konsequenz konnten in beiden Ländern nicht alle Projekte reibungslos und schnell implementiert werden. Die meisten Projekte unterlagen teilweise gravierenden Verzögerungen und einige wenige mussten vorzeitig beendet werden. Die Beispiele zeigen aber auch, wie wichtig der Politikdialog als Grundlage für die konkrete Implementierung von erfolgversprechenden Projekten ist.

Drittens haben sich die Bedarfe der Aufnahmeländer mit der Weiterentwicklung des Kontexts nur geringfügig verändert. Sie lagen und liegen vor allem in einer Minderung des Drucks auf die ansonsten überlastete lokale Infrastruktur und in einer sichtbaren Unterstützung der eigenen Bevölkerung, um soziale Spannungen zu verhindern. Mit dem Fokus auf den Bildungsbereich und Beschäftigungsmaßnahmen etwa in der Abfallwirtschaft sowie einer temporären Entlastung des Arbeitsmarktes in den besonders betroffenen Regionen leistet die BO Nahost einen hochrelevanten Beitrag zur Deckung der Bedarfe der Aufnahmeländer.

Ebenso deutlich ist die Ausrichtung der BO Nahost auf die Bedarfe der von der Krise Betroffenen. Die Schaffung von Arbeit für erwachsene Flüchtlinge und (Grund-)Bildung für Flüchtlingskinder entspricht (neben der Gewährleistung von Sicherheit) dem Forschungsstand über die Hauptbedarfe von Flüchtlingen in der Region

⁶² Vgl. ECA (2018).

⁶³ Dies bestätigten sämtliche Interviews in den jeweiligen Regionen.

⁶⁴ Vgl. Fokusgruppeninterview (FG) 25.

und wird von den Ergebnissen der vorliegenden Evaluierung gestützt (siehe Kapitel 6.1, siehe auch (Zetter et al., 2014)).⁶⁵ Insofern ist die BO Nahost auch hier grundsätzlich hochrelevant.

Eine kritischere Perspektive ergibt sich jedoch, wenn man die Ausprägung der Unterstützungsmaßnahmen mit Blick auf den Brückenschlag betrachtet. Hier offenbart sich ein Spannungsverhältnis zwischen den Bedarfen der Aufnahmeländer und denjenigen der Flüchtlinge. Während die Aufnahmeländer versuchen, ihre Infrastruktur dauerhaft zu stärken und ihre eigene Bevölkerung paritätisch an den temporären Maßnahmen zu beteiligen, sind die Flüchtlinge an dauerhaften Lösungen für sich selbst interessiert. Da letztere auf absehbare Zeit nicht in einer Rückkehr nach Syrien liegen⁶⁶, heißt dies, dass die Flüchtlinge dauerhafte Perspektiven in den Aufnahmeländern suchen. Eine Integrationsperspektive für Flüchtlinge in den Nachbarländern Syriens lag im Evaluierungszeitraum jedoch nur in der Türkei vor und wird auch hier seit 2019 massiv in Frage gestellt.

Das Spannungsverhältnis zwischen den Bedarfen von Aufnahmeländern und Flüchtlingen lässt sich exemplarisch an den Entwicklungen bei den Gehälterzahlungen für zusätzliche Lehrkräfte im Bildungssektor zeigen: Sowohl in Jordanien als auch in der Türkei ist der Arbeitsmarkt im Bildungsbereich extrem angespannt – mit einer hohen Anzahl arbeitsloser oder unterbezahlter einheimischer Lehrkräfte. Vor allem in Jordanien finden viele Absolvent*innen, die ihre universitäre Ausbildung zur Lehrkraft abgeschlossen haben, oftmals keine Beschäftigung und müssen jahrelang auf eine Anstellung als Lehrkraft warten.

Vor diesem Hintergrund bleiben sowohl die jordanischen Lehrkräfte als auch die syrischen Lehrer*innen in der Türkei auf anhaltende Unterstützung angewiesen. Die jordanischen Lehrkräfte erhalten keine Anerkennung ihrer Leistungen wie eine Anrechnung auf ihre Wartezeit für eine reguläre Lehrer*innenstelle und die syrischen Lehrkräfte können nach der Schließung der temporären Schulzentren (Temporary Education Center, TEC) zur Unterrichtung syrischer Kinder höchstens soziale Unterstützungsfunktionen übernehmen.

So leisten die Mittel der BO Nahost einen relevanten Beitrag zur Entlastung sowohl der Arbeitsmärkte als auch der Bildungssysteme in den beiden Ländern. Dabei werden zentrale Bedarfe wie Beschulung und Beschäftigung relevanter Zielgruppen wie Schüler*innen und Lehrkräfte angemessen adressiert. Dies geschieht etwa durch eine Beschulung der Kinder inklusive einem psychosozialen Betreuungsangebot sowie durch eine längere Beschäftigungsdauer der Lehrkräfte. Mit Blick auf die Lehrer*innen sind die Bedarfe jedoch lediglich temporär und nur teilweise gedeckt. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Bedarfsdeckung der in der Türkei beschulten syrischen Kinder.

Hier ist einschränkend festzuhalten, dass mit der sukzessiven Schließung der TEC geschützte Räume wegfallen, in denen bis dato syrische Lehrkräfte den Kindern aufgrund ihrer gemeinsamen kulturellen Herkunft, Sprache und Fluchterfahrung mit großem Einfühlungsvermögen Stabilität vermitteln konnten. Ob dies künftig hinreichend von den türkischen Lehrkräften und/oder den syrischen Lehrer*innen in einer neuen sozialen Betreuungsfunktion (ohne Lehrbefugnis) an öffentlichen Schulen in der Türkei gewährleistet werden kann, bleibt fraglich.⁶⁷

Die Bedarfe der Aufnahmeländer und der Flüchtlinge passen temporär zusammen. Die Zweigleisigkeit der internationalen Abmachungen und in der Folge auch der Programmatik der BO Nahost zugunsten aufnehmender Gemeinden und Flüchtlinge zeugt hier von hoher Relevanz. Je länger die Krise anhält, desto mehr treten jedoch perspektivische Unterschiede zutage. So wird seit dem *Global Compact for Refugees* eine stärkere Resilienz von Flüchtlingen in den Vordergrund gerückt und in der Folge hat sich auch der Charakter der Maßnahmen der BO Nahost geändert. In der Konsequenz werden die zunächst sehr kurzfristigen und auf Abdeckung einer Vielzahl von vulnerablen Menschen ausgerichteten CfW-Projekte zunehmend auf eine langfristige Kapazitätsentwicklung justiert.

⁶⁵ (Zetter et al., 2014).

⁶⁶ Weniger als zehn Prozent der im Rahmen der Panelbefragungen Befragten 2018/19 gaben an, dass sie glauben, innerhalb des nächsten Jahres ihren Wohnort in ein anderes Land zu verlegen (darunter Syrien).

⁶⁷ In Jordanien stellt sich das Problem aufgrund der gleichen Sprache und eines vergleichbaren kulturellen Hintergrunds syrischer und jordanischer Bürger*innen nicht im selben Maße. Dies erleichtert auch den Schulalltag.

Dies stellt einerseits eine konsequente Weiterentwicklung der CfW-Maßnahmen der ersten Generation dar, die vom *Global Compact for Refugees* gedeckt ist. Andererseits ist fraglich, inwieweit damit dem anhaltenden Krisenkontext hinreichend Rechnung getragen wird: Der Konflikt in Syrien hat Anfang 2020 an Intensität verloren und spielt sich vorübergehend nur noch in der Region um Idlib ab. Er generiert jedoch nach wie vor periodisch Flüchtlingsströme und die Gesamtanzahl der Flüchtlinge in den Anrainerstaaten Syriens hat mit 5,6 Millionen kaum abgenommen. Zusätzlich ist bis auf weiteres keine Rückkehrperspektive für die allermeisten Flüchtlinge nach Syrien absehbar. Die Mehrheit der Flüchtlinge hat aufgrund der Erfahrungen des Bürgerkriegs und der Menschenrechtsverbrechen des Assad-Regimes das Vertrauen in die jetzige Regierung verloren.⁶⁸

Die fehlende Rückkehrperspektive wurde durch viele qualitative Interviews mit Syrer*innen ebenso wie durch die Panelbefragung der vorliegenden Evaluierung eindrucksvoll bestätigt. Dabei gaben etwa 90 Prozent der befragten Syrer*innen an, dass sie an ihrem derzeitigen Wohnort bleiben wollen.

Mindestens ebenso besorgniserregend ist, dass sich die wirtschaftliche Lage in den Nachbarstaaten Syriens mit Ausnahme des Nordiraks deutlich schlechter darstellt als zu Beginn der BO Nahost. Dadurch entsteht die Gefahr zunehmender Fremdenfeindlichkeit den Flüchtlingen gegenüber, die in der Türkei und im Libanon auch bereits zu beobachten ist. In der Konsequenz haben viele syrische Flüchtlinge, die etwa in der Türkei einen informellen Arbeitsplatz bekamen, mittlerweile noch weniger Möglichkeiten zu arbeiten, weil sie aus Angst vor Repressionen untergetaucht sind.⁶⁹

Die formellen Arbeitsgenehmigungen sind dagegen ohnehin auf einige wenige Billiglohnssektoren begrenzt und faktisch wurden in der Türkei bis 2019 entgegen türkischer Zusagen nur 70.000 Arbeitsgenehmigungen erteilt.⁷⁰ In Jordanien verhielt es sich bis 2018 ähnlich. Der *Jordan Compact* blieb hinter den Erwartungen zurück (vgl. Barbelet et al., 2018), vor allem wegen der restriktiven sektoralen Eingrenzung möglicher Arbeitsbereiche.⁷¹ Gleichzeitig hält die Krise seit so langer Zeit an, dass die Zahlungsbereitschaft der Geberländer Anfang 2020 wieder stark abgenommen hat. Die Situation für Flüchtlinge stellt sich ähnlich schlecht dar wie vor der Fluchtkrise 2015.⁷²

So bleibt der Bedarf an Unterstützung in der Breite ungebrochen hoch und gleichzeitig konzentriert sich die BO Nahost zunehmend auf eine qualitative Verbesserung der Maßnahmen für Einzelne – bei zwar erhöhtem Mittelaufkommen, aber substanziell nachlassender Zahlungsbereitschaft anderer Geber (siehe Abbildung 8 in Abschnitt 4.2).

⁶⁸ Bis dato gilt das in ähnlicher Form für die westliche Gebergemeinschaft.

⁶⁹ Die Lage hat sich nach den Kommunalwahlen 2019 deutlich verschärft, weil die Oppositionspartei CHP aus Sicht der AKP gerade in Istanbul mit Anti-Flüchtlingsparolen Stimmen verbuchen konnte. Seit dem Verlust der Mehrheit in den wichtigsten türkischen Städten wie Istanbul ist nunmehr auch die AKP auf einen deutlich feindlicheren Ton den Flüchtlingen gegenüber umgeschwenkt. So wurde Ende 2019 damit begonnen, syrische Flüchtlinge in ihre Ankunftscentren zurückzusenden. Gerüchten zufolge wurden kurzzeitig auch einige nach Syrien abgeschoben. In jedem Fall verbreitete sich Ende 2019 eine Atmosphäre der Angst unter den vielen informell lebenden und arbeitenden Flüchtlingen in Istanbul.

⁷⁰ Hierzu gab es zum Zeitpunkt der Erhebungen keine offiziellen Zahlen von türkischer Seite. Informell wurde diese Einschätzung jedoch in mehreren Interviews geäußert.

⁷¹ Der 3RP Annual Report (3RP, 2018: 9) spricht dagegen von 122.000 Arbeitsgenehmigungen bis Anfang 2019 und möglicherweise deutet sich hier eine Verbesserung in jüngster Zeit an.

⁷² Deutschland ist eines der wenigen Länder, die ihren Zahlungsverpflichtungen den UN-Organisationen gegenüber weiterhin nachkommen. Dies war auch jederzeit bei den Besuchen des Evaluierungsteams bei UN-Organisationen (UNICEF, UNHCR, WFP) dergestalt spürbar, dass die Evaluierungsmision vorbildlich unterstützt wurde.

6. WIRKUNGEN DER BO NAHOST

Dieses Kapitel stellt die Befunde zu den Wirkungen der BO Nahost in den beiden untersuchten Bereichen arbeitsintensive Beschäftigung (CfW) und Lehrgehälterzahlungen vor. Die meisten dieser Wirkungen fallen unter das OECD DAC-Kriterium der Effektivität (vgl. OECD DAC, 2019).⁷³ Aufgrund des spezifischen Evaluierungsgegenstands und der Frage nach dem Brückenschlag von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen werden ebenso Aspekte der Nachhaltigkeit im Sinne dauerhafter Wirkungen adressiert. Sie werden in einem zusammenfassenden Kapitel (Kapitel 7) unter Einbeziehung anderer Dimensionen von Nachhaltigkeit nochmals gesondert erörtert. Zudem erfolgt eine abschließende Zusammenfassung der Ergebnisse hinsichtlich des Kriteriums der Effizienz (Kapitel 8). Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der BO Nahost (Impact) werden schließlich im Rahmen der Schlussfolgerungen vorgestellt.

Nachfolgend werden zunächst die Befunde zur Wirkung der CfW-Projekte präsentiert (Abschnitt 6.1), im Anschluss die Befunde zu den beiden Lehrgehälterprojekten (Abschnitt 6.2). Die Abschnitte stellen die Wirkungsbefunde jeweils entlang der in der Wirkungslogik beschriebenen Outcomes dar. Jeder Abschnitt wird durch eine Ergebniszusammenfassung inklusive Bewertung entlang des OECD DAC-Kriteriums Effektivität eingeleitet. Dort, wo der Brückenschlag zu strukturellen Wirkungen besonders bedeutsam ist, wird zudem eine Bewertung der Nachhaltigkeit vorgenommen.

6.1 Arbeitsintensives *Cash for Work*

Dieser Abschnitt untersucht, welche Wirkungen die arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen der BO Nahost (CfW) in Jordanien und der Türkei erzielt haben und wie diese Wirkungen zustande kamen. Die untersuchten Wirkungsfelder korrespondieren mit der Wirkungslogik (siehe Abschnitt 2.3) und den daraus abgeleiteten Evaluierungsfragen (siehe Abschnitt 1.4).

Im Zentrum stehen Wirkungen, die unter das OECD DAC-Kriterium der Effektivität fallen (vgl. (OECD, 2019)). Aufgrund des spezifischen Evaluierungsgegenstands und der Frage nach dem Brückenschlag von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen werden ebenso Aspekte der Nachhaltigkeit im Sinne dauerhafter Wirkungen adressiert – selbst wenn diese nicht im Vordergrund der BO Nahost stehen. Einige der Wirkungen haben aufgrund ihrer breitenwirksamen Effekte zudem einen übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungsgrad, etwa die flächendeckende Müllentsorgung in einigen nordjordanischen Gebieten und der breitenwirksame Aufbau von Vertrauen zwischen Syrer*innen und Türk*innen (siehe Abschnitt 6.1.4). Diese Differenzierung wird in den Schlussfolgerungen und bei der Beantwortung der beiden übergeordneten Impact-Fragen vorgenommen (siehe Abschnitt 9.1).

Die Untersuchung basiert auf qualitativen und quantitativen Erhebungs- und Analysemethoden. Einerseits sind dies Einzel- und Fokusgruppeninterviews sowie eine Analyse ausgesuchter Infrastrukturprojekte vor allem mit Blick auf deren Nachhaltigkeitspotenziale. Andererseits fußt die Untersuchung auf der statistischen Analyse zweier Panelbefragungen, die auf Grundlage der Ergebnisse der qualitativen Erhebungen durchgeführt wurden.

Das Kapitel gliedert sich folgendermaßen: Zunächst wird untersucht, ob und inwiefern CfW die prekäre Lage der Teilnehmenden in materieller, psychosozialer und sozialer Hinsicht gelindert hat. Danach erfolgt eine Analyse, ob und inwiefern die arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen einen Beitrag zur Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Teilnehmenden geleistet haben (siehe Abschnitt 6.1.2), die weiterführende Beschäftigung von Teilnehmenden begünstigen (siehe Abschnitt 6.1.3) und einen Beitrag zum Abbau von sozialen Spannungen in den aufnehmenden Gemeinden leisten (vgl. Abschnitt 6.1.4).

⁷³ Nachhaltigkeit wird im Rahmen dieser Evaluierung als Dauerhaftigkeit von Wirkungen verstanden. Es erfolgt keine detaillierte Analyse unterschiedlicher Dimensionen von Nachhaltigkeit (OECD, 2019).

6.1.1 Beitrag der BO Nahost zur Linderung der prekären Lage der Bedürftigen

Die Analyse zeigt, dass CfW kurzfristig die materiell prekäre Lage syrischer Flüchtlinge und vulnerabler Einheimischer in Jordanien und der Türkei lindert. Zumindest unter Flüchtlingen verbessern sich zudem die psychosoziale und die soziale Lage. Insofern erweist sich CfW insbesondere kurzfristig und für Flüchtlinge als insgesamt **effektiv hinsichtlich der Linderung ihrer prekären Lage**.

Die Analyse kommt zu sechs Hauptergebnissen:

1. Mit Lohnzahlungen für Arbeitsleistungen adressiert CfW die primären Bedarfe der Zielgruppe: Geld und Beschäftigung.
2. CfW steigert die Haushaltseinkommen der Teilnehmenden während der Maßnahme. Insbesondere Haushalte weiblicher Teilnehmerinnen sowie zuvor einkommensschwächere Haushalte verzeichnen vergleichsweise höhere Zuwächse beim Haushaltseinkommen. Nach Ausscheiden aus der Maßnahme lässt sich kein positiver Effekt feststellen. Eine Betrachtung der Ausgaben sowie qualitative Interviews offenbaren, dass Teilnehmende das zusätzliche Einkommen nicht für produktive Investitionen, sondern für unmittelbare Bedürfnisse verwenden.
3. Es gelingt den CfW-Maßnahmen, die Lebenszufriedenheit und langfristig auch das Selbstwertgefühl syrischer Teilnehmender zu steigern, während für einheimische Teilnehmende kein solcher Effekt festgestellt werden kann. Ein Beitrag zur Vermeidung negativer Bewältigungsstrategien kann plausibel angenommen, aber nicht genau bemessen werden. Zudem ermöglicht CfW vergleichsweise gute Arbeitsbedingungen und liefert einen höheren Lohn als alternative Beschäftigungsmöglichkeiten.
4. Insbesondere in Jordanien zeigt sich ein hohes Zugehörigkeitsgefühl der Flüchtlinge zur lokalen Gemeinschaft. In der Türkei liegen die Werte niedriger und nehmen zudem über die Zeit ab. Dieser negative Trend fällt unter Flüchtlingen, die an CfW teilnahmen, jedoch signifikant geringer aus. Die qualitativen Interviews deuten darauf hin, dass die paritätische Unterstützung von Einheimischen und Flüchtlingen (50-50-Regel) sowie die teilweise gemeinsame Projektarbeit spannungslindernd wirken.
5. Die CfW-Arbeit wird in den aufnehmenden Gemeinden sehr positiv aufgenommen. Vertreter*innen der Stadtverwaltungen, Projektmitarbeiter*innen und etwa Ladenbesitzer*innen brachten in den Interviews durchgängig hohe Wertschätzung für die CfW-Tätigkeiten zum Ausdruck. Dies bezog sich sowohl auf die infrastrukturellen Wirkungen der Maßnahmen als auch auf den gemeinwohlorientierten Einsatz und die paritätische Verteilung der Maßnahmen auf Flüchtlinge und Einheimische.
6. Die verbesserten Arbeitsbedingungen – insbesondere die Arbeitssicherheit, die Sozial- und Krankenversicherung sowie eine vollständige und rechtzeitige Bezahlung – tragen zur Verbesserung der sozialen Lage bei. Einschränkungen existieren hinsichtlich der Kenntnisse bestehender Rechte und der nur eingeschränkt funktionierenden Beschwerdemechanismen.

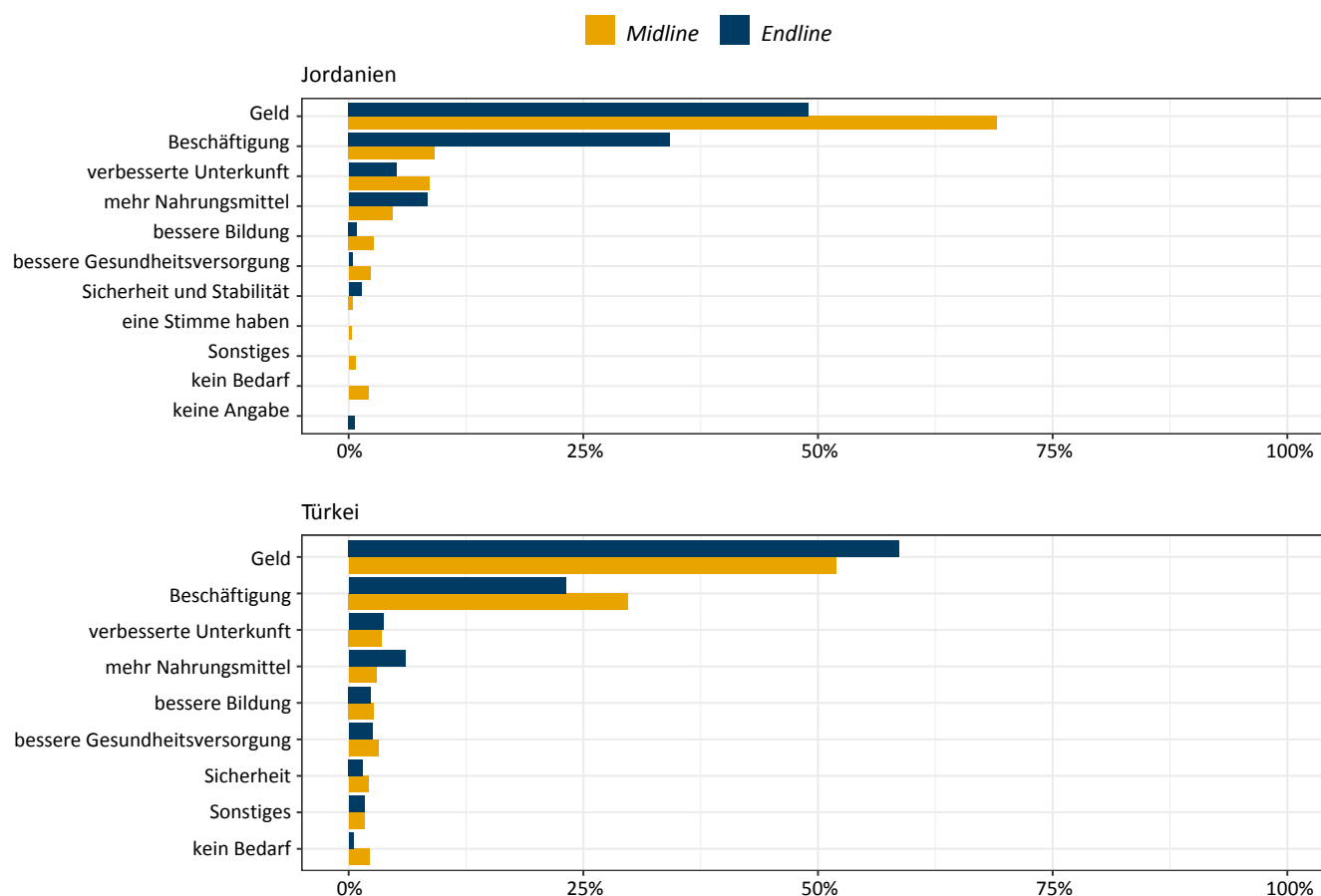
Deckung materieller Grundbedürfnisse vulnerabler Zielgruppen durch die BO Nahost

Die Analyse zeigt, dass CfW materielle Grundbedürfnisse zwar während der Teilnahme deckt, diese Effekte jedoch nicht über die Maßnahme hinaus andauern. CfW deckt somit effektiv, jedoch nicht nachhaltig die Grundbedürfnisse der Teilnehmenden.

Da die Teilnehmenden Geld und – insbesondere nach Ausscheiden aus CfW – Beschäftigung als ihre primären Bedarfe angeben, zielen die CfW-Maßnahmen im Rahmen der BO Nahost auf zentrale Bedarfe der Zielgruppe (Abbildung 9). So gibt während der Teilnahme die überwiegende Zahl der Teilnehmenden in Jordanien Geld als primären Bedarf an (69 Prozent). Andere Bedarfe fallen weit dahinter zurück. Unentbehrliche Grundgüter wie Unterkunft (9 Prozent) und Nahrung (8 Prozent) werden hier noch vergleichsweise häufig genannt. Bil-

dungs- (3 Prozent) und Gesundheitsdienstleistungen (2 Prozent) werden nur von sehr wenigen als Hauptbedarf identifiziert.⁷⁴ Beschäftigung wird nach Beendigung der Maßnahme vergleichsweise häufig als primärer Bedarf genannt (in Jordanien 34 Prozent, in der Türkei 29 Prozent). Dies deutet auf eine rein temporäre Deckung dieses Bedarfs hin. Die häufige Nennung der durch CfW adressierten Bedarfe Geld und Beschäftigung bei zugleich geringer Nennung von Bedarfen, die über unentbehrliche Grundbedürfnisse hinausgehen, stellen einen ersten Hinweis dafür dar, dass CfW Hauptbedarfe zwar gezielt adressiert, aber nur kurzfristig einen Beitrag zu deren Deckung leistet.

Abbildung 9 Hauptbedarfe Teilnehmender zur Mid- und Endline



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Antwortkategorien unterscheiden sich, da die Bedarfe offen abgefragt wurden.

Der wichtigste materielle Faktor zur Linderung der prekären Lage der Teilnehmenden und ihrer Haushalte ist die Steigerung des Haushaltseinkommens (HHE) durch Lohnzahlungen.⁷⁵ Der Wirkungslogik folgend sollen Löhne – abzüglich möglicher Opportunitätskosten wie entgangene Einnahmen aus anderen Tätigkeiten – zusätzliches HHE zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung stellen und so negativen *Coping*-Strategien wie Verschuldung oder Kriminalität vorbeugen. Im Folgenden wird zunächst auf Basis der Ergebnisse in

⁷⁴ Dieser sowie alle folgenden Befunde, die sich auf die Zeit während der Teilnahme beziehen, basieren allein auf den Ergebnissen der Befragung in Jordanien. In der Türkei fand keine Befragung während der Teilnahme statt (siehe auch Abschnitt 3.4.3).

⁷⁵ Die Abkürzung HHE bezieht sich immer auf das skalierte Pro-Kopf-Haushaltseinkommen. Zur Berechnung werden zunächst die berichteten Einkommen aus Beschäftigung, Geldsendungen und Bargeldzuschüssen summiert. Anschließend werden die Werte skaliert, indem das summierte Haushaltseinkommen durch die Wurzel aus der Anzahl der Haushaltsmitglieder geteilt wird (OECD, 2020).

Jordanien auf die Effekte während der Teilnahme eingegangen, anschließend auf die langfristigen Effekte nach Ausscheiden auf Basis beider Fallstudien.

Während der Teilnahme finden sich starke Hinweise auf einen positiven Effekt von CfW auf das HHE. Der geschätzte durchschnittliche Zuwachs des HHE unter den Teilnehmenden in Jordanien liegt bei 49 Jordani-schen Dinar (JD).⁷⁶ Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den Befunden aktueller Überblicksstudien.⁷⁷

Der durchschnittliche Zuwachs des Haushaltseinkommens liegt dabei unter dem ausgezahlten Betrag. Würde der gesamte durch CfW ausgezahlte Lohn in Höhe von 220 JD auf das bestehende Haushaltseinkommen auf-geschlagen, ergäbe sich eine Steigerung des skalierten Haushaltseinkommens von 91 JD.⁷⁸ Es ist zu erwarten, dass das zusätzliche Einkommen eines teilnehmenden Haushaltsmitglieds aufgrund kompensierenden Ver-haltens des Gesamthaushalts das Haushaltseinkommen nicht in derselben Höhe steigen lässt. Die Ergebnisse bestätigen dies: So zeigt sich erstens, dass durch die Teilnahme eines Haushaltsmitglieds an CfW die durch-schnittliche Anzahl der Erwerbstätigen im Haushalt um weniger als 1 steigt, da CfW-Teilnehmende oder wei-tere Mitglieder des Haushalts eine andere Einkommen generierende Beschäftigung aufgeben.⁷⁹ Zweitens sinken – wenn auch nur leicht – in Haushalten mit CfW-Teilnehmenden sowohl das durch selbstständige Be-schäftigung generierte Haushaltseinkommen als auch die Einnahmen durch Geldsendungen oder Bargeldzu-schüsse.⁸⁰ Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Teilnahme an CfW andere einkommenssichernde Einkünfte verringert und somit Einkommen aus CfW nicht gänzlich als Zuwachs des HHE verzeichnet wer-den.⁸¹ Jedoch sind die Effekte nicht besonders stark ausgeprägt und andere, ähnliche Studien weisen keine Verdrängungseffekte nach.⁸²

Die nach Geschlecht und Nationalität differenzierte Betrachtung der durchschnittlichen Veränderung des HHE während der Teilnahme offenbart, dass sowohl Männer als auch Frauen sowie gleichsam syrische und jordanische Teilnehmende während der Teilnahme einen Zuwachs des HHE verzeichnen (*Baseline* und *Mid-line* in Jordanien, siehe Abbildung 10). Vergleicht man das durchschnittliche HHE während der CfW-Teil-nahme gegenüber den Werten vor der Teilnahme, zeigen sich insbesondere bei Haushalten teilnehmender Frauen Zugewinne.⁸³ Hierzu bieten sich zwei zusammenhängende Erklärungen an. Einerseits könnte die Tat-sache, dass Frauen und Männer in CfW denselben Betrag erhalten, außerhalb von CfW existierende Gehalts-unterschiede (*Gender Pay Gap*) in Jordanien ausgleichen (Alfarhan, 2015; Azam, 2012).⁸⁴ Andererseits verfügen Männer außerhalb von CfW gerade vor dem Hintergrund einer eher traditionellen Rollenverteilung

⁷⁶ Die absolute Veränderung (das heißt ohne Einbezug der Kontrollgruppe) der durchschnittlichen HHE der Teilnehmenden beträgt 39 JD.

⁷⁷ Von 20 Studien, die Einkommen, Konsumverhalten oder Ausgaben untersuchen, finden Beierl und Grimm (2018) nur bei denjenigen signifikant positive Effekte, die entweder Auswirkungen während der Teilnahme messen oder Maßnahmen mit signifikanten Anteilen nicht-monetärer Trans-fers wie Nahrung zum Gegenstand haben. Gehrke und Hartwig (2018: 116) kommen zu einem ähnlichen Befund und stellen fest, dass die meisten untersuchten Programme kurzfristig zu einem Einkommenszuwachs führen.

⁷⁸ Dies ergibt sich aus der Berechnung des skalierten HHE für einen durchschnittlichen Haushalt in der Gruppe der CfW-Teilnehmenden zu $t = 1$ mit 5,9 Personen: $220 / \sqrt{5,9} = 91$ JD.

⁷⁹ Zwar steigt die Anzahl der Beschäftigten in Haushalten mit Teilnehmenden, die vor CfW beschäftigungslos waren, vergleichsweise stärker an, der Wert liegt jedoch auch hier deutlich unter 1.

⁸⁰ Von den Teilnehmenden und der gewichteten Kontrollgruppe geben zur Midline 14 Prozent Haushaltseinkommen aus selbstständiger Beschäfti-gung an, 19 Prozent Haushaltseinkünfte aus Bargeldzuschüssen und 3 Prozent aus Geldsendungen. Bei Teilnehmenden sinken das HHE aus selbst-ständiger Beschäftigung während der Teilnahme um 9,5 % (0,7 Prozentpunkte stärker als in der gewichteten Kontrollgruppe), das HHE aus Bargeldzuschüssen (ohne CfW) um 11,4 % während es in der gewichteten Kontrollgruppe um 4,5 Prozent steigt und das HHE aus Bargeldzuschüssen um 5 Prozent während es in der Kontrollgruppe um 67% steigt.

⁸¹ Die Verdrängungseffekte können dabei sowohl schädliche Bewältigungsstrategien wie Kinderarbeit oder Kriminalität als auch alternative Beschäf-tigungsmöglichkeiten im formellen und informellen Sektor betreffen.

⁸² So finden Beierl und Grimm (2018: 5) in ihrer Übersichtsstudie „no strong indications that crowding-out effects are arising – i.e. that the provision of jobs through public works is replacing other economic activities of beneficiary households.“

⁸³ Die absolute Veränderung (das heißt ohne Einbezug der Kontrollgruppe) der durchschnittlichen HHE weiblicher Teilnehmender liegt mit 67 JD (P-Wert 0,00) um 34 JD (P-Wert 0,02) über jener männlicher Teilnehmender. Kontrolliert man für Periodeneffekte durch Einbezug der Entwicklung der gewichteten Kontrollgruppe, beträgt der durchschnittliche Effekt der Teilnahme für weibliche Teilnehmende 71 JD (P-Wert 0,00) und liegt 26 JD über jenem der Männer (P-Wert 0,18).

⁸⁴ Inwiefern diese Ergebnisse kontextübergreifend gelten, ist jedoch umstritten (vgl. (Berg et al., 2018).

in syrischen Flüchtlingsfamilien vermutlich über mehr einkommensschaffende Beschäftigungsmöglichkeiten als Frauen.⁸⁵ Somit könnte CfW in Haushalten männlicher Teilnehmender eher alternative Einkommensmöglichkeiten verdrängen als in Haushalten weiblicher Teilnehmender. Zwischen den Nationalitäten zeigen sich während der Teilnahme keine robusten Unterschiede.

In der langfristigen Perspektive zeigt sich weder in Jordanien noch in der Türkei im Durchschnitt aller Teilnehmenden ein anhaltend einkommenssteigernder Effekt von CfW nach Ausscheiden aus der Maßnahme. Abbildung 10 zeigt die Beobachtungen und die Verteilung der skalierten Haushaltseinkommen für Teilnehmende und die Kontrollgruppe für die drei Beobachtungszeitpunkte differenziert nach Nationalität und Geschlecht. Die Abbildung verdeutlicht die Entwicklung im Detail. Der vergleichsweise hohe Zuwachs der HHE von Teilnehmerinnen in Jordanien während der Teilnahme wird durch einen vergleichsweise starken Rückgang nach dem Ausscheiden aus CfW wieder angeglichen. In Jordanien sinkt das durchschnittliche HHE der Teilnehmenden sogar unter das Ausgangsniveau (Vergleich *Baseline* und *Endline* ohne Einbezug der Kontrollgruppe in Jordanien, Abbildung 10).⁸⁶

Angaben aus der Befragung und den Interviews sowie aktuelle Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass das Ausbleiben langfristig positiver Effekte zumindest teilweise dadurch erklärt werden kann, dass Einkommen durch CfW selten produktiv investiert werden, sondern der unmittelbaren Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen. Angaben von Teilnehmenden zur primären Verwendung des Lohns zeigen, dass über Grundbedürfnisse hinaus keine nennenswerten Ausgaben möglich zu sein scheinen. Auch die qualitativen Interviews zu dieser Frage in Jordanien ergaben übereinstimmend, dass die CfW-Anstellung zum (Über-)Leben ausreicht, größere Ausgaben wie für wichtige, aber nicht überlebensnotwendige medizinische Behandlungen damit jedoch nicht ermöglicht werden.⁸⁷ Ein nicht unerheblicher Teil der Teilnehmenden gab während der CfW-Tätigkeit an, CfW-Einnahmen vor allem zur Schuldentilgung oder für Ersparnisse einzusetzen.⁸⁸ Hieraus kann jedoch aufgrund der nur kurzfristigen CfW-Anstellung nicht notwendigerweise auf eine Steigerung der Kreditwürdigkeit oder einen verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen geschlossen werden, welche kreditgestützte produktive Investitionen ermöglichen würden (Gehrke und Hartwig, 2018: 117). Dies deckt sich mit den Ergebnissen ähnlicher Studien zu CfW-Programmen in anderen Kontexten.⁸⁹ Dagegen erscheint eine begrenzte erneute informelle Kreditwürdigkeit, etwa in örtlichen Läden, durchaus wahrscheinlich.

Die Ergebnisse zur Beschäftigungsentwicklung (siehe Abschnitt 6.1.3) zeigen eine weitere mögliche Erklärung für das Ausbleiben langfristig positiver Einkommenseffekte auf: Nur vergleichsweise wenige Teilnehmende hatten zum Zeitpunkt der Befragung drei Monate nach Ausscheiden aus CfW eine Anschlussbeschäftigung gefunden, die ihnen ein erhöhtes Einkommen hätte ermöglichen können.⁹⁰

⁸⁵ FG 12, Vgl. CARE (2019).

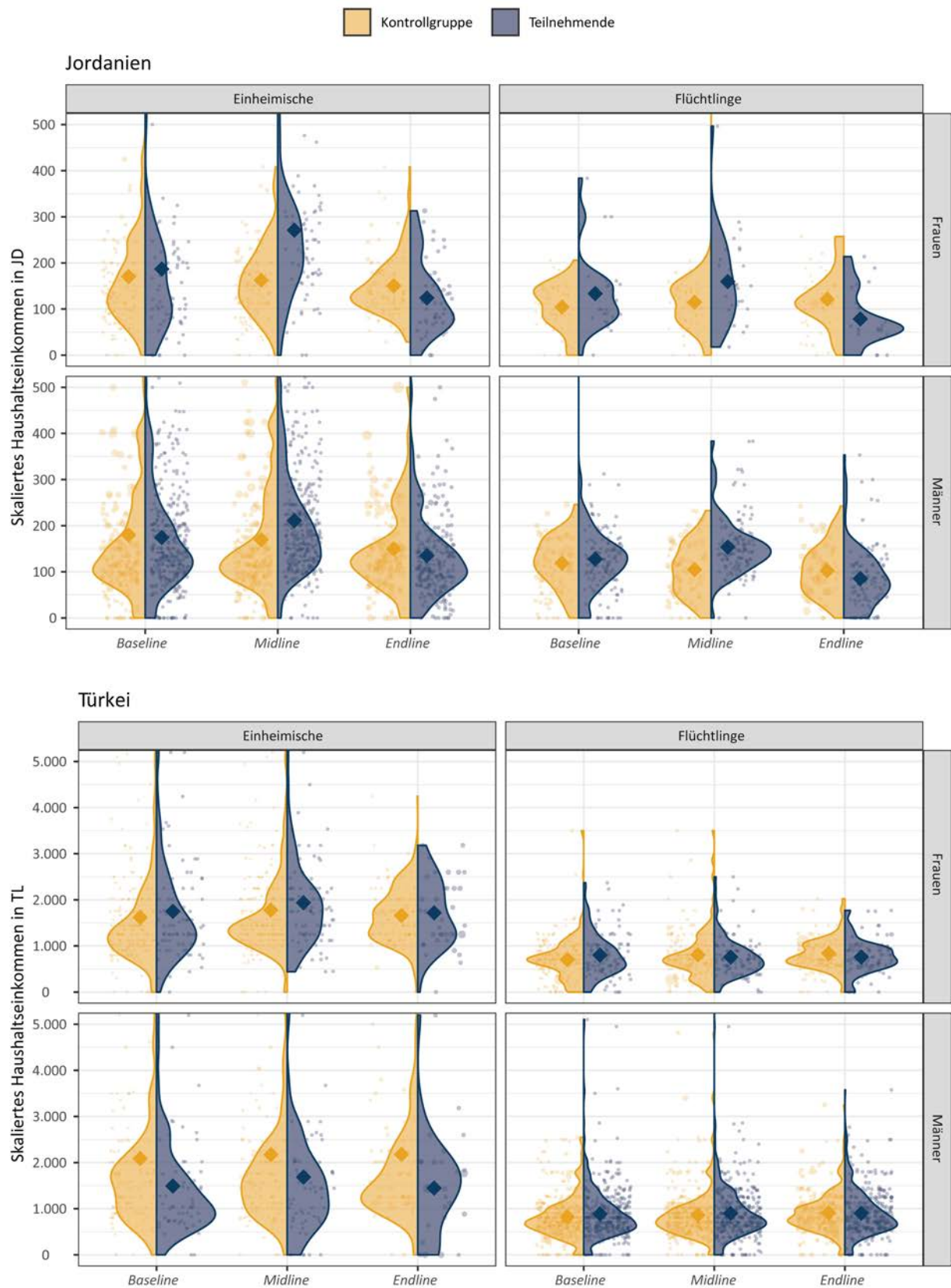
⁸⁶ Das HHE Teilnehmender sinkt zwischen Baseline und Endline um 28 Prozent, jenes der gewichteten Kontrollgruppe nur um 15 Prozent.

⁸⁷ Vgl. FG 11, IV 89, FG 19. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich dieser Sachverhalt in der Türkei anders darstellt.

⁸⁸ So nennen 14 Prozent der Teilnehmenden zur *Midline* in Jordanien Schuldentilgung und Ersparnisse als primären Ausgabeposten des CfW-Lohns. Darüber hinaus gibt knapp jeder vierte Befragte an, die Einnahmen aus CfW primär für die Miete auszugeben. Da Mietzahlungen eher aufgeschoben werden können als etwa Ausgaben für Nahrung, sind sie diesbezüglich mit Schuldentilgung vergleichbar.

⁸⁹ Nur eine Minderheit von Studien findet einen positiven Effekt von CfW auf produktive Vermögenswerte (*productive assets*) (Beierl und Grimm, 2018: 45). Die existierende Forschung deutete darauf hin, dass nur Maßnahmen, die sehr viel langfristiger als CfW angelegt sind, die nötige Sicherheit für produktive Investitionen zu geben scheinen (Gehrke und Hartwig, 2018: 117).

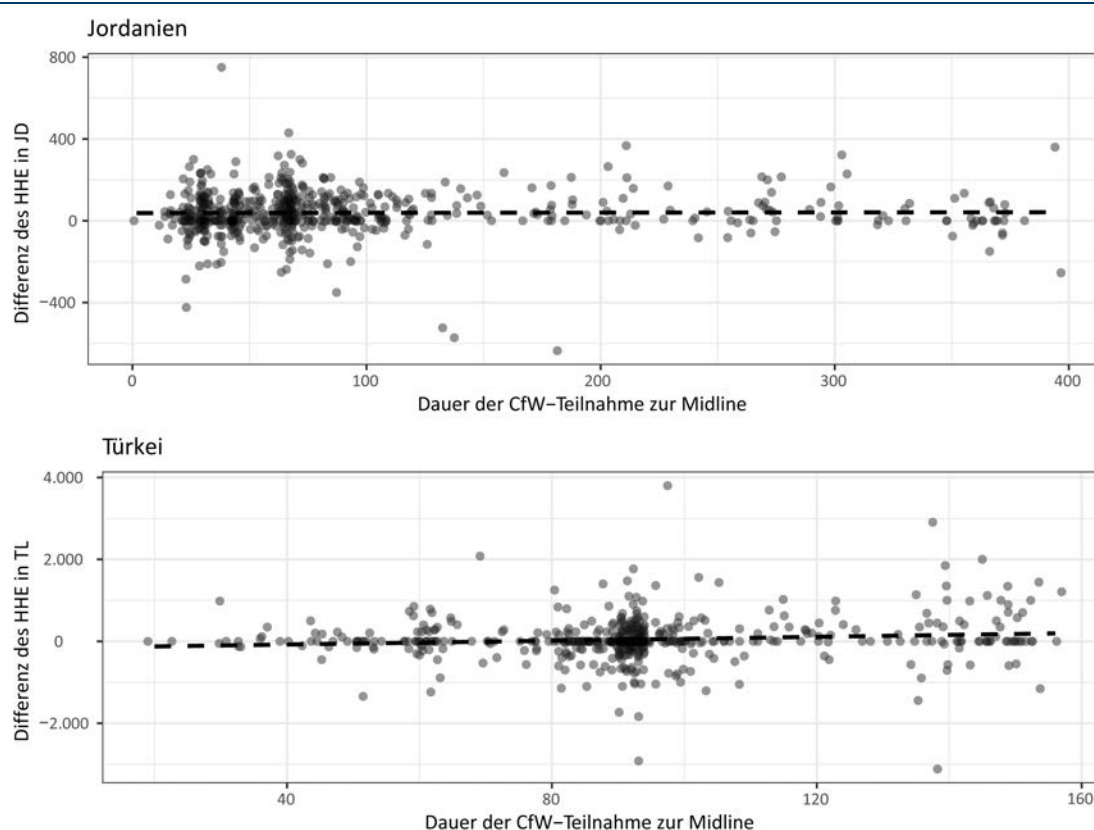
⁹⁰ Zudem ist nicht auszuschließen, dass jene Personen, die zur *Endline* erneut befragt werden konnten, eher jene mit schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt waren. Einer hierdurch möglichen Verzerrung der Ergebnisse wurde jedoch durch eine Gewichtung vorgebeugt. Siehe hierzu Kapitel 3 im Onlineanhang.

Abbildung 10 Entwicklung des Haushaltseinkommens für Einheimische und Flüchtlinge sowie Frauen und Männer

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Punkte zeigen die Beobachtungen des skalierten Haushaltseinkommens, die Größe der Punkte illustriert die Gewichtung durch Entropy Balancing und, im Falle der Endline, zusätzlich durch eine Korrektur, die die fehlenden Antworten einiger Befragter ausgleicht. Die Rauten zeigen das gewichtete arithmetische Mittel und die Flächen verdeutlichen die geschätzte Verteilung (Kerndichteschätzer) des skalierten Haushaltseinkommens.

Ein möglicher Faktor, der somit die Entwicklung des Haushaltseinkommens beeinflussen könnte, ist die Einsatzdauer in CfW-Maßnahmen. Diese variiert stark zwischen den Beobachtungen. Entgegen der Hypothese vieler Projektverantwortlicher⁹¹ und einer Studie des Deutschen Instituts der Entwicklungspolitik (DIE) (Loewe et al., forthcoming) finden sich jedoch keine Belege, dass die Länge der Teilnahme an den hier betrachteten CfW-Maßnahmen einen Einfluss auf die Entwicklung des HHE hat. Dies Abbildung 11, die weder für Jordanien noch für die Türkei einen systematischen Zusammenhang zwischen der Dauer der Teilnahme an CfW-Maßnahmen zur *Midline* und der Veränderung des Haushaltseinkommens zur *Midline* gegenüber der *Baseline* zeigt.

Abbildung 11 Veränderung des Haushaltseinkommens in Abhängigkeit der Dauer der CfW-Teilnahme zur Midline



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Punkte zeigen die Beobachtungen, die Linie den geschätzten Zusammenhang auf Basis einer bivariaten linearen Regression.

In der Gesamtschau zeigt sich somit, dass über die unmittelbaren Bedarfe hinausgehende produktive Investitionen der Teilnehmenden eher unwahrscheinlich sind. Dagegen lassen die qualitativen Interviews und andere Studien zu diesem Thema (Abu Hamad et al., 2017; Loewe et al., forthcoming) vermuten, dass die Zahlungen zu zusätzlichen Konsumausgaben führen, die wenigstens bestimmte Zweige der lokalen Wirtschaft zu beleben vermögen.⁹²

⁹¹ Etwa IV 12, 18, 26, 31, 58.

⁹² IV 71, 74.

Betrachtet man das durchschnittliche HHE der Teilnehmenden zur *Endline*, zeigt sich, dass sowohl in Jordanien als auch in der Türkei einkommensstärkere Haushalte gegenüber der *Baseline* deutliche Einbußen verzeichnen, während dies in einkommensschwächeren Haushalten nicht der Fall ist.⁹³ Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass effektmindernde Verdrängungseffekte in einkommensschwächeren Haushalten geringer ausfallen.

Gleichzeitig zeigt sich in Jordanien, dass einkommensschwache Haushalte überproportional auf Wartelisten für die CfW-Maßnahmen vertreten sind. Auch wenn die vorliegende Untersuchung nicht für alle Dimensionen der Vulnerabilität Rückschlüsse auf die effektverstärkende oder -mindernde Wirkung zulässt, deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine gezieltere Auswahl der Teilnehmenden anhand ihrer Bedürftigkeit den Nutzen von CfW steigern könnte.⁹⁴

Verbesserung der individuellen psychosozialen Lage der Bedürftigen

Eine zweite Ebene, auf der die Teilnahme an CfW die prekäre Lage der Bedürftigen lindern könnte, liegt in der Verbesserung ihrer psychosozialen Lage. Operationalisiert wurde die psychosoziale Lage über das selbstbekundete Selbstwertgefühl und die selbstbekundete Lebenszufriedenheit. Zudem ist es plausibel, dass die Teilnahme an CfW Stress zumindest temporär reduziert und Anreize zur Aufnahme prekärer Arbeit verringert.

Es zeigt sich, dass CfW die Lebenszufriedenheit und langfristig auch das Selbstwertgefühl der syrischen Teilnehmenden, jedoch nicht das von einheimischen Teilnehmenden steigert. Insofern kann CfW hinsichtlich der Verbesserung der psychosozialen Lage insgesamt als teilweise effektiv und für syrische Flüchtlinge als effektiv eingestuft werden.

Insgesamt zeigen sich in Jordanien und in der Türkei im Vergleich zu ähnlich gelagerten Erhebungen hohe Lebenszufriedenheitswerte (Abbildung 12).⁹⁵ Gleichzeitig finden sich in der aggregierten Betrachtung – mit Ausnahme eines geringfügigen, signifikant positiven Effekts während der Teilnahme in Jordanien – zunächst keine Hinweise darauf, dass eine Teilnahme an CfW die Lebenszufriedenheit nachhaltig steigert.⁹⁶

Eine disaggregierte Analyse offenbart jedoch signifikante Unterschiede zwischen Flüchtlingen und Einheimischen.⁹⁷ Abbildung 13 stellt die Effekte von CfW auf die Lebenszufriedenheit für Flüchtlinge und Einheimische

⁹³ Um dies zu testen, wurden die Haushalte auf Basis des HHE vor der Teilnahme hälftig in einkommensschwächere und einkommensstärkere Haushalte differenziert. Die absolute Zunahme (das heißt ohne Einbezug der Kontrollgruppe) der durchschnittlichen HHE einkommensstärkerer Haushalte liegt in Jordanien während der Teilnahme bei 11 JD (P-Wert 0,17) und fällt damit um 63 JD (P-Wert 0,00) geringer aus als bei einkommensschwächeren Haushalten. Kontrolliert man für Periodeneffekte durch Einbezug der Entwicklung der gewichteten Kontrollgruppe, beträgt der durchschnittliche Effekt der Teilnahme für einkommensstärkere Haushalte 40 JD (P-Wert 0,00) und somit 24 JD (P-Wert 0,13) weniger als bei einkommensschwächeren Haushalten. Eine Differenz zwischen einkommensstärkeren und einkommensschwächeren Haushalten lässt sich auch hinsichtlich der absoluten Veränderung der durchschnittlichen HHE zur *Endline* gegenüber dem Wert vor der Teilnahme feststellen. Sowohl in Jordanien (-94 JD, P-Wert 0,00) als auch in der Türkei (-260 TL, P-Wert 0,00) verringern sich die HHE einkommensstärkerer Haushalte. Einkommensschwächere Haushalte verzeichnen hingegen Zuwächse, die um 112 JD (P-Wert 0,00) in Jordanien und 504 TL (P-Wert 0,00) in der Türkei höher liegen. Kontrolliert man für Periodeneffekte durch Einbezug der Entwicklung der gewichteten Kontrollgruppe, findet sich jedoch für keine der beiden Einkommensgruppen ein positiver Effekt einer CfW-Teilnahme auf das durchschnittliche HHE.

⁹⁴ Dies gilt nur für Jordanien, da nur hier die Kontrollgruppe auf Beobachtungen der Warteliste beruht.

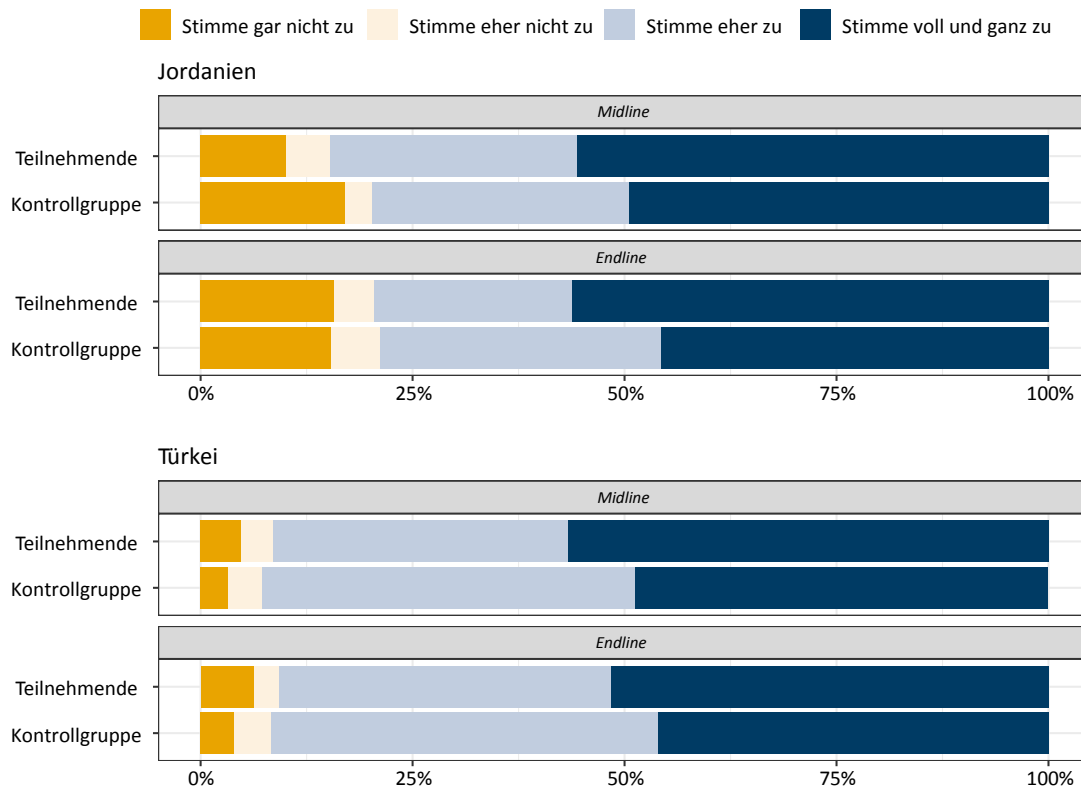
⁹⁵ Der „World Happiness Report“ der (Sustainable Development Solutions Network, 2020) etwa führt beide Länder im unteren Viertel der globalen Vergleichstabelle. Allerdings rechnet er eine Reihe makroökonomischer Werte mit ein und operationalisiert Lebenszufriedenheit auch über Wertvorstellungen wie Antikorruption oder soziale Unterstützung.

⁹⁶ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Bertrand et al. (2017) in ihrer Evaluierung eines Beschäftigungsprogramms in Côte d'Ivoire. Hier finden sich insbesondere während der Teilnahme positive Effekte auf die Lebenszufriedenheit, die jedoch langfristig stark abnehmen.

⁹⁷ In Jordanien beträgt die Differenz der Effekte zwischen einheimischen Teilnehmenden und Flüchtlingen zur *Midline* 0,15 (P-Wert: 0,28) Punkte auf der vierstufigen Skala zugunsten der syrischen Teilnehmenden, zur *Endline* 0,5 (P-Wert: 0,01). In der Türkei ist der Effekt zur *Midline* 0,22 (P-Wert: 0,02) und zur *Endline* 0,27 (P-Wert: 0,06) höher als für einheimische Teilnehmende.

getrennt dar. So zeigt sich unter syrischen Teilnehmenden während und nach der Teilnahme eine gesteigerte Lebenszufriedenheit, während bei Einheimischen kein Effekt nachweisbar ist.⁹⁸

Abbildung 12 Lebenszufriedenheit während und nach der Teilnahme

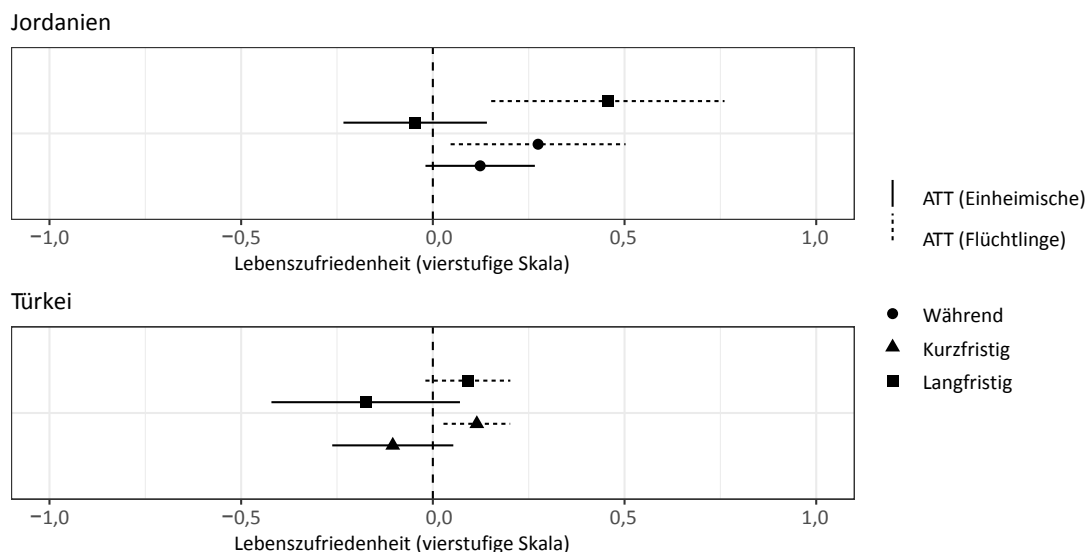


Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten.

Eine mögliche Erklärung für die positiveren Effekte auf syrische Teilnehmende liefern die qualitativen Interviews. Viele Aussagen deuten auf eine größere Dankbarkeit unter Syrer*innen hin. Hier scheint ein Bewusstsein vorzuherrschen, dass sie in ihrer Notlage nicht vergessen werden und an CfW-Maßnahmen teilnehmen dürfen. In der einheimischen Bevölkerung hingegen war der Eindruck verbreitet, dass sie aus ökonomischen Gründen dazu gezwungen sind, an CfW teilzunehmen. Dabei ist der jeweilige Referenzpunkt entscheidend. Während Syrer*innen sich in der großen Mehrheit in einer Krisensituation befinden, nehmen sich teilnehmende Einheimische eher als sozio-ökonomisch am Rande der Gesellschaft stehend wahr.

⁹⁸ Der positive Effekt für syrische Teilnehmende in der Türkei zu $t = 2$ ist nicht signifikant (P-Wert: 0,11). Dies liegt jedoch nicht allein an einem etwas geringer geschätzten Effekt, sondern auch an einer höheren statistischen Unsicherheit aufgrund einer geringeren Zahl an Beobachtungen. Die Ergebnisse bleiben bestehen, wenn man die zu erklärende Variable binär kodiert, wobei „Stimme voll und ganz zu“ eine Kategorie und die restlichen Antworten die andere Kategorie bilden.

Abbildung 13 Konditionaler Effekt von CfW auf die Lebenszufriedenheit von Einheimischen und Flüchtlingen



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Lebenszufriedenheit wird über eine vierstufige Skala (Stimme gar nicht zu, stimme eher nicht zu, stimme eher zu, stimme voll und ganz zu) gemessen. Die Punkte zeigen den geschätzten (durchschnittlichen) Effekt einer CfW-Teilnahme für Teilnehmende (Average Treatment Effect on the Treated – ATT). Die Präzision der stichprobenbasierten Schätzung wird durch das Konfidenzintervall (horizontale Linie) verdeutlicht. Das 95-Prozent-Konfidenzintervall ist der Wertebereich, der in 19 von 20 Stichproben den wahren Effekt abbildet, sofern die Schätzfunktion erwartungstreu ist.

In der Türkei wurden zudem Daten zum Selbstwertgefühl erhoben, die ebenfalls hohe absolute Werte zeigen.⁹⁹ Auch in der Türkei zeigt sich hier ein positiver Effekt von CfW – allerdings nur bei syrischen Teilnehmenden und auch nur in der Langzeitperspektive (siehe Abbildung 6 in Kapitel 4 Onlineanhang).¹⁰⁰

Verbesserung der sozialen Lage von der Krise betroffener Menschen

Entsprechend der Wirkungslogik soll CfW durch gemeinsame Arbeit die soziale Lage positiv beeinflussen. Es zeigt sich, dass CfW das Zugehörigkeitsgefühl zur lokalen Gemeinschaft unter syrischen Teilnehmenden in der Türkei steigert. Für türkische Teilnehmende in der Türkei und auch gruppenübergreifend in Jordanien konnte ein solcher Effekt hingegen nicht festgestellt werden. Die qualitativen Ergebnisse offenbaren, dass sowohl die meisten Teilnehmenden als auch viele aufnehmende Gemeinden die im Rahmen von CfW geleistete Arbeit als nützlich für die Gemeinschaft einschätzen. Zudem verbessern CfW-Maßnahmen insbesondere für Flüchtlinge die Arbeitsbedingungen gegenüber meist schlechter bezahlten und nicht adäquat abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen auf dem freien Markt. Insofern wird CfW hinsichtlich der Verbesserung der sozialen Lage als effektiv bewertet.

⁹⁹ Die Bewertung basiert auf der Rosenberg-Skala, die das Selbstwertgefühl anhand eines standardisierten Fragebogens misst (Rosenberg, 1989) und bereits in Evaluierungen ähnlicher Programme angewendet wurde (Dyer et al., 2017; Ibarraran et al., 2014).

¹⁰⁰ Darüber hinaus lieferten sowohl die qualitativen Interviews als auch direkte Fragen nach dem Selbstwertgefühl positive Antworten. Jedoch ist hier eine starke „soziale Erwünschtheit“ anzunehmen, die im Rahmen der Erhebungen nicht abgebaut werden konnte. Zudem ist eine Assoziation der Erhebung mit den Projekten wahrscheinlich.

Eine der theoretischen Grundlagen für die integrative Wirkung von CfW bildet die Annahme, dass CfW-Kontakte die Integration von syrischen Flüchtlingen in die aufnehmenden Gemeinden verbessern (Kontakttheorie). Tatsächlich gaben die Teilnehmenden an, dass solche Kontakte zustande kommen.¹⁰¹

Mit Blick auf das Zugehörigkeitsgefühl zur lokalen Gemeinschaft kommen beide Befragungen insgesamt zu positiven Befunden. Befragte erachten sich in beiden Ländern als gut oder sehr gut in die Gemeinschaft integriert (Abbildung 14).¹⁰² Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass erstens die Werte für Einheimische durchgehend positiver sind und zweitens die Ergebnisse in der Türkei kritischer ausfallen als in Jordanien.¹⁰³ Während sich in Jordanien fast alle Befragten zur Gemeinschaft (teilweise oder gänzlich) zugehörig fühlen, betrachtet sich in der Türkei etwa ein Fünftel der Teilnehmenden sowie fast ein Drittel der Kontrollgruppe nicht als zugehörig.

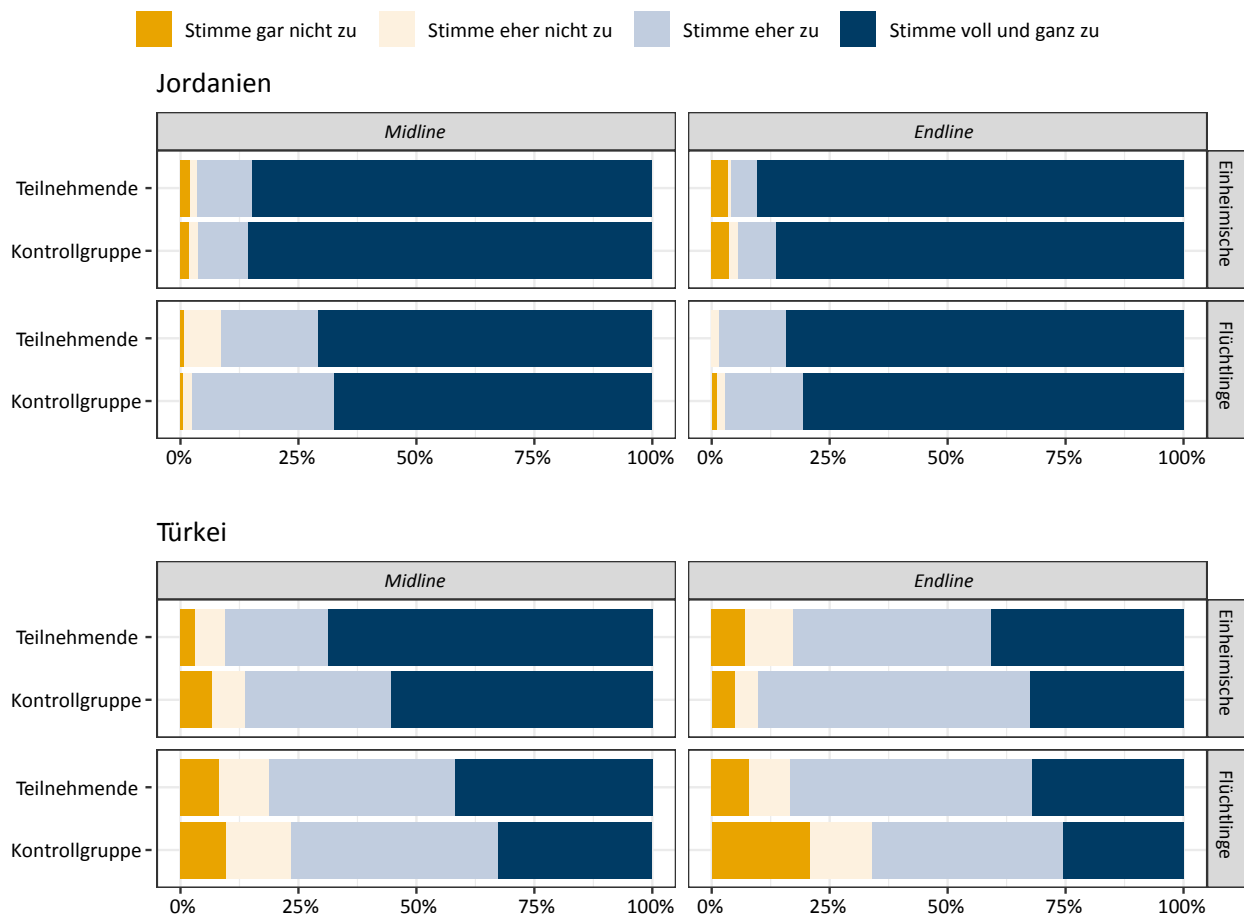
Darüber hinaus wirkt sich die Teilnahme an CfW für syrische Flüchtlinge in der Türkei positiv auf das Zugehörigkeitsgefühl aus. Während sich die vergleichsweise niedrigeren Werte in der Türkei im Untersuchungszeitraum weiter verringern, trifft dies für Flüchtlinge, die an CfW teilnehmen, in deutlich geringerem Ausmaß zu. Vom ersten bis zum zweiten Erhebungszeitpunkt lässt sich in dieser Kohorte keine Verschlechterung feststellen, während sie in der Kontrollgruppe deutlich erkennbar ist. Hieraus kann für die Türkei ein positiver Effekt von CfW abgeleitet werden, der sich insbesondere in der langfristigen Perspektive bei syrischen Teilnehmenden zeigt (Abbildung 15).¹⁰⁴ In Jordanien finden sich hingegen keine Hinweise, dass sich Teilnehmende signifikant von der Kontrollgruppe unterscheiden. Bei den bereits sehr hohen Werten besteht jedoch auch wenig Potenzial zur weiteren Verbesserung.

¹⁰¹ So gab die Mehrheit der syrischen (Jordanien: 92 Prozent, Türkei: 66 Prozent) und jordanischen (54 Prozent) beziehungsweise türkischen (73 Prozent) Teilnehmenden an, bei der Arbeit Kolleg*innen der jeweils anderen Nationalität kennengelernt zu haben. Die jeweils unterschiedlichen Angaben von Flüchtlingen und Einheimischen trotz hälftiger Vergabe der Beschäftigung sind möglicherweise dadurch zu erklären, dass Flüchtlinge auch einheimische Kolleg*innen, die nicht an CfW teilnehmen, kennenlernen. Eine Analyse des hier untersuchten CfW-Programms durch NAMA *Strategic Intelligence Solutions/ILO* (2019) stellt zudem ein hohes Niveau an Zusammenarbeit, Respekt und Unterstützung zwischen jordanischen und syrischen Arbeitenden fest.

¹⁰² Zur Endline stimmen 87 Prozent der Befragten in Jordanien der Aussage, dass sie sich der lokalen Gemeinschaft zugehörig fühlen, voll und ganz zu. Neun Prozent stimmen eher zu. In der Türkei sind es 31 („stimme voll und ganz zu“) bzw. 47 Prozent („stimme eher zu“).

¹⁰³ Zur Endline liegt der Anteil jener, die der Aussage, dass sie sich der lokalen Gemeinschaft zugehörig fühlen, voll und ganz zustimmen unter Einheimischen in Jordanien um 6 Prozentpunkte höher. In der Türkei sind es acht Prozentpunkte.

¹⁰⁴ Der geschätzte Effekt für syrische Teilnehmende beträgt 0,38 (P-Wert: 0,019) auf einer vierstufigen Skala. Für türkische Teilnehmende besteht in der langfristigen Perspektive eine vergleichsweise hohe statistische Unsicherheit, da in dieser Gruppe der Anteil jener, die für eine erneute Befragung nicht erreicht werden konnten, besonders hoch ist. Auch wenn die Analyse hierfür korrigiert wurde, erhöht dies die Gefahr verzerrter Ergebnisse.

Abbildung 14 Gefühl der Zugehörigkeit zur lokalen Gemeinschaft von Einheimischen und Flüchtlingen

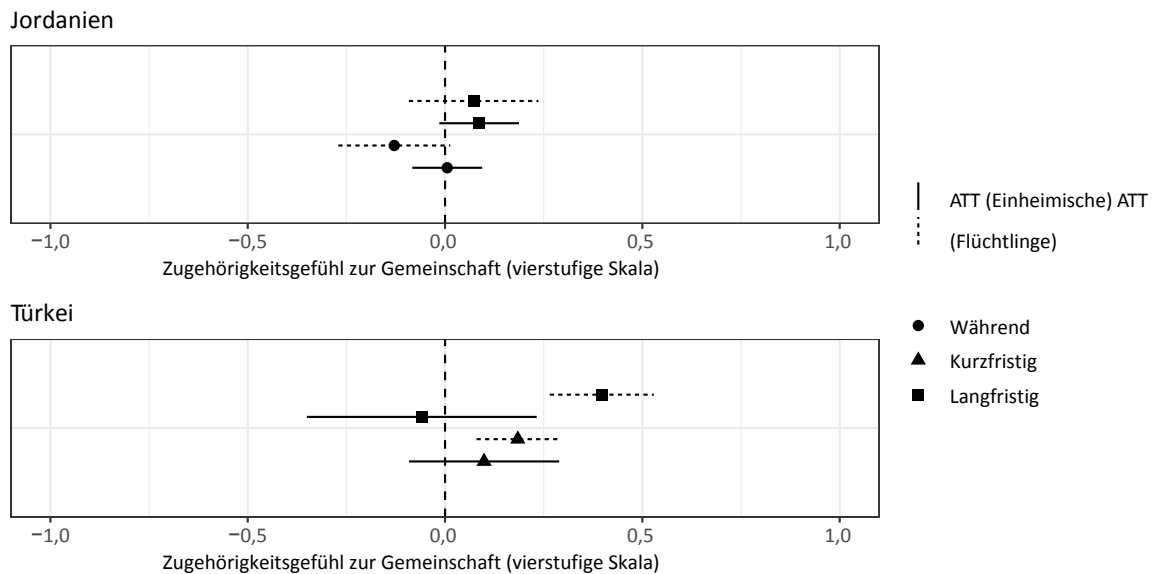
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten.

Insofern scheinen die CfW-Maßnahmen in der Türkei eine integrative Wirkung entfaltet zu haben, sodass sich die insgesamt verschlechternden Kontextbedingungen zwischen dem ersten (März/April 2019) und dem zweiten (August/September 2019) Erhebungszeitpunkt mit zunehmender Xenophobie – wie in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 in der Türkei zu beobachten – weniger stark auf die Teilnehmenden ausgewirkt haben. Zugleich muss jedoch von einer eingeschränkten Validität des Indikators ausgegangen werden. Da Syrer*innen in der Türkei segregierter leben als in Jordanien, ist davon auszugehen, dass nicht alle Befragten in der Türkei bei Fragen zum Zusammenleben in der Gemeinde an die Integration in eine etwaige türkische Gemeinschaft dachten.¹⁰⁵

Zusammenfassend kann somit angenommen werden, dass das CfW-Projekt hier einen spannungslindernden Beitrag leistet (vgl. Abschnitt 6.1.4).

¹⁰⁵ In Jordanien bestehen seit Langem enge Verbindungen und ein reger Austausch zwischen Syrer*innen und Jordanier*innen (gerade im Nordwesten in und um Irbid und Ramtha). Dies war dort die Grundlage für gemischte Wohngegenden. Dagegen ist die soziale, kulturelle und sprachliche Distanz zwischen Türk*innen und Syrer*innen deutlich ausgeprägter, was zu stärker getrennten Wohngebieten führte. Die qualitativen Erhebungen im Bildungsbereich bestätigen dies ebenfalls, 2 FG, 1 IV (Bildung).

Abbildung 15 Konditionaler Effekt von CfW auf das Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft von Einheimischen und Flüchtlingen



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Das Zugehörigkeitsgefühl wird über eine vierstufige Skala (Stimme gar nicht zu, stimme eher nicht zu, stimme eher zu, stimme voll und ganz zu) gemessen. Die Punkte zeigen den geschätzten (durchschnittlichen) Effekt einer CfW-Teilnahme für Teilnehmende (ATT). Die Präzision der stichprobenbasierten Schätzung wird durch das Konfidenzintervall verdeutlicht. Das 95 Prozent Konfidenzintervall ist der Wertebereich, der in 19 von 20 Stichproben den wahren Effekt abbildet, sofern die Schätzfunktion erwartungstreu ist.

Ein integrativer Faktor von CfW liegt in der Schaffung von Gemeingütern. Hier zeigen die qualitativen und quantitativen Erhebungen der Evaluierung eine ganz überwiegend positive Einschätzung der geleisteten Arbeit durch die Teilnehmenden. Diese Einschätzung bezieht sich in vielen qualitativen Interviews auf den Nutzen für die Gemeinde vor Ort. In der quantitativen Erhebung berichteten 97 Prozent der Teilnehmenden in Jordanien und 95 Prozent in der Türkei von einem positiven Nutzen der geleisteten Arbeit für die Gemeinschaft. Der konkrete Nutzen fällt je nach Land und Projekt unterschiedlich aus. Während in Jordanien (angesichts der Projektsektoren wenig überraschend) der Nutzen vor allem in einer sauberen Umwelt gesehen wird, betonten Teilnehmende in der Türkei finanzielle Einsparungen der Gemeinden (siehe Abbildung 7 Kapitel 4 im Onlineanhang).

In den aufnehmenden Gemeinden wird die CfW-Arbeit durchgehend positiv wahrgenommen. Zwar zeigte sich in mehreren Interviews – insbesondere mit Vertreter*innen der Stadtverwaltungen – Skepsis hinsichtlich der individuellen Wirkungen von CfW, dies betrifft jedoch nicht die infrastrukturellen und sozialen Wirkungen.¹⁰⁶ Hinsichtlich letzterer wurde die Nützlichkeit für die Gemeinden in beiden Ländern und in verschiedenen Kontexten betont. Einerseits liegt der Nutzen in Leistungen, die den Druck auf die aufnehmenden Gemeinden lindern (unter anderem Müllwirtschaft und Begrünungen) und andererseits in einer Wertschätzung, dass die Unterstützung paritätisch auch vulnerablen Menschen in den aufnehmenden Gemeinden zugutekommt. Auch in anderen projektbezogenen Interviews mit Projektmitarbeiter*innen und angrenzenden

Zielgruppen (etwa Ladenbesitzer*innen, die von der Müllentsorgung profitieren) kam eine hohe Wertschätzung für die CfW-Tätigkeiten zum Ausdruck.¹⁰⁷ Auch die Interviews mit Expert*innen in den Fallstudienländern und nicht an den Projekten Beteiligten lassen einen ähnlichen Schluss zu.¹⁰⁸

Ein weiterer Faktor, der die soziale Lage der Bedürftigen verbessern soll, sind verbesserte Arbeitsbedingungen. Hierunter fallen etwa die Arbeitssicherheit, die Sozial- und Krankenversicherung, eine vollständige und rechtzeitige Bezahlung der Löhne sowie Beschwerdemöglichkeiten bei diesbezüglichen Versäumnissen. Nach anfänglichen Schwierigkeiten, die auch der Dringlichkeit bei der Einführung der Beschäftigungsmaßnahmen geschuldet waren, haben sich die Abläufe sukzessive verbessert und lassen weniger Möglichkeiten des Missbrauchs zu. Von der Abdeckung durch Sozialversicherungen über die elektronische Auszahlung von Löhnen bis hin zum Angebot von Beschwerdemechanismen sind soziale Standards eingeführt worden.¹⁰⁹

Bei der praktischen Umsetzung bleiben allerdings mindestens zwei Aspekte kritisch:

Erstens waren – trotz Aufklärungsmaßnahmen der DO – in Jordanien zum Zeitpunkt der ersten Befragung Mitte 2018 mehr als 80 Prozent der Teilnehmenden an CfW-Maßnahmen nicht hinreichend und mehr als die Hälfte überhaupt nicht über ihre Rechte mit Blick auf ihre soziale Absicherung informiert, beispielsweise über die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Darauf reagierten die DO bereits während der Evaluierung mit einem verbesserten dreistufigen Beschwerdemechanismus. Ob dieser die erhofften positiven Wirkungen zeitigt, blieb am Ende der Evaluierung jedoch unklar.

Zweitens zeigten die Interviews im Bildungsbereich ebenso wie andere Studien zu arbeitsintensiver Beschäftigung, dass Beschwerdemechanismen nur dann gut funktionieren, wenn gerade Flüchtlinge Kontakt zu Ansprechpartner*innen bekommen, denen sie vertrauen (Lenner und Turner, 2018).¹¹⁰ Dies ist in den Kontexten vor Ort kurzfristig teilweise erschwert, wenn die eingesetzten internationalen NRO nicht auf bestehende lokale Strukturen zurückgreifen können, wie es mindestens in Jordanien teilweise der Fall war. Langfristig stellt sich hier das Problem, dass die staatlichen Strukturen der Aufnahmeländer diese Funktion übernehmen müssten. Je nach Integrationsgrad und -perspektive wird die Möglichkeit der Beschwerde dann jedoch in der Regel ebenso wenig wahrgenommen. Dies zeigt das Beispiel des nicht funktionierenden Beschwerdemechanismus bei den Lehrkräften in der Türkei, wo der formal bestehende Beschwerdemechanismus wegen eines fehlenden Vertrauensverhältnisses zwischen syrischen Lehrkräften und türkischen Offiziellen kaum genutzt wurde, obwohl die Lehrkräfte in den Interviews teilweise größere Missstände anprangerten (siehe Abschnitt 6.2).

Trotz dieser kritischen Aspekte verbessert sich die soziale Lage der Teilnehmenden während der CfW-Maßnahmen temporär im Vergleich zu den meisten Alternativen, die sich insbesondere Flüchtlingen sonst bieten. Auf dem freien Arbeitsmarkt stehen ihnen auch nach Jahren lediglich eingeschränkte Perspektiven in Billiglohnsektoren wie in der Textilindustrie und in der Landwirtschaft oder als Tagelöhner offen (siehe Kapitel 5). Diese sind durchgängig schlechter bezahlt und sozial nicht adäquat abgesichert. So bevorzugten viele Flüchtlinge die CfW-Tätigkeiten.¹¹¹ Mit den diesbezüglichen nicht intendierten Konsequenzen setzt sich derzeit eines der neueren Projekte der BO Nahost (*Trade for Employment*) auseinander, in dem es grundsätzlich darum geht, vulnerable Personen in der Exportwirtschaft einzusetzen. *Cash Worker* scheinen hier jedoch schwer

¹⁰⁹ IV 12, 18 und FG 13, 16.

¹¹⁰ Siehe dazu ausführlich Abschnitt 6.2.

¹¹¹ FG 7, FG 12.

davon zu überzeugen zu sein, unter schlechteren sozialen Bedingungen als während einer CfW-Tätigkeit zu arbeiten.¹¹²

6.1.2 Beitrag der BO Nahost zur Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Zielgruppe

Der Wirkungslogik folgend entfaltet CfW durch die Schaffung einer sinnvollen Beschäftigung eine ermächtigende Wirkung auf die Teilnehmenden. Diese über die rein materielle Dimension hinausgehende sinnstiftende Wirkung von Beschäftigungsmaßnahmen soll der Wirkungslogik zufolge den sozialen Status der Teilnehmenden steigern.

Insgesamt leistet CfW einen **effektiven** Beitrag zur Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung. Es zeigt sich, dass aufnehmende Gemeinden die Art der Beschäftigung als sinnvoll für die Teilnehmenden erachten, die Dauer der Teilnahme jedoch als zu kurz bewerten. Die Teilnehmenden selbst sehen in der Sicherung des Lebensunterhaltes den zentralen Mehrwert von CfW, berichten jedoch durchgehend davon, ebenfalls berufsrelevante Fertigkeiten erlernt zu haben.

Die mögliche sinnstiftende Wirkung der CfW-Teilnahme stand zunächst – im Vergleich zu den angestrebten Wirkungen wie die prekäre Lage zu lindern – nicht im Vordergrund der beabsichtigten Wirkungen.¹¹³ Es ist jedoch zu vermuten, dass CfW insbesondere in diesem Bereich Wirkungen entfaltet, die durch reine Transferleistungen nicht erreicht werden. Wenn Arbeit über die Bestreitung des Lebensunterhalts hinaus auch einen Nutzen für die Gemeinschaft durch die Schaffung öffentlicher Güter entfaltet, Respekt verschafft und gemeinschaftliche Arbeit sozial einbettet, legt dies nahe, dass auch das Wohlbefinden der Teilnehmenden positiv beeinflusst wird.

Um mögliche sinnstiftende Elemente zu identifizieren, werden im Folgenden drei Perspektiven differenziert, die eine perzeptuelle und kognitive Ermächtigung zur Folge haben können (siehe hierzu auch Kasten 3 in Abschnitt 2.3.2). Es wird dargestellt, inwiefern aufnehmende Gemeinden die Beschäftigung als sinnvoll für die Teilnehmenden erachten. Danach wird diskutiert, inwiefern die Teilnehmenden selbst die Beschäftigung und hieraus erwachsende Lernerfahrungen als sinnvoll erachten. Schließlich wird geklärt, inwiefern die Teilnehmenden anwendbare und einkommensrelevante Fertigkeiten durch CfW erwerben können.

Blick der Gemeinden auf die Art und Dauer der Beschäftigung innerhalb der BO Nahost

Aufnehmende Gemeinden erachten die Art der Beschäftigung im Rahmen der BO Nahost zwar als sinnvoll für die Teilnehmenden; die Dauer der Maßnahme wird hingegen als zu kurz wahrgenommen. In Fokusgruppen- und Einzelinterviews mit Vertreter*innen der aufnehmenden Gemeinden zeigt sich durchgehend eine klare Trennung zwischen den wertgeschätzten infrastrukturellen Wirkungen der CfW-Arbeit (Entlastung der Gemeinden) und einem skeptischen Blick auf den Wert dieser Arbeit für die individuellen *Cash Worker*.¹¹⁴ Dabei bezieht sich die Skepsis selten auf die Art der Arbeit und durchgehend auf deren kurze Dauer. Hier teilen die meisten Gemeindevertreter*innen die Ansicht vieler Projektmitarbeiter*innen, dass eine längere Tätigkeit eher geeignet sei, die ökonomische Notlage der Menschen nachhaltig zu verbessern. Eine berufliche Perspektive (siehe Abschnitt 6.1.3) sehen die Befragten nur für wenige *Cash Worker*, beispielsweise im Bereich der Wertstoffhöfe oder im Straßenbau.¹¹⁵

Mit Blick auf die Perzeptionen der weiteren Öffentlichkeit zeigt sich in den Panelbefragungen, dass zwar nur wenige Teilnehmende (Jordanien 26 Prozent, Türkei 18 Prozent) Reaktionen ihrer Nachbarn auf ihre Beschäftigung erhalten, diese jedoch zum Großteil (Jordanien 71 Prozent, Türkei 74 Prozent) positiv ausfallen. Es ist

¹¹² IV 33, FG 89.

¹¹³ Erst bei den gemeinsamen Reflexionen im Rahmen der Workshops zur Erstellung der Wirkungslogik (vgl. Abschnitt 2.3) wurde diesem Wirkungsbereich größere Bedeutung zuteil.

¹¹⁴ IV 24, 37, 71 und FG 25.

¹¹⁵ IV 9, 41, 54, 55.

plausibel anzunehmen, dass die positive Reaktion Anderer sich auf den durch CfW geschaffenen Nutzen beziehen.

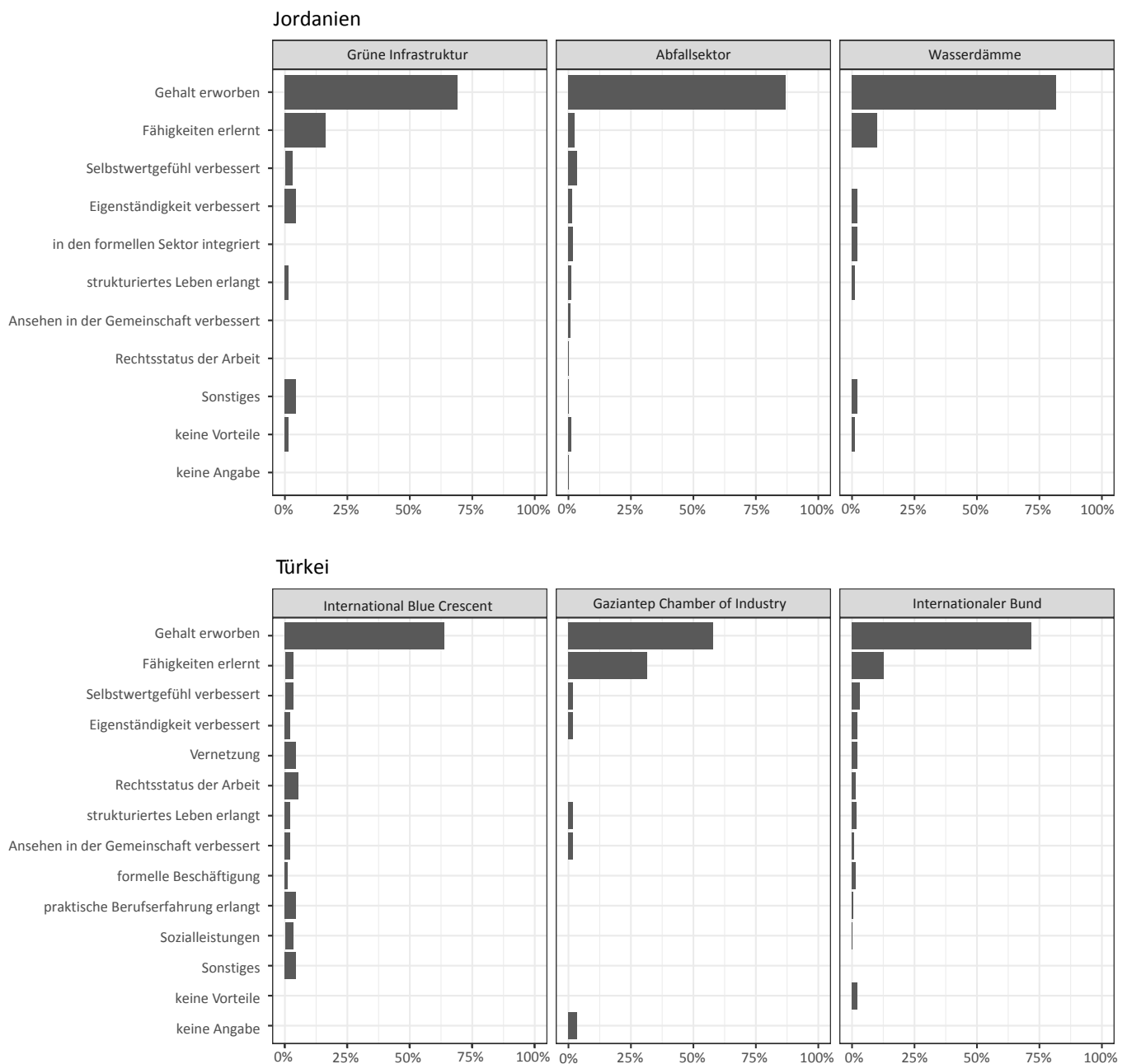
Um die Wahrnehmung der Teilnehmenden hinsichtlich der Art und Dauer der Beschäftigung zu untersuchen, wurden zunächst Dimensionen der Sinnstiftung aus den qualitativen Interviews mit Teilnehmenden an CfW-Maßnahmen abgeleitet. Diese Dimensionen dienten anschließend als Grundlage für Fragen an alle an der Befragung Teilnehmenden (siehe Achsenbeschriftungen in Abbildung 16).¹¹⁶

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Mehrheit der Teilnehmenden den Lohn und somit den Beitrag zur Sicherung ihres Unterhalts als primären Mehrwert der Beschäftigung betrachtet. Wenngleich sinnstiftende Faktoren nur sehr selten und das Erlernen von Fertigkeiten nur in einigen Projekten als primärer Nutzen genannt wurden, berichtete die große Mehrzahl der Teilnehmenden dennoch von positiven Effekten in diesen Bereichen. Insofern deckt sich die Wahrnehmung der Teilnehmenden mit den Zielen von CfW und diese kann daher als effektiv eingeschätzt werden.

Abbildung 16 zeigt anhand einer disaggregierten Betrachtung, dass in allen untersuchten Projekten in beiden Ländern sowohl von einheimischen als auch von syrischen Teilnehmenden das Gehalt als primärer Mehrwert der Beschäftigung angesehen wird. Im differenzierten Vergleich fallen insbesondere projektspezifische Unterschiede auf (ein Überblick über die einzelnen Projekte findet sich in Kapitel 2 im Onlineanhang). So nannten vergleichsweise viele syrische und einheimische Teilnehmende als primären Nutzen die Verbesserung der ökologischen Infrastruktur durch arbeitsintensive Maßnahmen. Für syrische Teilnehmende der Gaziantep Chamber of Industry (GCI) in der Türkei lag der primäre Nutzen in neu erworbenen Fertigkeiten. Eine mögliche Erklärung dieses Befunds liegt in der Durchführung komplementärer Maßnahmen. So beinhalteten die Programme des GCI vergleichsweise umfangreiche Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sowie Sprachkurse. Ein zusätzlicher möglicher Erklärungsansatz ist, dass vergleichsweise anspruchsvollere Tätigkeiten als gewinnbringender für die individuellen Fertigkeiten wahrgenommen werden. Zudem scheint der monetäre Nutzen insbesondere bei Tätigkeiten mit geringem gesellschaftlichem Ansehen wie der Müllentsorgung besonders zu dominieren.

¹¹⁶ Generell ist die Belastbarkeit der Aussagen im Vergleich zu anderen Teilen der Befragung eingeschränkt, da nur Teilnehmende befragt wurden und es somit keine Kontrollgruppe gab.

Abbildung 16 Wahrgenommener primärer Nutzen der Beschäftigung differenziert nach Nationalität und Projektpartner zur Midline für Jordanien (oben) und die Türkei (unten)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten.

Auch wenn der monetäre Nutzen aus Sicht der Teilnehmenden den zentralen Mehrwert von CfW darstellt, schließt dies nicht aus, dass CfW über den unmittelbaren Lohnerwerb hinaus sinnstiftende Wirkung entfaltet. Eher „weiche“ Faktoren der Sinnstiftung wie die soziale Einbettung über die Arbeit, eine Strukturierung des Alltags oder ein gesteigertes Selbstwertgefühl erachten nur sehr wenige Teilnehmende als primären Nutzen. Vor dem Hintergrund der prekären Lage der Teilnehmenden sowie einer sehr limitierten Wahlmöglichkeit hinsichtlich der Art der Beschäftigung ist dieser Befund jedoch wenig verwunderlich. Insofern wurden mögliche zusätzliche sinnstiftende Wirkungen in qualitativen Interviews erfragt, die gegebenen Antworten aggregiert und die Zustimmung zu den hieraus resultierenden Kategorien der Sinnstiftung in der Befragung erfasst.

So berichteten 47 Prozent der syrischen Teilnehmenden von zusätzlichen positiven Auswirkungen der Beschäftigung auf Fertigkeiten und das Alltagsleben.¹¹⁷

Die positiven Effekte betreffen

- die Strukturierung des Alltags (Jordanien 91 Prozent, Türkei 86 Prozent),
- das soziale Leben (Jordanien 91 Prozent, in der Türkei 87 Prozent),
- den erfahrenen Respekt (Jordanien 89 Prozent, in der Türkei 87 Prozent),
- das Selbstwertgefühl (Jordanien 96 Prozent, in der Türkei 89 Prozent),
- den Kontakt zu anderen (Jordanien 90 Prozent, in der Türkei 92 Prozent) und
- die Exposition in der Öffentlichkeit (Jordanien 90 Prozent, in der Türkei 83 Prozent).

Darüber hinaus befürworteten viele Teilnehmende in Fokusgruppengesprächen aus religiösen Gründen die mit Arbeit verbundenen Lohnzahlungen im Gegensatz zu konditionsfreien Transferzahlungen.¹¹⁸ Aus dieser Perspektive wären nicht-konditionale Geldzahlungen mit Almosen vergleichbar, deren Annahme nur unter bestimmten Bedingungen als temporär akzeptabel und bei einigen der Befragten als Tabu gilt. Dagegen trägt selbstverdientes Geld, wie im Fall von CfW, zum Selbstwertgefühl bei. Ferner berichteten Teilnehmende in den Fokusgruppen von keinerlei Vorbehalten hinsichtlich der Sektoren, in denen gearbeitet wurde.¹¹⁹ Insbesondere die Müllentsorgung galt zu Beginn der CfW-Projekte als „niedere“ Arbeit (gerade für Frauen) (Loewe et al., forthcoming) und es hat hier ein Einstellungswandel stattgefunden.¹²⁰

Erwerb von Fertigkeiten durch CfW¹²¹

In der Wirkungslogik wird angenommen, dass durch die Teilnahme an CfW Fertigkeiten erworben werden, die den Zugang zu einkommensschaffenden Aktivitäten über CfW hinaus – wie etwa die Aufnahme einer Beschäftigung – verbessern. Die Gesamtergebnisse legen nahe, dass CfW für die Mehrheit der Teilnehmenden zu einem Erwerb von Fertigkeiten geführt hat. Insgesamt ist CfW in diesem Wirkungsbereich daher als effektiv einzustufen.¹²²

Die Ergebnisse der Befragung zeigen über alle Indikatoren zur Messung des Erwerbs von Fertigkeiten hinweg, dass die Mehrheit der Teilnehmenden in Jordanien wie auch in der Türkei ein positives Gesamtbild von der Entwicklung ihrer Fertigkeiten hat. So berichtete ein großer Teil der Teilnehmenden davon, im Zuge der CfW-Beschäftigung hilfreiche Fertigkeiten für die Zukunft erlernt und Fertigkeiten verbessert zu haben. Darüber hinaus fühlen sich in der Türkei drei Viertel der Befragten besser vorbereitet, eine Beschäftigung zu finden, als dies vor der Teilnahme an CfW der Fall war. In Jordanien sind dies allerdings nur etwa 40 Prozent.

Die Art der erworbenen Fertigkeiten variiert jedoch und ist unter anderem von der konkreten Tätigkeit im CfW-Projekt und der Nationalität der Teilnehmenden abhängig. In Jordanien wurden die Befragten gebeten, erworbene Fertigkeiten zu nennen, die andere Bereiche umfassen als diejenigen, die bereits über die gewöhnlichen Arbeitstätigkeiten in den CfW-Projekten wie Aufforstung oder Müllsammlung abgedeckt sind.

¹¹⁷ Aufgrund der Fokussierung der Programmlogik auf syrische Flüchtlinge wurden die Auswertungen hier auf diese Gruppe bezogen. Allerdings finden sich für jordanische Teilnehmende durchgehend ebenfalls sehr hohe Werte. Zudem wurden im Survey zu Jordanien weitergehende Effekte nur von jenen erfragt, die vorher von weitergehenden Effekten berichteten, während in der Türkei alle Befragten nach weitergehenden Effekten befragt wurden.

¹¹⁸ FG 12, 14.

¹¹⁹ FG 14, 16, 17.

¹²⁰ IV 12, 41 und FG 6.

¹²¹ In einer ursprünglichen Version der Evaluierungsfragen, die im Inception Report dargelegt sind, wurde zwischen zwei separaten Fragen zu anwendbaren Fertigkeiten und einkommensrelevanten Fertigkeiten unterschieden. Aufgrund der Schwierigkeit, die durch die Teilnahme an CfW erworbenen Fertigkeiten trennscharf einer der beiden Kategorien zuzuordnen, wurden die beiden Evaluierungsfragen zusammengeführt.

¹²² Die folgende Analyse beruht ausschließlich auf der Betrachtung deskriptiver Daten der Teilnehmenden, die nach Abschluss ihrer Tätigkeiten in den CfW-Projekten erhoben wurden.

Hier war jede vierte Person der Auffassung, Fertigkeiten erworben zu haben. Diese entfallen zu etwa 40 Prozent auf technisch-handwerkliche Fertigkeiten wie elektronische Reparaturen oder Nähen und soziale Kompetenzen (*Soft Skills* wie verbesserte Kommunikationsfähigkeit oder Teamarbeit).

Die Frage nach dem Erwerb von Fertigkeiten wurde im Fragebogen für die Türkei so angepasst, dass sie auch Fertigkeiten adressiert, die durch die gewöhnlichen Arbeitstätigkeiten in den CfW-Projekten erworben werden können. Für mehr als die Hälfte der Syrer*innen steht das Erlernen der türkischen Sprache als wichtigste Fertigkeit im Vordergrund. Nur 28 Prozent haben den Eindruck, dass sie während CfW keine Fertigkeiten erlernt haben. Bei türkischen Teilnehmenden ist das Bild gemischter. 27 Prozent der Projektteilnehmer*innen gaben an, soziale Kompetenzen erworben zu haben, bei denen eine verbesserte Kommunikationsfähigkeit wiederum heraussticht. Darüber hinaus wurden land- und forstwirtschaftliche (10 Prozent) sowie weitere technisch-handwerkliche Fertigkeiten (9 Prozent) angeführt. 40 Prozent wiesen allerdings darauf hin, dass sie keine Fertigkeiten erworben hätten. Insgesamt legen die Ergebnisse länder- und projektübergreifend nahe, dass die Teilnahme an CfW für einen Großteil der Zielgruppe zu einem Erwerb von unterschiedlichen Fertigkeiten geführt hat.

Wie Abschnitt 3.3 zur Fallauswahl zeigt, unterscheiden sich CfW-Projekte darin, wie umfangreich zusätzliche Maßnahmen neben der arbeitsintensiven CfW-Beschäftigung durchgeführt werden. Die ursprünglichen CfW-Projekte umfassen vor allem die arbeitsintensive Beschäftigung zur Entwicklung und Instandhaltung von Infrastruktur mit wenigen zusätzlichen Qualifikationsmaßnahmen wie eine Aus- oder Weiterbildung. Im Gegensatz dazu werden in CfW+-Projekten zusätzliche Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung sowie gemeinsame soziale Veranstaltungen von Flüchtlingen und Einheimischen durchgeführt. Stellvertretend dafür steht das CfW-Projekt „Produktion und Vermarktung von traditionellem syrischem Handwerk und Handarbeiten“, das von der GIZ in Kooperation unter anderem mit der GCI umgesetzt wird. Dieses Teilprojekt zielt darauf ab, die Teilnehmenden in verschiedenen Berufsfeldern wie der Metallverarbeitung oder der Textilproduktion auszubilden und sie anschließend in *On-the-Job-Trainings* bei Privatunternehmen zu beschäftigen. Gleiches gilt auch für das CfW+-Projekt „Abfallentsorgung und Recycling, Instandsetzung kommunaler Infrastruktur“ in der Türkei. Es wird unter anderem durch die Kooperationspartner International Blue Crescent Relief and Development Foundation (IBC) und Internationaler Bund (IB) umgesetzt. Anders als im GCI-Teilprojekt werden in den IBC- und IB-Teilprojekten andere Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung durchgeführt. Somit ist ein Vergleich der Befunde mit Blick auf den Erwerb von Fertigkeiten zwischen dem GCI-Teilprojekt einerseits und den IBC- und IB-Teilprojekten andererseits lohnenswert.

Die Befunde dieses Vergleichs über alle Indikatoren zum Erwerb von Fertigkeiten hinweg lassen keine klaren Schlüsse zu: Der Anteil der Teilnehmenden, welche erworbene Fertigkeiten als größten Mehrwert der Projektteilnahme sehen ist, im GCI-Teilprojekt am höchsten (Abbildung 16). Auf der anderen Seite schneidet das GCI-Teilprojekt bei den meisten anderen Indikatoren zur Entwicklung von Fertigkeiten nicht durchgängig besser ab als die IB- und IBC-Teilprojekte. So ist etwa der Anteil derjenigen, die sich nach dem Ausscheiden aus CfW besser als vor CfW vorbereitet fühlen, eine Beschäftigung zu finden, beim GCI-Teilprojekt mit 54 Prozent am geringsten. Auch liegt der Anteil derjenigen, die nach ihrer Einschätzung durch die Arbeit in CfW überhaupt eine Fähigkeit erwerben konnten, mit 68 Prozent zwar höher als beim Teilprojekt der IBC (53 Prozent), aber niedriger als beim IB-Teilprojekt (72 Prozent).

Darüber hinaus zeigen sich Unterschiede in der Art der erworbenen Fähigkeiten. Teilnehmende des GCI-Teilprojekts (37 Prozent) und des IB-Teilprojekts (52 Prozent) gaben das Erlernen der türkischen Sprache als erworbene Fähigkeit an. Beim IBC-Teilprojekt ist dies aufgrund des hohen Anteils türkischer Teilnehmender nicht der Fall. Jeweils knapp 30 Prozent gaben jedoch an, keine Fertigkeiten aufgebaut zu haben. Im IB-Teilprojekt in Istanbul sagten dies sogar 47 Prozent, während jede dritte Person der Auffassung war, soziale Kompetenzen entwickelt zu haben. Technisch-handwerkliche Fertigkeiten wurden im GCI-Teilprojekt entgegen der eigentlichen Ausrichtung mit Blick auf Aus- und Weiterbildung nur selten entwickelt (14 Prozent). Dieser Anteil liegt auch nur unwesentlich höher als in den beiden anderen Teilprojekten.

Mit Blick auf die Aussagekraft der Ergebnisse müssen zwei Dinge berücksichtigt werden. Zunächst ist die Stichprobe der Befragten beim GCI-Teilprojekt mit 57 Personen vergleichsweise klein. Zweitens spielen die Nationalität und der Wohnort der Befragten womöglich eine Rolle. So zeichnet sich IBC durch einen sehr

hohen Anteil an Türk*innen von circa 95 Prozent im Vergleich zu GCI (circa 5 Prozent) und IB (circa 10 Prozent) aus. Außerdem wird das IBC-Teilprojekt in Istanbul umgesetzt, wo die Arbeitsmarktperspektive womöglich besser als in Gaziantep eingeschätzt wird, wo GCI und IB ihre Projekte implementieren. Es ist denkbar, dass sich dies auf die Einschätzungen der Teilnehmenden zum Erwerb von Fertigkeiten auswirkt.

6.1.3 Beitrag der BO Nahost zur Aufnahme einer weiterführenden Beschäftigung

Die Evaluierung hat keine Hinweise darauf gefunden, dass die Teilnahme an CfW-Vorhaben der ersten Generation die Chancen zur Aufnahme einer weiterführenden Beschäftigung erhöht. In diesem Wirkungsbereich erweist sich CfW als **nicht effektiv**. So zeigt sich, dass im Rahmen der CfW-Beschäftigung nur selten beruflich relevante Kontakte geknüpft werden konnten. Außerdem finden sich keine Hinweise auf einen positiven Effekt von CfW auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmenden nach Ausscheiden aus den Projekten.

Inwiefern wurden durch die Teilnahme berufliche Kontakte geknüpft?

In der Wirkungslogik von CfW wird angenommen, dass der Aufbau beruflicher Netzwerke zu einem besseren Zugang zu einkommensschaffenden Aktivitäten wie etwa zur Aufnahme einer Beschäftigung führt. Die Befunde zeigen jedoch, dass durch die Tätigkeit in CfW nur wenige berufliche Kontakte über den unmittelbaren Kontakt mit CfW-Kolleg*innen hinaus geknüpft werden konnten. CfW ist daher in diesem Wirkungsbereich als teilweise effektiv einzustufen. Bei dieser Bewertung ist zu beachten, dass der Aufbau beruflicher Netzwerke kein explizites Ziel der CfW-Projekte ist. Die Ausweitung der beruflichen Kontakte erfolgt somit in Eigeninitiative und ist neben der Art der Projektstätigkeit auch von der Persönlichkeit und den Einstellungen der Teilnehmenden abhängig.¹²³

Zur Messung der beruflichen Kontakte wurden die Teilnehmenden zunächst gefragt, ob sie während der CfW-Beschäftigung Kontakte zum öffentlichen Sektor oder zu Firmen knüpfen konnten. Nachfolgend wurden die Befragten gebeten, ihre Erwartungen an die geknüpften Kontakte zu benennen. Kontakte werden als beruflich relevant eingestuft, wenn die Befragten durch sie die Aufnahme einer weiterführenden Beschäftigung erwarten.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Befragungen in Jordanien und in der Türkei, dass nur selten berufliche Netzwerke aufgebaut werden konnten. In Jordanien wurden besonders Kontakte zu Personen im öffentlichen Sektor geknüpft, der im Land ein wichtiger Arbeitgeber ist (Winkler und Gonzalez, 2019). Diese Kontakte können vor diesem Hintergrund eine wichtige ermöglichende Rolle für eine weiterführende Beschäftigung spielen. So konnten 25 Prozent der Befragten einen beruflichen Kontakt zu Projektmitarbeitenden der GIZ und 63 Prozent der Befragten zu Mitarbeitenden der Gemeinde knüpfen. Fast keiner (0,6 Prozent) der CfW-Teilnehmenden konnte berufliche Kontakte zu privaten Firmen herstellen.¹²⁴ Zwischen jordanischen und syrischen Teilnehmenden sind nur sehr geringe Unterschiede im Aufbau beruflicher Kontakte zu erkennen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Türkei. Hier konnte jede fünfte Person einen beruflichen Kontakt zu Mitarbeitenden des CfW-Projekts herstellen. Nur fünf Prozent der Befragten konnten berufliche Kontakte im Privatsektor knüpfen. Dieser Anteil liegt mit knapp 5 Prozent für Teilnehmende des GCI-Teilprojekts noch niedriger. Das wurde nicht erwartet, da das Teilprojekt vorsieht, einen Teil der Absolvent*innen mit *On-the-Job-Trainings* bei Unternehmen weiter zu beschäftigen. Darüber hinaus konnten weitere 11 Prozent durch die CfW-Beschäftigung berufliche Kontakte zu anderen Organisationen herstellen.

¹²³ Die Ergebnisdarstellung fußt ausschließlich auf der Betrachtung deskriptiver Daten der Teilnehmenden, die nach Abschluss ihrer Tätigkeiten in den CfW-Projekten erhoben wurden.

¹²⁴ Es ist davon auszugehen, dass sich dies in den hier nicht untersuchten CfW-Projekten von KfW Entwicklungsbank/ILO anders darstellt, da diese vornehmlich von privaten Bauunternehmen durchgeführt wurden; vgl. Kasten 5.

Entwicklung der Beschäftigungssituation nach der Teilnahme an CfW-Maßnahmen

In der CfW-Wirkungslogik wird angenommen, dass CfW einen Beitrag dazu leisten kann, den Zugang zu weiteren einkommensschaffenden Aktivitäten zu verbessern. Dies wird anhand der Entwicklung der Beschäftigungssituation, die für die Haushalte der Teilnehmenden die wichtigste einkommensschaffende Aktivität darstellt, überprüft. Die Ergebnisse zeigen, dass CfW in beiden Ländern keine Effekte auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmenden hat. Kurz nach dem Ausscheiden aus CfW zeigen sich in der Türkei sogar negative Effekte, die langfristig jedoch nachlassen. Eine nach Nationalitäten getrennte Analyse zeigt langfristig keine signifikanten Unterschiede. CfW ist daher in diesem Wirkungsbereich als nicht effektiv einzustufen. Dieser Kernbefund deckt sich mit weiteren Evaluierungen (Bertrand et al., 2017) und einem *Systematic Review* über Interventionen im Bereich öffentlicher Bauarbeiten (Beierl und Grimm, 2018), der keine robuste Evidenz dafür findet, dass über die Interventionen hinaus Beschäftigung geschaffen wird. Da die Schaffung einer weiterführenden Beschäftigung kein explizites Ziel der CfW-Projekte darstellt, ist dieser Kernbefund nicht unerwartet.

Im Folgenden werden die Effekte von CfW auf die Veränderung der Beschäftigungssituation ausführlicher vorgestellt. Im Zentrum steht dabei die Möglichkeit für die Teilnehmenden, eine einkommensschaffende Beschäftigung außerhalb von CfW zu finden.¹²⁵ Im zweiten Analyseschritt wird zwischen informaler und formaler Beschäftigung differenziert.¹²⁶ Die Ergebnisse werden aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktkontexte und rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge in Jordanien und in der Türkei getrennt dargestellt.

Jordanien

In Jordanien steht vor der Teilnahme an CfW etwa jede dritte befragte Person in einem Beschäftigungsverhältnis. Dieser Anteil liegt bei den Teilnehmenden mit etwa 40 Prozent um 12 Prozentpunkte höher als bei der Kontrollgruppe.¹²⁷ Während der Teilnahme an CfW nimmt die Beschäftigung bei den Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe naturgemäß ab, da die Mehrheit ihre vorherige Beschäftigung mit der Tätigkeit in den CfW-Projekten abgelöst hat. Infolgedessen ergibt sich für diesen Zeitpunkt ein negativer, jedoch nicht signifikanter Effekt auf die Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb von CfW (siehe Abbildung 17).

Von größerer entwicklungspolitischer Bedeutung sind Effekte auf die Beschäftigungssituation nach dem Ausscheiden aus CfW. So zeigt Abbildung 17 für Jordanien langfristig keine positiven Effekte auf die Beschäftigung der Teilnehmenden. Dieses Ergebnis setzt sich aus zwei Entwicklungen zusammen: Zum einen sinkt der Anteil Beschäftigter unter den Teilnehmenden um 15 Prozentpunkte.¹²⁸ Zum anderen verzeichnet die Kontrollgruppe ebenfalls einen Rückgang des Beschäftigtenanteils. Dieser fällt jedoch weniger stark aus als unter den Teilnehmenden.¹²⁹

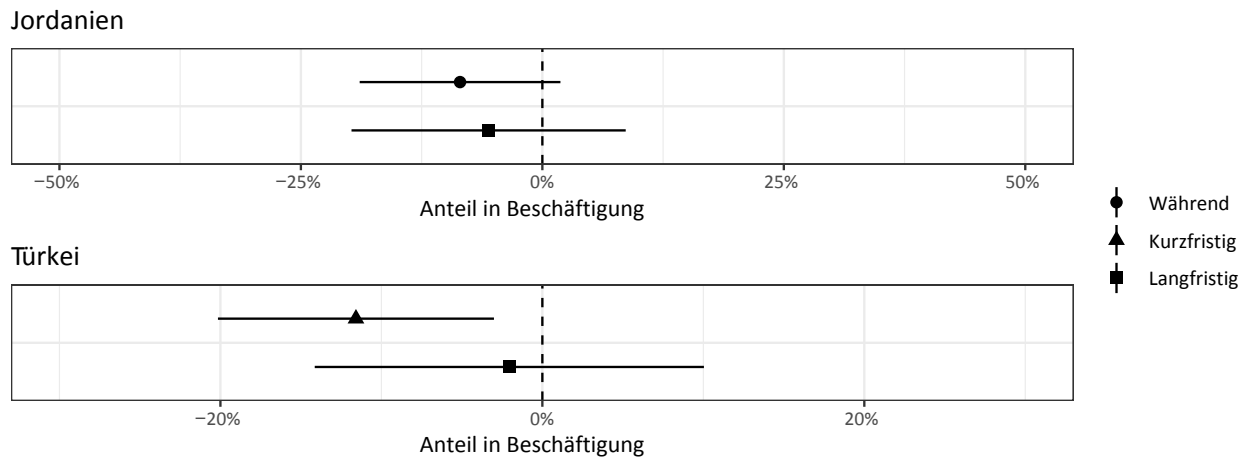
¹²⁵ Maßgeblich für die Befunde sind die Resultate der mit *Entropy Balancing* gewichteten *Two-Way-FE*-Modelle, die in den folgenden Abbildungen dargestellt sind. Andere Modelle dienen der Überprüfung der Robustheit.

¹²⁶ Selbstständigkeit – als zweite Beschäftigungsform – wird in der Analyse nicht vertiefend untersucht, da sie durch CfW nicht explizit gefördert wird und vor der Teilnahme an CfW nur etwa fünf Prozent der Befragten selbstständig waren.

¹²⁷ Für die kausale Analyse wurden die Daten so gewichtet, dass die Kontrollgruppe bezüglich der Beschäftigung und anderer Faktoren, die die Chancen einer anschließenden Beschäftigung erhöhen könnten, im Durchschnitt möglichst ähnliche Werte annimmt. So wird möglichen Fehlschlüssen durch unterschiedliche Ausgangsniveaus bei der Beschäftigung sowie durch die mangelnde Vergleichbarkeit der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe hinsichtlich vermutlich einflussreicher Faktoren (unter anderem Bildungsniveau oder Alter) vorgebeugt.

¹²⁸ Diese Entwicklung zeigt das *Unit-Fixed-Effect*-Modell, das Beobachtungen von Teilnehmenden über die Zeit miteinander vergleicht (siehe Kapitel 3 im Onlineanhang).

¹²⁹ Der Rückgang der Beschäftigung in der Kontrollgruppe könnte in einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage begründet sein.

Abbildung 17 Effekte von CfW auf die Beschäftigungsentwicklung von Teilnehmenden

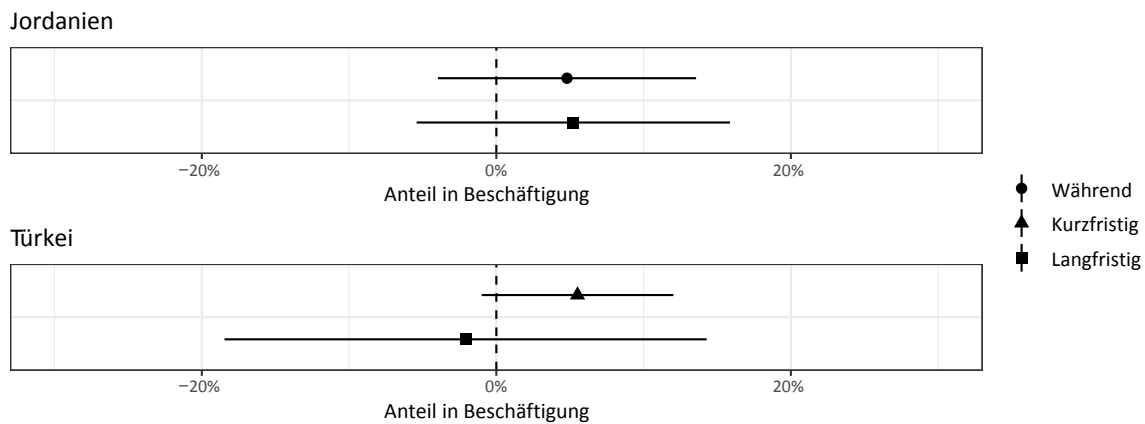
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Punkte zeigen den geschätzten (durchschnittlichen) Effekt einer CfW-Teilnahme für Teilnehmende (Average Treatment Effect on the Treated – ATT). Die Präzision der stichprobenbasierten Schätzung wird durch das Konfidenzintervall verdeutlicht. Das 95 Prozent Konfidenzintervall ist der Wertebereich, der in 19 von 20 Stichproben den wahren Effekt abbildet, sofern die Schätzfunktion erwartungstreu ist.

Es finden sich keine Hinweise, dass die Teilnahme an CfW die Aussichten auf die Aufnahme einer Beschäftigung erhöht. Der Grund dafür liegt womöglich in der Art der CfW-Beschäftigung selbst: Teilnehmende sind im Rahmen von CfW formal beschäftigt, das heißt sie erhalten einen Arbeitsvertrag und schließen eine Krankenversicherung ab. Außerdem erhalten sie den staatlichen Mindestlohn von 220 JD monatlich. Es erscheint plausibel, dass sich die Teilnehmenden nach CfW in Sucharbeitslosigkeit befinden und dabei gezielt eine formale Beschäftigung nachfragen, um weiterhin von den während ihrer CfW-Tätigkeit erlebten besseren Arbeitsbedingungen profitieren zu können. So haben auch Fokusgruppendifkussionen gezeigt, dass Teilnehmende davon überzeugt sind, außerhalb von CfW unter vergleichsweise schlechteren sozialen Bedingungen arbeiten zu müssen.¹³⁰ Die Nachfrage nach formaler Beschäftigung kann in Jordanien nicht gedeckt werden, was zu einem wachsenden informellen Arbeitsmarkt führt, der nach Schätzungen derzeit 60 Prozent aller Beschäftigten in Jordanien aufnimmt (Winkler und Gonzalez, 2019). Eine weitere plausible Erklärung könnte in der stärkeren Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt liegen, die durch die Aufnahme syrischer Flüchtlinge und durch ein hohes natürliches Bevölkerungswachstum verursacht wird (Winkler und Gonzalez, 2019). Dies hat wiederum eine hohe Arbeitslosenquote insbesondere unter Jüngeren zur Folge (DoS, 2020). Somit scheint die geringe Absorptionsfähigkeit des jordanischen Arbeitsmarkts zusätzlich dazu beizutragen, dass die Teilnehmenden nicht in der Lage sind, die durch CfW gesammelten Arbeitserfahrungen langfristig in Wert zu setzen.

In einem zweiten Schritt wurden Effekte auf die Aufnahme einer formalen Beschäftigung, das heißt einer Beschäftigung mit schriftlichem Arbeitsvertrag und einer Sozialversicherung analysiert. Auch hier zeigen die Ergebnisse keine signifikanten Effekte (Abbildung 18). Die Tendenz des geschätzten Effekts ist im Gegensatz zur Gesamtbeschäftigung jedoch leicht positiv.

¹³⁰ FG 9 und 13.

Abbildung 18 Effekte von CfW auf die Aufnahme einer formalen Beschäftigung durch die Teilnehmenden



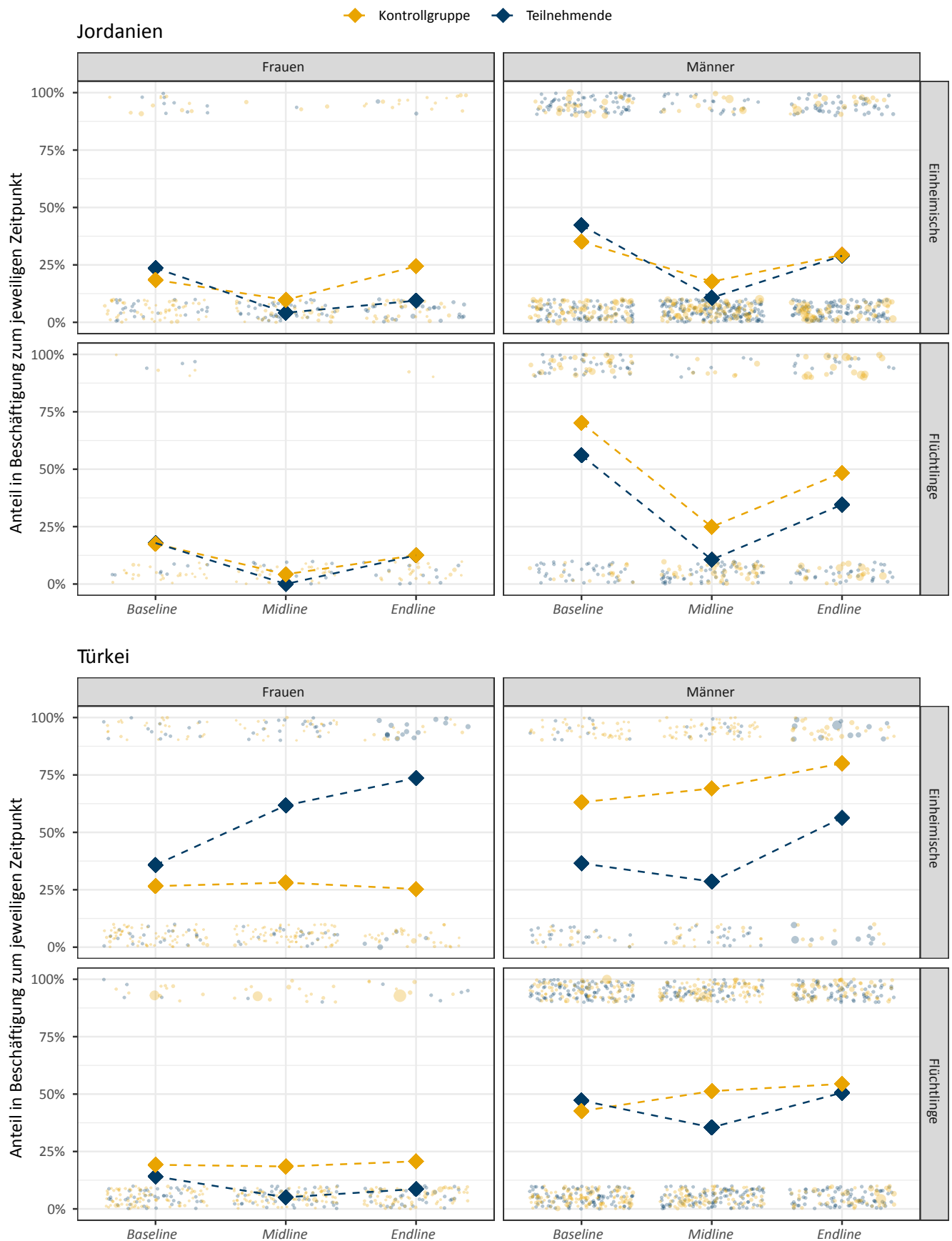
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Punkte zeigen den geschätzten (durchschnittlichen) Effekt einer CfW-Teilnahme für Teilnehmende (Average Treatment Effect on the Treated – ATT). Die Präzision der stichprobenbasierten Schätzung wird durch das Konfidenzintervall verdeutlicht. Das 95 Prozent Konfidenzintervall ist der Wertebereich, der in 19 von 20 Stichproben den wahren Effekt abbildet, sofern die Schätzfunktion erwartungstreu ist.

Eine nach Nationalität differenzierte Analyse des Einflusses einer Teilnahme an CfW auf die Aufnahme einer formalen Beschäftigung zeigt ebenfalls keine signifikanten Effekte. Die Fallstudien weisen jedoch auf die besonderen Herausforderungen für Syrer*innen beim Zugang zum jordanischen Arbeitsmarkt hin. Dazu zählen in erster Linie Einschränkungen bei der Aufnahme einer formalen Beschäftigung. Sie ist für Personen ohne jordanische Staatsbürgerschaft auf einzelne Sektoren wie die Landwirtschaft oder die Bauindustrie beschränkt (ILO, 2017). Dies erklärt auch den hohen Anteil von Syrer*innen, die im informalen Sektor beschäftigt sind (Leghtas, 2018; Winkler und Gonzalez, 2019).¹³¹ Eine weitere Herausforderung liegt in einem vergleichsweise kleinen beruflichen Netzwerk nach der Flucht aus Syrien, welches durch CfW nicht substantiell erweitert werden konnte. Ein großes berufliches Netzwerk ist vermutlich besonders relevant für eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor, der eine bedeutende Rolle auf dem jordanischen Arbeitsmarkt spielt (Winkler und Gonzalez, 2019).

Betrachtet man die Beschäftigungseffekte nach dem Geschlecht differenziert, so zeigen die Ergebnisse keine signifikanten Effekte des Geschlechts auf die Aufnahme einer Beschäftigung. Eine DIE-Studie urteilt hier auf Grundlage qualitativer Interviews positiver. Hier wird festgestellt, dass sich CfW kann ermächtigend für Frauen auswirke, da einige CfW-Teilnehmerinnen dadurch erste Arbeitsmarkterfahrungen sammeln könnten und die Reserviertheit gegenüber weiblicher Erwerbstätigkeit ausgeräumt werden könnte – auch wenn fraglich bliebe, ob dieser Effekt lediglich mit der prekären Lage zusammenhängt und somit keinen langfristigen Mentalitätswandel darstellt (Loewe et al., forthcoming, S. 71 ff.).“

¹³¹ Zwar sind von den Zugangsrestriktionen zum Arbeitsmarkt die Teilnehmenden als auch die Nichtteilnehmenden gleichermaßen betroffen, aber der mangelnde Zugang kann grundsätzlich erklären, warum CfW keine Beschäftigungseffekte auf teilnehmende Syrer*innen hat.

Abbildung 19 Effekte von CfW auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmenden vor, während und nach der Maßnahme



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Punkte zeigen für eine bessere Lesbarkeit die Beobachtungen jeweils horizontal und vertikal leicht versetzt an. Die Rauten zeigen das gewichtete arithmetische Mittel.

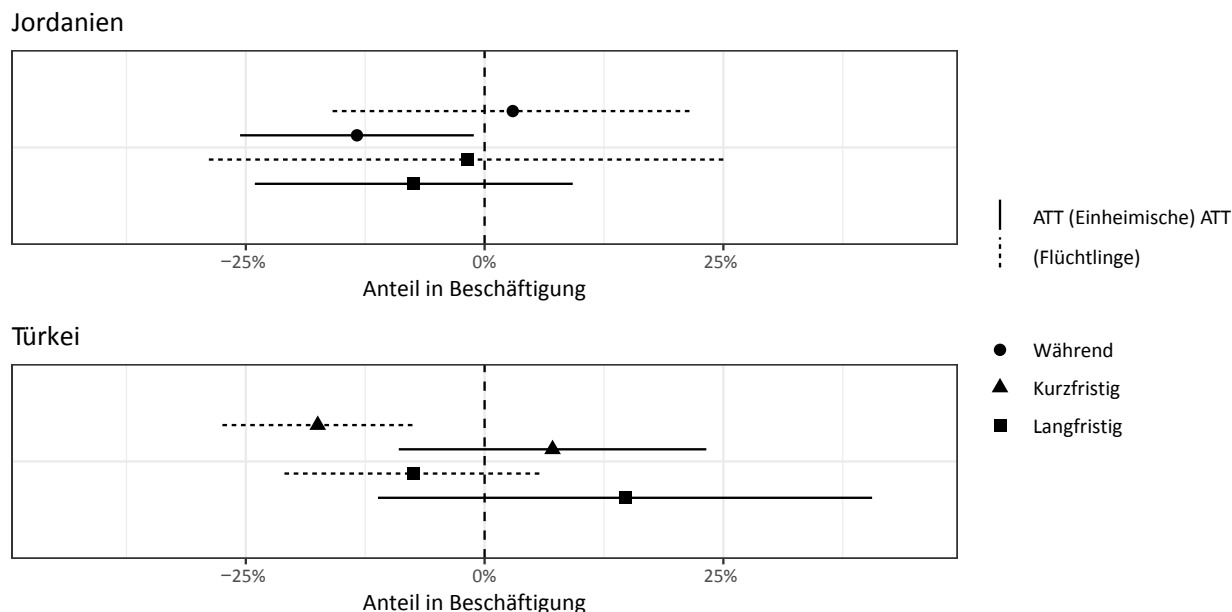
Türkei

In der Türkei stand bei den CfW-Teilnehmenden als auch bei den Nichtteilnehmenden etwa jede dritte befragte Person vor der Teilnahme an CfW in einem Beschäftigungsverhältnis. Im Gesamtergebnis (Abbildung 17) zeigt sich in der kurzfristigen Perspektive zunächst ein statistisch signifikanter negativer Effekt auf den Beschäftigungsstatus. Dieser basiert auf einem leichten Rückgang der Beschäftigung bei den Teilnehmenden bei einem gleichzeitigen leichten Anstieg der Beschäftigung bei den Nichtteilnehmenden. In der langfristigen Perspektive hingegen finden sich keine signifikanten Unterschiede.

Mehrere Faktoren können diesen Befund erklären. Zum einen lässt die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in Verbindung mit steigender Arbeitslosigkeit nur geringe Möglichkeiten, neue Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Engpässe werden durch den Zustrom syrischer Flüchtlinge und durch die damit einhergehende starke Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt noch verschärft. Del Carpio und Wagner (2015) haben gezeigt, dass der Zustrom syrischer Flüchtlinge zu einer Verdrängung von Türk*innen aus dem informellen Sektor geführt hat. Im Vergleich mit dem jordanischen Kontext erscheint es plausibel, dass die während einer CfW-Tätigkeit entwickelten Fertigkeiten nicht ausreichen, um sie auf dem türkischen Arbeitsmarkt in Wert zu setzen. Es ist ebenfalls denkbar, dass sich die erworbenen Fertigkeiten nicht mit dem Bedarf der türkischen Arbeitgeber decken. So zeigt die Befragung, dass nur jede vierte Person in der Lage ist, ein Einkommen mit den durch CfW erworbenen Fertigkeiten zu erzielen. Hinzu kommen die prekären Arbeitsbedingungen in vielen Bereichen des informellen Sektors, die möglicherweise dazu führen, das ehemalige Teilnehmende sich in Sucharbeitslosigkeit nach einer formalen Beschäftigung befinden, um weiterhin von den besseren Arbeitsbedingungen (inklusive Auszahlung eines Mindestlohns und Abschluss einer Sozialversicherung) profitieren zu können.

Formale Beschäftigungsverhältnisse waren in der Türkei bereits vor CfW selten. Der Anteil der Personen mit einer formalen Beschäftigung lag in der Gruppe der Teilnehmenden bei nur 9 Prozent. Zudem zeigen die Ergebnisse keinen signifikanten positiven Effekt von CfW auf die Aufnahme einer formalen Beschäftigung (siehe Abbildung 18). Der wahrscheinliche Grund hierfür ist, dass – zumindest für Syrer*innen – vergleichsweise wenige Arbeitsgenehmigungen ausgestellt werden,¹³² die für eine formale Beschäftigung notwendig sind.

¹³² Vgl. etwa IV 89 und 94.

Abbildung 20 Effekte von CfW auf die Beschäftigung von Einheimischen und Flüchtlingen

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten. Die Punkte zeigen den geschätzten (durchschnittlichen) Effekt einer CfW-Teilnahme für Teilnehmende (ATT). Die Präzision der stichprobenbasierten Schätzung wird durch das Konfidenzintervall verdeutlicht. Das 95 Prozent Konfidenzintervall ist der Wertebereich, der in 19 von 20 Stichproben den wahren Effekt abbildet, sofern die Schätzfunktion erwartungstreu ist.

Die nach Geschlecht und Nationalität differenzierte Betrachtung weist auf Unterschiede gegenüber der Situation in Jordanien hin. So zeigen sich kurzfristig signifikant negative Beschäftigungseffekte für an CfW teilnehmende Syrer*innen (siehe Abbildung 20). Langfristig schwächen sich die negativen Effekte jedoch wieder ab. In der Konsequenz finden sich langfristig für Syrer*innen keine Effekte der Teilnahme an CfW auf eine Beschäftigung.

Dieser Befund ist vermutlich auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Zum einen wurden, wie bereits dargestellt, bis zum Jahr 2019 lediglich 70.000 Arbeitsgenehmigungen für Syrer*innen erteilt.¹³³ Auch bei der Befragung gaben etwa 90 Prozent der Syrer*innen an, nach dem Ausscheiden aus CfW keine Arbeitsgenehmigung zu haben. Zum anderen erscheint es plausibel, dass die Sprachbarriere und ein nur kleines berufliches Netzwerk am neuen Wohnort nach der Flucht aus Syrien große Hürden für den Zugang zum türkischen Arbeitsmarkt darstellen. Diese können auch durch die im Rahmen von CfW entwickelten größeren Beschäftigungspotenziale (unter anderem durch den Erwerb von Fertigkeiten) nicht dauerhaft überwunden werden. Für die türkischen Teilnehmenden zeigen die Ergebnisse kurz- und langfristig keine signifikanten Beschäftigungseffekte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Türk*innen, die nicht an CfW teilnahmen (siehe Abbildung 20). Dieses Ergebnis ist nicht unerwartet. Auch ein zuvor landesweit mit mehr als 250.000 Teilnehmenden von der türkischen Arbeitsagentur (ISKUR) implementiertes Programm zur beruflichen Bildung konnte keine Beschäftigungseffekte erzielen, obwohl es ein größeres Beschäftigungspotenzial als CfW hatte (Hirshleifer et al., 2014). Abbildung 19 zeigt jedoch, dass sich die Beschäftigungssituation der teilnehmenden Türkinnen stark verbessert hat. So stieg der Anteil außerhalb von CfW beschäftigter Türkinnen von 35 Prozent auf 75 Prozent, während der Anteil in der Kontrollgruppe nichtteilnehmender Türkinnen nahezu

¹³³ Hierzu gab es zum Zeitpunkt der Erhebungen keine offiziellen Zahlen von türkischer Seite. Informell wurde diese Einschätzung jedoch in mehreren Interviews geäußert.

konstant blieb. Aufgrund der geringen Stichprobengröße der Gruppe türkischer Frauen können für diese jedoch keine statistisch signifikanten Effekte durch CfW gefunden werden.

6.1.4 Beitrag der BO Nahost zur Linderung sozialer Spannungen

Die Analyse zeigt, dass die BO Nahost mit den arbeitsintensiven CfW-Beschäftigungen einen **effektiven** Beitrag zur Linderung von sozialen Spannungen leistet, der sich in Jordanien potenziell stabilisierend und in der Türkei als effektiver Beitrag zum Abbau von Spannungen auswirkt. Die BO Nahost trägt somit zur Steigerung des sozialen Zusammenhalts zwischen den aufnehmenden Gemeinden und den Flüchtlingen bei.

Einerseits verbessern die arbeitsintensiven Beschäftigungen in beiden Ländern eine öffentliche Infrastruktur, die mindestens temporär und teilweise auch anhaltend von den Menschen vor Ort genutzt wird. Die Ergebnisse der qualitativen Interviews mit Gemeindevertreter*innen (siehe Abschnitt 6.1.1) sowie die Projektbesuche und Besichtigungen von Infrastruktur vor Ort weisen darauf hin, dass dies einen stabilisierenden Effekt auf das Zusammenleben hat und potenzielle soziale Spannungen abbaut. Die mit CfW entstandene Wertstoffsammelungs- und Recyclinginfrastruktur in Jordanien erwies sich temporär als besonders effektiv, da sie das gemeinnützige Engagement der Flüchtlinge sichtbar machte und zugleich Einheimischen die Teilnahme an den Unterstützungsmaßnahmen ermöglichte. Die effizienteren Abläufe beim Einsatz von CfW-Teilnehmenden, gemeinsame Entscheidungsprozesse und zusätzliche in den Kommunen vor Ort verbleibende Einrichtungsgegenstände und Materialien haben in den Gemeinden zudem ein hohes Maß an Ownership für die CfW-Maßnahmen hergestellt. Inwiefern im Rahmen der CfW-Projekte jedoch eine dauerhafte Brücke zu einer letztlich erfolgreichen Nutzung der geschaffenen Infrastruktur durch die Gemeinden selbst geschlagen werden kann, ist zum jetzigen Stand skeptisch zu beurteilen. Bisher sind die Gemeinden noch stark auf externe Finanzierung angewiesen und nutzen vor allem die subventionierten, billigen Arbeitskräfte. Dagegen ist der Aufbau langfristig funktionierender Strukturen in geringerem Maße vorangeschritten und neue Einrichtungen und Maschinen werden vor allem als Prestigeobjekte gesehen.

Andererseits zeigen sich im Bereich der Einstellungen von CfW-Teilnehmenden in der Türkei deutlich positive Effekte. Die teilnehmenden Türk*innen vertrauen Syrer*innen anhaltend mehr als Türk*innen der Kontrollgruppe. Und die syrischen Teilnehmenden fühlen sich der lokalen Gemeinschaft vor Ort eher zugehörig als Syrer*innen der Kontrollgruppe. Insgesamt wird deutlich, dass sich die CfW-Projekte in Jordanien stabilisierend auf die soziale Kohäsion auswirken und damit in der Lage sind, potenziell auftretende soziale Spannungen zu lindern. In der Türkei leisten die CfW-Projekte einen effektiven Beitrag zur Linderung bestehender 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.

Aufbau von öffentlicher Infrastruktur zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Gemeinden

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der Aufbau und die Nutzung einer öffentlichen Infrastruktur den Druck auf die aufnehmenden Kommunen stark lindern und mittelbar dadurch zum sozialen Zusammenhalt in den aufnehmenden Gemeinden beitragen. Dies trifft insbesondere für CfW-Projekte zu, die in der Öffentlichkeit besonders sichtbare, gemeinnützige Wirkungen zeitigen.¹³⁴

Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts wird neben der gemeinsamen Arbeit in den CfW-Projekten auch durch die Linderung des Drucks auf die kommunale Infrastruktur getragen. In den wirkungsanalytisch untersuchten Projekten der arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen kommt dies in vielfältigen Bereichen zum Ausdruck: durch Straßeninstandsetzung und -bau, Wasserdammschutz, Begrünungen und Parkanlagen

¹³⁴ Zur Bewertung siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

sowie durch den Aufbau einer Abfallentsorgungs- und Recyclinginfrastruktur in Jordanien (siehe Projektübersichtstabelle in Kapitel 2 Onlineanhang). Die Unterstützungsleistungen in dieser Hinsicht erfahren eine durchgehend hohe Wertschätzung in den Gemeinden.¹³⁵ Die qualitativen Interviews mit den Gemeindevertreter*innen (siehe Abschnitt 6.1.1) sowie die Projektbesuche und Besichtigungen von Infrastruktur vor Ort weisen darauf hin, dass diese Infrastrukturmaßnahmen einen stabilisierenden Effekt auf das Zusammenleben haben und potenzielle soziale Spannungen abbauen. Insgesamt wird die gemeinnützige Infrastruktur sowohl in Jordanien als auch in der Türkei zumindest temporär genutzt. Die sich über mehr als ein Jahr erstreckenden Projektbesuche zeigten darüber hinaus, dass die Nutzung zumindest teilweise auch fort-dauert.¹³⁶

Nach anfänglichen Problemen, einzelne Ministerien zur Zusammenarbeit in Sektoren zu gewinnen, in denen zuvor keine Kooperation stattfand (und damit verbundenen Verzögerungen der Projektarbeit),¹³⁷ besteht nunmehr ein grundsätzliches Ownership von Seiten der ministeriellen und kommunalen Partner.¹³⁸ Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen der Notwendigkeit, kurzfristig eine Vielzahl von CfW-Teilnehmenden einzusetzen, und der Zeit, die der Aufbau einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit neuen Partnern benötigt, war dies kein gradliniger Prozess ohne Rückschläge. Aus Sicht der Kommunalvertreter*innen haben zum Ownership außer der Infrastruktur selbst auch die partizipativen Entscheidungsprozesse und die Verteilung der Arbeit auf Flüchtlinge und vulnerable Menschen der aufnehmenden Gemeinden beigetragen (50-50-Regel, siehe Kasten 1 in Abschnitt 1.3).

Die CfW-Projekte sind in der Türkei zusätzlich in Maßnahmen des Clusters *Support to Refugees and Hosts Communities* (SRHC) eingebettet, der wiederum eine Reihe anderer Infrastrukturmaßnahmen umfasst. Zu nennen sind hier insbesondere die *Multi Services Centres*, in denen Flüchtlinge eine Anlaufstelle für verschiedenste Anliegen haben¹³⁹ und wo teilweise *Cash Worker* auch eine Anstellung finden können.¹⁴⁰ Diese beispielsweise in einigen Stadtbezirken von Istanbul aufgebauten Einrichtungen sind ein weiterer sichtbarer Beitrag zur Versorgung von Flüchtlingen. Sie reduzieren laut Vertreter*innen der Stadtbezirksverwaltungen durch die Entlastung der Kommunen auch Spannungen zwischen Türk*innen und Syrer*innen.¹⁴¹ Ob dies allerdings auch von einer größeren türkischen Öffentlichkeit so wahrgenommen wird, erscheint fraglich. In dem angespannten sozialen Klima der Jahre 2019 und 2020 könnte die Öffentlichkeit auch meinen, dass die Zentren einseitig den Flüchtlingen zugutekommen. Unter anderem um diesem Eindruck vorzubeugen, werden teilweise Tage der offenen Tür in den Zentren abgehalten.¹⁴²

Am Beispiel des Aufbaus einer Wertstoffsammlungs- und Recyclinginfrastruktur in Jordanien sollen im Folgenden exemplarisch die Wirkungen und Herausforderungen im Bereich der Infrastruktur dargelegt werden. Das Beispiel des CfW-Projekts „Waste to Positive Energy“ (WtPE) eignet sich hierfür besonders gut, da es eines der am weitesten fortgeschrittenen CfW-Projekt ist, was den Brückenschlag von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen betrifft.

WtPE ist temporär besonders effektiv, weil die Müllentsorgung sichtbar macht, dass Flüchtlinge sich gemeinnützig engagieren und Einheimische ebenso teilnehmen. In Mafrq, einer zu Beginn der Fluchtkrise armen Gemeinde mit hohem Flüchtlingsaufkommen im Norden Jordaniens, zeigte sich exemplarisch ein typischer Mechanismus der Stärkung des sozialen Zusammenhalts: Nachdem syrische Flüchtlinge anfänglich gast-

¹³⁵ IV 14, 16, 37, 58, 61, 81.

¹³⁶ Nutzung von Straßen und vor allem Abfallinfrastruktur.

¹³⁷ So etwa bei Straßeninstandsetzung und -bau sowie Wasserdammschutz in Jordanien.

¹³⁸ FG 14, 25 und IV 17, 21.

¹³⁹ Von medizinischer und/oder psychiatrischer Erstversorgung bis hin zu Weiterbildungskursen.

¹⁴⁰ IV 91, 94 und FG 24.

¹⁴¹ IV 91, 94.

¹⁴² IV 90, und FG 28.

freundlich aufgenommen worden waren, verebbte die Gastfreundschaft angesichts auftretender Verteilungskämpfe und eines zunehmenden Drucks auf Ressourcen und Infrastruktur.¹⁴³ Die mit der jordanischen Regierung abgestimmte Schaffung temporärer Beschäftigung im Abfallsektor verbesserte die Sauberkeit und Hygiene spürbar. Flankierende internationale Projekte zur Versorgung der Flüchtlinge mit Unterkünften und zur Unterstützung des Bildungssystems (siehe Abschnitt 6.2) führten dazu, dass sich soziale Spannungen nicht weiter verschärften. Die qualitativen Interviews der Evaluierung zeigen, dass in der Folge nur noch ein geringes Potenzial sozialer Spannungen vorliegt.¹⁴⁴

Darüber hinaus wurden durch WtPE in Zusammenarbeit mit dem Ministry of Local Administration Wertstoff- und Recyclinghöfe errichtet, die den kommunalen Einstieg in eine Recyclingstruktur ermöglichen sollen. Effizientere Abläufe beim Einsatz von CfW-Teilnehmenden, gemeinsame Entscheidungsprozesse und bereitgestellte Einrichtungsgegenstände und Materialien führten in den Gemeinden zu einem hohen Maß an Ownership. Kurzfristig konnten so viele Beschäftigungen geschaffen und die Sauberkeit in den Kommunen verbessert werden. Mittelfristig wurden Standardabläufe und effizientere Prozesse in der Müllentsorgung etabliert, die Kapazitäten von Verantwortungsträgern wurden weiterentwickelt und die Verantwortlichkeiten bei der Abwicklung der Müllentsorgung klarer definiert.¹⁴⁵

Hinsichtlich der Etablierung der Wertstoffhöfe als langfristig funktionierende oder gar selbsttragende Infrastruktur bestehen dagegen eine Reihe von Herausforderungen.¹⁴⁶ Es mangelt vor allem

- an einer rechtzeitigen Bereitstellung von Maschinen, da eine Zollfreigabe teilweise über ein Jahr dauert,
- an einer angemessenen Planung für den Einsatz der Maschinen,¹⁴⁷
- an einer hinreichenden Anzahl zugeteilter Arbeitskräfte und
- am Zugang zu einem rentablen Absatzmarkt für aufbereitete Wertstoffe.¹⁴⁸

Zudem erstreckt sich das grundsätzlich vorhandene Ownership der Kommunalverwaltungen für das WtPE-Projekt noch nicht auf den eigenen Betrieb der Wertstoffhöfe. Sie werden vorrangig als GIZ-Projekte wahrgenommen und es besteht die Erwartungshaltung, dass die logistische Unterstützung und Finanzierung fortgesetzt werden.¹⁴⁹ So zeigt der ambitionierte Brückenschlag von kurzfristigen Beschäftigungsmaßnahmen zu einer mit diesen verbundenen Dezentralisierungsmaßnahme im Abfallsektor vielversprechende Ansätze, aber auch größere Probleme auf. Inwiefern die Gemeinden die Infrastruktur dauerhaft erfolgreich nutzen, ist zum jetzigen Stand skeptisch zu beurteilen. Bisher sind die Gemeinden noch stark auf externe Finanzierung angewiesen und nutzen vor allem subventionierte, billige CfW-Arbeitskräfte. Dagegen ist der Aufbau langfristig funktionierender Strukturen in geringerem Maße vorangeschritten und neue Einrichtungen und Maschinen werden bis dato von einigen Vertreter*innen der Kommunalverwaltungen vor allem als Prestigeobjekte gesehen.¹⁵⁰

¹⁴³ Vgl. etwa https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mercy%20Corps_JordanSyriaRefugee_ConflictReport_0213.pdf. Die Bereiche, in denen sich die zunehmenden Spannungen kristallisierten, decken sich im Wesentlichen mit den bereits identifizierten Bedarfen von Flüchtlingen (Arbeit, Bildung, geschützte Unterkünfte; vgl. Abschnitt 5.2). Sie kommen kommunal durch die Überlastung der diesbezüglichen Infrastruktur zur Geltung, weil sich etwa in Mafraq die Bevölkerungszahl binnen kurzer Zeit verdoppelte und dort mittlerweile mehr Syrer*innen als Jordanier*innen leben.

¹⁴⁴ IV 44, 67, 68.

¹⁴⁵ IV 23, 29, 67, 68, 76.

¹⁴⁶ Eine Ausnahme stellt das Zataari-Camp dar, wo mit Unterstützung von Oxfam bereits jetzt ein erprobtes und tragfähiges Müllentsorgungs- und Wiederaufbereitungssystem existiert, IV 12, 18, 51 und FG 14, 21, 24.

¹⁴⁷ So konnten weder in Karak, Irbid noch Mafraq die Laufbänder maschinell eingesetzt werden, weil der Platz nicht ausreichte.

¹⁴⁸ Hier sind die Weltmarktpreise für die aufbereiteten Wertstoffe (Papier, Plastikgranulat etc.) zu gering. Die lukrativeren Wertstoffe wie Aluminium, werden bewusst ausgeklammert, um den bestehenden privaten Markt nicht zu zerstören.

¹⁴⁹ IV 54, 77, 81.

¹⁵⁰ Hier bestehen in den einzelnen Kommunen darüber hinaus unterschiedliche Vorstellungen über die weitere Verwendung der Wertstoffhöfe. Insgesamt ist bisher vor allem abträglich für ein langfristiges Ownership, dass die Höfe bisher finanziell nicht so lukrativ waren wie von einigen erhofft.

Der Beitrag der BO Nahost zur Stärkung der sozialen Kohäsion

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die arbeitsintensiven CfW-Projekte der BO Nahost in Jordanien stabilisierend auf die soziale Kohäsion auswirken. Aufgrund des bereits zuvor hohen Zugehörigkeitsgefühls der syrischen Flüchtlinge zur lokalen Gemeinschaft und relativ niedriger sozialer Spannungen zwischen Flüchtlingen und Einheimischen sind nur geringe Effekte zu erkennen, die direkt auf die CfW-Projekte zurückzuführen sind. Es kann jedoch plausibel davon ausgegangen werden, dass die paritätische Verteilung von Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge und Einheimische sowie das gemeinsame Arbeiten und die gemeinnützigen Ergebnisse der Arbeit (siehe Abschnitt 6.1.2) dazu beitragen, dass sich die anhaltend schwierige ökonomische Lage nicht negativer auf das Zusammenleben zwischen Einheimischen und Flüchtlingen auswirkt.¹⁵¹

In der Türkei bestehen dagegen deutlich erkennbare soziale Spannungen, die sich gerade zu Ende des Evaluierungszeitraums 2019 verstärkten.¹⁵² Hier sind neben den für Jordanien dargelegten Plausibilisierungen klare Treatment-Effekte nachweisbar: Gerade türkische Teilnehmende vertrauen syrischen Flüchtlingen deutlich mehr als Türk*innen in der Kontrollgruppe. Darüber hinaus fühlen sich die syrischen Teilnehmenden eher der lokalen Gemeinschaft zugehörig als dies in der Kontrollgruppe der Fall ist.

Kasten 6 Das Konzept sozialer Kohäsion zur Messung sozialer Spannungen

Die mögliche Linderung sozialer Spannungen durch CfW-Projekte wurde über ein angepasstes Konzept sozialer Kohäsion operationalisiert. Es ist dem Konzept des Sozialkapitals (vgl. Bourdieu, 1983; Coleman, 1988; Putnam et al., 1993) und moderneren Konzepten der sozialen Kohäsion entlehnt (Dragolov et al., 2013). Für die Evaluierung wurde das Konzept auf das Verhältnis zwischen syrischen Flüchtlingen und Menschen in den aufnehmenden Gemeinden in Jordanien und in der Türkei angewendet.

Innerhalb der Gruppe der Einheimischen fand eine Konzentration auf einkommensschwache und vulnerable Gruppen statt. Diese sind den Projektteilnehmenden vergleichsweise ähnlich und treten am häufigsten mit Flüchtlingen in Kontakt. Die Aussagen zu sozialer Kohäsion sind somit jedoch nicht landesweit gültig.

Im Kern sollen Aussagen über die soziale Bindekraft einer Gesellschaft, das heißt sowohl über Beziehungen zwischen Gruppen oder Individuen als auch zwischen Individuen und dem Staat getroffen werden. Dimensionen der sozialen Kohäsion umfassen gemeinhin soziale Beziehungen (Netzwerke, Vertrauen, Toleranz), Identität (Selbstwahrnehmung als Teil einer Gruppe) und Gemeinwohlorientierung (Akzeptanz der sozialen und politischen Regeln, Solidarität) (Schiefer und van der Noll, 2017).

Diese Dimensionen wurden zur Messung des Einflusses der CfW-Projekte auf die subjektiven Einstellungen zum sozialen Zusammenleben leicht angepasst. Die Vertrauensdimension dient als zentrale Messgröße für soziale Beziehungen, die Dimension Zugehörigkeit und Diskriminierung als Messgröße für Identität. Anstelle der sonst üblichen Erhebung der Gemeinwohlorientierung wurde die Dimension öffentliche Teilhabe erhoben, um den Grad der eigenen Handlungsmacht zu erfassen. Für die Evaluierungsfrage bedeutet dies: Je größer die Steigerung von sozialer Kohäsion in den einzelnen Dimensionen (im Querschnittsvergleich), desto größer ist der Beitrag der BO Nahost zur Linderung sozialer Spannungen.

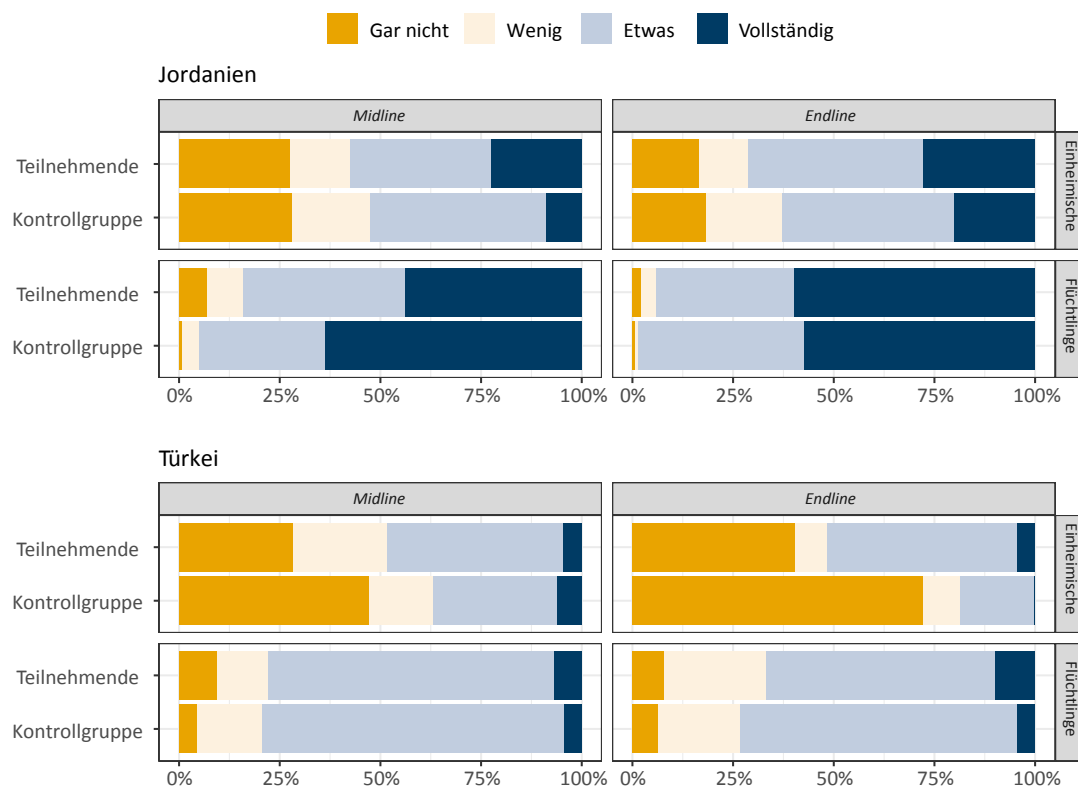
¹⁵¹ Zur Bewertung siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁵² Die Frage nach der Linderung sozialer Spannungen durch CfW-Projekte der BO Nahost wurde über ein angepasstes Modell von sozialer Kohäsion operationalisiert, siehe Kasten 6.

Vertrauen (interpersonal)

Mit Blick auf das Vertrauen gegenüber Angehörigen der jeweils anderen Nationalität zeigt sich in beiden Ländern zunächst, dass Flüchtlinge den Menschen der aufnehmenden Gemeinden deutlich stärker vertrauen als umgekehrt die Einheimischen den Flüchtlingen. Fasst man „vollständiges“ und „etwas“ Vertrauen zusammen und betrachtet man die Gruppen der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden gemeinsam, so vertrauen in Jordanien 80 Prozent der Flüchtlinge zur *Midline* und 97 Prozent zur *Endline* ihren jordanischen Mitmenschen, während die Jordanier*innen den syrischen Flüchtlingen zu 54 Prozent beziehungsweise 66 Prozent (*Endline*) vertrauen (siehe Abbildung 21). In der Türkei sind dies 77 Prozent respektive 70 Prozent bei den syrischen Flüchtlingen und nur 40 Prozent respektive 34 Prozent bei den Türk*innen (siehe Abbildung 21).

Abbildung 21 Vertrauen in Angehörige der jeweils anderen Nationalität von Einheimischen und Flüchtlingen



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsdaten.

Noch auffälliger im Vergleich sind die hohen Gesamtwerte des Vertrauens in Jordanien und die sehr niedrigen Werte in der Türkei. Dies ist konsistent mit den zum Erhebungszeitpunkt zunehmenden sozialen Spannungen zwischen Türk*innen und Flüchtlingen (siehe Kapitel 5). Der Beitrag der CfW-Projekte im Sinne vertrauensbildender Maßnahmen zeigt sich hier deutlich. Während in Jordanien ein recht hohes Ausgangsniveau bestand und auf diesem hohen Niveau kein Effekt der CfW-Teilnahme nachweisbar ist, verschlechterten sich die Vertrauenswerte in der Türkei ausgehend von einem ohnehin niedrigeren Niveau nochmals deutlich. Auffällig ist hier, dass das Misstrauen der teilnehmenden Türk*innen zur *Midline* schon geringer ausgeprägt war als bei der Kontrollgruppe. Dieser Unterschied zeigte sich zur *Endline* dann noch deutlicher: Während nach wie vor etwa die Hälfte der teilnehmenden Türk*innen Syrer*innen nicht besonders oder gar nicht vertraut, sind es bei der Kontrollgruppe vier Fünftel. Der positive Effekt von CfW scheint sich also besonders in einer Krisensituation als resilient zu erweisen. Im Gegensatz dazu zeigen sich keine signifikanten Effekte von CfW auf das Vertrauen von Syrer*innen gegenüber Menschen mit türkischer Nationalität.

Ein weiterer Beleg für die Wirkungen der Maßnahmen mit Blick auf das gegenseitige Vertrauen ist, dass sich die Grundtendenz deutlich schlechterer Vertrauenswerte in der Türkei als in Jordanien auf allen gemessenen Kategorien von interpersonalem Vertrauen darstellt, mit Ausnahme des Vertrauens in Arbeitskolleg*innen (siehe Abbildung 8 Kapitel 4 im Onlineanhang). Hier kann der Kontrast zwischen verhältnismäßig hohem Vertrauen in syrische Arbeitskolleg*innen und niedrigerem Vertrauen etwa in Nachbarn damit erklärt werden, dass sich über die Arbeit und die persönlichen Kontakte ein höheres Vertrauen herausbildet, das sich dann auf der generalisierten Ebene ebenfalls manifestiert.

Identität (Zugehörigkeit und Diskriminierung)

Ähnlich wie bei den Ergebnissen zum Vertrauen lassen sich mit Blick auf die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft in Jordanien bei einer hohen Ausgangsbasis keine Effekte auf die CfW-Projekte zurückführen. In der Türkei zeigt sich dagegen, dass das Zugehörigkeitsgefühl der Teilnehmenden zur Gemeinschaft entgegen einem Trend zur Verschlechterung stabil bleibt. Insbesondere syrische Teilnehmende weisen deutlich höhere Zugehörigkeitswerte auf als vergleichbare Nichtteilnehmende (siehe Abbildung 15). Unterschiede zwischen verschiedenen Projektträgern ließen sich nicht feststellen.

Der zweite Ansatz, Veränderungen mit Blick auf die soziale Identität zu messen, bestand in einer Abfrage, inwiefern die Befragten glauben, dass sie in einer feindlichen Umgebung leben (*hostile environment*), ob sie sich in ihrer Nachbarschaft sicher fühlen und ob die Menschen vor Ort gut miteinander auskommen. Hier ergaben sich insgesamt kaum Unterschiede mit Blick auf das hohe subjektive Sicherheitsgefühl. Durchgehend fühlen sich etwa 95 Prozent der Teilnehmenden in Jordanien und knapp 90 Prozent in der Türkei sicher. Sie haben das Gefühl, in einer Umgebung zu leben, die ihnen nicht feindlich gesonnen ist. Die Teilnehmenden schätzen zudem ihre Nachbarschaft leicht weniger fremdenfeindlich ein. Weniger positiv fallen die Antworten zu der Frage aus, ob die Menschen vor Ort gut miteinander auskommen. Durchgehend ergeben sich nur wenige Unterschiede zwischen Jordanien und der Türkei sowie zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe. Angesichts der während der Evaluierung gerade in der Türkei mehrfach zu beobachtenden sozialen Spannungen und vielfacher Diskriminierung etwa im Schulalltag (siehe Abschnitt 6.2) muss davon ausgegangen werden, dass die Interviewsituation gerade für Flüchtlinge nicht geeignet war, sich bei einem heiklen Thema wie Diskriminierung den teilweise einheimischen Interviewpartner*innen gegenüber zu öffnen. Insofern ist das Ausmaß der wahrgenommenen Diskriminierung von Flüchtlingen in der Türkei vermutlich unterschätzt.

Öffentliche Teilhabe

Im Hinblick auf die Dimension der Teilhabe am öffentlichen Leben¹⁵³ konnten keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe festgestellt werden. Erstaunlicherweise fühlen sich sowohl in Jordanien als auch in der Türkei 80 bis 85 Prozent der Flüchtlinge in der Lage, für ihr Leben wichtige Entscheidungen zu treffen. Ein solch hoher Wert war angesichts der prekären Lage, in der sie sich befinden, nicht zu erwarten. Im Rahmen der qualitativen Erhebungen in den Flüchtlingslagern Zataari (Jordanien) und El-Beyli Camp in Kilis (Türkei), in denen eine weitgehend von der Außenwelt abgeschirmte Öffentlichkeit vorherrscht, zeigte sich, dass repräsentative Aufgaben überwiegend von Männern wahrgenommen werden.¹⁵⁴ Mit Blick auf diese Kategorie lässt sich außerhalb der Flüchtlingslager im Rahmen der Befragungen jedoch kein signifikanter Unterschied zwischen Frauen und Männern nachweisen.

¹⁵³ Gemessen wurden hier einerseits die Fähigkeit, wichtige Entscheidungen für das eigene Leben zu treffen, als auch der Organisationsgrad mit Blick auf politische oder zivilgesellschaftliche Organisationen.

¹⁵⁴ FG 17 und 21.

6.2 Gehälterzahlungen im Bildungsbereich

In diesem Kapitel werden die Befunde zu den Wirkungen der beiden FZ-Module dargestellt, über welche die BO Nahost einen Beitrag zur Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder durch die Finanzierung zusätzlicher Lehr- und Verwaltungsfachkräfte an türkischen und jordanischen Schulen leistet (siehe Abschnitt 5.1 im Onlineanhang für eine ausführliche Darstellung der beiden Module).¹⁵⁵

Im Kern zeigen die Befunde, dass beide FZ-Module zwar zu einer besseren Versorgung der syrischen Kinder mit Bildungsdienstleistungen beitragen, die Lehrkräfte hingegen trotz ihrer Beschäftigung weiterhin in einer prekären Lage verharren. Damit entfalten die FZ-Module eine größere Wirkung auf Ebene ihrer mittelbaren Zielgruppe (syrische Flüchtlingskinder im Schulalter) als auf Ebene ihrer direkten Zielgruppe (syrisches Lehrpersonal).

In beiden Ländern operieren die Projekte in einem politisch und ökonomisch sehr angespannten Sektor. Sowohl in der Türkei als auch in Jordanien gibt es ein Überangebot an ausgebildeten Lehrkräften – einhergehend mit einer sehr hohen Anzahl an arbeitslosen Lehrer*innen, allein in der Türkei sind dies fast 500.000 Menschen. In Jordanien werden die Anwarter*innen auf einen Lehrposten im öffentlichen Sektor auf Wartelisten gesetzt und warten in der Regel mehrere Jahre auf eine Festanstellung. Zugleich sind die Löhne der Lehrkräfte insbesondere in Jordanien sehr gering. Damit verbunden gibt es einen hohen innenpolitischen Druck auf den Bildungssektor in beiden Ländern. So kam es beispielsweise in ganz Jordanien im Herbst 2019 zu Massendemonstrationen von Lehrer*innen, um höhere Löhne zu erwirken. Sie destabilisierten das jordanische Regime und führten zur Absetzung des Bildungsministers. Zwar verdienen reguläre jordanische Lehrkräfte mit durchschnittlich 460 JD pro Monat fast das Doppelte der durch die BO Nahost projektfinitzierten Lehrkräfte in Doppelschichtschulen (DSS), aber selbst dies reicht angesichts der ständig steigenden Inflation im Land zum Leben kaum aus.

In beiden Ländern ist das Wirkungspotenzial der Projekte – vor allem mit Blick auf eine nachhaltige Verbesserung der prekären Lage der projektfinitzierten Lehrkräfte – also stark durch die angespannte Lage im Bildungssektor präfiguriert. Besonders relevant sind hier die hohe Arbeitslosigkeit und der Wettbewerb unter regulären Lehrkräften sowie Missgunst gegenüber geberfinitzierten zusätzlichen Lehrkräften. Die Bildungspolitik fällt in den Hoheitsbereich souveräner Staaten und ist von außen nur schwer zu beeinflussen. Wie nachfolgend noch ausführlicher dargestellt wird, manifestiert sich dies auch in der Ablehnung der Regierungen beider Staaten, die Gehälterzahlungen der projektfinitzierten Lehrkräfte über den Mindestlohn hinaus substantiell anzuheben. Damit wollen sie Missstimmungen unter den regulären Lehrkräften verhindern sowie keine Fakten schaffen, die sie nach Projektbeendigung nicht fortführen können.

Die Befunde resultieren aus qualitativen Fokusgruppen- und Einzelinterviews, die im September/Okttober 2018 in Jordanien und im März/April 2019 in der Türkei durchgeführt wurden. In der Türkei wurden zehn türkische Schulen mit einer hohen Anzahl syrischer Kinder in den vier Provinzen Gaziantep, Kilis, Ankara und Istanbul besucht. Dort führte das Evaluierungsteam Fokusgruppen- und Einzelinterviews mit türkischen Schuldirektor*innen, syrischen Lehrkräften und Eltern durch. In Jordanien wurden fünf Schulen mit einem hohen Anteil syrischer Kinder in den drei Distrikten Amman, Zarqa und Mafrqa besucht, um dort Fokusgruppen- und Einzelinterviews mit jordanischen Schuldirektor*innen, Lehrkräften und UNICEF-Volunteers¹⁵⁶ durchzuführen.¹⁵⁷ Flankierend hierzu wurden in beiden Ländern Interviews mit Vertreter*innen der Bildungsministerien, der KfW Entwicklungsbank und von UNICEF geführt.

¹⁵⁵ Module sind Projekte, entsprechend werden die Begriffe „Modul“ und „Projekt“ hier synonym verwendet.

¹⁵⁶ UNICEF-Volunteers sind Syrer*innen, die vor ihrer Flucht an syrischen Universitäten und Schulen unterrichtet hatten und von UNICEF an jordanische Schulen entsendet werden, um dort soziale Betreuungsfunktionen zu übernehmen. Finanziert werden die UNICEF-Volunteers über ein hierfür eigenes KfW-Entwicklungsbankprojekt aus den Mitteln der BO Nahost. Dieses Projekt ist nicht mit den beiden oben genannten Lehrgehälterprojekten zu verwechseln.

¹⁵⁷ Für die kriterienbasierte Auswahl der Schulen siehe Abschnitt 5.1 im Onlineanhang.

Beide FZ-Projekte beinhalten sowohl eine Beschäftigungs- als auch eine Bildungskomponente und adressieren damit zwei unterschiedliche Zielgruppen zugleich: Zum einen werden durch die Projekte arbeitslose syrische und jordanische Lehrkräfte beschäftigt, zum anderen sollen dadurch syrische Kinder mit Bildung versorgt werden. In der Wirkungslogik „Gehälter“ (siehe Abschnitt 2.3.1) ist für jede der beiden Komponenten ein eigener Wirkungsstrang abgebildet. Entsprechend sind auch die nachfolgend dargestellten Wirkungsbefunde entlang dieser beiden Wirkungsstränge strukturiert:

Zum einen wird die Frage behandelt, wie die beiden FZ-Module im Rahmen ihres jeweiligen Multigeber-Programms zu einer besseren Versorgung der syrischen Kinder mit Bildungsdienstleistungen beitragen (Evaluierungsfrage 6). Dazu gehört die Entlastung des Bildungssystems, der Zugang zu Schulbildung, die Qualität der Bildungsversorgung und eine Erhöhung des Bildungsstands. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag die beiden Module zur Linderung der prekären Lage der eingestellten Lehrkräfte leisten (Evaluierungsfrage 2). Die übrigen Evaluierungsfragen nach der perzipierten Sinnhaftigkeit der Arbeit der Lehrkräfte (Evaluierungsfrage 3), nach der Schaffung weiterführender Beschäftigung (Evaluierungsfrage 4) und nach der Stärkung der sozialen Kohäsion durch die Arbeit der Lehrkräfte (Evaluierungsfrage 5) werden dabei ebenso mitbehandelt.

6.2.1 Beitrag der BO Nahost zur Versorgung syrischer Flüchtlingskinder mit Bildungsdienstleistungen

Nachfolgend werden die Befunde der Evaluierung zu den Wirkungen der Projekte auf Ebene des türkischen und jordanischen Bildungssystems und auf die dort beschulten syrischen Flüchtlingskinder präsentiert. Dabei wird zunächst der Beitrag der Module zur Entlastung des jeweiligen Bildungssystems sowie zur Sicherung des Zugangs zu Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder in den Blick genommen (Evaluierungsfragen 6.1 und 6.2). Danach ist der Fokus auf die Qualität der Bildungsversorgung der syrischen Flüchtlingskinder in den Schulen gerichtet, an denen projektfinanzierte Lehrkräfte unterrichten. Dies gibt auch Aufschluss über die Erfolgsfaktoren und -hemmnisse für den Beitrag der Projekte zur Erhöhung des Bildungsstands der Kinder (Evaluierungsfrage 6.3) sowie zur Verbesserung ihrer Zukunftsperspektiven.

In der zusammenfassenden Betrachtung dieser Outcomes leistet die BO Nahost über die beiden Gehälterprojekte einen *effektiven* Beitrag zur Versorgung syrischer Flüchtlingskinder mit Bildungsdienstleistungen (Hauptevaluierungsfrage 6).¹⁵⁸ Sowohl in der Türkei als auch in Jordanien tragen die Projekte zur Entlastung der nationalen Bildungssysteme bei, sodass diese in der Lage sind, syrische Flüchtlingskinder temporär zu integrieren. In beiden Lehrgehälterprojekten werden zudem die anvisierten Beschulungsraten erreicht und damit die Gesamtbeschulungsrate in der Türkei erhöht und in Jordanien stabilisiert. Beide Projekte tragen ferner zur Verbesserung einer qualitativ guten Bildungsversorgung und damit erwartungsgemäß auch zur Erhöhung des Bildungsstands der syrischen Kinder bei. Zugleich besteht im Rahmen der übergeordneten Programme, in welche die Projekte eingebettet sind, Handlungsbedarf mit Blick auf die Versorgung mit Unterrichtsmaterialien und mit psychosozialen Betreuungsangeboten sowie hinsichtlich des Abbaus von Lernbarrieren im familiären und sozialen Umfeld der Kinder.

Beitrag zur Entlastung der nationalen Bildungssysteme

Mit der Finanzierung der Anreizzahlungen für bis zu 11.625 freiwillige syrische Lehrkräfte (*Syrian Volunteer Education Personnel*, SVEP) in der Türkei (Höchststand im Schuljahr 2017/18) sowie von 7.240 Lehr- und Verwaltungsfachkräften in Doppelschichtschulen (*Double Shift Schools*, DSS) und Einzelschichtschulen (*Morning Shift Schools*, MSS) in Jordanien (Höchststand im Schuljahr 2018/19) leistet Deutschland aus den Mitteln der BO Nahost einen *effektiven* Beitrag zur Entlastung der Bildungssysteme beider Länder. Die Gehälterprojekte tragen dazu bei, dass die Bildungssysteme infrastrukturell und personell in der Lage sind, syrische Flüchtlingskinder temporär zu integrieren.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Die Gesamtbewertung ergibt sich aus dem Mittelwert der Einzelbewertungen zu den jeweiligen Outcomes.

¹⁵⁹ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

Beitrag zur Entlastung des türkischen Bildungssystems

Als Teil des UNICEF-Programms „*Preventing a Lost Generation in Turkey*“ leistet das FZ-Modul „Unterstützung für freiwillige syrische Lehrer in der Türkei“ einen *effektiven* Beitrag zur Entlastung des nationalen Bildungssystems: Durch den Programm- und Modulbeitrag ist das türkische Bildungssystem infrastrukturell und personell in der Lage, syrische Kinder temporär zu integrieren.

In den ersten Jahren der Syrien-Krise von 2011 bis 2014 und dem damit verbundenen hohen Flüchtlingsaufkommen überließ die türkische Regierung den syrischen Flüchtlingen zunächst die (durch Stiftungen, NRO und syrische Privatpersonen unterstützte) Selbstorganisation der Beschulung ihrer Kinder. Dieser Ansatz basierte auf der Annahme einer baldigen Konfliktbeilegung und der Rückkehr der Flüchtlinge nach Syrien. Angesichts der anhaltenden Fluchtkrise wurde 2014 entschieden, alle von den syrischen Flüchtlingen selbstverwalteten Schulen in TEC zu transformieren und damit in das formale Bildungssystem unter Kontrolle des türkischen Staates zu überführen. Einige der interviewten SVEP, Schuldirektor*innen und TEC-Koordinator*innen befürworteten diese Transformation explizit, da die vormals selbstverwalteten Schulen unorganisiert und chronisch unterfinanziert gewesen seien. Im Vergleich sei die Qualität der Bildungsversorgung in den TEC zudem besser als in den vormals selbstverwalteten Schulen.

Die Entscheidung der türkischen Regierung, die Beschulung der syrischen Flüchtlingskinder unter die eigene Ägide zu stellen, bedeutete zugleich eine große kapazitäts- und finanzielle Herausforderung. Die Türkei trägt nach offiziellen Angaben die finanzielle Hauptlast für die Bearbeitung der Fluchtkrise und hat bis Ende 2017 nach UNICEF-Angaben insgesamt bereits mehr als 30 Mrd. US Dollar hierfür aufgebracht (vgl. UNICEF, November 2018a).¹⁶⁰ Mit der Umstellung des Systems mussten bis zu 11.625 SVEP durch das nationale Bildungsministerium (MoNE) mit Unterstützung von UNICEF rekrutiert und finanziert werden, um in den Folgejahren bis zu 500.000 syrische Kinder beschulen zu können (vgl. KfW, 2016a: 7; UNHCR, 2017: 1). Das Gros dieser Kinder und Jugendlichen wird von SVEP unterrichtet, die aus BMZ-Mitteln finanziert werden. Damit leistet Deutschland einen zentralen Beitrag zur Entlastung des türkischen Bildungssystems und unterstützt die Türkei dabei, den syrischen Flüchtlingskindern im Schulalter einen kostenlosen Zugang zum formalen Bildungssystem zu ermöglichen. In Interviews betonten Vertreter*innen des MoNE und Schulleiter*innen, dass die TEC – und somit auch die SVEP – einen Großteil der Last übernommen hätten, die durch den dramatischen Beschulungsbedarf entstanden sei.

Aktuell befindet sich das türkische Bildungssystem in einem erneuten Transformationsprozess, der erwartungsgemäß wiederum mit Kapazitätsproblemen und Finanzierungsbedarfen einhergehen wird. Mit dem offiziellen Ziel, fortbestehenden Integrationshemmnissen – die sich der Mehrheit der interviewten Regierungsvertreter*innen zufolge vor allem an den fehlenden Türkischkenntnissen der SVEP und der syrischen Kinder dingfest machen lassen – entgegenzuwirken, werden aktuell alle TEC sukzessive wieder geschlossen (*phasing out*) oder sollen künftig zumindest teilweise in Sprachschulen überführt werden. Der damit einhergehende Anstieg an syrischen Flüchtlingskindern in den türkischen öffentlichen Schulen (*Turkish Public Schools*, TPS) wird diese Schulen vor enorme infrastrukturelle und personelle Herausforderungen stellen. Dazu gehören größere Gebäude und Klassenräume, mehr Ausstattung und ein höherer Bedarf an Lehrkräften und Sozialarbeiter*innen. Wie diese Herausforderungen bewältigt werden können, bleibt offen.

Beitrag zur Entlastung des jordanischen Bildungssystems

Auch in Jordanien leistet das äquivalente FZ-Modul „Finanzierung von Lehrergehältern für die Unterrichtung von syrischen Flüchtlingskindern“ einen *effektiven* Beitrag zur Entlastung des nationalen Bildungssystems: Eingebettet in die Multigeber-Initiative AAI und flankiert durch weitere Maßnahmen, die im Rahmen der bilateralen deutschen EZ mit Jordanien im Bildungssektor durchgeführt werden, trägt das FZ-Modul dazu bei,

¹⁶⁰ Selbst wenn bei diesen Angaben Vorsicht geboten ist, weil sie extern kaum genau überprüfbar sind, bleibt der hohe Stellenwert des türkischen Beitrags unbenommen.

dass das jordanische Bildungssystem infrastrukturell und personell in der Lage ist, syrische Flüchtlingskinder temporär zu integrieren.

Die hohe Zahl syrischer Flüchtlinge in Jordanien übt einen starken Druck auf das jordanische Bildungssystem aus und belastet die lokalen Bildungseinrichtungen. Unter den gegenwärtig etwa 664.000 registrierten syrischen Flüchtlingen in Jordanien (UNHCR, 2019b) sind circa 234.000 Kinder im schulfähigen Alter. Davon werden aktuell etwa 136.000 Kinder in den verschiedenen Schulformen des formalen jordanischen Bildungssystems in Doppelschicht-, Einzelschicht- und Campschulen unterrichtet. In den Einzel- und vor allem den Doppelschichtschulen hat die hohe Zahl zusätzlicher Schüler*innen zu einer Dauer- und Mehrfachbelastung der Schulinfrastruktur und der Unterrichtsmaterialien geführt. Darüber hinaus ergibt sich ein hoher Bedarf an zusätzlichen Schulen sowie zusätzlichem Lehrpersonal. Ohne Geberunterstützung kann Jordanien diese Bedarfe nicht decken. Zudem ist das jordanische Bildungsministerium (MoE) auch kapazitär mit der Administration der zusätzlichen Beschulung syrischer Kinder überfordert.

Im Rahmen der etablierten bilateralen EZ mit Jordanien setzt Deutschland über seine staatlichen DO weitere Vorhaben zur Entlastung des jordanischen Bildungssystems um. Neben dem Wasser- ist der Bildungssektor einer der beiden Schwerpunkte der bilateralen EZ (vgl. BMZ, 2020). Maßnahmen zur strukturellen Stärkung des jordanischen Bildungssystems unter anderem durch den Bau und Ausbau von Schulen sind seit Langem Teil der bilateralen deutschen EZ mit Jordanien. So wurden bis 2018 aus BMZ-Mitteln über die KfW Entwicklungsbank 37 neue Schulen in Jordanien gebaut (KfW, 2018). Dafür wurden 29 Millionen Euro (Schulbauprogramm Phase I-II) ausgezahlt. Maßnahmen wie das Schulbauprogramm bieten eine gute Ausgangsbasis für die Durchführung auch kurzfristiger Maßnahmen als Reaktion auf die Auswirkungen der Syrien-Krise im Land: Aus den Mitteln der BO Nahost wurden bis dato 70,7 Millionen Euro (Stand 11/2019) für drei über die KfW Entwicklungsbank umgesetzte Projekte im Bildungsbereich ausgezahlt. Dabei handelt es sich um die Projekte „Lehrgehälter (Phasen 1-4)“, „UNICEF Volunteers“ (Phase 1) und Büro für Projektdienste der Vereinten Nationen (United Nations Office for Project Services), „UNOPS“ (Phase 1). Während über das CfW-UNOPS-Projekt ein Beitrag zur Instandhaltung bestehender Schulen geleistet wird, entsendet das UNICEF-Volunteers-Projekt syrische Lehrer*innen an jordanische Schulen, die sich dort um die Belange und besonderen Bedürfnisse der syrischen Schüler*innen sowie deren Familien kümmern. Ähnlich den SVEP in ihrer neuen Funktion an türkischen Schulen übernehmen die syrischen UNICEF Volunteers dabei eine wichtige Sozialarbeiterfunktion, indem sie den Kindern bei schulischen und sozialen Problemen helfen sowie bei der Kommunikation zwischen den syrischen Familien und den Schulleitungen vermitteln.¹⁶¹ Allerdings ist das UNICEF-Volunteers-Projekt mit einem finanziellen Volumen von bis dato 6 Millionen Euro (Auszahlung) deutlich geringer als das Lehrgehälterprojekte mit Auszahlungen in Höhe von 57,2 Millionen Euro in Jordanien und mit Zusagen in Höhe von 173 Millionen Euro in der Türkei (Stand 11/2019).

Flankierend zu den durch die BO Nahost finanzierten Maßnahmen im Bildungsbereich werden von deutscher Seite auch Vorhaben aus anderen BMZ-Mitteln umgesetzt. Hierzu gehört das von der GIZ durchgeführte „WASH in Schools“-Projekt, das unter anderem auf die Verbesserung der Gesundheits- und Hygienebedingungen in jordanischen Schulen abzielt.

Im Rahmen des Schwerpunkts „(Berufs-)Bildung/Beschäftigungsförderung“ der EZ zwischen Deutschland und Jordanien ist das Lehrgehälterprojekt mit einem Auszahlungsvolumen bis November 2019 von 57,2 Millionen Euro und Zusagen von 77 Millionen Euro für die Phasen 1 bis 4 (Stand 11/2019) das mit Abstand finanziell größte der drei BO-Nahost-finanzierten Projekte. Es leistet auch den substanziellsten Beitrag zur Entlastung des jordanischen Bildungssystems. Mit der Finanzierung der Lehrgehälter trägt Deutschland zudem den größten Geberanteil innerhalb der AAI. Über die komplette oder anteilige Finanzierung der Gehälter von bis zu 7.240 Lehr- und Verwaltungsfachkräften in Doppelschicht- und Einzelschichtschulen (Projektphase 3) konnte

¹⁶¹ In den an jordanischen Schulen durchgeführten (Fokus-)Gruppeninterviews schätzten die jordanischen Schulleitungen und Lehrkräfte die Arbeit der syrischen UNICEF Volunteers sehr wert.

Deutschland einen signifikanten Beitrag zur Beschulung von bis zu 135.000 syrischen Kindern und damit zur Entlastung des jordanischen Bildungssystems leisten.¹⁶²

Beitrag zur Sicherung des Zugangs zur Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder

Insgesamt leistet die BO Nahost einen *sehr effektiven* Beitrag zur Sicherung des Zugangs syrischer Kinder zum formalen Bildungssystem. In beiden Lehrgehälterprojekten werden die anvisierten Beschulungsraten erreicht (mit Ausnahme von Phase I in Jordanien) und damit die Gesamtbeschulungsrate in der Türkei erhöht und in Jordanien stabilisiert:¹⁶³

- Trotz sehr kurzer Planungshorizonte und nicht etablierter bilateraler EZ-Strukturen in der Türkei leisten beide Projekte durch die Finanzierung der Gehälter für freiwillige syrische Lehrkräfte in der Türkei und jordanische Lehr- und Verwaltungsfachkräfte in Jordanien einen signifikanten Beitrag zur Sicherung des Zugangs zur formalen Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder. In der Türkei ermöglicht die Finanzierung der Lehrgehälter die Beschulung von im Durchschnitt jährlich über 200.000 syrischen Kindern in temporären Bildungszentren (Temporary Education Centres, TEC) und in Jordanien von jährlich durchschnittlich 64.000 syrischen Kindern in DSS.¹⁶⁴
- In der Türkei hat das Lehrgehälterprojekt dazu beigetragen, die Beschulungsrate der Kinder im schulfähigen Alter von 30 Prozent in 2015 (vor Projektbeginn) auf 62 Prozent in 2019 zu erhöhen.
- In Jordanien ist die Anzahl der formal beschulten Kinder seit Projektbeginn zwar nach offiziellen Zahlen von 125.000 auf 136.000 Kinder nominal angestiegen, die Beschulungsrate ist jedoch leicht rückläufig: Während 2015 (vor Projektbeginn) noch 62 Prozent der syrischen Kinder im Schulalter beschult wurden, waren es 2019 nur noch 58 Prozent. Zugleich stieg die Anzahl der syrischen Kinder in DSS, in denen projektfinanzierte Lehrkräfte unterrichten, von 54.000 Kindern im Schuljahr 2016/17 auf 73.000 Kinder im Schuljahr 2019/20. Damit trägt das Lehrgehälterprojekt in Jordanien zur Stabilisierung des Zugangs der syrischen Kinder zur formalen Schulbildung bei.¹⁶⁵
- Ein zentrales Problem in beiden Ländern besteht darin, dass nach wie vor fast die Hälfte aller syrischen Kinder im Schulalter überhaupt nicht formal beschult wird. In der Türkei sind es 44 Prozent und in Jordanien 42 Prozent der Kinder. Ursächlich hierfür sind strukturelle Gründe wie Kinderarbeit aufgrund der schwierigen ökonomischen Situation vieler syrischer Familien, die zum Teil sehr langen Schulwege und die hohe Binnenmigration der syrischen Flüchtlinge. In der Türkei wird der negative Effekt der Binnenmigration auf die Beschulung zudem durch die rechtliche Vorgabe verstärkt, dass syrische Kinder formal nur in jener Provinz beschult werden dürfen, in der sie ursprünglich registriert wurden.

Beitrag zur Sicherung des Zugangs zur Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder in der Türkei

Trotz der hohen Anzahl noch nicht beschulter syrischer Flüchtlingskinder in der Türkei zeigt sich, dass die BO Nahost in einem ihrer zentralen Wirkungsfelder – dem Zugang syrischer Kinder zum formalen Bildungssystem – *sehr effektiv* ist: Das FZ-Modul „Unterstützung für freiwillige syrische Lehrer in der Türkei“ erreicht seine

¹⁶² Überdies werden aus den Projektmitteln zwei Consultants finanziert, die das MoE administrativ bei der Projektumsetzung (z.B. bei Monitoring und Berichterstattung) unterstützen (vgl. KfW, 2019: 5).

¹⁶³ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang. Während das FZ-Modul in der Türkei hier als sehr effektiv eingestuft wird, weil es zur Erhöhung der Gesamtbeschulungsrate beiträgt, wird das FZ-Modul in Jordanien als effektiv bewertet, weil es zumindest zur Stabilisierung der Gesamtbeschulungsrate beiträgt. Zusammenfassend werden hier beide Projekte zugunsten der besseren Bewertung als sehr effektiv eingestuft, weil durch sie die Anzahl beschulter syrischer Kinder erhöht werden konnte.

¹⁶⁴ Interview DO1, die Anzahl der Schüler*innen basiert auf Daten des MoE.

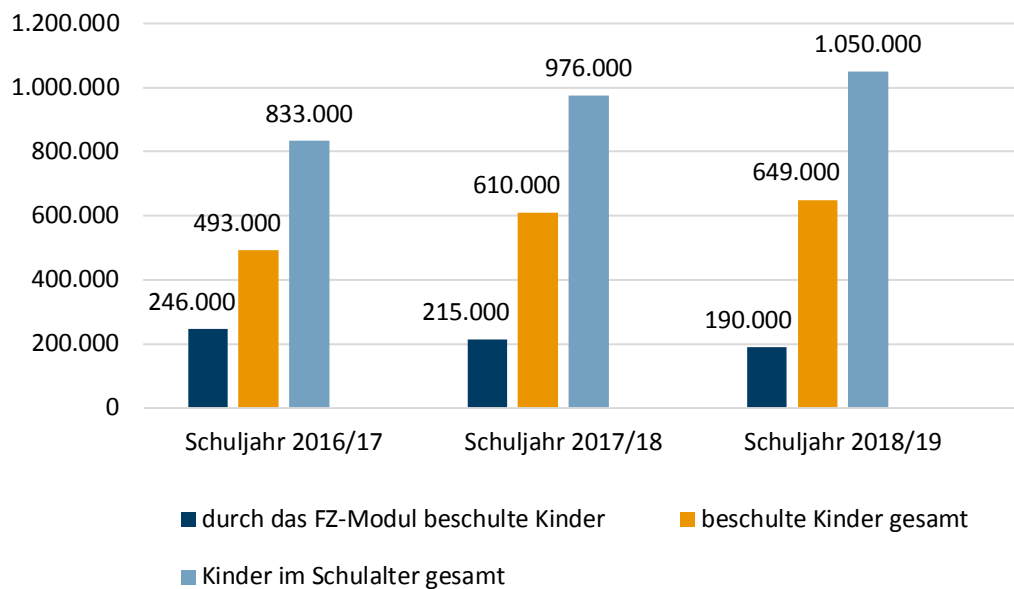
¹⁶⁵ Die hier für Jordanien aufgeführten Beschulungsraten basieren auf Daten, welche die KfW Entwicklungsbank dem Evaluierungsteam als die „besten verfügbaren“ Daten bereitgestellt hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangszahlen des jordanischen Bildungsministeriums vermutlich aus politischen Gründen überhöht angegeben wurden, um entsprechende Mittel zu akquirieren. Zudem zählt das jordanische Bildungsministerium anders als die UN-Organisationen. Um möglichst genaue Angaben zu gewährleisten, haben die KfW Entwicklungsbank und UNICEF innerhalb der letzten Jahre mehrmals die Zählweise der eingeschulten Kinder verändert.

anvisierten Beschulungszahlen und trägt zur Erhöhung der Beschulungsrate im Land bei.¹⁶⁶ Während die Rate beschulter syrischer Kinder im Schuljahr 2014/15 noch bei lediglich etwa 30 Prozent lag, stieg sie während der ersten Phase des FZ-Moduls (Schuljahr 2016/17) bereits auf knapp 60 Prozent und konnte in den darauf folgenden Schuljahren auf über 60 Prozent erhöht werden.

Seit Beginn der Syrien-Krise ist die Zahl syrischer Flüchtlinge in der Türkei stark angestiegen. Während 2013 rund 225.000 Syrer*innen in der Türkei Zuflucht fanden, waren es 2015 bereits 2,5 Millionen und 3,4 Millionen im Jahr 2018. Aktuell befinden sich rund 3,7 Millionen Syrer*innen in der Türkei, darunter 1,6 Millionen Kinder und davon wiederum etwa eine Millionen Kinder im Schulalter (vgl. MoNE, 2019; UNICEF, 2018b). Infolge der Gründung der TEC und der Finanzierung der Mehrheit der dort unterrichtenden SVEP aus BMZ-Mitteln konnte die Beschulungsrate syrischer Flüchtlingskinder im Rahmen des formalen Bildungssystems sukzessive gesteigert werden (siehe 95Abbildung 22). Während die Beschulungsrate im Schuljahr 2014/15 noch bei lediglich etwa 30 Prozent lag (230.000 von 756.000 syrischen Flüchtlingskindern im Schulalter), stieg sie während der ersten Phase des FZ-Moduls, also im Schuljahr 2016/17, bereits auf 59 Prozent an. Das waren circa 493.000 von etwa 833.000 syrischen Flüchtlingskindern im Schulalter (MoNE, 2019, S. 5). Durch die Finanzierung von 11.020 SVEP aus den Mitteln der BO Nahost konnte Deutschland in diesem Zeitraum die Beschulung von etwa 246.000 syrischen Flüchtlingskindern und damit von über der Hälfte aller formal beschulten syrischen Kinder in der Türkei sicherstellen. Im darauffolgenden Schuljahr 2017/18 wurde die Beschulungsrate nochmals auf 63 Prozent (etwa 610.000 von circa 976.000 syrischen Flüchtlingskindern im Schulalter) gesteigert (MoNE, 2019, S. 5). Im Schuljahr 2018/2019 (Modulphase 2) konnte durch die Finanzierung von 11.058 SVEP – also von 85 Prozent aller SVEP im UNICEF-Programm – die Beschulung von bis zu 215.000 syrischen Flüchtlingskindern ermöglicht werden (Interview DO1, siehe auch UNICEF, 2018a: 7). Das entspricht einem Anteil von 35 Prozent aller im formalen Bildungssystem beschulten syrischen Flüchtlingskinder. Im Schuljahr 2018/19 – das bereits durch die teilweise Schließung der TEC und die vermehrte Beschulung syrischer Kinder in TPS gekennzeichnet war – blieb die Beschulungsrate mit 62 Prozent und somit etwa 649.000 von circa 1,05 Millionen syrischen Flüchtlingskindern im Schulalter nahezu konstant (MoNE, 2019, S. 5). Die KfW Entwicklungsbank gibt für das Schuljahr 2019/2020 einen Zielwert von 190.000 Kindern auf Basis der Finanzierung von 9.000 SVEP an. Dies entspricht einem Anteil von etwa 30 Prozent aller im formalen Bildungssystem beschulten syrischen Flüchtlingskinder.¹⁶⁷ In allen Projektphasen konnte die anvisierte Anzahl der durch das Projekt beschulten Kinder mindestens erreicht oder sogar übertroffen werden (246.000 statt 160.000 syrische Kinder im Schuljahr 2016/17 und 215.000 statt 200.000 syrische Kinder im Schuljahr 2017/18).

¹⁶⁶ Zur Bewertung siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁶⁷ Mit der zunehmenden Migration der SVEP in öffentliche Schulen hat UNICEF auch die türkischen Kinder in die Zahl der beschulten Kinder aufgenommen, was zu einer signifikanten Erhöhung der Schüler*innenzahlen führte. So wurden im Schuljahr 2018/19 unter Einbeziehung der türkischen Kinder 389.000 Kinder durch das Projekt erreicht. Für das Schuljahr 2019/20 einigte sich die KfW Entwicklungsbank mit UNICEF auf eine Methodologie, wie die Zahl der profitierenden syrischen Kinder berechnet werden kann (durchschnittliche Anzahl der syrischen Schüler*innen in TPS pro SVEP basierend auf einer Stichprobe von UNICEF). Hierauf basierend wird davon ausgegangen, dass im Schuljahr 2019/20 etwa 200.000 syrische Kinder erreicht wurden.

Abbildung 22 Anzahl durch das FZ-Modul in der Türkei beschulter syrischer Kinder

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des MoNE (MoNE, 2019), der KfW Entwicklungsbank (2016a, 2017) sowie ergänzend Interviews mit KfW-Programmverantwortlichen und UNICEF (2018a).

Von den insgesamt 648.592 syrischen Flüchtlingskindern, die derzeit im formalen Bildungssystem eingeschult sind, werden im Zuge des *Phasing Out* der TEC aktuell nur noch etwa 90.000 Kinder (14 Prozent) in TEC beschult, verteilt auf 22 Provinzen der Türkei. Darunter sind etwa 21.000 Kinder, die in TEC in Flüchtlingscamps beschult werden (MoNE, 2019: 7). Bis Ende des Schuljahres 2019/20 sollte die Anzahl der syrischen Kinder, die noch in TEC beschult werden, auf 25.000 Kinder reduziert werden.¹⁶⁸

Dieser Transformationsprozess zeigt sich besonders deutlich in den Provinzen mit den meisten syrischen Flüchtlingen. So werden zum Beispiel gegenwärtig in Gaziantep noch etwa 20.000 syrische Kinder in 46 TEC beschult, während der Großteil der Kinder hingegen bereits in den 680 TPS der Provinz beschult wird. Von den aktuell 1.474 SVEP, die in Gaziantep eingesetzt werden, sind bereits 146 an TPS tätig. In Istanbul sollen bis 2020 83.000 syrische Kinder in TPS und nur noch 6.000 syrische Kinder in TEC beschult werden. Bis 2021 sollen es nur noch 3.000 sein. Derzeit sind in Istanbul 1.556 SVEP tätig, davon bereits 650 an TPS.

Unter den 648.592 syrischen Flüchtlingskindern, die aktuell in TPS und TEC beschult werden, sind 319.278 Mädchen (49,23 Prozent) und 329.314 Jungen (50,77 Prozent) (MoNE, 2019: 6). Diese Gleichverteilung zeigt, dass kein genderspezifischer Bias bei der Beschulung der syrischen Flüchtlingskinder vorliegt.¹⁶⁹ Hingegen gibt es genderspezifische Gründe für die hohe Anzahl an syrischen Kindern, die entweder überhaupt nicht (etwa 400.000 syrische Kinder) oder nur unregelmäßig zur Schule gehen oder ihre Schulkarriere spätestens mit Abschluss der Sekundarstufe beenden. Wie in der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews mit den SVEP deutlich wurde, ist das nach türkischem Recht verbotene frühe Verheiraten syrischer Mädchen (*early marriage*) ein Grund für die frühzeitige Beendigung ihrer Schulkarriere. Insbesondere bei Jungen ist Kinderarbeit

¹⁶⁸ Interview, IO1.

¹⁶⁹ Dies bestätigte sich bei den Interviews in den vom Evaluierungsteam besuchten Schulen in Kilis, Gaziantep, Istanbul und Ankara. Dort zeigte sich ebenfalls eine Gleichverteilung der Geschlechter in den Beschulungsraten.

für das komplette oder teilweise Fernbleiben aus der Schule verantwortlich.¹⁷⁰ In allen Fokusgruppeninterviews machten die SVEP deutlich, dass gerade Kinderarbeit aufgrund der schwierigen ökonomischen Situation vieler syrischer Familien ein allgegenwärtiges Problem darstelle, das nicht nur die nach wie vor relativ hohe Anzahl nicht-beschulter syrischer Kinder miterkläre, sondern auch zu Lernproblemen bei den eingeschulten Kindern führe (Kinderarbeit vor und nach der Schule) und ursächlich für deren häufiges Fehlen sei. So wurde in einigen Fokusgruppeninterviews darauf hingewiesen, dass die Kinder teilweise erst einige Wochen nach Beginn des neuen Schuljahres von ihren Eltern zur Schule geschickt würden oder häufig frühzeitig den Unterricht verlassen würden, um zu arbeiten. Einhergehend mit der Übermüdung und der fehlenden Konzentrationsfähigkeit der Kinder wirkt sich dies nicht zuletzt negativ auf ihre Bildungsqualität aus.

UNICEF ist sich der Kinderarbeitsproblematik bewusst und führt in Koordination mit dem MoNE und anderen Partnern im Bildungssektor Programme zum Kinderschutz und zur Prävention von Kinderarbeit durch.¹⁷¹ Zugleich werden die SVEP vor allem in ihrer neuen, stärker an Sozialarbeit ausgerichteten Funktion an den TPS vermehrt in *Outreach*- und *Awareness*-Kampagnen eingesetzt, um syrische Eltern davon zu überzeugen, ihre Kinder (regelmäßig) zur Schule zu schicken. Flankierend hierzu erhalten einige syrische Eltern für den Schulbesuch ihrer Kinder Anreizzahlungen, die von verschiedenen Hilfsorganisationen wie dem Türkischen Roten Halbmond gezahlt werden. Auch über Basisversorgungen wie Geldmittel, die hilfsbedürftige Flüchtlingsfamilien in der Türkei aus dem EU-finanzierten Programm (ESSN) erhalten, sollen Anreize für den Schulbesuch geschaffen werden; etwa durch *Livelihood*-Sektor-Programme mit einem Fokus auf Beschäftigung für syrische Familien.¹⁷² Trotz dieser breit angelegten und anderer Initiativen stellt der (regelmäßige) Zugang zu Bildung für viele syrische Flüchtlingskinder nach wie vor ein großes Problem dar. Das gilt nicht nur mit Blick auf diejenigen Kinder, die überhaupt nicht zur Schule gehen, sondern auch für jene Kinder, die bereits im formalen Bildungssystem beschult werden und in Form erfolgreicher Outputzahlen Eingang in die Monitoring-Systeme von Gebern und DO finden.

Ein weiterer Aspekt, der die hohe Anzahl nicht-beschulter syrischer Kinder in der Türkei erklärt, ist die rechtliche Vorgabe des Landes, der zufolge syrische Kinder nur in jener Provinz beschult werden dürfen, in der sie registriert sind. Faktisch leben und arbeiten aber viele syrische Familien in anderen Provinzen als jener, in der sie als Einwohner*innen registriert wurden. Das hat zur Folge, dass an ihrem neuen Wohnort in einer anderen Provinz ihre ID-Card ungültig wird und sie ihre Kinder dort nicht zur Schule schicken können.¹⁷³ Das Zusammenspiel aus ökonomischen Zwängen, die sich in hoher Binnenmigration syrischer Flüchtlinge aufgrund fehlender Erwerbsmöglichkeiten in vielen türkischen Provinzen ausdrückt, und rechtlichen Vorgaben im Land ist so mitursächlich für die hohe Anzahl nicht beschulter syrischer Flüchtlingskinder in der Türkei.

Beitrag zur Sicherung des Zugangs zur Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder in Jordanien

In Jordanien konnte der Zugang syrischer Kinder zum formalen Bildungssystem durch die Finanzierung zusätzlicher Lehr- und Verwaltungsfachkräfte aus den Mitteln der BO Nahost nicht verbessert werden. Dennoch leistet die BO Nahost durch die Erreichung der anvisierten Beschulungszahlen (außer in Projektphase I) einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Beschulungsrate im Land. Zugleich erhalten durch das Projekt

¹⁷⁰ Bei der Darstellung der Befunde aus den Fokusgruppeninterviews wird hier und nachfolgend die Häufigkeit einer bestimmten Aussage angegeben. Der Bezugspunkt ist dabei in der Regel die Fokusgruppe, nicht die einzelnen Teilnehmenden. Dabei wird folgende Sprachkonvention verwendet: „*einige*“ Fokusgruppeninterviews = > 1 Fokusgruppeninterview und ≤ 50 Prozent der Fokusgruppeninterviews; die „*meisten*“ oder die „*Mehrheit*“ der Fokusgruppeninterviews = > 50 Prozent und < 100 Prozent der Fokusgruppeninterviews; „*alle*“ Fokusgruppeninterviews = 100 Prozent der Fokusgruppeninterviews. Diese Zuordnungen werden dann vorgenommen, wenn plausibel davon ausgegangen werden kann, dass die geäußerten Meinungen keine Minderheitsmeinung innerhalb der Fokusgruppe darstellen und unter anderem kein offenkundiger Dissens herrscht. Wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, wird ausnahmsweise das Individuum als Bezugspunkt mit Formulierungen wie „*einige SVEP*“ gewählt.

¹⁷¹ Interview, IO1.

¹⁷² Interview, IO1.

¹⁷³ Die rechtliche Vorgabe der türkischen Regierung, dass syrische Kinder nur in der Provinz beschult werden dürfen, in der sie registriert wurden, ist ein Befund zu Evaluierungsfrage 9.5 („Wie wirken Regelwerke des Einsatzlandes auf eine effektive Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden“).

mehr syrische Kinder Zugang zu qualitativ angemessenen Bildungsangeboten. Damit leistet die BO Nahost in Jordanien einen effektiven Beitrag zur Sicherung des Zugangs zur formalen Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder.¹⁷⁴

Bereits vor Beginn des Lehrgehälterprojekts im Schuljahr 2016/17 hatte Jordanien es aus eigener Kraft geschafft, die Rate der beschulten syrischen Kinder von unter 45 Prozent in 2014 (vgl. Barbelet et al., 2018) auf 62 Prozent in 2015 zu heben. Zu diesem Zeitpunkt wurden etwa 66.000 syrische Flüchtlingskinder gemeinsam mit jordanischen Kindern im regulären Vormittagsunterricht in jordanischen Schulen beschult. Zusätzlich wurden etwa 50.000 syrische Kinder in 98 DSS und 26.000 syrische Kinder in Campschulen unterrichtet. Damit wurden 2015 landesweit 142.000 von 230.000 syrischen Kindern im schulfähigen Alter beschult – was der oben genannten Beschulungsrate von 62 Prozent entspricht.¹⁷⁵ Diese Rate hätte Jordanien in den Folgejahren jedoch nicht ohne Geberhilfe aufrechterhalten können. Ein Problem zu dieser Zeit bestand darin, dass fast die Hälfte der regulären Vormittagsschulen überfüllt war, was zu langen Wartelisten für syrische Flüchtlingskinder führte. Zudem war die Anzahl der DSS aus Kostengründen auf 98 Schulen limitiert (KfW, 2016b: 7f.). Anfang 2016 entschied das MoE, die Anzahl der DSS mit einer Zuschussfinanzierung durch Geber zu verdoppeln – als Umsetzung des selbstverpflichteten Ziels, allen in Jordanien lebenden Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen (KfW, 2016b: 8). So konnte in Phase 1 des Lehrgehälterprojekts im Schuljahr 2016/17 die Beschulung von 54.000 syrischen Flüchtlingskindern in 198 DSS sichergestellt werden. In den Folgejahren stieg die Anzahl der DSS auf 207, im Oktober 2019 waren es 201 Schulen.

Vergleicht man die Beschulungsrate vor Projektbeginn mit den Beschulungsraten seit Projektbeginn, muss allerdings zunächst konstatiert werden, dass sich diese nicht wesentlich geändert haben: Im Schuljahr 2016/17, in dem das Lehrgehälterprojekt in Jordanien begann, waren 208.000 Kinder im Schulalter, in den Schuljahren 2017/18 und 2018/19 jeweils 212.000 Kinder und im Schuljahr 2019/20 waren es 234.000 Kinder. Die Anzahl der davon beschulten Kinder stieg zwar nominal betrachtet von 125.000 Kinder im Schuljahr 2016/17 auf 136.000 Kinder im Schuljahr 2019/20 leicht an, prozentual betrachtet war der Anteil der beschulten Kinder an den Kindern im schulfähigen Alter aber leicht rückläufig: Während im Schuljahr 2018/19 noch 64 Prozent aller Kinder im Schulalter in den verschiedenen Schulformen in Jordanien (Einzelschicht-, Doppelschicht- und Campschulen) beschult wurden, waren es im Schuljahr 2019/20 nur noch 58 Prozent.¹⁷⁶ Entsprechend erhöhte sich die Anzahl nicht-beschulter syrischer Kinder: Im Schuljahr 2018/19 gingen 38 Prozent (81.000 von 212.000) der syrischen Flüchtlingskinder im Schulalter nicht zur Schule, im Schuljahr 2019/20 waren es 41 Prozent, also 98.000 von 234.000 Kindern.

Auch wenn also der Anteil der in Jordanien beschulten Kinder an allen syrischen Flüchtlingskindern im Schulalter seit Beginn des Lehrgehälterprojekts nicht vergrößert werden konnte und die Anzahl nicht-beschulter Kinder dabei weiterhin sehr hoch ist (und sogar steigt), konnte die Anzahl der beschulten Kinder durch das Lehrgehälterprojekt in Jordanien vergrößert werden. Ursächlich dafür sind unter anderem rückläufige Anteile der syrischen Kinder, die in Einzelschicht- und Campschulen beschult werden. Im Schuljahr 2016/17 wurden 38.000 syrische Kinder in Einzelschichtschulen und 33.000 Kinder in Campschulen beschult, im Schuljahr 2019/20 waren es 35.500 respektive 27.500 Kinder. Zum anderen konnte die Anzahl der aus dem Projekt finanzierten Doppelschichtschullehrer*innen von 3.560 im Schuljahr 2016/17 (Projektphase 1) auf 4.164 im Schuljahr 2019/20 (Projektphase 4) erhöht werden.¹⁷⁷

Einhergehend mit dem Zuwachs an Lehrkräften, die aus den Mitteln der BO Nahost finanziert werden, konnte auch die Anzahl syrischer Kindern in DSS erhöht werden. Wie Abbildung 23 zu entnehmen ist, konnte in Projektphase 1 (Schuljahr 2016/17) durch die Finanzierung der Lehrgehälter die Beschulung von 54.000 syrischen

¹⁷⁴ Zur Bewertung siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

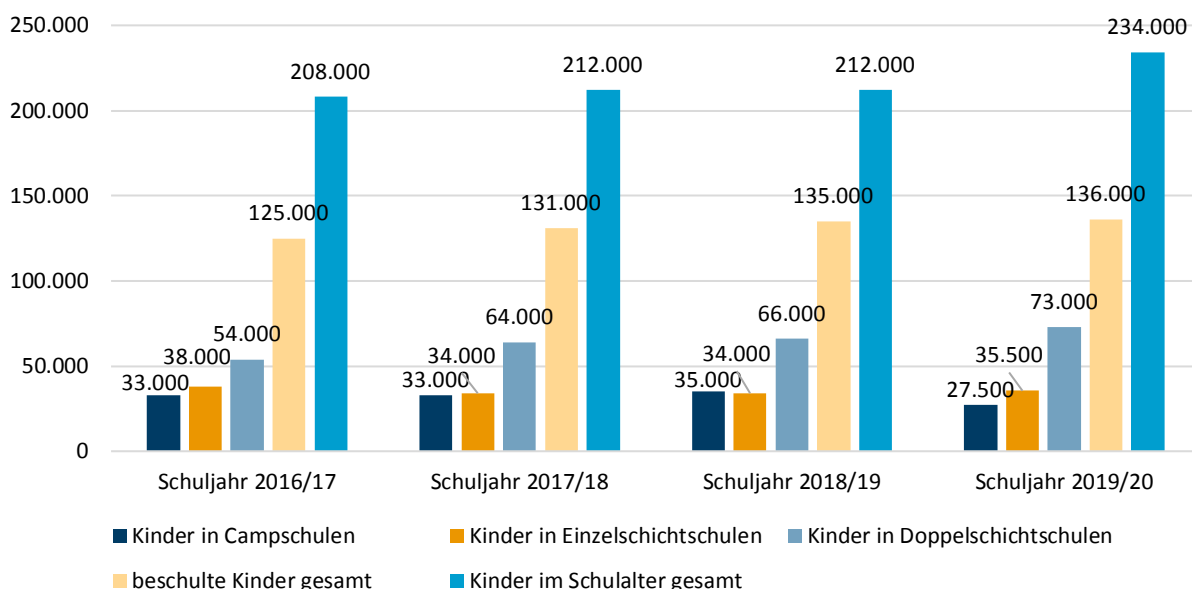
¹⁷⁵ In den nördlichen, an Syrien angrenzenden Governoraten lag die Beschulungsrate mit unter 30 Prozent sogar deutlich unter dem Landesdurchschnitt (vgl. KfW, 2016b: 6f.).

¹⁷⁶ Im Schuljahr 2017/18 lag die Beschulungsrate bei 62 Prozent und im Schuljahr 2018/19 bei 64 Prozent.

¹⁷⁷ Die Anzahl der Verwaltungsfachkräfte in den DDS wurde hingegen seit der dritten Projektphase reduziert und dabei an den Verteilungsschlüssel in Einzelschichtschulen angeglichen. Dies setzte wiederum mehr Ressourcen für zusätzliche DSS-Lehrkräfte frei.

Kindern in DSS sichergestellt werden, in der Projektphase 4 (Schuljahr 2019/20) waren es 73.000 syrische Kinder. Dies entspricht einem Zuwachs von 11 Prozent im Anteil der in DSS beschulten Kinder an allen beschulten Kindern in Jordanien und einem Zuwachs von 5 Prozent im Anteil der in DSS beschulten Kinder an allen syrischen Kindern im schulfähigen Alter. Im Schuljahr 2018/19 konnte das Projekt über die anteilige Finanzierung der Gehälter von Lehr- und Verwaltungsfachkräften in Einzelschichtschulen zudem zusätzlich zur Beschulung von 34.000 syrischen Kindern in dieser Schulform beitragen. Infolge der Mittelkürzungen in Projektphase 4 war diese Art der zusätzlichen Finanzierung jedoch ein Alleinstellungsmerkmal der dritten Projektphase. Außer in der ersten Projektphase konnte die anvisierte Anzahl der auch durch das Projekt beschulten Kinder mindestens erreicht oder sogar leicht übertroffen werden (131.000 statt 130.000 syrische Kinder im Schuljahr 2017/18 und geplante 135.000 syrische Kinder im Schuljahr 2018/19).¹⁷⁸

Abbildung 23 Anzahl durch das FZ-Modul in Jordanien beschulter syrischer Kinder



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten von KfW Entwicklungsbank und des MoE.¹⁷⁹

So lässt sich insgesamt festhalten, dass bei relativ konstanten Beschulungsraten syrischer Flüchtlingskinder in Jordanien über alle Schulformen hinweg die BO Nahost einen Anstieg der Beschulung dieser Kinder in DSS bewirken konnte. Es ist zudem plausibel anzunehmen, dass ohne diese Mittel und angesichts der allgegenwärtigen Gebermüdigkeit bei der Bearbeitung der Syrien-Krise wesentlich weniger syrische Flüchtlingskinder in Jordanien hätten beschult werden können.

Dieser Erfolg darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor eine große und aktuell steigende Anzahl syrischer Kinder im Schulalter in Jordanien nicht zur Schule geht. Bei einigen der (Fokus-)Gruppeninterviews an den besuchten Schulen wiesen die Schulleitungen und projektfinanzierten Lehrkräfte in diesem Zusammenhang ebenso auf Probleme beim Transport der Kinder zur Schule hin, da Schulbusse fehlten oder zu teuer seien, sowie auf die noch immer weitverbreitete Kinderarbeit. So würden viele syrische Kinder durch ihre Eltern vom Schulbesuch abgehalten, weil sie zu Hause arbeiten müssten. Die Lehrkräfte würden deshalb

¹⁷⁸ Die Zahlen beinhalten auch die in Campschulen beschulten syrischen Kinder.

¹⁷⁹ Die hier aufgeführten Beschulungsraten basieren auf Daten, welche die KfW Entwicklungsbank dem Evaluierungsteam als die am besten verfügbaren Daten bereitgestellt hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangszahlen des jordanischen Bildungsministeriums vermutlich aus politischen Gründen überhöht angegeben wurden, um entsprechende Mittel zu akquirieren. Des Weiteren zählt das jordanische Bildungsministerium anders als die UN Organisationen. Um möglichst genaue Angaben zu gewährleisten, haben die KfW Entwicklungsbank und UNICEF innerhalb der letzten Jahre mehrmals die Zählweise der eingeschulten Kinder verändert.

den Dialog mit den Eltern suchen, um sie von den Vorteilen eines Schulbesuchs ihrer Kinder zu überzeugen. Eine weitere Ursache für die hohe Anzahl nicht-beschulter syrischer Kinder sei zudem das frühe Verheiraten syrischer Mädchen. Noch immer gängig ist dies vor allem im traditionell-konservativem Teil der syrischen Diaspora in Jordanien. Diese Probleme deuten auf die Notwendigkeit der Ausweitung von *Outreach*- und *Awareness*-Kampagnen im Land hin, um möglichst vielen Kinder den Zugang zu Schulbildung zu ermöglichen. Es bedarf eines koordinierten und finanzgedeckten Ansatzes der Geber unter dem Dach der AAI und einer flächendeckenden Sicherstellung des Schultransports der Kinder.

Es zeigt sich für den Jordanien-Fall also insgesamt ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite konnte die Anzahl der beschulten syrischen Flüchtlingskinder durch das Lehrgehälterprojekt nicht vergrößert werden. Auf der anderen Seite – und dies wird erst in Zusammenschau mit den nachfolgend dargestellten Befunden zur Qualität der Bildungsversorgung deutlich – erhalten nun mehr syrische Kinder Zugang zu qualitativ angemessenen Bildungsangeboten (Modulziel des Lehrgehälterprojekts) in den DSS. Ferner kann, wie oben dargelegt, angenommen werden, dass die jordanische Regierung ohne Geberfinanzierung die Beschulung syrischer Kinder nicht weiterhin im selben Umfang wie vor Projektbeginn hätte sicherstellen können. Insofern trägt das Lehrgehälterprojekt zumindest zur Stabilisierung des Zugangs der syrischen Kinder zu einer formalen Schulbildung in Jordanien bei.

Beitrag zu einer qualitativ guten Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder

Im Folgenden wird die Bildungsversorgung (*educational quality*) der syrischen Flüchtlingskinder in denjenigen türkischen und jordanischen Schulen erörtert, in denen die projektfinanzierten Lehrkräfte tätig sind. Dabei wird der Beitrag der beiden Lehrgehälterprojekte (Module) zur Verbesserung der Qualität der Bildungsversorgung im Kontext ihrer übergeordneten Programme beleuchtet.¹⁸⁰

Auf Basis der Befunde aus den in den Schulen durchgeführten (Fokus-)Gruppeninterviews wird der Beitrag der beiden Gehälterprojekte zur Sicherung einer qualitativ guten Bildungsversorgung als teilweise effektiv eingestuft.¹⁸¹ Die Bildungsqualität ist bezogen auf einige der verwendeten Indikatoren (zur Operationalisierung siehe unten) gut: An den besuchten Schulen zeigt sich dies an einem guten Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis, einem insgesamt qualifizierten und kompetenten Lehrpersonal sowie an einer hohen personellen Kontinuität beim Lehrpersonal. Dem steht allerdings eine unzureichende Versorgung mit Unterrichtsmaterialien und psychosozialen Betreuungsangeboten für die syrischen Kinder gegenüber. Zudem existieren eine Reihe von Lernbarrieren im familiären und sozialen Umfeld der Kinder, welche die Bildungsversorgung deutlich erschweren.

Die Sicherstellung einer qualitativ guten Bildungsversorgung ist ein zentrales Ziel der beiden FZ-Projekte sowie der Programme, in welche die Projekte eingebettet sind. Dies sind das UNICEF-Programm in der Türkei und AAI in Jordanien (siehe Wirkungslogik „Gehälter“ in Abschnitt 2.3.1).¹⁸² Da die Wirkungsmöglichkeiten der beiden FZ-Projekte mit Blick auf die Verbesserung der Bildungsqualität von flankierenden Maßnahmen im Rahmen der übergeordneten Programme beeinflusst sind, werden diese Maßnahmen nachfolgend mit in den Blick genommen. Damit soll Aufschluss darüber gegeben werden, unter welchen Rahmenbedingungen die Arbeit der aus den Mitteln der BO Nahost finanzierten Lehrkräfte künftig noch besser in Wert gesetzt werden kann, um den Bildungsstand syrischer Flüchtlingskinder weiter zu erhöhen sowie deren Zukunftschancen zu verbessern.¹⁸³ Im Sinne des Brückenschlag von niederschweligen Outcomes – wie der Verbesserung des Zugangs syrischer Kinder zum formalen Bildungssystem – zu aggregierten Outcomes ist die

¹⁸⁰ Die Gewährleistung „inklusive, gleichberechtigter und hochwertiger Bildung“ ist als Ziel 4 auch eines der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen.

¹⁸¹ Die Bewertung fällt für beide Projekte gleich aus. Siehe hierzu auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁸² Im Falle des Lehrgehälterprojekts in der Türkei ist die Bildungsqualität explizit als Modulziel ausgeflaggt: „Verbesserung des Zugangs zu formalen und qualitativ angemessenen Bildungsangeboten in jordanischen Schulen für syrische Flüchtlingskinder“ (KfW, 2019 Anlage 1).

¹⁸³ Der Zweck ist damit formativ: Anstatt die Qualität der Bildungsversorgung durch die Programme auf Basis strikter Bewertungsmaßstäbe zu beurteilen, sollen vielmehr Eindrücke darüber vermittelt werden, was hierbei bereits gut läuft und wo Stellschrauben für die weitere Programm-

Sicherstellung einer qualitativ guten Bildungsversorgung eine zentrale Voraussetzung für die Erhöhung des Bildungsstands sowie der Zukunftschancen der syrischen Flüchtlingskinder (siehe hierzu die entsprechenden Wirkungsfelder in der Wirkungslogik „Gehälter“ in Abschnitt 2.3.1).

Um die **Qualität der Bildungsversorgung** der syrischen Flüchtlingskinder in den türkischen Schulen (TEC und TPS) und jordanischen Schulen (DSS) einschätzen zu können, entwickelte das Evaluierungsteam einen Indikatorenkatalog, der sich an der Konzeptionierung und Operationalisierung von Bildungsqualität (hier synonym für „Qualität der Bildungsversorgung“) des UNESCO-Weltbildungsberichts 2005 (UNESCO, 2004: 5ff.) und hierzu ergänzender Literatur (Scheerens et al., 2011: 35ff.) orientiert.¹⁸⁴ Dieser Indikatorenkatalog wurde mit den Programmverantwortlichen in der Türkei (UNICEF) und Jordanien (MoE, Development Cooperation Unit) diskutiert und für den Evaluierungszweck angepasst und ergänzt.

Die UNESCO unterscheidet konzeptionell vier interagierende Dimensionen (oder Ebenen) von Bildungsqualität (vgl. UNESCO, 2004: 35ff.): Die erste Ebene betrifft die *Outcomes* mit Blick auf die Schulkinder, das heißt die schulischen Leistungen der Schüler*innen, an denen sich die Bildungsqualität ablesen lässt. Dies kann zum Beispiel die Art der Schulabschlüsse sein.¹⁸⁵ Die *Outcomes* werden unmittelbar beeinflusst durch *Enabling Inputs*, also durch die personellen und materiellen Ressourcen, die für die Beschulung bereitgestellt werden, und durch die Art und Weise, wie diese in Wert gesetzt werden. Diese Ebene wird am stärksten durch die jeweiligen Programme (UNICEF-Programm in der Türkei und AAI/bilateraler EZ-Schwerpunkt in Jordanien sowie in Teilen auch durch die FZ-Module) mitbestimmt. Sie wurde hier über die folgenden sechs Indikatoren erfasst:

1. Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis
2. Qualifikation und Kompetenzen der SVEP,
3. Kontinuität des Lehrpersonals (*staff turnover*),
4. Schulausstattung/Unterrichtsmaterial,
5. psychosoziales Betreuungsangebot für traumatisierte syrische Kinder¹⁸⁶ und
6. Angemessenheit des Curriculums.

Die schulischen Leistungen der Kinder (*Outcomes*) hängen jedoch nicht nur von den **Enabling Inputs** ab, sondern auch von ihren eigenen **Learner Characteristics**. Dabei handelt es sich um die Kapazitäten und Erfahrungen der Kinder, die wiederum durch den **Kontext** beeinflusst sind, in dem sie zuhause und in der Gemeinde leben. Diese beiden Dimensionen wurden über die folgenden Indikatoren erfasst:

1. Vorwissen der Kinder,
2. Unterstützung der Eltern und
3. Lernbarrieren der Kinder (unter anderem Kinderarbeit, Hygiene, Gesundheit und Gewalt).

beziehungsweise Projektsteuerung liegen. Nachdem die beiden Lehrgehälterprojekte in ihren ersten Phasen stark auf die Sicherung des Zugangs zu Schulbildung abzielten (Interview, DO2), gewinnt die Frage der Bildungsqualität angesichts langfristiger Integrationsherausforderungen zunehmend an Bedeutung.

¹⁸⁴ *Educational Quality* war das Schwerpunktthema des UNESCO-Weltbildungsberichts 2005. Der Weltbildungsbericht 2019 zum Thema Migration, Flucht und Bildung rekurriert auf verschiedene der 2005 dargestellten Indikatoren und thematisiert diese im Fluchtcontext (vgl. z.B. UNESCO, 2018: 20ff.).

¹⁸⁵ Da dem Evaluierungsteam trotz wiederholter Anfragen weder von den Projektverantwortlichen noch vom türkischen und jordanischen Bildungsministerium Daten zu den Schulabschlüssen und Schulabbruchquoten syrischer Flüchtlingskinder bereitgestellt wurden, konnte das Outcome „Erhöhung des Bildungsstands syrischer Kinder“ der Wirkungslogik „Gehälter“ hier nur teilweise erfasst werden. Der nachfolgend dargestellte Befund einer verbesserten Qualität der Bildungsversorgung infolge der Projekte lässt jedoch zumindest die Annahme zu, dass sich die Verbesserung der Bildungsqualität positiv auf den Bildungsstand der Kinder auswirkt.

¹⁸⁶ Psychosoziale Betreuung ist abzugrenzen von therapeutischen Maßnahmen für spezifische Krankheitsbilder. Sie ist vielmehr eine psychosoziale Notfallversorgung für Menschen, die akute belastende Ereignisse (hier die Flucht- und Gewalterfahrung) zu verarbeiten haben. In den Interviews mit Schuldirektor*innen und Lehrkräften wurde deutlich, dass die große Mehrheit der syrischen Flüchtlingskinder einen Bedarf an psychosozialer Betreuung hat.

In den beiden nachfolgenden Kapiteln werden die Befunde zu den *Enabling Inputs*, *Learner Characteristics* und zum **Kontext** dargestellt.

Beitrag zu einer qualitativ guten Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder in der Türkei

Das FZ-Modul in der Türkei ist zusammen mit dem UNICEF-Gesamtprogramm *teilweise effektiv* in Bezug auf die Sicherung einer qualitativ guten Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder.¹⁸⁷ Die Evaluierungsbefunde zeigen, dass das Modul ein gutes Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis, ein insgesamt qualifiziertes und kompetentes Lehrpersonal (SVEP) sowie eine hohe Kontinuität des Lehrpersonals gewährleistet. Zugleich deuten die Befunde aber auch auf Faktoren hin, die einer noch besseren Bildungsversorgung im Wege stehen. Hierzu gehört die Unterversorgung mit Unterrichtsmaterialien und mit psychosozialen Betreuungsangeboten. Beide Erfolgshemmnisse ließen sich unmittelbar durch eine entsprechende Ressourcenausstattung im UNICEF-Gesamtprogramm beheben, an der es aber gegenwärtig wegen der fehlenden Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch andere Geber mangelt.¹⁸⁸ Andere Erfolgshemmnisse wie weitverbreitete Kinderarbeit, Nahrungsversorgungsprobleme und starke soziale Spannungen in den Gemeinden sind durch die Projekte und Programme nur mittelbar behebbar, zum Beispiel über einen Politikdialog mit der türkischen Regierung oder durch eine bessere Verzahnung mit Maßnahmen anderer Geber.

Im Detail zeigen die Befunde aus den (Fokus-)Gruppeninterviews, dass das FZ-Modul in der Türkei mit Blick auf die *Enabling Inputs* über die Bereitstellung und Finanzierung der SVEP insgesamt zur Verbesserung der Qualität der Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder und damit zum UNICEF-Programmziel beiträgt:

1. Durch die Bereitstellung der SVEP ist ein angemessenes *Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis* bei der Unterrichtung der syrischen Kinder in den TEC sichergestellt. In den besuchten TEC lag dieses bei etwa 30 bis 35 Schüler*innen pro Lehrkraft. In den zwei besuchten TPS war das Versorgungsverhältnis in den gemischten Klassen hingegen aufgrund der gestiegenen Anzahl syrischer Kinder mit 1 : 40 beziehungsweise 1 : 50 deutlich schlechter. Dieser Befund deckt sich mit der in einigen Fokusgruppeninterviews mit den SVEP geäußerten Befürchtung, dass infolge der Schließung der TEC künftig mit Klassengrößen von 50 bis 60 Kindern in den TPS zu rechnen sei und dabei nur noch die begabtesten syrischen Kinder im Unterricht mitkämen.
2. Mit Blick auf die *Qualifikation und Kompetenzen der SVEP* ist festzuhalten, dass die Mehrheit der interviewten SVEP bereits in Syrien als Lehrkräfte ausgebildet und tätig war. Die übrigen SVEP besitzen zwar einen Hochschulabschluss, aber keine Lehrererfahrung. Dies wurde von einzelnen Schulleitungen kritisiert, muss aber vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass bei der Rekrutierung von über 13.000 SVEP mit Blick auf deren Qualifikation auch Kompromisse seitens des MoNE gemacht werden mussten, um den hohen Bedarf an Lehrkräften decken zu können. Alle SVEP erhalten drei Trainingsmodule – in Pädagogik, Didaktik und psychosozialer Betreuung – und Türkischunterricht. Einige der interviewten SVEP hielten diese Trainings jedoch nicht für ausreichend. Vor allem mit Blick auf die Vermittlung der türkischen Sprache und von Kenntnissen in Recht und Administration sahen sie Defizite. Trotz der Sprachprobleme, die insbesondere die Interaktion zwischen SVEP und türkischen Lehrkräften und der Schulleitung an den TEC und TPS erschweren, brachte die Mehrheit der interviewten Schulleitungen, der MoNE- und Provincial Directorates of National Education (PDoNE)-Mitarbeiter*innen und der syrischen Eltern eine hohe Wertschätzung für die Arbeit der SVEP zum Ausdruck. Dabei wurde insbesondere betont, dass die SVEP den syrischen Kindern aufgrund ihrer gemeinsamen kulturellen Herkunft, Sprache und Fluchterfahrung Einfühlungsvermögen, Sicherheit und Stabilität in der geschützten Umgebung der TEC gäben. Auch sei die Qualität ihres Unterrichts insgesamt gut. Ferner würden sie zum Abbau sozialer Spannungen und zur Stärkung der sozialen Kohäsion an den Schulen beitragen, indem sie bei Problemen zwischen syrischen

¹⁸⁷ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁸⁸ Interview, IO1.

und türkischen Kindern in den TPS und TEC vermittelten.¹⁸⁹ Viele der SVEP besuchen zudem die syrischen Familien zuhause, um bei Problemen zu helfen, Ängste und Vorbehalte der Eltern mit Blick auf den Schulbesuch ihrer Kinder abzubauen und als Sprachrohr für die Eltern und Schulleitungen zu fungieren.

3. Ebenfalls ist positiv festzuhalten, dass die Mehrheit der SVEP seit dem Schuljahr 2016/17 kontinuierlich aus den Mitteln der BO Nahost weiterbeschäftigt wird. Diese *Kontinuität des Lehrpersonals* hat eine stabilisierende und lernfördernde Funktion für die Kinder. Die Lehrkräfte können so langfristig ein Vertrauensverhältnis zu den Kindern aufbauen und sie kontinuierlich beispielsweise als Klassenlehrer*in begleiten.
4. Mit Blick auf die *Schulausstattung und Unterrichtsmaterialien* ergab sich an den besuchten Schulen ein gemischtes Bild: Während die Lehrkräfte die Schulausstattung etwa bezüglich der Größe der Klassenzimmer als weitgehend ausreichend und dem türkischen Standard entsprechend bewerteten, stuften sie die Ausstattung für den Unterricht nur an einigen der Schulen als ausreichend und vergleichbar mit jener in TPS und privaten Schulen ein. In der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews mit den SVEP und syrischen Eltern wurde bemängelt, dass es an Lehrmaterialien und dabei insbesondere an Schulbüchern fehle, welche die SVEP zur Vermittlung des arabischen Curriculums – und dabei vor allem für den Arabischunterricht – in den TEC bräuchten.¹⁹⁰
5. Mit Blick auf das psychosoziale Betreuungsangebot für traumatisierte syrische Kinder haben die (Fokus-)Gruppeninterviews offengelegt, dass der Betreuungsbedarf wesentlich höher ist als das derzeitige Angebot an den TEC und TPS. Zwar gibt es an allen Schulen eine Person (*counsellor*), die für professionelle psychosoziale Beratung zuständig ist, allerdings reicht diese nicht aus, um allen psychisch beeinträchtigten Kindern hinreichende Unterstützung geben zu können. Viele der Kinder haben Lernschwierigkeiten aufgrund ihrer Kriegserfahrungen und Traumata. In einigen Fokusgruppeninterviews mit den SVEP wurde die Einschätzung vertreten, dass knapp die Hälfte aller Kinder eine psychosoziale Betreuung benötige – nicht zuletzt auch wegen ihres zum Teil sehr schwierigen familiären Umfelds (Waisen, Trennungen, Aggressionen und posttraumatischer Stress in den Familien). Die SVEP versuchen, in dieser Hinsicht psychosoziale Hilfestellung zu leisten. Allerdings sind sie – so auch die Einschätzung einzelner Interviewpartner*innen – über die erhaltenen Trainings nicht ausreichend hierfür ausgebildet. Zudem haben die SVEP aufgrund ihrer Lehrtätigkeit an den TEC und infolge der Zusatzbelastung durch weitere Jobs, die sie zur Sicherung ihrer Lebensgrundlage nebenher noch ausüben müssen (siehe Abschnitt 6.2.2), nicht die hierfür nötigen Kapazitäten.
6. In der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews wurde von den SVEP und syrischen Eltern kritisiert, dass das gegenwärtige TEC-*Curriculum nicht angemessen* für den Bedarf der syrischen Kinder sei. Begründet wurde dies damit, dass das arabische Curriculum auf Intervention der türkischen Regierung zugunsten eines größeren – als unverhältnismäßig perzipierten – Umfangs an Türkischunterricht um die Hälfte reduziert wurde (15 Stunden pro Woche für das arabische Curriculum und 15 Stunden pro Woche für den Türkischunterricht). Damit bliebe keine ausreichende Zeit mehr für den Fachunterricht etwa in Mathematik und für den Arabischunterricht. Auch in den TPS wird derzeit allenfalls mit geringem Stundenvolumen ab der Sekundarstufe Arabischunterricht erteilt. Die extreme Reduktion des Arabischunterrichts wird von den SVEP und syrischen Eltern als eine Art Zwang zur Integration und zur Aufgabe der eigenen Kultur und Identität wahrgenommen. Nicht zuletzt wird sie auch deshalb kritisch gesehen, weil die Kinder im Falle einer möglichen Rückkehr nach Syrien kaum noch Arabisch sprechen und schreiben könnten. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Angemessenheit des Curriculums wird auch die sukzessive Schließung der TEC von vielen SVEP und syrischen Eltern kritisch gesehen. Während einige darin zwar

¹⁸⁹ Die TEC sind oft in denselben Schulgebäuden wie die TPS untergebracht. Morgens werden dort die türkischen Kinder beschult (TPS), nachmittags die syrischen Kinder (TEC). Beim Wechsel der beiden Kohorten kommt es an einigen der besuchten Schulen laut Aussagen der Schulleitungen und SVEP regelmäßig zu aggressiven Auseinandersetzungen zwischen syrischen und türkischen Kindern, die darüber hinaus auch im Gemeindeleben stattfinden.

¹⁹⁰ In der Folge helfen sich die syrischen Eltern selbst, indem sie etwa Schulbücher abfotografieren und sich die Fotos gegenseitig zuschicken.

eine Chance für eine bessere Integration ihrer Kinder in die türkische Gesellschaft sehen, bemängelt die Mehrheit den Wegfall der TEC als geschützte Räume. Das gelte besonders für Kinder, die aktuell aus Syrien kommen sowie noch immer traumatisierte Kinder. Zudem sehen sie die Kinder, die von den TEC an die TPS wechseln, weder inhaltlich (aufgrund des reduzierten arabischen Curriculums) noch sprachlich (wegen mangelnder Türkischkenntnisse) ausreichend für die TPS vorbereitet. Eine wirkliche Chance hätten dort allenfalls jene Kinder, die frisch in die TPS eingeschult würden oder besonders begabt seien.

Mit Blick auf die **Learner Characteristics** und den **Kontext**, in dem die Kinder zuhause und in der Gemeinde leben, haben die (Fokusgruppen-)Interviews ein düsteres Bild offengelegt:

1. Viele der in den TEC beschulten Kinder haben kein oder kaum schulisches Vorwissen. Aufgrund der Kriegssituation in Syrien haben sie entweder überhaupt noch keine Schule besucht oder weisen lange Schulunterbrechungen auf. Entsprechend können die SVEP nur auf wenig Vorbildung aufbauen. Gerade auch vor diesem Hintergrund wurde in einigen Fokusgruppeninterviews mit den SVEP auf die Notwendigkeit der TEC als geschützte Räume verwiesen, in denen die Lehrkräfte versuchten, individuell auf die Lernbedarfe und -stände der Kinder einzugehen.
2. Aufgrund ihrer schwierigen sozio-ökonomischen Situation können viele syrische Eltern ihre Kinder nicht ausreichend beim Lernen unterstützen und sie beispielsweise nicht bei den Hausaufgaben betreuen oder ihnen ausreichend Aufmerksamkeit schenken.
3. In den meisten (Fokusgruppen-)Interviews wurde auf weitere Lernbarrieren hingewiesen: Viele der Kinder würden aufgrund von Ernährungs- und Hygieneproblemen schlechter lernen. Oft hätten die Eltern keine Arbeit, die Familien schliefen auf dem Boden und trotz ESN-Versorgung gäbe es für die Kinder oftmals nicht genug oder keine gesunde Nahrung etwa als *Lunch Packages*. Kompensiert werde dies unter anderem durch das Engagement der Lehrkräfte, die etwa Essen aus Kantinen holen, um die Kinder und Eltern damit zu versorgen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass viele Kinder aufgrund von Kinderarbeit (siehe Abschnitt 6.2.2) in der Schule weniger konzentrationsfähig und müde seien. Da viele der Eltern keine oder nur eine geringfügige Beschäftigung haben, müssen die Kinder oftmals vor und nach der Schule arbeiten. Eine zentrale Barriere für einen höheren Bildungsweg über die Sekundarstufe hinaus liegt zudem in der kulturell bedingten frühen Verheiratung syrischer Mädchen. Insgesamt wird das familiäre Umfeld vieler Kinder als nicht lernfördernd eingestuft, weil es durch Isolation, fehlende Integration (inklusive Ablehnungs- und Gewalterfahrungen im Gemeindeumfeld) sowie durch Perspektivlosigkeit geprägt sei. Aufgrund ihrer fehlenden beruflichen Perspektiven nach Beendigung der Schule würden darüber hinaus die älteren Kinder den jüngeren nicht das Gefühl vermitteln können, dass es Sinn macht, sich in der Schule anzustrengen.

Beitrag zu einer qualitativ guten Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder in Jordanien

Auch das Lehrgehälterprojekt in Jordanien trägt über die Finanzierung von Lehrkräften und ergänzendem Personal in jordanischen DSS zu einer qualitativ guten Bildungsversorgung syrischer Flüchtlingskinder und damit zum übergeordneten Programmziel (Ziel des Schwerpunkts „Bildung/Beschäftigungsförderung“ der EZ zwischen Deutschland und Jordanien sowie AAI-Ziel) bei. Genauso wie im Falle des FZ-Moduls in der Türkei lässt sich die Qualität der Bildungsversorgung ablesen an einem guten Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis, einem insgesamt qualifizierten und kompetenten Lehrpersonal sowie an einer niedrigen *Fluktuationsrate* bei den Lehrkräften. Zu den Faktoren, die einer noch besseren Bildungsversorgung entgegenstehen, gehören auch in Jordanien die Unterversorgung mit einer angemessenen Unterrichtsausstattung und mit psychosozialen Betreuungsangeboten. Mit Blick auf die Sicherung einer qualitativ guten Bildungsversorgung wird das Projekt daher als *teilweise effektiv* eingestuft.¹⁹¹

Hinsichtlich der **Enabling Inputs** zeigt sich im Detail folgendes Bild:

1. Über die Bereitstellung der projektfinanzierten Lehrkräfte konnten zusätzliche Stellen an den jordanischen DSS geschaffen und mit diesen ein angemessenes *Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis* sichergestellt werden. In den besuchten Schulen lag dieses bei etwa 25 bis 30 Schüler*innen pro Lehrkraft im Nachmittagsunterricht. Das *Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis* bei der Unterrichtung syrischer Kinder ist in der Regel sogar besser als im Vormittagsunterricht für jordanische Kinder und im Vergleich auch besser als in den TEC in der Türkei.
2. Laut dem MoE (und bestätigt durch zahlreiche Schulinterviews) haben die projektfinanzierten Lehrkräfte die gleiche Qualifikation und die gleichen Kompetenzen wie die regulären Lehrkräfte, die im Vormittagsunterricht jordanische Kinder unterrichten. Alle projektfinanzierten Lehrkräfte verfügen über einen Universitätsabschluss, eine Lehrerlaubnis und eine Spezialisierung auf einzelne Fächer. Im Vergleich zu den regulären Lehrkräften haben sie allerdings weniger Lehrerfahrung. Sie erhalten darüber hinaus dasselbe Training wie reguläre Lehrkräfte, das vier Module über 400 Stunden beinhaltet.¹⁹² Die Interviewpartner*innen von UNICEF sowie verschiedene Untersuchungen (Fayez et al., 2015; UNICEF, 2007) machen im Zusammenhang mit der Qualifikation von jordanischem Lehrpersonal auf ein generelles Problem aufmerksam: die noch immer weitverbreitete physische Gewalt von Lehrkräften gegenüber Schüler*innen. Dies betrifft zwar nicht die Doppelschichtschullehrer*innen im Besonderen, macht aber deutlich, dass auch bei deren Training ein besonderes Augenmerk auf eine diesbezügliche Sensibilisierung gerichtet werden sollte.¹⁹³
3. Dem MoE und den interviewten Schuldirektor*innen zufolge ist bisher das Gros der projektfinanzierten Doppelschichtschullehrer*innen über die Projektphasen hinweg kontinuierlich weiterbeschäftigt worden. Wie oben angemerkt, hat die *Kontinuität beim Lehrpersonal* einen stabilisierenden und lernfördernden Effekt auf die beschulten Kinder. Die Weiterbeschäftigung der projektfinanzierten Lehrkräfte ist allerdings kein Automatismus, sondern wird auf Basis einer Leistungs- und Bedarfsprüfung vorgenommen: So erhalten die Lehrkräfte am Ende eines Schuljahres ein *Certificate of Experience*, das auf Tests sowie der Evaluierung ihrer Lehrtätigkeit durch die Schulleitung beruht. Pro Schuljahr werden die Doppelschichtschullehrer*innen für zehn Monate (von September bis Juni) beschäftigt und dann – nach zwei-monatiger Beschäftigungslosigkeit während der Schulferien – in der Regel erst sehr kurz vor Beginn des neuen Schuljahres über eine etwaige Weiterbeschäftigung informiert. In allen Fokusgruppeninterviews

¹⁹¹ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁹² Zum Zeitpunkt des Feldaufenthalts des Evaluierungsteams (Projektphase 2) wurden jedoch Einschnitte bei bestimmten Modulen (unter anderem im psychosozialen Training) aufgrund von Finanzierungsengpässen bei UNICEF vorgenommen (Interview, RI 1).

¹⁹³ Interview, IO2. Gewalt gegenüber Kindern ist in Jordanien kein rein schulisches Problem, sondern ein gesellschaftliches Phänomen (vgl. Fayez et al., 2015), das überdies im gesamten Mittleren Osten vorherrscht (vgl. UNICEF, 2018c). Auch im Rahmen der Türkeifallstudie bemängelten vereinzelt türkische Schuldirektor*innen in den Interviews das autoritäre Lehrverständnis mancher syrischer Lehrkräfte. Die (Fokus-)Gruppeninterviews in den besuchten jordanischen Schulen lieferten keine Hinweise auf gewalttätiges Verhalten der projektfinanzierten Lehrkräfte.

brachten die Doppelschichtschullehrer*innen zum Ausdruck, dass sie deshalb große Zukunftsängste hätten und ihnen Planungssicherheit fehle (siehe Abschnitt 6.2.2).

4. Mit Blick auf *Schulausstattung und Unterrichtsmaterial* zeigten die Interviews in den besuchten Schulen Verbesserungsbedarf auf. So wurde in einigen der Fokusgruppeninterviews mit den Lehrkräften bemängelt, dass die Ausstattung während des Nachmittagsunterrichts zur Beschulung syrischer Kinder schlechter sei als diejenige im Vormittagsunterricht, wenn jordanische Kinder beschult werden. Weiterhin hätten die Lehrkräfte im Nachmittagsunterricht nicht immer denselben Zugang zur Ausstattung der Schule wie zur Computerräumen, weil es hierfür spezialisierter Lehrkräfte bedürfe. In einigen der Interviews wurde angemerkt, dass fehlende Schulmaterialien wie Bücher, Notizblöcke und Stifte durch Spendensammlungen seitens der Lehrkräfte oder durch NRO bereitgestellt würden. Solche Defizite deuten auf unzureichende Absprachen zwischen den Gebern innerhalb der AAI oder auf Finanzierungsengpässe hin, da dort andere Geber als Deutschland für die Finanzierung der Schulmaterialien zuständig sind. Jenseits der spezifischen Mängel bei der Ausstattung im Nachmittagsunterricht wurde in einigen der Interviews auf die insgesamt defizitäre Infrastruktur der Schulen verwiesen – unter anderem mit Blick auf mangelhafte sanitäre Anlagen infolge der Dauerbelastung.
5. In einigen der Fokusgruppeninterviews bemängelten die Lehrkräfte, dass sie keine ausreichende psychosoziale Schulung bekämen, die es ihnen ermögliche, fachkundiger auf die speziellen Bedürfnisse der oftmals traumatisierten syrischen Kinder einzugehen. Es wurde betont, dass viele der Kinder eine stärkere psychologische Betreuung bräuchten und mitunter auch zu aggressivem Verhalten neigten. Die Befunde deuten darauf hin, dass das *psychosoziale Betreuungsangebot* an den Schulen nicht ausreicht. Dies wurde auch von den interviewten syrischen UNICEF-Volunteers bemängelt. Zwar würden sich die Lehrkräfte im Umgang mit den traumatisierten Kindern bemühen und während der Arbeit Erfahrungen im Bereich der Gewaltprävention sammeln, insgesamt sei dies aber nicht ausreichend.
6. In Bezug auf die Inhalte des Bildungsangebots wurde in der Mehrheit der (Fokusgruppen-)Interviews das jordanische *Curriculum als geeignet* für die Unterrichtung syrischer Kinder erachtet. Das Curriculum würde internationalen Standards entsprechen, sei verhältnismäßig anspruchsvoll, aber gut. Der wesentliche Unterschied zum Curriculum in Syrien sei, dass die Kinder nun Englisch statt Französisch lernten. In einigen der Interviews wurde empfohlen, das Curriculum um psychosoziale Inhalte sowie die Vermittlung von nahöstlicher und syrischer Geschichte zu ergänzen.

Hinsichtlich der **Learner Characteristics** sowie des häuslichen und Gemeindekontextes, in dem die syrischen Schulkinder leben, haben die (Fokusgruppen-)Interviews ein gemischtes Bild vermittelt:

1. Das Zusammenleben in der Gemeinde wurde von den meisten Interviewten positiv bewertet. Anfängliche Integrationsprobleme seien zunehmend behoben worden. Als Erfolgsfaktoren hierfür wurden die gemeinsame Sprache und Religion sowie der vor allem in den Grenzregionen etablierte Austausch zwischen syrischen und jordanischen Bürger*innen etwa in Form von Handel oder Mischehen angeführt. In einigen der (Fokusgruppen-)Interviews wurde zudem betont, dass sich die zunehmende Integration syrischer Kinder in den Schulen zum Beispiel durch gemeinsame Aktivitäten in DSS positiv auf das Zusammenleben von syrischen und jordanischen Gemeindemitgliedern auswirke. Zugleich verhindere die Beschulung syrischer Kinder deren Rückgriff auf negative *Coping*-Strategien wie Kriminalität oder Drogenkonsum. Als Hemmnis für die Integration wurde die zuweilen perzipierte Bevorzugung vulnerabler Syrer*innen in Schulen und Gemeinden genannt – etwa in Form der Bezahlung von Schulbüchern ausschließlich für syrische Kinder oder finanzielle Anreize von NRO für syrische Eltern, ihre Kinder (wieder) in die Schule zu schicken. Generell herrscht in den Gemeinden die Wahrnehmung vor, dass vulnerable Syrer*innen mehr international finanzierte Unterstützung erhalten als vulnerable Jordanier*innen. Insgesamt sei das Gemeindeleben aber friedlich und damit grundsätzlich ein lernförderliches Umfeld für die syrischen Kinder gegeben.
2. In einigen der (Fokus-)Gruppeninterviews an den besuchten Schulen wurde aber auch auf Lernbarrieren verwiesen. Hierzu gehören sowohl die Kinderarbeit, die viele der syrischen Schüler*innen aufgrund der ökonomisch schwierigen Situation ihrer Familien oder wegen Krankheiten der Eltern verrichten müssten,

als auch das in Teilen der syrischen Gemeinschaft noch immer gängige frühe Verheiraten von Mädchen. Gerade die Kinderarbeit sei ursächlich dafür, dass Schüler*innen häufiger durch Prüfungen fallen. Als Barriere für den Schulbesuch wurden zudem fehlende oder zu teure Transportmöglichkeiten zur Schule angeführt.

Beitrag zur Wahrung der Zukunftschancen syrischer Flüchtlingskinder

Die BO Nahost will mit ihren Maßnahmen Brücken zu langfristigen, strukturellen Wirkungen schaffen. Wie in der Wirkungslogik abgebildet, liegt das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel (Impact) neben der Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden in der Verbesserung der Lebensperspektiven der syrischen Flüchtlinge. Eine zentrale Frage ist also, welchen Beitrag die beiden Lehrgehälterprojekte im Rahmen ihrer übergeordneten Programme zur Schaffung beruflicher und sozialer Perspektiven für die beschulten syrischen Flüchtlingskinder und zur Wahrung ihrer Zukunftschancen leisten. Diese Frage stellt zugleich die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen zur Disposition, da sich die Perspektiven der Betroffenen danach unterscheiden lassen, ob sie eher kurz- oder auch langfristig (also dauerhaft) verbessert sind. Obgleich die Frage nach der Nachhaltigkeit der Perspektivbildung hier nicht systematisch untersucht wurde, legen die durchgeführten Fallstudien und Interviews die Einschätzung nahe, dass die beiden Projekte mit Blick auf die Schaffung beruflicher Perspektiven für syrische Schüler*innen nur teilweise erfolgreich sind (Nachhaltigkeitspotenzial).¹⁹⁴ Wie nachfolgend dargelegt wird, liegt dies vor allem an den Kontextfaktoren insbesondere bezogen auf den Arbeitsmarkt in den beiden Ländern. Darüber hinaus bestehen Defizite in der Verzahnung der beiden Projekte mit anderen Maßnahmen (fehlende Kohärenz und Koordination).

Beitrag zur Wahrung der Zukunftschancen syrischer Flüchtlingskinder in der Türkei

Trotz des verbesserten Zugangs zum formalen Bildungssystem, der verbesserten Qualität des bereitgestellten Bildungsangebots und der Erhöhung des Bildungsstands syrischer Flüchtlingskinder kann das FZ-Modul im Rahmen des UNICEF-Programms nur geringfügig zur Schaffung beruflicher Perspektiven für syrische Flüchtlingskinder in der Türkei beitragen und ist damit *teilweise erfolgreich*.¹⁹⁵ Dies liegt daran, dass für syrische Schulabsolvent*innen kaum Zugang zum türkischen Arbeitsmarkt besteht. Zwar werden außerhalb der Schulen unter anderem von UNICEF auch Komponenten der Berufsausbildung angeboten, aber für die syrischen Schulabsolvent*innen gibt es fast nur Beschäftigungsmöglichkeiten im Billiglohnbereich vor allem im Möbel- und Textilsektor oder als Selbstständige. Eine langfristige Integration von syrischen Flüchtlingen in die türkische Gesellschaft ist damit erschwert.

Wie wenig die soziale Integration der syrischen Flüchtlinge in der Türkei bisher vorangeschritten ist, lässt sich auch daran ablesen, dass – wie einige Schulleitungen in den Interviews deutlich machten – viele Kinder nach der Sekundarstufe lieber an eine Religionsschule (*Imam Hatip*) gehen als an eine TPS, weil sie dort Arabisch- und Religionsunterricht erhalten und es im Umfeld dieser Schulen größere syrische Communities gibt. Dies deutet auf Segregation statt Integration hin.

In den meisten Fokusgruppeninterviews mit den SVEP und syrischen Eltern wurden die Zukunftsperspektiven für die syrischen Schulabsolvent*innen pessimistisch eingeschätzt. Die meisten Eltern machten deutlich, dass sie angesichts fehlender Integration und schlechter Jobaussichten für sich und ihre Kinder gerne nach Syrien zurückkehren würden, hätten aber kein Vertrauen in das Assad-Regime und befänden sich so in einer Sackgasse.

¹⁹⁴ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁹⁵ Siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

Beitrag zur Wahrung der Zukunftschancen syrischer Flüchtlingskinder in Jordanien

Trotz der verbesserten Qualität des bereitgestellten Bildungsangebots kann auch das FZ-Modul in Jordanien nur geringfügig zur Schaffung beruflicher Perspektiven für syrische Flüchtlingskinder in Jordanien beitragen und ist damit teilweise erfolgreich.¹⁹⁶ Dies ist deshalb der Fall, weil für syrische Schulabsolvent*innen kaum Zugang zum jordanischen Arbeitsmarkt besteht. Aufgrund fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten bei einer ohnehin hohen Arbeitslosenquote im Land kann der jordanische Arbeitsmarkt die syrischen Schulabsolvent*innen nicht hinreichend absorbieren. Zwar werden innerhalb und außerhalb der Schulen auch Komponenten der Berufsausbildung angeboten, aber für die syrischen Schulabsolvent*innen gibt es fast nur Beschäftigungen im Billiglohnbereich oder als Selbstständige. Um ein Geschäft oder ein Restaurant in Jordanien zu eröffnen, brauchen syrische Gemeindemitglieder zusätzlich einen jordanischen Geschäftspartner – was in Anbetracht des umkämpften Arbeitsmarktes und einer damit einhergehenden Zunahme sozialer Spannungen nicht immer leicht zu realisieren ist. Die wenigsten der syrischen Schüler*innen besuchen nach ihrem Abschluss die Universität, unter anderem weil die Anzahl der Stipendien hierfür sehr begrenzt ist.

Um die beruflichen Perspektiven junger Syrer*innen und Jordanier*innen zu verbessern, setzt im Schwerpunkt „Beschäftigungsförderung“ der bilateralen deutschen EZ mit Jordanien die GIZ verschiedene Maßnahmen zu arbeitsmarktorientierten Berufsbildungsangeboten und Arbeitsmarktdienstleistungen um. Hierzu gehören neben Maßnahmen der akademischen Aus- und Weiterbildung und beschäftigungsorientierten Qualifizierungsmaßnahmen in handwerklichen Berufen auch die Förderung von Existenzgründungen (Start-ups) sowie von KKMU.¹⁹⁷ Solche Maßnahmen ließen sich auch mit dem Lehrgehälterprojekt in Jordanien verzahnen. So stellen zum Beispiel die Module des EZ-Schwerpunkts an den DSS derzeit keine zielgruppenspezifischen Informations- und Beratungsangebote zu Beschäftigungschancen für die syrischen Schüler*innen bereit. Gerade die aus dem Lehrgehälterprojekt finanzierten Lehrkräfte könnten aber bei der Identifikation potenziell geeigneter Teilnehmender an den EZ-Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung eingebunden werden.

Aktuell erschwert werden die Beschäftigungsperspektiven für die syrischen Schulabsolvent*innen allerdings durch ein neues Gesetz des jordanischen Arbeitsministeriums, das die möglichen Arbeitssektoren für Syrer*innen noch weiter einschränkt.¹⁹⁸ Eine langfristige berufliche Integration von syrischen Flüchtlingen in Jordanien ist damit erschwert. Sofern die syrischen Schulabsolvent*innen ihre Bildung nicht in Syrien oder anderswo in Wert setzen können, bleibt festzuhalten, dass die Schulausbildung allein keine *Lost Generation* verhindern kann. In allen Fokusgruppeninterviews an den jordanischen Schulen brachten die Lehrkräfte ihre Sorge um ihre eigene Zukunft (siehe Abschnitt 6.2.2), vor allem aber auch um die Zukunft ihrer Schüler*innen zum Ausdruck.

Solange es in größerem Umfang keine Verdrängung von Jordanier*innen durch syrische Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt gibt, scheint aber zumindest die soziale Integration der Syrer*innen im Land – vor dem Hintergrund der gleichen Sprache und einer ähnlichen Kultur – auch längerfristig eher möglich als in der Türkei.

¹⁹⁶ Siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

¹⁹⁷ Interview, DO3.

¹⁹⁸ Interview, DO3.

6.2.2 Beitrag der BO Nahost zur Linderung der prekären Lage der Lehrkräfte

Die Wirkungslogik „Gehälter“ beinhaltet neben den kollektiven Wirkungen im Bildungsbereich auch die Lehrkräfte selbst als zentrales Wirkungsfeld. So wird die Linderung der prekären Lage der projektfinanzierten syrischen und jordanischen Lehrkräfte als grundlegendes Outcome des Wirkstrangs „Beschäftigungsförderung“ herausgestellt.¹⁹⁹ Die Ergebnisse der (Fokusgruppen-)Interviews mit projektfinanzierten Lehrkräften, Schulleitungen und TEC-Koordinator*innen legen den Schluss nahe, dass die beiden Lehrgehälterprojekte in diesem Wirkungsfeld *teilweise effektiv* sind. Insgesamt zeigen die Befunde, dass die direkten Zielgruppen – die syrischen Lehrkräfte in der Türkei und die jordanischen Lehrkräfte in Jordanien – trotz ihrer Beschäftigung sowohl in monetärer als auch in psychosozialer und sozialer Hinsicht weiterhin in einer prekären Gesamtlage verharren.²⁰⁰ Dies ist der Fall, obwohl ursprünglich in der Wirkungslogik angenommen wurde, dass allein durch die deutlich längere Dauer der Beschäftigung als bei den Beschäftigten von arbeitsintensivem CfW die prekäre Lage der Lehrkräfte im Verhältnis stärker gelindert würde. Hier muss aber noch die formal kürzere entlohnte Arbeitszeit von 20 Stunden pro Woche berücksichtigt werden. Allerdings zeigten die Erhebungen, dass die Lehrkräfte faktisch deutlich mehr Arbeitszeit aufwenden, weil sich ihre Tätigkeit nicht nur auf ihre Halbtagschicht in der Schule erstreckt, sondern vor allem auch soziale Aufgaben und die Kommunikation mit den Eltern beinhaltet. Die nur teilweise erfolgreiche Linderung der prekären Lage, so ein zentraler Befund aus den Interviews, wirkt sich negativ auf die Qualität des Unterrichts und damit auf die Bildungsversorgung der syrischen Flüchtlingskinder aus. Wie in den folgenden Teilkapiteln dargestellt wird, sind die Gründe hierfür zum Teil programmimmanent und zum Teil dem sozialen und politischen Kontext in den beiden Ländern geschuldet.

Die beiden Lehrgehälterprojekte tragen nicht nur dazu bei, den Zugang zu einer qualitativ angemessenen Schulbildung für syrische Flüchtlingskinder (mittelbare Zielgruppe) zu verbessern, sondern schaffen über die Finanzierung von Lehr- und Verwaltungsfachkräften (direkte Zielgruppe) – im Sinne der Ausrichtung der BO Nahost – auch Beschäftigungsverhältnisse. So firmieren sie trotz vieler gravierender Unterschiede zu den Beschäftigungsverhältnissen im arbeitsintensiven Bereich ebenfalls unter CfW (vgl. (BMZ, 2020b)).²⁰¹

Dies rückt die Frage in den Vordergrund, inwieweit die geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse dazu beitragen, die prekäre Lage der Lehrkräfte zu lindern (siehe Evaluierungsfragen in Abschnitt 1.4). Sie wurde im Fall der syrischen Lehrkräfte durch Flucht oder im Fall der jordanischen Lehrkräfte durch die schwierige ökonomische Situation im Land hervorgerufen.

¹⁹⁹ Die nachfolgend präsentierten Befunde zur Linderung der prekären Lage der Lehrkräfte resultieren aus (Fokusgruppen-)Interviews mit den Lehrkräften selbst sowie den Schulleitungen in den besuchten Schulen. Anders als im Rahmen der quantitativen Erhebung im Bereich des arbeitsintensiven CfW (siehe Kapitel 6.1) erfolgt die Beurteilung der prekären Lage der Lehrkräfte nicht auf Basis von Kontrollgruppenvergleichen (Vergleich zur Situation ohne oder mit einem anderen Job), sondern bezogen auf die von den Befragten genannten (nicht, teilweise oder gänzlich) gedeckten monetären und (psycho-)sozialen Bedürfnisse. Entsprechend bedeutet die nachfolgende Beurteilung einer „teilweisen Linderung“ der prekären Lage der Lehrkräfte, dass die Projekte nicht ausreichend den Bedürfnissen der Lehrkräfte entsprechend deren prekäre Lage lindern. Die Beurteilung bedeutet also nicht, dass die Projekte überhaupt nicht die prekäre Lage der Lehrkräfte verbessern. So sagten viele Betroffene, dass die Anreizzahlungen „besser als nichts“ seien – siehe unten – und meinten damit auch die Situation vor ihrer Anstellung im Projekt. Objektiviert werde die Perzeptionen der Lehrkräfte zudem durch die Interviews mit den Schulleitungen sowie durch ergänzend herangezogene objektive Bewertungsmaßstäbe wie die Höhe des Lohns der Lehrkräfte im Vergleich zum jeweiligen Mindestlohn sowie im Vergleich zum Lohn, der im Bereich des arbeitsintensiven CfW gezahlt wird.

²⁰⁰ Die Gesamtbewertung ergibt sich aus dem Mittelwert der Einzelbewertungen zu den unten beschriebenen drei Dimensionen einer prekären Lage. Zunächst wurde hierfür der Mittelwert pro Projekt ermittelt, sodann hieraus der projektübergreifende Mittelwert. Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

²⁰¹ In der Terminologie der BO Nahost wird hierbei allerdings eher von Beschäftigungen gesprochen, auch wenn der Begriff *Cash for Work* oft und auch im BMZ als Kurzformel für die gesamte BO Nahost benutzt wird.

Um dieser Frage nachzugehen, erhob das Evaluierungsteam in den Fokusgruppeninterviews mit projektfinanzierten Lehrkräften an türkischen Schulen sowie Lehr- und Verwaltungsfachkräften an jordanischen Schulen ein Set von Indikatoren, mit denen sich die prekäre Lage der Betroffenen erfassen lässt.²⁰² Dabei handelte es sich um eine große Anzahl qualitativer und nicht-repräsentativer Interviews, die darauf abzielten, die Perzeption der Betroffenen bezüglich ihrer Beschäftigungssituation zu erfassen. Weder eine quantitative Befragung noch eine höhere Anzahl von Schulbesuchen wurden von den Aufnahmestaaten zugelassen. Angesichts der Vielzahl an Interviews, der kriterienbasierten Auswahl der untersuchten Schulen und der sich wiederholenden Muster in den Antworten lassen sich trotzdem profunde Wirkungsbefunde ableiten. Darüber hinaus war es die Absicht, formative Erkenntnisse zu gewinnen, die für die weitere Ausrichtung und Steuerung der beiden Lehrgehälterprojekte nutzbar gemacht werden können.

Die Prekaritätsforschung (unter anderem Brinkmann et al., 2006; Keller und Seifert, 2006, 2013; Kottwitz und Goebel, 2017) zeigt, dass Prekarität oder eine prekäre Lage ein multidimensionales Konstrukt darstellt. Diesem Verständnis folgend lassen sich die hier angelegten Indikatoren drei verschiedenen Dimensionen zuordnen, die sich weitgehend auf den Erwerbsbereich (die Charakteristika der Erwerbstelle oder des Beschäftigungsverhältnisses) kaprizieren, darüber hinaus aber auch die prekäre Lebenslage jenseits der Erwerbstelle miteinbeziehen (siehe unten). Die zugrundeliegende Annahme ist hier, dass ein nicht-prekäres Beschäftigungsverhältnis eher zur Linderung der prekären Lage der Lehrkräfte beiträgt (und ergo ein prekäres Beschäftigungsverhältnis dies kaum zu leisten vermag).²⁰³ Der Begriff der prekären Beschäftigung beschreibt „Arbeitsverhältnisse mit niedrigen Löhnen, die häufig nicht auf Dauer und Kontinuität angelegt sind, keine Absicherung durch die Sozialversicherung und nur geringe arbeitsrechtliche Schutzrechte aufweisen“ (IAB, 2020).

Die erste Dimension einer prekären Lage im Rahmen dieser Evaluierung ist die **monetäre Lage**.²⁰⁴ Sie bezieht sich unmittelbar auf das Beschäftigungsverhältnis und umfasst die Einkommenssicherheit und fragt, ob das Einkommen existenzsichernd ist. Der zweite Bereich ist die Beschäftigungsstabilität. *Hier wird gefragt*, wie hoch die Arbeitsplatzstabilität der Beschäftigung ist (vgl. Kottwitz und Goebel, 2017: 6; Tophoven und Tisch, 2016: 106f.). Diese Dimension wurde hier über die Indikatoren (1) Höhe der Gehälter (beziehungsweise Anreizzahlungen) und (2) Beschäftigungsdauer der Lehrkräfte erfasst.

Die zweite Dimension einer prekären Lage ist die **psychosoziale Lage**. Auch sie bezieht sich unmittelbar auf das Beschäftigungsverhältnis und umfasst den Bereich der *Beschäftigungsfähigkeit* mit der Frage, wie psychisch und physisch belastend die Arbeitsbedingungen sind und was dies für die Arbeitsmotivation und Einsatzfähigkeit bedeutet. Zweitens geht es um die *physische Sicherheit* mit der Frage, wie gefährlich die Arbeit ist (vgl. ähnlich Kottwitz und Goebel, 2017: 6; Tophoven und Tisch, 2016: 106f.). Diese Dimension wurde hier über die Indikatoren (1) Arbeitsmotivation/Einsatzfähigkeit der Lehrkräfte, (2) subjektive Belastung der Lehrkräfte und (3) physische Sicherheit der Lehrkräfte erfasst.²⁰⁵

Die dritte Dimension einer prekären Lage ist die **soziale Lage**. Sie bezieht sich sowohl auf das Beschäftigungsverhältnis als auch darüber hinaus auf die gesamte Lebenslage. Sie umfasst den Bereich der sozialen Teilhabe

²⁰² Nachfolgend wird zur Vereinfachung nur der Begriff „Lehrkräfte“ gebraucht, gemeint sind aber auch die projektfinanzierten Verwaltungsfachkräfte an den jordanischen DSS. In den dort durchgeführten Fokusgruppeninterviews waren alle Verwaltungsfachkräfte ausgebildete Lehrkräfte und zum Teil zusätzlich zu ihrer administrativen Tätigkeit auch in dieser Funktion an den Schulen tätig.

²⁰³ Ein prekäres Beschäftigungsverhältnis muss nicht zwangsläufig zu einer prekären sozialen Lage führen. In der Regel lässt sich die prekäre Gesamtlage einer Person aber kaum durch ein prekäres Beschäftigungsverhältnis verbessern (Kottwitz und Goebel, 2017: 5ff.).

²⁰⁴ Anders als bei der Operationalisierung der prekären Lage im Rahmen der quantitativen Messung der Wirkungen der arbeitsintensiven CfW-Programme (siehe Abschnitt 6.1.1), wird hier der Terminus „monetäre“ statt „materielle“ Lage genutzt. Hier ist der Fokus primär auf das Beschäftigungsverhältnis und damit auf dessen monetäre Ausstattung (Output) gerichtet. Anders als bei der quantitativen Erhebung werden hier nicht systematisch darüber hinausgehende materielle Wirkungen (Outcomes) auf Ebene der Zielgruppe erfasst.

²⁰⁵ Der in der Literatur zur Prekaritätsforschung ebenfalls oft angeführte Aspekt der formalrechtlichen Arbeitssituation (Tophoven und Tisch, 2016: 106) beziehungsweise der sozial- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards wird hier nicht eigens als Indikator erhoben, aber nachfolgend im Rahmen der Befunde zur psychosozialen Lage der SVEP mitbeleuchtet. Gleiches gilt für die Aspekte „Wertschätzung/soziale Anerkennung für die geleistete Arbeit“ und das Potenzial der Erwerbstätigkeit für die Schaffung weiterführender Beschäftigung.

eines Menschen oder seiner Sozialbeziehungen, widmet sich also seiner Integration in bestehende Sozialgefüge innerhalb und außerhalb des Erwerbsbereiches. Hier wird die Frage gestellt, wie gut eine Person jeweils integriert ist und welche Einflussmöglichkeiten sie bei der Arbeit hat (vgl. Brinkmann et al., 2006; Tophoven und Tisch, 2016: 107). Diese Dimension wurde hier über die Indikatoren (1) Integration der Lehrkräfte in den Schulbetrieb, (2) Integration der Lehrkräfte in die Gemeinde, (3) Integration der Lehrkräfte in den Staat und (4) Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten der Lehrkräfte im Programm erfasst.

Es stellt sich hier unmittelbar die Frage, ob die hier dargelegte operationale Definition eines prekären Beschäftigungsverhältnisses zu anspruchsvoll für den Fluchtcontext und dabei für die Einschätzung der Beschäftigung durch die Lehrkräfte ist. In einigen der durchgeführten Fokusgruppeninterviews wurde explizit von den Lehrkräften vorgebracht, dass die Anreizzahlungen „besser als nichts“ seien. Man könnte es hierbei belassen: Wenn das projektmittelfinanzierte Gehalt die Lehrkräfte insofern besserstellt, als dass sie zumindest einen Teil ihrer Grundbedürfnisse dadurch decken können, hat das FZ-Modul zumindest in dieser Hinsicht einen Linderungsbeitrag geleistet. Ein solches Minimalziel kann aber nicht der Anspruch der BO Nahost sein, wenn sie über die Schaffung möglichst vieler Beschäftigungen hinaus im Sinne eines Kriseninstrumentes der deutschen EZ nicht nur Humanitäre Nothilfe leisten will, sondern auch Brücken zu strukturellen Wirkungen, also Perspektiven für die Lehrkräfte schaffen soll. Die nachfolgend in formativer Absicht dargestellten Befunde bieten hierfür eine Evidenzgrundlage.

Beitrag zur Linderung der prekären Lage syrischer Lehrkräfte in türkischen Schulen

Der Beitrag des FZ-Moduls zur Linderung der prekären Lage der syrischen Lehrkräfte (SVEP) an türkischen Schulen (TEC und TPS) wird hier als *teilweise effektiv* eingestuft. Diese Bewertung gilt gleichermaßen für alle drei Dimensionen der prekären Lage. Ebenso wie das FZ-Modul die monetäre prekäre Lage der Lehrkräfte nur teilweise und temporär lindert, vermag es auch die psychosoziale und soziale Lage der Lehrkräfte nur teilweise zu lindern:²⁰⁶

- Das FZ-Modul leistet über die Gehälter und eine für den CfW-Kontext relativ lange Beschäftigungsdauer einen vorübergehenden Beitrag zur Grundbedürfnisdeckung der Lehrkräfte. Jedoch wird die Höhe des Gehalts von diesen – bemessen an ihren Bedarfen – einhellig als zu niedrig und zum Leben nicht ausreichend eingestuft. Ihr Gehalt liegt nicht nur unter dem nationalen Mindestlohn, sondern trotz gleicher oder höherer Arbeitsbelastung auch deutlich unter dem Gehalt regulärer Lehrkräfte und unter dem Durchschnittslohn, der in den anderen CfW-Programmen zu arbeitsintensiver Beschäftigung im Rahmen der BO Nahost gezahlt wird. Angesichts der niedrigen Gehälter ist die Mehrheit der (männlichen) Lehrkräfte auf Zusatzjobs angewiesen, was sich in der Folge negativ auf die Qualität ihres Unterrichts auswirkt.
- Auch in psychosozialer Hinsicht verharren die projektfinanzierten Lehrkräfte in einer prekären Lage. Zwar perceive sie ihre Tätigkeit zum Wohle der Kinder als sinnstiftend ebenso wie ihre Arbeit von außen unter anderem von syrischen Eltern, Schuldirektor*innen und vom Bildungsministerium als sinnvoll erachtet wird. Deshalb und auch weil die projektfinanzierten Lehrkräfte durch Trainings und während der Ausübung ihrer Tätigkeit anwendbare Fähigkeiten erlernen, wird der Beitrag des Moduls mit Blick auf das Outcome „Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Zielgruppen“ hier als *sehr effektiv* bewertet. Konterkariert wird die mit der Sinnhaftigkeit ihrer Beschäftigung verbundene intrinsische Arbeitsmotivation der Lehrkräfte allerdings durch die niedrigen Löhne, die hohe Dauerbelastung infolge von Zusatzjobs und die von ihnen als prekär perceiveden Arbeits- und Vertragsbedingungen. Die Lehrkräfte sind regelmäßig in Sorge über ihre Weiterbeschäftigung und werden erst sehr spät über eine etwaige Vertragsverlängerung informiert. Einige der von Lehrkräften genannten Arbeitsbedingungen wie das Fehlen von Arbeitsverträgen und die Unklarheit über die Fortzahlung der Vergütung im Krankheitsfall werfen die Frage nach der Gewährleistung sozialer und arbeitsrechtlicher Mindeststandards in den Projekten beziehungsweise in den übergeordneten Programmen auf.

²⁰⁶ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

- Ferner sind die projektfinanzierten syrischen Lehrkräfte auch in sozialer Hinsicht in einer prekären Lage. So ergab sich in den Fokusgruppeninterviews der kritische Gesamteindruck, dass sie an den Schulen kaum integriert sind. Es gibt kaum Austausch mit den türkischen Kolleg*innen, dafür aber Ressentiments und die Kommunikation wird durch Sprachbarrieren erschwert. Dies spiegelt sich auch mit Blick auf die Integration der Lehrkräfte in die Gemeinde wider, wo sich eher Segregation statt Integration beobachten lässt. In diesem Sinne ist der Beitrag des Moduls zur Stärkung der sozialen Kohäsion allenfalls als *teilweise effektiv* zu bewerten. Den Integrationsproblemen der syrischen Lehrkräfte an den türkischen Schulen steht positiv gegenüber, dass die Lehrkräfte nicht nur bei sozialen Spannungen zwischen syrischen und türkischen Schüler*innen vermitteln, sondern auch deren Eltern durch zumindest punktuell durchgeführte gemeinsame Veranstaltungen zusammenbringen und somit helfen, etwaige gegenseitige Vorurteile abzubauen.²⁰⁷ Mit Blick auf die soziale Teilhabe im übergeordneten UNICEF-Programm zeigt sich, dass es an angemessenen Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten für die projektfinanzierten Lehrkräfte fehlt. Zwar können sie sich direkt an die jeweilige Schulleitung und an Verantwortliche in den Ministerien wenden, befürchteten jedoch zum Teil Repressionen bei Beschwerden. Das Fehlen adäquater Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten bei UNICEF oder der KfW Entwicklungsbank bestärkt bei den Lehrkräften ein Gefühl der Ohnmacht. Sie fühlen sich mit ihren Problemen alleingelassen und kritisieren, dass sie bei wichtigen Entscheidungen, die sie selbst oder die Erziehung der syrischen Kinder betreffen, nicht eingebunden werden.

Monetäre Lage der syrischen Lehrkräfte

In monetärer Hinsicht ist zunächst positiv festzuhalten, dass durch das FZ-Modul bis zu 11.625 (Höchststand im Schuljahr 2017/18) beziehungsweise durch das gesamte UNICEF-Programm bis zu 13.077 syrische in der Regel ausgebildete Lehrkräfte beschäftigt werden konnten. Für die Unterrichtung syrischer Flüchtlingskinder in TEC erhalten die SVEP eine Vergütung, eine sogenannte „Anreizzahlung“, die sie im Vergleich zu einer Nicht-Beschäftigung besserstellt oder die sie alternativ in berufsfremden und/oder prekäreren Beschäftigungsverhältnissen hätten erwirtschaften müssen. Ebenfalls positiv zu beurteilen ist, dass das Gros der SVEP seit Programmbeginn weiterbeschäftigt wurde.²⁰⁸ Die 64 interviewten SVEP wurden zum Zeitpunkt der Befragung (März/April 2019) im Durchschnitt seit über zwei Jahren aus Programmmitteln finanziert. Damit liegt die durchschnittliche Beschäftigungsdauer im Lehrgehälterprogramm weit über derjenigen anderer CfW-Programme der BO Nahost (vgl. Kapitel 6.1). Durch das Programm haben die SVEP ein sicheres, kontinuierliches Einkommen und in den Interviews gab es keinen Hinweis darauf, dass einzelne SVEP ihre Programmteilnahme von sich aus vorzeitig beendet haben. Daher kann angenommen werden, dass die lange Beschäftigungsdauer den SVEP eine regelmäßige sozio-ökonomische Basis bietet. Diese hat potenziell ebenso einen stabilisierenden Effekt auf die psychosoziale Lage der SVEP wie die Tatsache, dass sie über das Programm weiterhin ihre ursprüngliche – von ihnen als sinnstiftend eingestufte – berufliche Tätigkeit ausüben können.

Wie in allen Fokusgruppeninterviews deutlich wurde, perceive die SVEP ihre eigene Beschäftigungssituation dennoch insgesamt und insbesondere in ihrer aktuellen Lebenssituation als prekär. Dies bezieht sich zuvorderst auf die **Höhe der Anreizzahlungen**, welche die SVEP einhellig als zu niedrig einstufen, weil sie zum Leben nicht ausreichen. Zum Zeitpunkt der Befragung im März/April 2019 lagen die Anreizzahlungen mit 1.600 Türkischen Lira (TL, umgerechnet etwa 250 Euro, Stand 01.04.2019) nicht nur 420 TL unter dem türkischen Mindestlohn von 2020 TL, sondern auch unter dem Durchschnittslohn, der in den anderen CfW-Programmen im Rahmen der BO Nahost gezahlt wird. Zwar wurden die Anreizzahlungen für die SVEP im Laufe

²⁰⁷ Die gleiche Bewertung wird hier für den Beitrag des FZ-Moduls in Jordanien zur Stärkung der sozialen Kohäsion vorgenommen. Auch in Jordanien tragen die projektfinanzierten Lehrkräfte zum Abbau sozialer Spannungen zwischen syrischen und jordanischen Schüler*innen bei, sind selbst aber nicht immer optimal in den Schulalltag integriert.

²⁰⁸ Interviews, RI2-6.

des Programms kontinuierlich angehoben, jedoch ohne sie dabei regelmäßig und dynamisch an den Mindestlohn anzupassen.²⁰⁹ Eine substanzielle – über den Mindestlohn hinausgehende – Anhebung der Anreizzahlungen wird sowohl von türkischer Seite als auch programmseitig kritisch gesehen. Während das türkische Bildungsministerium MoNE darin eine potenzielle Quelle für Missstimmungen unter den türkischen Lehrkräften und damit auch ein Integrationshemmnis sieht²¹⁰, konfligiert eine substanzielle Erhöhung der Anreizzahlungen aus Programmsicht mit dem Ziel der BO Nahost, über die verfügbaren Mittel möglichst viele vulnerable Personen zu beschäftigen (Breite statt Tiefe).

In der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews brachten die SVEP zum Ausdruck, dass die monatlichen Anreizzahlungen allenfalls helfen, ihre Minimalbedürfnisse wie Wohnung und Nahrung zu decken, aber aufgrund der unter anderem inflationsbedingt hohen Lebenshaltungskosten in der Türkei nicht ausreichen, um alle Grundbedürfnisse zu decken. Die Mehrheit der männlichen SVEP sei deshalb auf Zusatzjobs angewiesen. Aus den Fokusgruppeninterviews mit den SVEP sowie den Interviews mit Schuldirektor*innen und TEC-Koordinator*innen wurde zudem deutlich, dass

- die geringen Anreizzahlungen keine angemessene medizinische Versorgung gewährleisten,
- die SVEP nicht genügend Geld für die Förderung der eigenen Kinder hätten,
- die SVEP mehr Geld für privaten Türkischunterricht bräuchten,
- einige SVEP ihre Vergütung in Relation zum viel höheren Lohn der türkischen PIKTES-Lehrkräfte²¹¹ in den TEC als ungerecht empfinden und
- sie bis zu 25 Prozent ihrer Vergütung für Transportkosten (Schulweg) aufbringen müssen.

Psychosoziale Lage der syrischen Lehrkräfte

Die kritische Haltung der SVEP spiegelt sich auch in ihren Antworten bezüglich der Indikatoren zur Erhebung ihrer psychosozialen Lage wider. Dies gilt insbesondere in der Zusammenschau der Indikatoren **Arbeitsmotivation und Einsatzfähigkeit** sowie **subjektive Belastung**. So brachten die SVEP in der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews zum Ausdruck, dass sie aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen ihrer Beschäftigung demotiviert seien. Einige fügten hinzu, dass sie „ohne ihre intrinsische Motivation zur Unterrichtung der Kinder schon lange nicht mehr da“ wären. Der in den meisten Fokusgruppeninterviews für die Demotivation vorgebrachte Grund ist die hohe Dauerbelastung infolge der Zusatzjobs, die nötig seien, um nicht am absoluten Existenzminimum zu verharren. In einigen Fokusgruppeninterviews verwiesen die SVEP in diesem Zusammenhang zudem darauf, dass sie infolge der Belastung durch die Zusatzjobs und der damit verbundenen Übermüdung keine ausreichende Unterrichtsvorbereitung und somit keine gute Qualität des Unterrichts mehr sicherstellen könnten.

Neben der zu niedrigen Vergütung benannten die SVEP in der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews eine Reihe weiterer aus ihrer Sicht negativer Arbeitsbedingungen, die sie belasten und sich negativ auf ihre Arbeitsmotivation und Einsatzfähigkeit auswirken würden. Die hierbei am häufigsten genannten Faktoren sind:

- keine regulären Arbeitsverträge,
- keine Klarheit über ihre soziale Absicherung,
- Angst vor Kündigung im Krankheitsfall,
- kein Kündigungsschutz,
- keine rechtzeitige Information über etwaige Vertragsverlängerungen und angesichts des *Phasing Outs* der TEC,

²⁰⁹ Im Juli 2019 wurde die Höhe der Anreizzahlungen nach Verhandlungen mit der türkischen Regierung auf 2.020 TL und damit auf die Höhe des Mindestlohns in der Türkei angehoben (Interview, IO1).

²¹⁰ Interview, RI3.

²¹¹ Der Türkischunterricht wird von türkischen Lehrkräften durchgeführt, die aus dem EU-finanzierten Programm *Promoting the Integration of Syrian Children into the Turkish Education System (PIKTES)* finanziert werden.

- große Sorge über ihre Weiterbeschäftigung beziehungsweise über das künftige Aufgabenfeld an den TPS und
- keine Zertifikate für die Arbeit.

Ein weiterer Indikator, der zur Erhebung der psychosozialen Lage der SVEP herangezogen wurde, ist die **physische Sicherheit**: Inwiefern sind die SVEP bei der Ausführung ihrer Tätigkeit Gefahren ausgesetzt, die sie auch mental belasten? An drei der zehn besuchten Schulen war Gewalt unter türkischen und syrischen Jugendlichen ein ernstes Problem – insbesondere während des Schichtwechsels zwischen der Beschulung türkischer Jugendlicher am Morgen und syrischer Jugendlicher am Nachmittag. In einigen der Fokusgruppeninterviews mit den SVEP sowie in Interviews mit Schuldirektor*innen wurde von Messerattacken berichtet, auch gegen die SVEP, die regelmäßig bedroht würden. In Ermangelung von Sicherheitspersonal an manchen dieser Schulen haben die SVEP zudem Sicherheitsaufgaben übernommen und eskortieren beispielsweise syrische Kinder in den Schulbussen. Alle drei Schulen befinden sich in sozio-ökonomisch benachteiligten Gemeinden mit einem hohen Anteil an Syrer*innen und einer stark ablehnenden Haltung ihnen gegenüber vonseiten der türkischen Gemeindemitglieder. Überfälle und Bedrohungen seien in diesen Gemeinden, in denen auch die SVEP teilweise selbst leben, an der Tagesordnung. In Anbetracht der Gewaltproblematik machten einige der interviewten SVEP und Eltern deutlich, dass der Nachhauseweg nach dem Nachmittagsunterricht im Dunkeln zu noch größerer Unsicherheit beitrage. Wie aus den Fokusgruppeninterviews in den zehn Schulen deutlich wurde, ist die Gewaltproblematik jedoch kein flächendeckendes Phänomen, sondern variiert stark von Gemeinde zu Gemeinde.

Soziale Lage der syrischen Lehrkräfte

Die soziale Lage der SVEP erfasst die Evaluierung vor allem mit Blick auf den Aspekt der Integration. Es wurde der Frage nachgegangen, wie gut die SVEP in ihre Arbeits- und Lebenswelt integriert sind. Dafür wurden drei Indikatoren herangezogen: **Integration in den Schulbetrieb**, **Integration in die Gemeinde** und (formalrechtliche) **Integration in den Staat** qua Erwerb der türkischen Staatsangehörigkeit. Zudem wurde erfasst, welche soziale Teilhabe die SVEP im Programm in Form von **Beschwerde- und Kontaktmöglichkeiten** haben.

Mit Blick auf die **Integration in den Schulbetrieb** bemängelten die SVEP in der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews, dass sie kaum oder keinen Austausch mit ihren türkischen Kolleg*innen (PIKTES-Lehrkräfte in den TEC und sämtliche Lehrkräfte in den TPS) hätten. Einige der SVEP führten aus, dass die türkischen Lehrkräfte ihnen nicht das Gefühl gäben, Interesse an einem Austausch zu haben. „Sie zeigen kein Interesse“ und „Für sie sind wir Flüchtlinge und es ist ihnen egal“ seien nur zwei Zitate einer deutlich perzipierten ablehnenden Haltung der türkischen Kolleg*innen ihnen gegenüber. Wenn es zu einem Austausch käme, so die SVEP einer anderen Fokusgruppe, dann nur, damit die türkischen Lehrkräfte ihnen gegenüber ihre Überlegenheit zum Ausdruck bringen könnten. Einige TEC-Koordinator*innen bestätigten dies und führten aus, dass die SVEP sowie die syrischen Flüchtlinge im Allgemeinen von vielen türkischen Kolleg*innen „als finanzielle Bürde für die Türkei“ betrachtet würden und durch die syrischen Flüchtlinge die türkische Kultur und Lebensweise „unterminiert“ würde. Während in der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews deutlich wurde, dass sich die SVEP vor diesem Hintergrund nicht gut in den Schulbetrieb integriert fühlen, wurden in einigen Fokusgruppeninterviews auch Positivbeispiele des Austauschs zwischen syrischen und türkischen Lehrkräften genannt, zum Beispiel in Form gemeinsamer Sportaktivitäten. Allerdings wurde dabei deutlich, dass dieser unregelmäßige Austausch in der Regel nicht fachlicher Natur ist und nach wie vor durch Sprachbarrieren erschwert wird.

Diese insgesamt eher negative Einschätzung der SVEP spiegelt sich auch mit Blick auf ihre **Integration in die Gemeinde** wider. In der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews beschrieben die SVEP, dass es so gut wie keinen Austausch zwischen den türkischen und syrischen Mitgliedern ihrer Gemeinden gäbe. Insgesamt vermitteln die Ausführungen der SVEP eher den Eindruck von Segregation als von Integration. Die meisten türkischen und syrischen Gemeindemitglieder würden getrennt voneinander leben. Ein TEC-Koordinator zeichnete das Bild einer Parallelgesellschaft, in der die syrischen Flüchtlinge in ihrer Nachbarschaft eigene ökonomische Nischen besetzten (unter anderem Möbelproduktion, Friseure und verschiedene Einkaufsläden) und hier deutlich in der Mehrzahl seien. In einigen der Fokusgruppeninterviews bemängelten die SVEP

die nur partielle Integrationsbereitschaft von türkischer Seite und machten insgesamt einen zerrissenen Eindruck: Sie wissen, dass eine Rückkehr nach Syrien auf absehbare Zeit nicht zur Disposition steht, vermögen sich mit dem Gedanken, dauerhaft in der Türkei bleiben zu müssen, jedoch auch nicht anzufreunden. Dieser eher negativen Einschätzung gegenüber wurden in einigen Fokusgruppeninterviews aber auch positive Einzelbeispiele gelungener Integration in Form von Nachbarschaftshilfe und Freundschaften mit türkischen Gemeindemitgliedern angeführt. So wird deutlich, dass die Integration der SVEP – von der Sozialstruktur und der ökonomischen Lage beeinflusst – zwar von Gemeinde zu Gemeinde variiert, insgesamt aber erhebliche Integrationsprobleme bestehen.

In den Fokusgruppeninterviews wurde offenkundig, dass einige der SVEP bereits die türkische Staatsangehörigkeit erhalten hatten, was in formal-rechtlicher Hinsicht ein Indikator für die **Integration in den Staat** darstellt. Allerdings betrifft dies nur wenige der befragten SVEP. In einem Fokusgruppeninterview wurde deutlich, dass sich auch SVEP mit türkischer Staatsangehörigkeit nicht gut integriert fühlen. In einem anderen Fokusgruppeninterview führten SVEP die türkische Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für ihre Tätigkeit an der TPS an. Sie betonten zudem andere Vorteile, etwa dass die türkische Staatsangehörigkeit es ihnen ermögliche, auch in andere Länder zu reisen und sie ergo mehr Freiheiten genießen können.

Mit Blick auf die soziale Teilhabe im Programm bemängelten SVEP in einigen der Fokusgruppeninterviews, dass es an **Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten** fehle. Zwar könnten sie sich direkt an die jeweilige Schulleitung und an Verantwortliche des MoNE (beziehungsweise PDoNE) wenden, befürchteten jedoch, dass sie bei Beschwerden als undankbar wahrgenommen würden. Zudem hätten sie zum Teil auch Angst vor Repressionen. Einige SVEP gaben zudem an, dass sie bei den offiziellen Ansprechpartnerinnen und -partnern nichts sagen würden, weil sie „keine Hoffnung auf Änderung“ hätten. Das Fehlen von Vertrauen in bestehende Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten bestärkt bei den SVEP ein Gefühl der Ohnmacht und Deprivation. Sie fühlen sich mit ihren Problemen alleingelassen und kritisieren, dass sie bei wichtigen Entscheidungen, die sie selbst oder die Erziehung der syrischen Kinder betreffen, nicht eingebunden würden. Sie bemängeln, dass UNICEF das Feld nahezu komplett der türkischen Administration überlassen habe und sie selbst höchstens einmal pro Jahr im Rahmen von Monitoringbesuchen einen direkten Kontakt zu UNICEF hätten. Vor diesem Hintergrund wünschen sie sich einen regelmäßigeren Austausch mit UNICEF, um ihre Erfahrungen in die Programmentwicklung miteinbringen zu können und eine Anlaufstelle bei Problemen zu haben.²¹² Sofern die SVEP nach Projektende von türkischer Seite finanziert weiterbeschäftigt werden sollten, wäre auch ein solcher Kontakt- und Beschwerdemechanismus durch das MoNE weiterzuführen. Dieser könnte auf die Erfahrungen eines etwaigen von UNICEF etablierten Mechanismus aufbauen.

Insgesamt zeigen die Befunde, dass die SVEP sowohl in monetärer als auch in psychosozialer und sozialer Hinsicht weiterhin in einer prekären Situation verharren. Nicht alle der hier angeführten Problemlagen wie die Integration in die Gemeinde sind unmittelbar durch das Programm beeinflussbar. Andere Probleme könnten jedoch durch entsprechenden Politikdialog mit dem türkischen Partner Änderungen im Programm unter anderem in Form besserer Informations- und Teilhabemöglichkeiten oder durch die Kooperation mit anderen Programmen und Akteuren potenziell behoben werden.

Beitrag zur Schaffung beruflicher Perspektiven für die syrischen Lehrkräfte

Das FZ-Modul und das UNICEF-Gesamtprogramm können kaum einen Beitrag zur Schaffung beruflicher Perspektiven für die SVEP leisten. Wie oben bereits in Bezug auf die syrischen Flüchtlingskinder angemerkt, ist die Frage nach der Perspektivbildung zugleich eine Frage nach der Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen. Die Perspektiven der Betroffenen lassen sich hier danach unterscheiden, ob sie eher kurz- oder auch langfristig, also dauerhaft verbessert sind. Mit Blick auf sein Potenzial, nachhaltige Perspektiven für die SVEP zu

²¹² Die SVEP äußerten sich erst offen und kritisch zum Fehlen eines für sie wichtigen Kontakt- und Beschwerdemechanismus, als für sie eindeutig war, dass das Evaluierungsteam sie weder im Auftrag des MoNE noch von UNICEF befragt.

schaffen, wird das FZ-Modul in der Türkei hier als nur *teilweise erfolgreich* (Nachhaltigkeitspotenzial) eingestuft.²¹³ Analog dazu ist auch der Beitrag des FZ-Moduls zur Schaffung weiterführender Beschäftigungen (Outcome) als *teilweise effektiv* einzustufen. Die projektfinanzierten Lehrkräfte können während ihrer Tätigkeit berufliche Kontakte zu anderen Lehrkräften sowie ins jeweilige Bildungssystem knüpfen. Aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen im Bildungssektor können sie diese Kontakte jedoch kaum für eine mittel- oder langfristige Verbesserung ihrer ökonomischen Situation in Wert setzen.

Im Zuge der aktuellen Systemtransformation im türkischen Bildungssystem (*Phasing Out der TEC*) und der damit einhergehenden Beschulung syrischer Flüchtlingskinder in den TPS wird der Bedarf an Lehrkräften in den TPS steigen. Da die türkische Regierung aber entschieden hat, dass die SVEP an den TPS nicht als reguläre Lehrer*innen unterrichten dürfen, ist zu erwarten, dass hierfür ein Teil der derzeit fast 500.000 arbeitslosen türkischen Lehrkräfte, die auf eine Anstellung warten, eingestellt werden.

In den aktuellen Verhandlungen zwischen UNICEF und dem MoNE über die weitere Programmausgestaltung hat das MoNE den Bedarf an Weiterbeschäftigung aller derzeit tätigen 12.442 SVEP auf Basis von Arbeitsverträgen und der Übernahme von Sozialversicherungsleistungen durch das Programm angemeldet. Laut UNICEF reichen hierfür aber die für die vierte Phase des FZ-Moduls zugesagten Mittel nicht aus.²¹⁴ Angesichts der knappen Mittelausstattung entwickelt UNICEF gemeinsam mit dem MoNE aktuell Kriterien, die festlegen, welche SVEP künftig an den TPS weiterbeschäftigt werden sollen. Zu diesen Kriterien können etwa die Art des Diploms oder ausreichende Türkischkenntnisse gehören.²¹⁵

Selbst für jene SVEP, die künftig in anderen insbesondere sozialen und psychologischen Betreuungsfunktionen an den TPS weiterbeschäftigt werden, ist die Zukunft ungewiss – spätestens dann, wenn das FZ-Modul ausläuft. Ob die Türkei die SVEP aus eigenen Mitteln weiterfinanzieren wird, ist fraglich. Die SVEP sind sich dieser Situation bewusst. In allen Fokusgruppeninterviews brachten sie ihre Besorgnis über ihre ungewisse Zukunft zum Ausdruck. Sie würden gerne – auch mit anderem Aufgabenprofil – zum Wohle der Kinder in den TPS weiterarbeiten. Im Bildungsbereich könnten sie alternativ allenfalls an den Religionsschulen (*Imam-Hatip*-Schulen) oder in Vorschulen arbeiten oder alternativ privat Nachhilfeunterricht erteilen. Andernfalls müssten sie sich eine Arbeit in Billiglohnssektoren etwa in der Landwirtschaft, Industrie oder in der Baubranche suchen.

Beitrag zur Linderung der prekären Lage der Lehrkräfte in jordanischen Doppelschichtschulen

Der Beitrag des FZ-Moduls zur Linderung der prekären Lage der jordanischen Lehrkräfte (SVEP) an jordanischen DSS wird hier als *teilweise effektiv* eingestuft. Ebenso wie das FZ-Modul in der Türkei vermag auch das FZ-Modul in Jordanien die monetär prekäre Lage der projektfinanzierten Lehrkräfte nur teilweise und temporär zu lindern. Ferner kann es auch die psychosoziale und soziale Lage der Lehrkräfte nur teilweise lindern.²¹⁶

- Zwar leistet auch das FZ-Modul in Jordanien über die Gehälter und eine für den CfW-Kontext relativ lange Beschäftigungsdauer einen vorübergehenden Beitrag zur Grundbedürfnisdeckung der Lehrkräfte, jedoch wird die Höhe des Gehalts auch von diesen – bemessen an ihren Bedarfen – als deutlich zu niedrig eingestuft. Ihr Gehalt liegt knapp über dem nationalen Mindestlohn, aber deutlich unter dem Gehalt regulärer Lehrkräfte und auch unter dem Durchschnittslohn, der in den anderen CfW-Programmen zu arbeitsintensiver Beschäftigung im Rahmen der BO Nahost gezahlt wird. Zugespitzt betrachtet verdienen die BO-Nahost-finanzierten Lehrkräfte damit weniger als die mit denselben Mitteln finanzierten Müllsampler.

²¹³ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

²¹⁴ Interview, IO1.

²¹⁵ Die Weiterbeschäftigung möglichst vieler SVEP bei gleichzeitiger Verbesserung ihrer Arbeitsmodalitäten kann nur durch eine Mittelaufstockung gewährleistet werden. Bei aktuell verfügbaren Mitteln kann hingegen nur eines dieser beiden Ziele verwirklicht werden.

²¹⁶ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

- Auch in psychosozialer Hinsicht verharren die projektfinanzierten Lehrkräfte in einer prekären Lage. Sie perceive ihre Tätigkeit als sinnstiftend und erhalten hierfür Anerkennung seitens der Eltern und Schulleitungen. Wie im Falle des FZ-Moduls in der Türkei wird der Beitrag des FZ-Moduls in Jordanien mit Blick auf das Outcome „Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Zielgruppen“ deshalb (und auch weil die projektfinanzierten Lehrkräfte anwendbare Fähigkeiten erlernen) hier als *sehr effektiv* bewertet. Allerdings wird die mit der Sinnhaftigkeit der Beschäftigung verbundene intrinsische Arbeitsmotivation der Lehrkräfte konterkariert durch die niedrigen Löhne, die hohe Dauerbelastung infolge von Zusatzjobs und die von ihnen als prekär perzipierten Arbeits- und Vertragsbedingungen.
- Anders als in der Türkei sind die projektfinanzierten Lehrkräfte in Jordanien in einer weniger prekären sozialen Gesamtlage, jedoch vereinzelt dem Neid regulärer Lehrkräfte ausgesetzt, weil sie aus Gebermitteln finanziert werden. Mit Blick auf die soziale Teilhabe im Programm zeigt sich auch in Jordanien, dass es an angemessenen Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten für die projektfinanzierten Lehrkräfte fehlt. Zwar können sie sich direkt an die jeweilige Schulleitung und an Verantwortliche der Ministerien wenden, befürchteten jedoch zum Teil Repressionen bei Beschwerden.

Monetäre Lage der jordanischen Lehrkräfte

Ähnlich wie in der Türkei gibt es in Jordanien eine hohe Anzahl arbeitsloser Lehrer*innen. Aus den Mitteln der BO Nahost werden über das FZ-Modul in Jordanien im Durchschnitt jährlich 5.230 Lehr- und Verwaltungsfachkräfte an DSS beschäftigt, damit syrische Flüchtlingskinder beschult werden können.²¹⁷ Unter den DSS-Lehrkräften sind viele Universitätsabsolvent*innen, die jahrelang auf eine Anstellung als reguläre Lehrkräfte warten müssen und sich deshalb in einem gesonderten Auswahlverfahren auf eine der projektfinanzierten Lehrstellen beworben haben. Damit schafft Deutschland in einem relativ großen Umfang Beschäftigungen im jordanischen Bildungssektor und stellt die neu beschäftigten Lehrkräfte im Vergleich zur vorherigen Arbeitslosigkeit finanziell besser. Teilweise ermöglicht es ausgebildeten Lehrer*innen, die vorübergehend in anderen Bereichen gearbeitet haben, wieder eine Lehrtätigkeit auszuüben.²¹⁸

Für ihre Tätigkeit erhalten die DSS-Lehrkräfte aktuell ein Gehalt in Höhe von 250 JD (315 Euro). Damit liegt die **Höhe des Gehalts** knapp über dem staatlich fixierten Mindestlohn in Höhe von 220 JD, ist aber nicht nur geringer als der Durchschnittslohn, der in anderen CfW-Programmen zu arbeitsintensiver Beschäftigung im Rahmen der BO Nahost gezahlt wird. Zudem ist er auch wesentlich geringer als das Gehalt regulärer Lehrkräfte in Einzelschichtschulen.²¹⁹ Obgleich es im Herbst 2019 im ganzen Land zu Massenstreiks regulärer Lehrkräfte kam, um eine Gehaltserhöhung zu erwirken, verdienen reguläre Lehr- und Verwaltungsfachkräfte mit 460 JD pro Monat immerhin fast das Doppelte der DSS-Lehrkräfte.

In allen Fokusgruppeninterviews brachten die DSS-Lehrkräfte zum Ausdruck, dass sie ihr Gehalt als zu niedrig erachten. Erstens sei es nominal zu gering, weil es kaum zum Leben und zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse reiche. Einige der Lehrkräfte gaben an, dass sie auf mehrere Zusatzjobs angewiesen seien. Zweitens sei das Gehalt relational zu niedrig, weil es um die Hälfte geringer sei als das der regulären Lehrkräfte im Vormittagsunterricht. Zudem müssten sie einen Tag mehr als reguläre Lehrkräfte arbeiten, da der zusätzliche Samstagsunterricht nur für syrische Schüler*innen durchgeführt wird. In einigen Fokusgruppeninterviews wiesen die DSS-Lehrkräfte ferner darauf hin, dass sie ihr Gehalt regelmäßig verspätet und zwischen den Schuljahren keinen Lohn erhielten. Wie oben dargelegt, werden die DSS-Lehrkräfte pro Schuljahr mit Zeitverträgen für einen Zeitraum von zehn Monaten von September bis Juni befristet eingestellt (KfW, 2019: 5).

Das MoE lehnt eine substanzielle Gehaltserhöhung ab, weil es befürchtet, dass dies finanzielle Erwartungen bei den Lehrkräften wecken würde, die es nach Projektschluss nicht bedienen könne.²²⁰ Weitere Interviews

²¹⁷ In Projektphase 3 wurden zudem anteilig die Gehälter von 2.035 regulären Lehr- und Verwaltungsfachkräften in Einzelschichtschulen gezahlt.

²¹⁸ Die befragten DSS-Lehrkräfte empfinden ihre Tätigkeit als sinnstiftend.

²¹⁹ DSS-Verwaltungsfachkräfte erhalten je nach Aufgabenspektrum aus Projektmitteln ein monatliches Gehalt in Höhe von 210 bis 320 JD.

²²⁰ Interview, DO3.

deuteten darauf hin, dass der finanzielle Unterschied zwischen dem regulären öffentlichen Dienst und den Nachmittagslehrkräften aus Sicht des MoE gewahrt bleiben soll. Die KfW Entwicklungsbank brachte zudem zum Ausdruck, dass die Projektressourcen angesichts der zeitlichen Verschiebung der Implementierung der Mittel in der aktuellen Projektphase und vor dem Hintergrund des Ziels des BMZ, möglichst viele Menschen zu unterstützen, für eine Gehaltserhöhung der DSS-Lehrkräfte nicht ausreichen. Dem relativ niedrigen Gehalt der DSS-Lehrkräfte ist allerdings positiv gegenüberzustellen, dass projektseitig – und damit anders als in der Türkei – zusätzlich zum Gehalt die Sozialabgaben der Lehrkräfte in Höhe von 13 Prozent übernommen werden (vgl. KfW, 2019: 5).²²¹

Positiv ist zudem festzuhalten, dass die lange **Beschäftigungsdauer** zur Linderung der monetär prekären Lage der Lehrkräfte beiträgt. Wie im Fall des Lehrgehälterprojekts in der Türkei wurde das Gros der projektfinanzierten Lehrkräfte in Jordanien bis dato kontinuierlich weiterbeschäftigt.²²² Dies deckt sich mit den Aussagen vieler der interviewten Lehrkräfte, die in der Regel bereits seit mehreren Jahren projektfinanziert an den Schulen tätig sind. Damit bietet auch das Lehrgehälterprojekt in Jordanien den Lehrkräften trotz des niedrigen Gehalts über die lange Beschäftigungsdauer eine regelmäßige sozio-ökonomische Basis.

Psychosoziale Lage der jordanischen Lehrkräfte

Mit Blick auf die Indikatoren **Arbeitsmotivation und Einsatzfähigkeit** der projektfinanzierten Lehrkräfte in Jordanien legte die Mehrheit der Fokusgruppeninterviews offen, dass die Lehrkräfte ihre Beschäftigung als sinnvoll erachten. Sie betonten die Sinnhaftigkeit der Arbeit, weil sie den syrischen Flüchtlingskindern helfen würden, eine gute Bildung zu erlangen und damit zu deren Perspektivbildung beitragen würden. Zum anderen erkennen sie in ihrer Tätigkeit auch einen Zugewinn für ihre eigene Persönlichkeitsentwicklung im Sinne von mehr Toleranz und Geduld und ein besseres Verständnis für Menschen in fragilen Situationen. Schließlich sehen die Lehrkräfte in ihrer Tätigkeit eine Möglichkeit, didaktische Erfahrungen zu sammeln, die ihnen bei einer späteren angestrebten Tätigkeit als reguläre Lehrkraft helfen könnten.

Konterkariert wird die intrinsische Arbeitsmotivation der DSS-Lehrkräfte allerdings durch die von ihnen als prekär perzipierten Vertragsbedingungen. Die Befragung der projektfinanzierten DSS-Lehrkräfte legte offen, dass diese mit ihrer Beschäftigungssituation trotz finanzieller Unterstützung unzufrieden sind. Laut MoE wurden bisher alle eingestellten projektfinanzierten DSS-Lehrkräfte auf Basis einer Leistungs- und Bedarfsprüfung weiterbeschäftigt (siehe oben). Dennoch stufen die Lehrkräfte ihre Beschäftigungsdauer als ungewiss ein, haben Angst vor Nicht-Weiterbeschäftigung und bemängeln die zweimonatige Unterbrechung nach zehnmonatiger Beschäftigung am Ende des Schuljahres. Sie kritisieren weiterhin, dass die Mitteilung der Entscheidung über eine Vertragsverlängerung erst sehr spät – in der Regel erst sehr kurz vor Beginn des neuen Schuljahres – erfolge und damit keine berufliche Planungssicherheit zulasse.

Unter den befragten Lehrkräften herrscht schließlich Unsicherheit über die Vertragsbedingungen ihrer Beschäftigung. In einigen Fokusgruppen kam zur Sprache, dass die Lehrkräfte überhaupt keine schriftlichen Verträge ausgehändigt bekommen hätten. In den meisten Fokusgruppeninterviews berichteten die Lehrkräfte zudem, dass sie keine Krankenversicherung besäßen und Angst vor Kündigung im Krankheitsfall hätten.²²³ So lässt sich mit Blick auf den Indikator **subjektive Belastung** festhalten: Für die Lehrkräfte führt die vertragliche Unsicherheit dauerhaft zu einer materiell und psychologisch angespannten Lage. In den meisten der Fokusgruppeninterviews betonten die Lehrkräfte, dass sie ihre Beschäftigung unter den gegebenen Bedingungen als psychisch sehr fordernd erachteten und sie sich mehr Anerkennung für ihre Arbeit wünschten.²²⁴

²²¹ Diese dienen der Altersvorsorge sowie der finanziellen Absicherung im Mutterschaftsurlaub und für eventuelle Kompensationen bei Arbeitsunfällen.

²²² Interviews, DO4 und RI7.

²²³ In einer der besuchten Schulen wurde von einer Kündigung wegen Krankheit berichtet.

²²⁴ Mit Blick auf den Indikator „physische Sicherheit“ haben die (Fokus-)Gruppeninterviews anders als in der Türkei keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass die jordanischen DSS-Lehrkräfte physischer Gewalt ausgeliefert sind.

Soziale Lage der jordanischen Lehrkräfte

Mit Blick auf ihre **Integration in den Schulbetrieb** brachten die DSS-Lehrkräfte in einigen Fokusgruppeninterviews zum Ausdruck, dass sie sich oft als Lehrkräfte zweiter Klasse fühlten und sich mehr Anerkennung für ihre Arbeit wünschten. Diese Anerkennung bezieht sich aber zuallererst auf eine Verbesserung ihrer Stellen- und Vertragssituation etwa im Sinne einer Lohnerhöhung, einer längeren Vertragsdauer oder einer rechtzeitigen Bekanntgabe über ihre Weiterbeschäftigung – und weniger auf eine bessere Integration in den Schulbetrieb. In den an den jordanischen DSS durchgeführten Interviews gab es keine Hinweise auf Integrationsprobleme der projektfinanzierten DSS-Lehrkräfte, was angesichts der Homogenität von DSS- und regulären Lehrkräften nicht verwundert. Vielmehr wurde in einigen Fokusgruppeninterviews darauf verwiesen, dass es einen guten fachlichen Austausch zwischen den Lehrkräften, die vormittags jordanische Kinder beschulen, und den projektfinanzierten Lehrkräften des Nachmittagsunterrichts für syrischer Kinder gäbe. Zudem teilen sich die Lehrkräfte beider Schichten dieselben Zimmer, was die Integration und Zusammenarbeit befördere. Kritisch wurde vereinzelt lediglich auf das Vorurteil einiger regulärer Lehrkräfte verwiesen, dass die fremdfinanzierten Lehrkräfte im Nachmittagsunterricht mehr verdienen würden als sie selbst. Ein solches Gefühl von Neid und perzipierter Benachteiligung erklärt sich vor dem Hintergrund der angespannten ökonomischen Lage im Land und dem Umstand, dass auch die regulären Lehrkräfte in Jordanien ihr eigenes Gehalt als zu niedrig erachten.

Insgesamt lässt sich festhalten: Anders als in der Türkei, wo die projektfinanzierten Lehrkräfte syrischer Herkunft sind, haben die projektfinanzierten Lehrkräfte in Jordanien denselben kulturellen, sprachlichen und Bildungshintergrund wie die regulären Lehrkräfte. Sie sind jordanische Staatsangehörige, haben dieselben Universitäten besucht und leben in denselben Gemeinden. Damit stellen sich viele Probleme der Integration, wie sie die syrischen Lehrkräfte an türkischen Schulen erleben, im jordanischen Kontext nicht. Dies betrifft auch die **Integration in die Gemeinde und in den Staat**.²²⁵

Beitrag zur Schaffung beruflicher Perspektiven für die jordanischen Lehrkräfte

Auch in Jordanien kann das Lehrgehälterprojekt nur sehr eingeschränkt zur Schaffung beruflicher Perspektiven für die Lehrkräfte beitragen und ist damit nur *teilweise erfolgreich*, weil unter anderem deren Lehrtätigkeit im Nachmittagsunterricht an den DSS nicht für eine künftige Arbeit im öffentlichen Sektor als reguläre Lehrkraft angerechnet wird.²²⁶ Analog dazu ist auch der Beitrag des FZ-Moduls zur Schaffung weiterführender Beschäftigungen (Outcome) als *teilweise effektiv* einzustufen. Die Lehrtätigkeit erhöht zwar nicht die Chance auf eine Weiterbeschäftigung im öffentlichen Sektor, gegebenenfalls aber auf eine Anstellung im privaten Bildungswesen.

Dem MoE zufolge erhöht die Beschäftigung der DSS-Lehrkräfte ihre Chance auf einen künftigen Posten als reguläre Lehrkräfte nicht, da es sich dabei um zwei verschiedene Bewerbungslinien handle.²²⁷

In der Mehrheit der Fokusgruppeninterviews wurde jedoch deutlich, dass viele DSS-Lehrkräfte dies nicht wissen und stattdessen von der formalen Anerkennung ihrer Tätigkeit ausgehen und auf entsprechende Erfahrungszertifikate und Bonuspunkte verwiesen. Sie alle hoffen auf eine spätere Anstellung als reguläre Lehrkräfte. Andere DSS-Lehrkräfte bemängelten hingegen, dass Universitätsabsolvent*innen in Jordanien durchschnittlich 10 bis 15 Jahre warten müssten, bis sie eine reguläre Lehrkraftstelle erhielten und frustriert seien, weil ihre Lehrerfahrung im Nachmittagsunterricht der DSS für das Ministerium nicht zähle.

Die unterschiedliche Einschätzung der DSS-Lehrkräfte hinsichtlich der Anrechenbarkeit ihrer Lehrtätigkeit ist nicht überraschend, da das MoE diesbezüglich widersprüchliche Aussagen trifft. Auch dem Evaluierungsteam gegenüber erklärte das MoE zunächst, dass die Lehrtätigkeit im Nachmittagsunterricht die Wartezeit auf eine

²²⁵ Auch im jordanischen Kontext gibt es im MoE keine expliziten Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten für die projektfinanzierten Lehrkräfte. In den Interviews brachten die Lehrkräfte aber auch nicht den Bedarf hiernach zum Ausdruck.

²²⁶ Zur Bewertung der beiden Gehälterprojekte entlang der OECD DAC-Evaluierungskriterien siehe auch Abschnitt 9.3 und Kapitel 7 im Onlineanhang.

²²⁷ Interview, RI8.

reguläre Lehrkraftstelle verringere. Später verwies es jedoch darauf, dass dies aufgrund unterschiedlicher Bewerberlinien nicht der Fall sei. Obgleich das MoE seine Entscheidung für zwei getrennte Bewerberlinien nicht begründet, ist es plausibel anzunehmen, dass hierdurch verhindert werden soll, die angespannte Stellsituation im Bildungssystem aufgrund eines hohen Wettbewerbs um rare Lehrkraftstellen im öffentlichen Dienst weiter zu verschärfen.

Einige Lehrkräfte verwiesen darauf, dass der Job wenigstens helfe, ihre Chancen auf eine Anstellung im privaten Bildungssektor zum Beispiel an Privatschulen zu vergrößern. In den Interviews wurde zudem deutlich, dass die Lehrkräfte während ihrer Ausbildung über ihre Lehrtätigkeit hinaus kaum weitere einkommensrelevante Fertigkeiten erlernen. Hierzu gehören allenfalls *Soft Skills* wie ein besserer Umgang mit syrischen Kindern und Erfahrungen in der Gewaltprävention. Mit Blick auf die Schaffung beruflicher Perspektiven für die DSS-Lehrkräfte ist das Wirkungspotenzial des Lehrgehälterprojekts in Jordanien damit stark durch die politischen Rahmenbedingungen im Partnerland begrenzt.

7. NACHHALTIGKEIT DER BO NAHOST

Auch wenn sich neuere Projekte der BO Nahost zunehmend auch auf längerfristige Wirkungen konzentrieren – etwa durch die Unterstützung von Menschen beim Übergang in längerfristige Beschäftigungsverhältnisse – lag der Fokus der BO Nahost im Evaluierungszeitraum auf der Schaffung temporärer Beschäftigungen mit einem Einkommen für möglichst viele von der Fluchtkrise betroffene Flüchtlinge sowie vulnerable Mitglieder der die Flüchtlinge aufnehmenden Gemeinden.

Die Evaluierung nimmt folgerichtig vor allem Projekte in den Blick, die auf das zentrale Anliegen der BO Nahost ausgerichtet sind, also auf die Schaffung temporärer Jobs. Dabei wurde jedoch auch die Anschlussfähigkeit der erzielten Wirkungen untersucht. Dies beinhaltet das Potenzial der Projekte, Brücken von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen zu schlagen. Dieser Fokus auf den Brückenschlag führte dazu, dass die zentrale Dimension von Nachhaltigkeit, also die Dauerhaftigkeit der Wirkungen, im Rahmen der meisten Effektivitätsfragen bereits adressiert wurde (siehe Kapitel 6). Nachfolgend werden die diesbezüglichen Befunde explizit aus dem Blickwinkel des OECD DAC-Kriteriums Nachhaltigkeit zusammenfassend betrachtet.

Die zentrale Kategorie zur Bewertung der Nachhaltigkeit im Fluchtdiskurs ist die Widerstandsfähigkeit (Resilienz). Im Rahmen einer Diskussion der Nachhaltigkeitspotenziale der BO Nahost hinsichtlich der Schaffung von Resilienz für von der Fluchtkrise Betroffene wird auch ein Blick auf den Beitrag der BO Nahost zur Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit den verschiedenen Dimensionen der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit geworfen.

In diesem Kapitel geht es nicht um eine abschließende Bewertung der Nachhaltigkeit der BO Nahost, sondern um eine Plausibilisierung ihrer Nachhaltigkeitspotenziale. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass im Evaluierungszeitraum neuere, eher auf langfristige Wirkungen ausgelegte Maßnahmen noch zu kurz liefen, um deren Wirkungen genauer zu bemessen. Die nachfolgende Gesamtschau zu übergreifenden Erkenntnissen hinsichtlich der Nachhaltigkeitspotenziale legt auch offen, in welchen Bereichen besonders große Bedarfe für eine nachhaltigere Ausrichtung der BO Nahost bestehen.

Dauerhaftigkeit der Wirkungen der BO Nahost

Das Kriterium Nachhaltigkeit bezieht sich primär auf die Dauerhaftigkeit von Wirkungen (Outcome- und Impact-Ebene) beziehungsweise auf die Absehbarkeit der Dauerhaftigkeit von Wirkungen (also dem Nachhaltigkeitspotenzial). Dabei werden absehbare Risiken über die Zeit, insbesondere nach Beendigung der Förderung der Maßnahmen ebenfalls betrachtet. Die Nachhaltigkeit oder das Nachhaltigkeitspotenzial der Wirkungen der BO Nahost ist von zwei grundlegenden Faktoren abhängig, die von der BO Nahost direkt beeinflussbar sind:

1. der Beitrag der Maßnahmen der BO Nahost zur Stärkung der Resilienz der von der Fluchtkrise betroffenen Individuen und Gruppen gegenüber künftigen Risiken und
2. der Beitrag der Maßnahmen der BO Nahost zur Stärkung der Resilienz und des Ownership der beteiligten Partner, um diese zu befähigen, positive Wirkungen über Zeit (nach Beendigung der Maßnahme) zu generieren und zu erhalten.

Im Anschluss an die Erörterung dieser beiden Faktoren wird der Einfluss des insbesondere politischen und sozio-ökonomischen Kontexts auf die Dauerhaftigkeit der intendierten und gegebenenfalls nicht-intendierten Wirkungen der BO Nahost beleuchtet.

Beitrag der BO Nahost zur Stärkung der Resilienz der Betroffenen

Hier muss zwischen kollektiven und individuellen Wirkungen unterschieden werden:

- Auf Ebene der kollektiven Wirkungen ist zunächst positiv hervorzuheben, dass die BO Nahost – und hier insbesondere mit den CfW-Programmen – zur Stärkung der sozialen Kohäsion zwischen den Flüchtlingen und Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinden beiträgt. Insbesondere die paritätische Verteilung von Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge und Einheimische sowie das gemeinsame Arbeiten und die gemeinnützigen Ergebnisse der Arbeit führen dazu, dass sich die anhaltend schwierige sozio-ökonomische Lage nicht negativer auf das Zusammenleben zwischen Einheimischen und Flüchtlingen auswirkt. Es ist plausibel anzunehmen, dass der damit einhergehende Abbau von Vorurteilen und Stereotypen sowie

die Schaffung von Vertrauen zwischen den Gruppen auch nach Beendigung der Maßnahmen anhalten. Insbesondere der sichtbare Beitrag von Flüchtlingen zum Aufbau und zur Instandhaltung kollektiver Güter und Infrastruktur stärkt die Resilienz der Gesellschaft gegenüber Fremdenfeindlichkeit und schafft damit Voraussetzungen für ein friedvolles Zusammenleben der verschiedenen Gruppen – auch im Kontext von Fragilität und Konflikt.

- Ebenfalls auf Ebene der kollektiven Wirkungen entfalten die CfW-Maßnahmen zur Linderung des Drucks auf die kommunale Infrastruktur zudem Nachhaltigkeitspotenziale im Sinne der Stärkung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Resilienz in den Aufnahmeländern. So schaffen die verschiedenen CfW-Projekte Jobs (ökonomische Stärkung des Einzelnen) und tragen zur sozialen Kohäsion in der Region bei (soziale Resilienz). Zudem stärken sie die ökologische Resilienz: Die Maßnahmen im Abfallsektor (Abfallbeseitigung und Recycling) tragen spürbar zur Sauberkeit und Hygiene in den Gemeinden bei. Die Maßnahmen zur Rehabilitierung und Erweiterung grüner Infrastruktur sowie der Schutz von Wassersystemen und -speichern tragen potenziell zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensgrundlagen bei. Obgleich die BO Nahost vordergründig nicht auf die Generierung nachhaltiger Wirkungen ausgerichtet ist, entsprechen diese CfW-Maßnahmen einem ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger ökonomischer, sozialer und ökologischer Entwicklung, wie er im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung postuliert wird. Inwieweit die erzielten Wirkungen der Maßnahmen allerdings über die Beendigung ihrer Förderung hinausreichen und damit auch substantiell zur Stärkung unter anderem der ökologischen Resilienz beitragen, hängt maßgeblich davon ab, ob die beteiligten Partner und Träger in der Lage und willens sind, diese Maßnahmen fortzuführen.²²⁸
- Auch die kollektive Wirkung des Zugangs eines Großteils der syrischen Flüchtlingskinder zu Schulbildung kann insofern als dauerhaft eingeschätzt werden, als sie zumindest teilweise verhindert, dass diese Kinder zu einer *Lost Generation* werden: Die erzielten Abschlüsse der Kinder sind kein Garant für eine sichere sozio-ökonomische Zukunft in den Aufnahmeländern und (trotz aktuell fehlender Rückkehrperspektiven) in Syrien. Jedoch ist die erlangte Bildung ein zentraler Baustein für die Zukunft der Kinder und Jugendlichen. Auch unter den schwierigen ökonomischen Kontextbedingungen in den Aufnahmeländern – wie hohe Arbeitslosigkeit und die Beschränkung der Arbeitserlaubnis auf bestimmte Sektoren – haben Menschen mit Bildung eine bessere Zukunftsperspektive. Zudem sind positive Wirkungen eines regelmäßigen Schulbesuchs auf Lebenszuversicht und Optimismus in Abgrenzung zu einem ansonsten potenziell tristen Alltag plausibel. Lebensoptimismus wiederum ist eine wichtige Voraussetzung für mentale Resilienz gegenüber externen Schocks. Im Rahmen dieser Evaluierung konnte zudem der Abbau negativer *Coping*-Strategien wie Kinderarbeit oder Kriminalität zumindest partiell nachvollzogen werden. Als einschränkender Risikofaktor für diese positiven Wirkungen des Schulzugangs erwies sich in der Türkei das zunehmende Gewaltpotenzial zwischen türkischen und syrischen Jugendlichen.
- Auf der individuellen Ebene – und hier insbesondere mit Blick auf die Linderung der prekären Lage der Betroffenen – sind die Wirkungen hingegen vor allem temporärer Natur. Unter den gegebenen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in den Aufnahmeländern ist die BO Nahost zwar effektiv im Sinne einer zeitlichen Überbrückung von Notlagen, vollzieht jedoch kaum einen Brückenschlag zu längerfristigen Entwicklungen. Die Projektteilnehmenden verfügen temporär über ein höheres Haushaltseinkommen, wahrnehmen ihre Arbeit über deren monetären Zweck hinaus als sinnstiftend und werden zumindest teilweise in ihrer mentalen Resilienz gegenüber den Auswirkungen von Krisen gestärkt (siehe Kapitel 6). Allerdings tragen die untersuchten Maßnahmen kaum zur Schaffung weiterführender Beschäftigungen bei. Im Lichte der bereits antizipierten nur kurzfristigen, individuellen Wirkungen hat das BMZ die BO Nahost in den letzten Jahren weiterentwickelt. Die neueren Maßnahmen setzen vor allem bei beruflicher Kapazitätsentwicklung der Menschen an und nutzen so klassischere EZ-Vorgehensweisen. Beispiele hierfür sind die Unterstützung zur Gründung von Start-Ups oder stärker ausbildungsbezogene

²²⁸ Siehe nächster Abschnitt zur Stärkung der Resilienz und des Ownership der beteiligten Partner.

Projekte. Inwieweit diese Maßnahmen besser zur Stärkung der ökonomischen Resilienz beitragen, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht überprüft und bewertet werden.

- Mit Blick auf die individuelle Ebene lässt sich zudem festhalten, dass die BO Nahost dem im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung postulierten Prinzip „Niemanden zurück lassen“ („*Leave No One Behind*“) gerecht wird, indem sie mit den syrischen Flüchtlingen und sozio-ökonomisch schlechter gestellten Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinden zwei zentrale vulnerable Gruppen adressiert, die besonders von der Fluchtkrise betroffen sind. Allerdings differenzieren die Maßnahmen in der Regel nicht nach dem Grad der Vulnerabilität. Die Evaluierung zeigt, dass auch die vulnerablen Gruppen heterogen sind und besonders einkommensschwache Haushalte und Individuen sowie Frauen aufgrund ihrer vulnerablen Ausgangslage stärker von den Maßnahmen profitieren. Bislang gibt es jedoch keine Projekte im Rahmen der BO Nahost, die eigens diese und andere besonders vulnerable Gruppen adressieren. Was bedeutet „Niemanden zurücklassen“ mit Blick auf langfristige Lösungen für die Vulnerabelsten? Ist angesichts der begrenzten Finanzierung von Hilfsmaßnahmen in langanhaltenden Krisen das Prinzip überhaupt aufrechtzuerhalten? Oder lehrt die Realität der Krisen und Finanzierungsengpässe, dass es besser wäre, bestimmte Adressatenkreise zu priorisieren? Diese Nachhaltigkeitsfragen bleiben im Kontext der BO Nahost noch unbeantwortet.

Beitrag der BO Nahost zur Stärkung der Resilienz und des Ownership der beteiligten Partner

Mit Blick auf die Frage, ob die beteiligten Partner durch das Maßnahmenbündel der BO Nahost befähigt werden und willens sind, positive Wirkungen auch nach Beendigung der Maßnahmen zu schaffen, kommt die Evaluierung zu folgenden Schlüssen:

- Im Bildungsbereich trägt Deutschland mit der Finanzierung der Gehälter für zusätzliche Lehrkräfte aus den Mitteln der BO Nahost effektiv zur Entlastung der Bildungssysteme in Jordanien und in der Türkei bei. Die Gehälter und flankierenden Maßnahmen der Projekte unterstützen dabei, dass die Bildungssysteme infrastrukturell und personell in der Lage sind, syrische Flüchtlingskinder temporär zu integrieren. Angesichts der finanziellen Engpässe im öffentlichen Sektor beider Länder ist jedoch davon auszugehen, dass dies bei gleichbleibender zusätzlicher Belastung durch Flüchtlingskinder abhängig von internationaler Finanzierung bleiben wird.
- Mit Blick auf die Frage nach dem generellen Ownership für den Erhalt der Wirkungen über das Ende der externen Förderungen hinaus muss zwischen den nationalen Regierungen der Aufnahmeländer und den verschiedenen Regierungsebenen im politischen System der Aufnahmeländer unterschieden werden.

Grundsätzlich bestand in der Türkei im Evaluierungszeitraum eine größere Bereitschaft zu einer langfristigen Integration von syrischen Flüchtlingen – und in der Folge liegen auch günstige Rahmenbedingungen für eine dauerhafte Verankerung der Maßnahmen der BO Nahost vor. Ob diese jedoch in Anbetracht der politischen Instrumentalisierung von Flüchtlingen spätestens seit den Kommunalwahlen im Frühjahr 2019 bestehen bleiben, ist derzeit nicht absehbar. Gerade die politischen Verlautbarungen der AKP-Spitze seit Mitte 2019 und die regelmäßige Androhung der Aufkündigung des EU-Türkei-Abkommens zur Integration der Flüchtlinge lassen hier Zweifel aufkommen. Vor dem Hintergrund der anhaltenden politischen Spannungen zwischen Deutschland und der Türkei ist für den Brückenschlag wichtig, dass das längerfristige Ende der Brücke nicht auf eine EZ-Finanzierung verweist, sondern auf den Nationalstaat. Da dieser jedoch unter den Bedingungen autokratischer Regierungsführung für die deutsche Seite nur punktuell und regional als Partner fungiert und die Türkei absehbar nicht wieder zum EZ-Partnerland werden wird, ist der Brückenschlag grundsätzlich schwierig.

Insbesondere die von Zuwanderung stark betroffenen Regionen in der Türkei wie Gaziantep oder einzelne Stadtbezirke in Istanbul und Ankara entwickelten dagegen ein anhaltend hohes Ownership für die Unterstützungsmaßnahmen. Sie benötigen mehr konkrete Hilfe zur Abfederung der Auswirkungen der Syrien-Krise und schätzen diese Unterstützung mehr wert als dies in den öffentlichkeitswirksamen Verlautbarungen der AKP-Regierung gerade in jüngster Zeit immer wieder den Anschein hat.

In Jordanien hebt dagegen die Regierung die seit Jahrzehnten bestehende starke Belastung durch palästinensische Flüchtlinge hervor und betont daher die zeitliche Begrenzung der Aufnahme von Flüchtlingen. Da gerade die infrastrukturellen Maßnahmen in Jordanien jedoch geeignet sind, langfristig sowohl Flüchtlingen als auch in besonderem Maße der einheimischen Bevölkerung zugute zu kommen, bestehen auch hier Chancen für den Erhalt zumindest der infrastrukturellen Wirkungen.

Allerdings zeigt das Beispiel des CfW-Projekts „Waste to Positive Energy“ in Jordanien, dass sich das grundsätzlich vorhandene Ownership in der Kommunalverwaltung noch nicht auf den eigenen Betrieb der Wertstoffhöfe erstreckt. Sie wurden bis 2019 nur eingeschränkt funktionsfähig betrieben und werden noch vorrangig als GIZ-Projekte wahrgenommen, bei denen die kommunalen Partner eine Fortsetzung der logistischen Unterstützung und der Außenfinanzierung erwarten.

Einfluss fragiler Rahmenbedingungen auf die Dauerhaftigkeit der Wirkungen der BO Nahost

Die BO Nahost operiert in einem politisch und sozio-ökonomisch fragilen Kontext. Er erschwert es, dauerhafte Wirkungen – vor allem mit Blick auf die Schaffung langfristiger Perspektiven für die syrischen Flüchtlinge in den Anrainerstaaten Syriens – zu generieren. Der Konflikt in Syrien verursacht nach wie vor große Flüchtlingsströme und die Gesamtzahl der Flüchtlinge in den Anrainerstaaten hat aggregiert kaum abgenommen. Zusätzlich ist bis auf weiteres keine Rückkehrperspektive für die allermeisten Flüchtlinge nach Syrien absehbar. Zugleich stellt sich die wirtschaftliche Lage in den Nachbarstaaten Syriens deutlich schlechter dar als zu Beginn der BO-Nahost-Maßnahmen – gepaart mit einer abnehmenden Zahlungsbereitschaft der meisten Geberländer.

Dieser schwierige politische und sozio-ökonomische Kontext wirkt sich negativ auf das Potenzial der BO-Nahost-finanzierten Maßnahmen aus, dauerhaftere Wirkungen zu schaffen:

- Aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation in der Türkei und in Jordanien haben die CfW-Maßnahmen trotz der Vermittlung erwerbsrelevanter Fertigkeiten nicht zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote unter den Teilnehmenden nach dem Ausscheiden aus den Maßnahmen geführt. Die Projekte zeitigen im Beschäftigungsbereich somit keine nachhaltigen Wirkungen.
- Für die syrischen Schüler*innen wird zwar über deren Ausbildung und Abschlüsse eine wichtige Grundvoraussetzung für das spätere Berufsleben geschaffen, jedoch sind der Arbeitsmarkt und weiterführende Schulen und Hochschulen in Jordanien und in der Türkei kaum in der Lage, die syrischen Schulabsolvent*innen zu absorbieren. In beiden Ländern gibt es für sie faktisch kaum Zugang zum formalen Arbeitsmarkt. Zwar werden außerhalb der Schulen auch Komponenten der Berufsausbildung angeboten, aber für die syrischen Schulabsolvent*innen gibt es bisher fast nur Beschäftigungsmöglichkeiten in Billiglohnssektoren oder als Selbstständige.
- Auch mit Blick auf die projektfinanzierten Lehrkräfte ist das Brückenschlagpotenzial in Form einer nachhaltigen – insbesondere beruflichen – Perspektivbildung begrenzt: Die türkische Regierung hat entschieden, dass die projektfinanzierten syrischen Lehrkräfte nicht als reguläre Lehrer*innen an den türkischen öffentlichen Schulen unterrichten dürfen. Daher ist zu erwarten, dass hierfür ein Teil der derzeit fast 500.000 arbeitslosen türkischen Lehrkräfte eingestellt werden. Ob die Türkei die syrischen Lehrkräfte mit neuen Aufgaben an den öffentlichen Schulen nach Projektende aus Eigenmitteln weiterfinanzieren wird, ist fraglich. Selbst in Jordanien kann das Lehrgehälterprojekt nur sehr eingeschränkt zur Schaffung beruflicher Perspektiven für die jordanischen Lehrkräfte beitragen, weil deren Lehrtätigkeit nicht für eine künftige Arbeit im öffentlichen Sektor angerechnet wird.

Diese Befunde zeigen, dass das Potenzial zur Schaffung dauerhafter Wirkungen stark von der Bildungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik der Aufnahmeländer abhängig ist. Sofern die BO Nahost künftig noch stärker auf die Schaffung nachhaltiger Wirkungen ausgerichtet werden soll, erfordert dies einen vertieften Politikdialog mit den politischen Partnern, um Ownership und damit auch potenzielle strukturelle Wirkungen zu stärken (siehe Abschnitt 9.4, Empfehlungen).

8. EFFIZIENZ DER BO NAHOST

Eine umfassende Bewertung der Effizienz der BO Nahost wird im Rahmen dieser Evaluierung nicht vorgenommen. Die Effizienzbetrachtung einer entwicklungspolitischen Initiative wie der BO Nahost mitsamt ihrem Maßnahmenbündel stellt eine besondere methodische Herausforderung dar. Eine Option wäre es, die einzelnen Maßnahmen auf ihre Effizienz hin zu untersuchen. Hier ließe jedoch die Heterogenität der eingesetzten Instrumente und Kontexte eine genaue Effizienzmessung nicht zu. Um beispielsweise die Allokationseffizienz einzelner Maßnahmen der BO Nahost mittels dafür geeigneter Verfahren (z.B. Kosten-Effektivitätsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse und Kosten-Nutzwertanalyse) erfassen zu können, bedarf es des Vergleichs von Interventionen, das heißt geeigneter Vergleichsprojekte, die sich zwar bezüglich ihres Ressourceneinsatzes und ihrer Wirkungsreichweite unterscheiden können, aber gleiche Ziele haben und unter gleichen Kontextbedingungen durchgeführt werden (BMZ und Palenberg, 2011; DeGEval, 2015). Eine solche Grundlage gab es bezogen auf die BO Nahost nicht.²²⁹ Zudem wäre dies noch keine hinreichende Grundlage für eine Gesamtbewertung der Effizienz der BO Nahost. Insofern kann das Effizienzkriterium allenfalls im übertragenen Sinne angewendet und eine Bewertung anhand dreier Befunde vorgenommen werden, die sich positiv auf die Effizienz auswirken und eine jedenfalls zufriedenstellende Effizienz nahelegen:

1. Eine verbesserte Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der BO Nahost vermochte es, eine Vielzahl von Maßnahmen sinnvoll zu bündeln, ohne länderspezifische Eigenheiten außer Acht zu lassen. Gerade in Jordanien wurde in diesem Kontext auf eine passgerechte Abstimmung mit bestehender EZ geachtet (siehe Abschnitt 4.1).
2. Die Ermöglichung eines beschleunigten Verfahrens zur schnelleren Finanzierung von Maßnahmen vor Ort erleichterte die Umsetzung des Maßnahmenbündels der BO Nahost. So konnte neben der zentralen Koordinierung auch eine zeitnahe Implementierung der Maßnahmen gewährleistet werden, wenn der Kontext vor Ort dies ermöglichte – ein krisentauglicher Vorteil im Vergleich zu den üblichen, langwierigeren bilateralen Prozessen.
3. Insbesondere die breitenwirksamen Maßnahmen mit relativ geringen administrativen Kosten lassen eine hohe Effizienz vermuten, jedoch nicht exakt bemessen. So wurden insgesamt im Evaluierungszeitraum circa 300.000 CfW-Beschäftigungen und etwa 19.000 Lehrer*innenstellen weitgehend mit relativ geringen administrativen Kosten geschaffen.

Auf einer übergeordneten Steuerungsebene kommt die Evaluierung somit zu einer positiven Effizienzbewertung der BO Nahost als entwicklungspolitischer Initiative. Eine weitergehende Effizienzbetrachtung, insbesondere der im Rahmen der BO Nahost durchgeführten Maßnahmen, wurde aus den genannten Gründen nicht vorgenommen (siehe hierzu auch Kasten 7).

²²⁹ Eine alternative Vorgehensweise zur genauen Bemessung der Effizienz läge darin, vereinfacht die Gesamtausgaben der BO Nahost durch die Summe der in den geschaffenen Beschäftigungen ausbezahlten Löhne teilen und damit den Faktor errechnen, wie viel finanzieller Mehraufwand über die reinen Lohnkosten hinaus für eine Beschäftigung erforderlich ist. Dabei käme man grob auf das sechsfache der Kosten der einzelnen Beschäftigung, jedoch wäre dies irreführend, weil bei dieser Berechnung zusätzliche Wirkungen (*Awareness Raising*, infrastrukturelle Wirkungen, Ausbildungskomponenten etc.) sowie die große Heterogenität der CfW-Beschäftigungen unberücksichtigt blieben.

Kasten 7 Methodische Herausforderungen für die Effizienzbewertung der BO Nahost

Heterogenität innerhalb der BO Nahost: Die unterschiedlichen Ausprägungen von CfW mit Blick auf Arbeitsdauer und -art erschweren es, zusammen mit sehr verschiedenen Kontextbedingungen, einen Gesamtbefund zur Effizienz der BO Nahost abzugeben. Diese Schwierigkeit wird etwa bei einem Kosten-Nutzen-Vergleich einer über Jahre eingesetzten Lehrkraft zur Beschulung syrischer Kinder mit einem Cash Worker, der für einige Wochen Müll sammelt, deutlich. Hier stellt sich etwa die Frage, wie viel höher der Wirkungsgrad der auf Dauer deutlich teureren Lehrkraft sein müsste, um ihre zusätzlichen Kosten zu rechtfertigen. Angesichts fehlender sektorübergreifender Benchmarks wurde im Rahmen der Evaluierung davon abgesehen, hier eine genauere Kosten-Nutzen-Berechnung anzustellen.

Selbst innerhalb vergleichbarer Parameter – beispielsweise innerhalb arbeitsintensiver CfW-Anstellungen – fällt es schwer, die Kosten einer Arbeitskraft isoliert zu berechnen, weil neben den Beschäftigungen sehr unterschiedliche Zusatzleistungen im Rahmen der Projekte implementiert werden. Beispiele sind der Aufbau von lokaler Infrastruktur, *Awareness-Raising* für einen sorgsameren Umgang mit Müll und *Town-Hall-Meetings*. Damit gibt es auch heterogene Zieldimensionen, die über die bloße Schaffung von Beschäftigungen hinausgehen. Und auch wenn man Beschäftigungen mit vergleichbareren Zusatzleistungen (CfW+, vgl. Kasten 1) prüfen möchte, so zeigt sich, dass die Art der infrastrukturellen Unterstützung so verschieden ist (etwa Bau einfacher Straßen vis-a-vis Wertstoffsammlung und -aufbereitung), dass eine Bemessung der Effizienz kaum möglich ist. Erschwerend hinzu kommen verschiedene Länderkontexte sowie eine große Heterogenität an Durchführungspartnern vor Ort. Gerade mit Blick auf die Wirkungen und den Wirkungsgrad verschiedener Durchführungspartner konnten im Rahmen der Panelbefragung überdies keine signifikanten Unterschiede nachgewiesen werden.

Herausforderungen eines Vergleichs mit anderen Instrumenten: Ein möglicher weiterer Referenzpunkt zur Bewertung der Effizienz der BO Nahost ist der Vergleich eng umgrenzter, eingesetzter Instrumente (etwa CfW weitgehend ohne Zusatzleistungen) mit vergleichbaren anderen Instrumenten und ähnlichem Wirkungspotenzial, die alternativ zur Verfügung stehen. Ein Vergleich, der in der wissenschaftlichen Debatte vorgenommen wird, ist jener von konditionalen *Cash Transfers* (von denen CfW einen besonderen Typus darstellt) mit nicht-konditionalen *Cash Grants*. Jedoch erfassen die wenigen wirkungsorientierten Evaluierungen und Studien hierzu lediglich die Wirkungen der beiden Instrumente getrennt und in sehr unterschiedlichen Einsatzkontexten – was der Vergleichbarkeit der Befunde entgegensteht (Beierl und Grimm, 2018; Shannon Doocy und Hannah Tappis, 2016). Da die BO Nahost oder vergleichbare fluchtbezogene Projekte, die etwa unter dem KWI-Titel implementiert wurden, nur CfW und keine nicht-konditionalen *Cash Grants* einsetzen, stellte sich für die vorliegende Evaluierung ebenfalls das Problem der fehlenden Vergleichsbasis.²³⁰ Insgesamt legt die Evaluierung zwar offen, dass mit der Arbeitskomponente eine Reihe von Wirkungen entstehen, die mit reinen Geldzuschüssen kaum erreichbar wären – etwa Selbstvertrauen, Zugehörigkeit zur lokalen Gemeinschaft, Abbau sozialer Spannungen und die Herstellung von Gemeinschaftsgütern (siehe Kapitel 6). Um die (Allokations-)Effizienz von CfW auf Basis eines Vergleichsmaßstabes zu bemessen, müsste jedoch ermittelt werden, ob sich der ohne Zweifel höhere Kostenaufwand im Verhältnis zur Auszahlung nicht-konditionaler *Cash Grants* rechtfertigen lässt. Und dafür wiederum benötigte man eine Bestandsaufnahme der Wirkungen letzterer unter denselben Kontextbedingungen. Dies kann die Evaluierung aus den genannten Gründen nicht leisten.

²³⁰ Einer der Gründe für den Fokus der BO Nahost auf CfW liegt in den hohen häushälterischen Hürden für nicht-konditionale Geldzahlungen im Rahmen der deutschen staatlichen EZ.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Abschnitte fassen die Ergebnisse der Evaluierung zusammen und präsentieren die maßnahmenspezifischen Schlussfolgerungen des Evaluierungsteams zu arbeitsintensivem CfW (Abschnitt 9.1) und Lehrgehältern (Abschnitt 9.2). Anschließend werden die übergeordneten Schlussfolgerungen zur BO Nahost (Abschnitt 9.3) dargestellt, aus denen Empfehlungen bezüglich der strategischen Steuerung und operativen Umsetzung der BO Nahost abgeleitet werden (Abschnitt 9.4).

9.1 Maßnahmenpezifische Schlussfolgerungen: arbeitsintensives *Cash for Work*

Die BO Nahost trägt mit ihren arbeitsintensiven CfW-Projekten erfolgreich zur temporären Linderung der prekären Lage von Flüchtlingen und vulnerablen Einheimischen bei. Ihre ökonomischen Wirkungen bleiben dabei aber im Wesentlichen auf die Dauer der Interventionen begrenzt. Länger anhaltende Wirkungen zeigen sich im Aufbau von öffentlicher Infrastruktur, die langfristig vor allem den Aufnahmeländern zugutekommt. Darüber hinaus trägt CfW zur mentalen Resilienz vor allem von teilnehmenden Flüchtlingen bei, deren Lebenszufriedenheit und Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft vor Ort erhalten bleibt. Die Verbindung der beiden Komponenten Arbeit/Lohn für vulnerable Menschen einerseits und Infrastruktur für aufnehmende Gemeinden andererseits erweist sich dabei als effektiv für den Abbau sozialer Spannungen in Krisenzeiten.

Die arbeitsintensiven CfW-Projekte der BO Nahost adressieren durch die Verbindung von Geldtransfers mit der Erbringung von Arbeitsleistungen den primären Bedarf von Flüchtlingen und vulnerablen Menschen der aufnehmenden Gemeinden: Arbeit vor allem zur Generierung eines Einkommens. Allerdings handelt es sich dabei um einen anhaltenden Bedarf, der von der BO Nahost nur temporär gedeckt wird. Andere Bedarfe wie die Bildungs- und Gesundheitsversorgung werden teilweise von weiteren Projekten der BO Nahost und teilweise von anderen internationalen Unterstützungsleistungen etwa im Rahmen der 3RPs bedient. Aufgrund ihrer Ausrichtung an zentralen Bedarfen der Zielgruppen sowie der engen Abstimmung mit den Partnerregierungen ist die BO Nahost mit ihren CfW-Maßnahmen hochrelevant.

Die durch den CfW-Lohn zu verzeichnende Erhöhung der Haushaltseinkommen der Teilnehmenden erstreckt sich lediglich auf die Zeit der Teilnahme. Nach Ausscheiden aus der Maßnahme lässt sich nur für eingangs im Vergleich besonders einkommensschwache Haushalte – also für den bedürftigsten Teil der Zielgruppe – ein anhaltend positiver Effekt feststellen. Der CfW-Lohn wird zur Deckung von Grundbedürfnissen verwendet. Darüberhinausgehende Ausgaben oder gar produktive Investitionen können nicht nachgewiesen werden. Damit bestätigt sich auf materieller Ebene die Grundannahme, dass es sich bei CfW um eine kurzfristige Überbrückungsmaßnahme handelt, die temporär effektiv ist, aber kaum weitergehende materielle Effekte hervorruft.

Weibliche Teilnehmende profitieren während der Teilnahme proportional stärker von einem Einkommensanstieg als Männer. Dies lässt sich vermutlich damit erklären, dass sie außerhalb von CfW in der Regel einen geringeren Verdienst und/oder weniger Beschäftigungsmöglichkeiten haben und sich so der CfW-Lohn für Frauen stärker einkommenssteigernd auswirkt. Inwiefern CfW darüberhinausgehend ermächtigend auf Frauen wirkt, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht abschließend beantwortet werden. Einerseits unterscheiden sich die übrigen untersuchten Wirkungsbereiche zwischen Frauen und Männern nicht signifikant. Andererseits zeigen andere Untersuchungen, dass kontextabhängig positive Wirkungen auf einer Ebene (hier materiell) auch negative Konsequenzen auf anderen Ebenen (etwa sozial oder politisch) nach sich ziehen können. Inwiefern solche negativen Veränderungen durch CfW in Bezug auf weitere Haushaltsmitglieder und darüber hinaus entstehen, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht geklärt werden. Aufgrund der Kürze der Intervention ist allerdings davon auszugehen, dass sich CfW in diesem Sinne nicht nachhaltig negativ auswirkt und somit das Do-no-Harm-Prinzip nicht verletzt wird.

Die CfW-Projekte steigern die Lebenszufriedenheit und langfristig auch das Selbstwertgefühl von Flüchtlingen in beiden Ländern. Bei teilnehmenden Einheimischen lässt sich dieser anhaltende Effekt nicht feststellen. Dies kann vor allem damit erklärt werden, dass das Ausmaß der Krise, die die gesamte syrische Gesellschaft erfasst hat, zu einer niedrigeren sozio-ökonomischen Erwartungshaltung bei syrischen Flüchtlingen geführt hat. Während sich vulnerable Jordanier*innen oder Türk*innen eher gesellschaftlich marginalisiert fühlen, ist bei syrischen Flüchtlingen die Erfahrung einer gesamtgesellschaftlichen existenziellen Krise vorherrschender Referenzpunkt. Auf psychosozialer Ebene lassen sich mithin anhaltende positive Effekte für Syrer*innen

feststellen, die vermutlich darauf zurückzuführen sind, dass sie dankbar sind für die Möglichkeit zur Teilhabe an den für sie bereitgestellten Programmen. Bei Einheimischen leistet die Teilnahme an CfW dagegen nur teilweise einen Beitrag zur Verbesserung der psychosozialen Lage.

Die CfW-Projekte bieten vergleichsweise gute Arbeitsbedingungen und in der Regel einen höheren Lohn als alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Nach anfänglichen Schwierigkeiten, die auch auf kurzfristige Projektanlaufzeiten zurückzuführen sind, tragen eine erhöhte Arbeitssicherheit, Sozial- und Krankenversicherungen sowie eine vollständige und rechtzeitige Bezahlung der Löhne zur Verbesserung der sozialen Lage der Teilnehmenden bei. Problematischer zu beurteilen sind die im Evaluierungszeitraum nur eingeschränkt funktionierenden Beschwerdemechanismen ebenso wie die bei den Teilnehmenden nicht ausreichend vorhandenen Kenntnisse ihrer Rechte.

Ein effektiver Beitrag zur Verbesserung der sozialen Lage lässt sich auch an der Zugehörigkeit zur lokalen Gemeinschaft ablesen. In Jordanien ist ein insgesamt hohes Zugehörigkeitsgefühl zu verzeichnen. In der Türkei liegen die diesbezüglichen Werte dagegen niedriger und haben über die Zeit abgenommen. Dieser negative Trend fällt bei den syrischen Teilnehmenden jedoch signifikant geringer aus als bei den Einheimischen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Spannungen in der Türkei in diesem Zeitraum deutet sich hier eine mentale Resilienz gegenüber den Auswirkungen von Krisen auf die soziale Lage an. Ein solcher Effekt konnte dagegen weder für die türkischen Teilnehmenden noch gruppenübergreifend in Jordanien festgestellt werden. Sowohl die Teilnehmenden selbst als auch die aufnehmenden Gemeinden schätzen außerdem die im Rahmen von CfW geleistete Arbeit als nützlich für die Gemeinden ein. Dies bezieht sich neben den infrastrukturellen Wirkungen auch auf den gemeinwohlorientierten Einsatz und die paritätische Verteilung der Maßnahmen auf Flüchtlinge und Einheimische. Insgesamt können die CfW-Projekte hinsichtlich der Verbesserung der sozialen Lage deshalb als effektiv eingestuft werden.

Die Art und das Ausmaß anwendbarer und einkommensrelevanter Fertigkeiten, die die Teilnehmenden durch CfW erlernen oder verbessern, variieren und sind von der Projektstätigkeit und der Gruppenzugehörigkeit (Flüchtlinge oder Einheimische) abhängig. Die Gesamtergebnisse legen jedoch nahe, dass die Teilnahme für die Mehrheit zu einem Erwerb solcher Fertigkeiten führt und die CfW-Projekte in diesem Wirkungsbereich daher effektiv sind.

Faktisch erhöhen diese Fertigkeiten jedoch nicht die Beschäftigungsquote der Teilnehmenden nach dem Ausscheiden aus den CfW-Maßnahmen. Kurz nach dem Ausscheiden aus CfW zeigen sich in der Türkei sogar negative Effekte,²³¹ die langfristig jedoch nachlassen. Die Projekte zeitigen im Beschäftigungsbereich somit erwartungsgemäß keine nachhaltigen Wirkungen. Dies liegt auch daran, dass der Aufbau beruflich relevanter Netzwerke über CfW nur in geringem Ausmaß gelingt. Insgesamt weisen sowohl fehlende Anschlussbeschäftigungen als auch wenig neue beruflich relevante Kontakte darauf hin, dass sich die ökonomische Situation von Teilnehmenden durch CfW mittel- und langfristig nicht verbessert.

Trotzdem ist die große Mehrzahl der Teilnehmenden vom Sinn ihrer Beschäftigung überzeugt. Hier scheint sich die Wahrnehmung der Teilnehmenden mit den zentralen Anliegen von CfW zu decken, die auf temporäre Beschäftigung und damit auf Geldtransfers in Form von Lohn – und nicht auf darüberhinausgehende Wirkungen – abzielen.

Die BO Nahost leistet mit den arbeitsintensiven Maßnahmen einen effektiven Beitrag zur Linderung sozialer Spannungen. Während sich dies in Jordanien vor dem Hintergrund relativ hoher sozialer Kohäsionswerte zwischen Syrer*innen und Jordanier*innen stabilisierend auswirkt, zeigt sich insbesondere in der Türkei ein effektiver Beitrag zum Abbau bestehender Spannungen. So nimmt das Vertrauen teilnehmender Türk*innen und Syrer*innen im Untersuchungszeitraum signifikant weniger ab als bei der untersuchten Kontrollgruppe. Die teilnehmenden Syrer*innen erhalten sich ein höheres Zugehörigkeitsgefühl zur lokalen Nachbarschaft als die Kontrollgruppe.

²³¹ Ein strategisches Antwortverhalten von Teilnehmenden, die hoffen, durch ihre Antwort ihre Chancen auf eine Neuanstellung als *Cash Worker* zu verbessern, kann an dieser Stelle nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Zudem stellen die infrastrukturellen Maßnahmen eine sichtbare Materialisierung gemeinsamer Krisenbewältigung dar, indem sie allen vor Ort lebenden Menschen zugutekommen und die Arbeit gleichmäßig auf Flüchtlinge und Einheimische verteilt wird. Des Weiteren werden die infrastrukturellen Wirkungen wie Abfallentsorgung und der Bau von Straßen und Parks von Kommunalvertreter*innen wertschätzend mit den Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge verbunden. Die BO Nahost trägt auch damit zur Steigerung des sozialen Zusammenhalts zwischen den aufnehmenden Gemeinden und den Flüchtlingen bei.

9.2 Maßnahmenspezifische Schlussfolgerungen: Gehälterzahlungen im Bildungsbereich

Die Befunde zu den Wirkungen der beiden BO-Nahost-finanzierten Lehrgehälterprojekte (FZ-Module) in der Türkei und in Jordanien vermitteln ein geschlossenes Gesamtbild: Einerseits tragen beide Projekte zu einer besseren Versorgung der syrischen Kinder mit Bildungsdienstleistungen bei und folglich kann auch ein Beitrag zur Erhöhung des Bildungsstands der Flüchtlingskinder angenommen werden. Andererseits verharren die Lehrkräfte trotz ihrer Beschäftigungsverhältnisse in einer teilweise prekären Lage. Damit entfalten die Projekte eine potenziell größere Wirkung auf Ebene ihrer mittelbaren Zielgruppe (syrische Flüchtlingskinder im Schulalter) als auf Ebene ihrer direkten Zielgruppe (syrisches und jordanisches Lehrpersonal). Zugleich deuten die Befunde darauf hin, dass die erzielten Wirkungen auf Ebene beider Zielgruppen vor großen Herausforderungen mit Blick auf ihre Dauerhaftigkeit stehen. Die Projekte können kaum eine Brücke zur dauerhaften Verbesserung der (Lebens-)Perspektiven der syrischen und jordanischen Lehrkräfte schlagen, da diese keine Aussicht auf eine Anschlussstätigkeit nach Projektbeendigung haben, zum Beispiel in Form einer Weiterbeschäftigung an den Schulen oder einer Anstellung im öffentlichen Sektor. Für die syrischen Schüler*innen wird zwar über deren Ausbildung und Abschlüsse eine wichtige Grundvoraussetzung für das spätere Berufsleben geschaffen, jedoch ist der Arbeitsmarkt in Jordanien und in der Türkei kaum in der Lage, die syrischen Schulabsolvent*innen zu absorbieren. Ursächlich für die sich abzeichnende begrenzte Nachhaltigkeit sind also die fehlende Ausrichtung der Projekte auf die Generierung struktureller Wirkungen auf Zielgruppenebene (Lehrkräfte) und die anhaltend schwierigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sowohl für die Schüler*innen als auch für die Lehrkräfte in beiden Ländern.

Effektiv sind die beiden Gehälterprojekte der BO Nahost vor allem mit Blick auf die Versorgung syrischer Flüchtlingskinder mit Bildungsdienstleistungen (siehe Tabelle 4 in Abschnitt 9.3): Sowohl in der Türkei als auch in Jordanien tragen die Projekte zur Entlastung der nationalen Bildungssysteme bei, sodass diese in der Lage sind, syrische Flüchtlingskinder temporär zu integrieren.²³² In beiden Lehrgehälterprojekten werden zudem die anvisierten Beschulungsraten erreicht und damit die Gesamtbeschulungsrate in der Türkei erhöht und in Jordanien stabilisiert. In diesem Wirkungsfeld – der Sicherung des Zugangs syrischer Kinder zur Schulbildung – ist die BO Nahost sehr effektiv. Ferner tragen beide Projekte zur Verbesserung einer qualitativ guten Bildungsversorgung der syrischen Kinder bei. An den besuchten Schulen zeigt sich dies an einem guten Lehrer*innen-Schüler*innen-Versorgungsverhältnis, einem insgesamt (dem im jeweiligen Länderkontext üblichen Niveau entsprechend) qualifizierten und kompetenten Lehrpersonal sowie an einer hohen personellen Kontinuität bei den Lehrkräften. Zugleich identifizierte die Evaluierung eine Reihe von Faktoren, die einem noch effektiveren Beitrag zur Sicherstellung einer qualitativ guten Bildungsversorgung entgegenstehen:

- Konterkariert wird die Lehrqualität der projektfinanzierten Lehrkräfte durch deren Dauerbelastung infolge von Zweit- und Drittjobs, die sie ausüben, weil die projektfinanzierten Gehälter aus ihrer Sicht nicht ausreichen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Zusätzliche Jobs werden vor allem von den männlichen Lehrkräften ausgeübt.

²³² Wie dargelegt, tragen auch die flankierenden Programme hierzu bei: So werden im Rahmen der EU FRIT Fazilität rund 400 Millionen Euro für Schulinfrastruktur über die KfW Entwicklungsbank implementiert. Die Finanzierung von türkischen Lehrkräften erfolgt über das umfassende PIKTES- Programm.

- Handlungsbedarf besteht zudem bei Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Bildungsversorgung, die außerhalb der Reichweite der beiden Projekte, aber innerhalb des Maßnahmenspektrums der übergeordneten Programme (UNICEF-Programm in der Türkei und AAI sowie EZ-Länderprogramm in Jordanien) liegen: Hierzu gehören die weitere Verbesserung der Schulinfrastruktur sowie die bessere Versorgung der syrischen Kinder mit Unterrichtsmaterialien und psychosozialen Betreuungsangeboten. Zudem existiert eine Reihe von Lernbarrieren im familiären, sozialen und schulischen Umfeld der Kinder, welche die Bildungsversorgung deutlich erschweren. Dazu gehören Kinderarbeit, fehlende Unterstützung der Kinder beim Lernen zuhause, Ernährungs- und Hygieneprobleme, kulturell bedingte frühe Verheiratung syrischer Mädchen sowie Gewalt in Gemeinden und Schulen. Die Erhöhung des Bildungsstands syrischer Kinder hängt somit von einer Verbesserung des schulischen und außerschulischen Lernumfelds sowie von nationalen Programmen der jeweiligen Regierungen ab.
- Für die Verbesserung des außerschulischen Lernumfelds der Kinder ist auch eine stärkere Verzahnung (Kohärenz, Koordination und Komplementarität) mit programmflankierenden Maßnahmen anderer Geber nötig, um unter anderem Kinderarbeit, Nahrungsprobleme und soziale Spannungen in den Gemeinden effektiver zu adressieren (vgl. Kocks et al., 2018, 2019). Dies ist eine Voraussetzung für eine bestmögliche Inwertsetzung der beiden Lehrgehälterprojekte. Anders als bei den arbeitsintensiven *Cash-for-Work*-Maßnahmen der BO Nahost wird in den Lehrgehälterprojekte zudem nicht die 50-50-Regel einer paritätischen Adressierung syrischer Flüchtlinge und vulnerabler Einheimischer angewendet. So werden beispielsweise keine Maßnahmen zur Linderung sozialer Spannungen in solchen Gemeinden durchgeführt, an deren Brennpunktschulen syrische Kinder unterrichtet werden. Das weitgehende Ausklammern türkischer und jordanischer Gemeindemitglieder im Einzugsbereich der unterstützten Schulen durch das Programm birgt aber die Gefahr von Neid und Missgunst und damit der Zunahme sozialer Spannungen, die dem Lernen der Kinder abträglich sind.
- Im Rahmen des bilateralen EZ-Länderprogramms mit Jordanien sind bereits eine Reihe von Maßnahmen im Bildungssektor auf den Weg gebracht worden, um die Qualität der Bildungsversorgung jordanischer und syrischer Kinder zu verbessern und das Bildungssystem zu entlasten. Hierzu gehören Projekte der KfW Entwicklungsbank zum Schulbau, zur Schulerweiterung und zur Schulstandhaltung, um dem Problem der fehlenden oder überlasteten Schulinfrastruktur zu begegnen. Zudem verbessern die WASH-Maßnahmen der GIZ das Lernumfeld an öffentlichen Schulen, unter anderem mit Blick auf die Verbesserung der sanitären Einrichtungen an überbelegten Schulen. Im Rahmen der AAI tragen zudem andere Geberländer zur Deckung der Kosten für Schulmaterialien, Lehrertrainings und Schulbetrieb bei. Der Wegfall einzelner Lehrer*innentrainingsmodule sowie fehlende Unterrichtsmaterialien im Nachmittagsunterricht für syrische Kinder an jordanischen DSS deuten jedoch auf fehlende Gebermittel hin.
- In der Türkei ist die Qualität der Bildungsversorgung ebenfalls durch fehlende oder überlastete Schulinfrastruktur beschränkt. In größerem Ausmaß als in Jordanien ist das Wirkungspotenzial des Lehrgehälterprojekts mit Blick auf die Verbesserung der Bildungsversorgung zudem durch die sozialen und politischen Rahmenbedingungen im Land begrenzt. Dies betrifft vor allem die schwierigere soziale Integration von Syrer*innen: Viele türkische und syrische Gemeindemitglieder leben getrennt voneinander in Parallelgesellschaften. Entsprechend ist das Umfeld vieler syrischer Kinder geprägt durch Isolation sowie durch Ablehnungs- und Gewalterfahrungen im Gemeinde- und Schulumfeld und ist somit nicht lernfördernd.
- Die einseitige Ausrichtung des TEC-Curriculums zugunsten des Türkischunterrichts macht den Einfluss politischer Kontextfaktoren auf das Projekt sichtbar und wirft die Frage nach der Bedarfsorientierung des Curriculums vor dem Hintergrund des gegenwärtig nach wie vor offenen Verbleibs der syrischen Flüchtlinge in der Türkei auf. Die starke Reduktion des Arabischunterrichts wird zudem von vielen syrischen Lehrkräften und Eltern als Aufgabe der eigenen Kultur und Identität wahrgenommen.

Mit Blick auf die direkte Zielgruppe der beiden Lehrgehälterprojekte zeigt die Evaluierung, dass der Beitrag der BO Nahost zur Linderung der prekären Lage der Lehrkräfte nur teilweise effektiv ist (vgl. Tabelle 4 in Abschnitt 9.3). Die projektfinanzierten syrischen und jordanischen Lehrkräfte verharren trotz ihrer Beschäftigung sowohl in monetärer als auch in psychosozialer und sozialer Hinsicht weiterhin in einer relativ prekären Lage:

- Das Gehalt der projektfinanzierten Lehrkräfte lag in der Türkei zum Zeitpunkt der Erhebungen unter dem nationalen Mindestlohn, in Jordanien knapp darüber. In beiden Ländern sind die Gründe für die niedrigen Gehälter der Lehrkräfte vor allem dem sozialen und politischen Kontext geschuldet, zum Teil aber auch programmimmanent: Eine substanzielle Anhebung der Gehälter wird von beiden Bildungsministerien abgelehnt. Die Gründe hierfür sind die Sorge um Missgunst seitens der regulären Lehrkräfte sowie das Bestreben, keine Erwartungen bei den projektfinanzierten Lehrkräften zu wecken, die nach Projektschluss nicht bedient werden können. Zum anderen konfligiert eine substanzielle Erhöhung der Gehälter aus Programmsicht mit dem Ziel der BO Nahost, mithilfe der verfügbaren Mittel möglichst viele vulnerable Personen zu beschäftigen.
- Auch in psychosozialer Hinsicht verharren die projektfinanzierten Lehrkräfte in einer prekären Lage. Dies liegt vor allem an ihren niedrigen Löhnen, ihrer hohen Dauerbelastung infolge von Zusatzjobs und an den von ihnen als prekär perzipierten Arbeits- und Vertragsbedingungen. In sozialer Hinsicht sind vor allem die projektfinanzierten syrischen Lehrkräfte in der Türkei aufgrund fehlender Integration in einer prekären sozialen Lage. Sie geben an, dass sie sich kaum mit den türkischen Kolleg*innen austauschen, mit Ressentiments von türkischer Seite und Sprachbarrieren im Kollegium konfrontiert und nicht in die türkischen Gemeinden integriert seien. Mit Blick auf die soziale Teilhabe im Programm zeigt sich in beiden Ländern, dass es den projektfinanzierten Lehrkräften an angemessenen Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten bei UNICEF und/oder bei der KfW Entwicklungsbank fehlt respektive bestehende Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten aufgrund des Vertrauensmangels seitens der Lehrkräfte nicht hinreichend genutzt werden.

Sowohl mit Blick auf die projektfinanzierten Lehrkräfte als auch auf die syrischen Schüler*innen ist das Brückenschlagpotenzial der beiden Projekte in Form einer nachhaltigen – insbesondere beruflichen – Perspektivbildung begrenzt. Dies liegt vor allem an der Bildungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik, die im Hoheitsbereich der beiden souveränen Staaten liegen. Sie prägen den Rahmen eines möglichen Brückenschlags zwischen den Projekte und übergeordneten Programmen:

- In der Türkei wird der Bedarf an Lehrkräften in den öffentlichen Schulen im Zuge der aktuellen Systemtransformation im türkischen Bildungssystem steigen (*Phasing Out* der TEC). Da die türkische Regierung entschieden hat, dass die projektfinanzierten syrischen Lehrkräfte nicht als reguläre Lehrer*innen an den TPS unterrichten dürfen, ist zu erwarten, dass hierfür ein Teil der derzeit fast 500.000 arbeitslosen türkischen Lehrkräfte eingestellt werden wird. Ob die Türkei die syrischen Lehrkräfte mit neuen Aufgaben wie einer sozialen und psychologischen Betreuungsfunktion an den TPS nach Projektende aus eigenen Mitteln weiterfinanzieren wird, ist fraglich. Selbst in Jordanien kann das Lehrgehälterprojekt nur sehr eingeschränkt zur Schaffung beruflicher Perspektiven für die jordanischen Lehrkräfte beitragen, weil deren Lehrtätigkeit im Nachmittagsunterricht an den DSS nicht für eine künftige Arbeit im öffentlichen Sektor angerechnet wird.
- In beiden Ländern haben syrische Schulabsolvent*innen kaum Zugang zum formalen Arbeitsmarkt. Zwar werden außerhalb der Schulen auch Komponenten der Berufsausbildung angeboten, aber für die syrischen Schulabsolvent*innen gibt es fast nur Beschäftigungsmöglichkeiten in Billiglohnssektoren oder als Selbstständige. Vor diesem Hintergrund besteht Handlungsbedarf hinsichtlich einer stärkeren Verzahnung der beiden Lehrgehälterprojekte mit EZ-Maßnahmen zu arbeitsmarktorientierten Berufsbildungsangeboten und Arbeitsmarktdienstleistungen – wie sie gegenwärtig im Schwerpunkt „Beschäftigungsförderung“ der bilateralen deutschen EZ mit Jordanien durchgeführt werden. Derzeit stellen die Module des EZ-Schwerpunkts an den DSS zum Beispiel keine zielgruppenspezifischen Infor-

mations- und Beratungsangebote zu Beschäftigungschancen für die syrischen Schüler*innen bereit. Gerade die aus dem Lehrgehälterprojekt finanzierten Lehrkräfte könnten aber bei der Identifikation potenziell geeigneter Kandidat*innen für EZ-Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung eingebunden werden.

9.3 Übergeordnete Schlussfolgerungen zur BO Nahost

Insgesamt kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass die BO Nahost hochkohärent, hochrelevant und mit Blick auf ihre kurzfristigen Ziele auch effektiv ist. Dagegen sind die langfristigen Wirkungen und Nachhaltigkeitspotenziale der Vorhaben der BO Nahost mit Blick auf die Beschäftigungsperspektiven der Teilnehmenden eingeschränkt.

Allerdings sind die Nachhaltigkeitspotenziale vor allem auf kollektiver Ebene nicht zu unterschätzen: Die BO Nahost leistet hier einen Beitrag zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den aufnehmenden Gemeinden und zur sozialen, ökonomischen und ökologischen Resilienz – vor allem durch den Aufbau dauerhafter Infrastruktur in bedeutsamen Sektoren. Zudem erfüllt der Beitrag der BO Nahost zur Beschulung einer Vielzahl syrischer Kinder eine wesentliche Brückenschlagfunktion: Auch unter den schwierigen ökonomischen Kontextbedingungen in den Aufnahmeländern, die sich unter anderem in hoher Arbeitslosigkeit und der Beschränkung der Arbeitserlaubnis auf bestimmte Sektoren äußern, haben Menschen mit Bildung eine bessere Zukunftsperspektive. Die bisherigen konkreten Anschlussmöglichkeiten nach dem Schulbesuch sind angesichts schwieriger Rahmenbedingungen dagegen noch nicht vielversprechend.

Auf Impact-Ebene ist der Beitrag zur Schaffung von Perspektiven für Flüchtlinge und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden begrenzt. Er liegt im Evaluierungszeitraum von 2016 bis 2019 vor allem in der fortgesetzten Überbrückung von Notlagen einer Vielzahl von Menschen. Die BO Nahost erreicht so eine quantitative Abdeckung vieler vulnerabler Menschen. Sie ist jedoch in ihrer mittel- und langfristigen Wirkungsreichweite im Sinne einer substanziellen beruflichen Perspektivbildung Einzelner eingeschränkt. Dagegen kann der effektive Beitrag zur Stabilisierung aufnehmender Gemeinden insbesondere in den Grenzgebieten zu Syrien, als breitenwirksame Wirkung (Impact) bewertet werden.

Mit der neueren Ausrichtung auf eine verstärkte Kapazitätsentwicklung für einzelne Teilnehmende wird programmseitig der Versuch unternommen, die Wirkungsreichweite zu erhöhen. Es bleibt auf Grundlage der Befunde dieser Evaluierung jedoch unklar, wie groß der Ressourceneinsatz ausfallen müsste, um damit eine dauerhafte Perspektive zu schaffen. Die bloße Verlängerung der Dauer der CfW-Maßnahmen scheint dafür nicht geeignet, weil die Ergebnisse der vorliegenden Evaluierung zeigen, dass sie lediglich eine zeitliche Ausdehnung der Linderung der materiell prekären Lage bewirken, aber keine anhaltend perspektivbildenden Wirkungen anderer Art. Zusätzlich bieten die unsicheren politischen Rahmenbedingungen den Flüchtlingen kein geeignetes Fundament für dauerhafte Perspektiven.

So erscheint es plausibel, dass die Neuausrichtung der BO Nahost auf eine verstärkte Kapazitätsentwicklung Einzelner das Wirkungsverhältnis bestenfalls zugunsten der Wirkungsreichweite bei Einzelnen und zu Lasten der Abdeckung vieler Bedürftiger umkehren wird. Angesichts anhaltend unsicherer Kontextbedingungen für diese Konzentration der Maßnahmen bei ungebrochen hohem Bedarf an Unterstützung in der Breite ist dies problematisch. Bei der Neuausrichtung der BO Nahost sollte dies insofern berücksichtigt werden, als Maßnahmen für möglichst viele Betroffene weiter den Kern der Aktivitäten ausmachen sollten und nur bei besseren politischen und Rahmenbedingungen die Vertiefung in den Vordergrund rücken kann.

Die Evaluierung belegt den Mehrwert der Arbeitskomponente von CfW gegenüber nicht konditionalen *Cash Transfers* im Krisen- und Flucht Kontext. Die Komponente trägt zu einer höheren Sinnstiftung beim Einzelnen bei. Durch gemeinsame Arbeit und die daraus entstehenden Produkte ergibt sich ein spannungslindernder Mehrwert für die Gemeinden vor Ort. Die Frage, ob diese vor allem sozialen Wirkungen ausreichen, um die höheren Kosten von CfW-Projekten im Verhältnis zu nicht-konditionalen *Cash Transfers* zu rechtfertigen, kann die Evaluierung jedoch nicht beantworten.

Insbesondere in den Operationsgebieten in den beiden Fallstudienländern und dort in den Grenzregionen leistet die BO Nahost einen effektiven Beitrag zur Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden und damit zum Abbau sozialer Spannungen. Dies zeigt sich zunächst auf vielfältige Weise bei der Linderung des Drucks

auf die lokale Infrastruktur und auf kommunale Dienstleistungen: von einem maßgeblichen Beitrag zur Beschulung einer Vielzahl von Flüchtlingskindern über die Entlastung einzelner Kommunalverwaltungseinheiten bis hin zur Verbesserung der Infrastruktur relevanter Sektoren (etwa Abfallentsorgung) besonders betroffener Kommunen. Ebenfalls wirkungsrelevant sind die weitgehend gleichmäßige und sichtbare Verteilung der Unterstützung auf Einheimische und Flüchtlinge sowie die Einbindung lokaler politischer und administrativer Einheiten und das damit verbundene Ownership.

Der Beitrag zum Abbau sozialer Spannungen in den aufnehmenden Gemeinden kommt darüber hinaus auch durch eine mentale Resilienz von Flüchtlingen zur Geltung. Syrische Flüchtlinge, die an CfW-Projekten der BO Nahost in der Türkei teilnahmen, verfügen über eine höhere Lebenszufriedenheit und ein größeres Zugehörigkeitsgefühl zu ihrer Nachbarschaft als ihre Kontrollgruppe. Ähnlich positiv sind die Ergebnisse bei teilnehmenden türkischen Einheimischen. Ihr Vertrauen gegenüber Syrer*innen bleibt relativ konstant, während das der Vergleichsgruppe im Beobachtungszeitraum rapide sinkt. Mithin kann man mit Blick auf die Einstellungen gegenüber Flüchtlingen auch hier von einer mentalen Resilienz gegenüber Fremdenfeindlichkeit sprechen. Diese hat sich insbesondere in Krisenzeiten mit zunehmenden sozialen Spannungen in der Türkei gezeigt. Allerdings wirken die Programme offenkundig nur als ein Gegengewicht und nicht breitenwirksam genug, als dass sie die mittlerweile weitgehend feindliche Stimmung gegenüber Syrer*innen in der Türkei aufhalten könnten.

Wie wichtig die Einbettung der Maßnahmen der BO Nahost in das Konzert internationaler Unterstützungsleistungen bei der Linderung sozialer Spannungen ist, zeigt das Beispiel Jordaniens. Hier haben sich die anfänglichen sozialen Spannungen in den Grenzgebieten nach der ersten großen Flüchtlingswelle sukzessive gelegt. Zum Zeitpunkt der Erhebungen dieser Evaluierung konnten vergleichsweise hohe soziale Kohäsionswerte zwischen Jordanier*innen und Syrer*innen festgestellt werden. Zu dieser Veränderung haben wahrscheinlich auch die internationalen stabilisierenden Maßnahmen wie die BO Nahost beigetragen.

Im Folgenden werden die Schlussfolgerungen für die OECD-DAC-Kriterien präsentiert, die im Zentrum der Evaluierung stehen – Kohärenz, Relevanz und Effektivität sowie Nachhaltigkeit (unter Wirkungen):

Die BO Nahost war im Evaluierungszeitraum 2016 bis 2019 hochkohärent mit der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik und mit internationalen Programmen zur Bearbeitung der Fluchtkrise. Die Ziele der BO Nahost entsprechen den übergeordneten strategischen Zielen der Bundesregierung und des BMZ (Minderung von Fluchtursachen) und die Interventionen sind gut in andere Vorhaben der SI Flucht eingebettet (hohe interne Kohärenz). Darüber hinaus sind die Vorhaben der BO Nahost mit denjenigen internationaler Institutionen und nationaler Regierungen abgesprochen und hochkomplementär zu ihnen (hohe externe Kohärenz). 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 über eine hohe Komplementarität zu den anderen Sektoren der 3RPs und Deutschland bringt sich hier über die BO Nahost in zwei zentralen Sektoren ein: als *Lead Donor* im *Cash-for-Work*-Bereich und als zentraler Geldgeber für die Zahlungen der Gehälter von Lehrkräften, die für die Beschulung syrischer Flüchtlingskinder zuständig sind.

Die BO Nahost ist hinsichtlich des Brückenschlags, den sie von kurzfristigen zu mittel- und langfristigen Wirkungen vollzieht, als relevant einzustufen. Sie schuf – dem Krisenkontext angemessen – zunächst möglichst viele kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und erlangte damit eine hohe Relevanz. Mit der Umsteuerung auf vertiefende Maßnahmen und längerfristige Wirkungen schlägt sie die Brücke zu einer langfristig angelegten EZ oder zu Maßnahmen des Nationalstaats vor Ort. Angesichts des ungebrochen hohen Bedarfs an Unterstützungsmaßnahmen in der Breite und dem anhaltenden Krisenkontext ist das Potenzial für den Brückenschlag vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Mittel jedoch nach wie vor eingeschränkt. Die BO Nahost bearbeitet in der konkreten Umsetzung (arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen und Bildung für Flüchtlingskinder) hochrelevante Sektoren. Die Ausrichtung der Ziele und die Konzipierung der ersten Phase der BO Nahost entsprechen zentralen Bedarfen der Adressaten, sowohl der Endbegünstigten als auch der Partnerregierungen und -institutionen.

Hinsichtlich ihrer Wirkungen ist die BO Nahost insgesamt als *effektiv* zu bewerten. Tabelle 2 stellt im Überblick die Befunde der Evaluierung zur Effektivität der BO Nahost über alle untersuchten Outcomes (sowie deren Dimensionen) hinweg dar.²³³ In der Gesamtschau wird deutlich, dass

1. die BO Nahost – 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 der Bedürftigen. Dies trifft jedoch deutlich weniger auf Wirkungen zu, bei denen der Brückenschlag zu dauerhaften, langfristigen Wirkungen angelegt ist. Sehr deutlich wird dies am Beispiel des fehlenden Beitrags der BO Nahost zur Schaffung weiterführender Beschäftigungen für die Projektteilnehmenden.
2. sich die Wirkung von Projekten der arbeitsintensiven Beschäftigung (*Cash for Work* im klassischen Sinne) und der beiden Lehrgehälterprojekte im Bildungsbereich unterscheidet. Die Unterschiede sind nicht zuletzt auch Ausdruck der Heterogenität des CfW-Instruments und damit auch der BO Nahost mit Blick auf ihre verschiedenen Säulen. Arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen sowie das Engagement im Bildungs- und später auch im Gesundheitsbereich sind verschieden ausgerichtet und haben einen unterschiedlichen Wirkungsgrad. So sind die arbeitsintensiven CfW-Projekte zum Beispiel effektiver mit Blick auf die temporäre Linderung der prekären Lage der Bedürftigen, weil sie deren Haushaltseinkommen stärker erhöhen als dies bei den Lehrkräften der Fall ist. Der Umstand, dass Lehrkräfte weniger verdienen und in der Folge durch Zusatzjobs belastet sind, wirkt sich auch negativ auf die Qualität ihres Unterrichts aus. Hintergrund für das geringere Gehalt sind vorwiegend politische Gründe auf Seiten der aufnehmenden Länder (siehe Abschnitt 6.2).

Effektiver sind die CfW-Projekte zudem in Hinblick auf ihren Beitrag zur Linderung sozialer Spannungen. So zeigen die Befunde der Evaluierung, dass CfW-Projekte eine vertrauensbildende Wirkung auf Ebene der teilnehmenden Mitglieder der aufnehmenden Gemeinde entfalten: Einheimische Teilnehmende lernen syrische Teilnehmende während der gemeinsamen Arbeit kennen und bilden zumindest in der Türkei ein größeres Vertrauen ihnen gegenüber aus als befragte Einheimische der Kontrollgruppe. Mit Blick auf die befragten Lehrkräfte wurde dagegen deutlich, dass diese gerade in der Türkei mitunter starken Ressentiments auch durch türkische Lehrkräfte ausgesetzt sind. Abzuwarten bleibt, ob sich dies mit der Transformation des türkischen Schulsystems (Schließung der TEC, mehr Zusammenarbeit syrischer und türkischer Lehrkräfte an den TPS) ändern wird. Obgleich auch syrische Kinder und Jugendliche gerade an Brennpunktschulen in der Türkei sozialen Spannungen ausgesetzt sind, ist zu hoffen, dass die künftige gemeinsame Beschulung zumindest mittelfristig zur Stärkung der sozialen Kohäsion beitragen wird.

Sowohl die *Cash Worker* als auch die projektfinanzierten Lehrkräfte perzipieren ihre Arbeit über deren monetären Zweck hinaus als sinnstiftend. Dabei erfahren die Lehrkräfte eine noch höhere Sinnstiftung aus der Unterrichtung der syrischen Kinder („Verhinderung einer verlorenen Generation“) als die *Cash Worker* aus den in der Regel einfachen Beschäftigungsmaßnahmen ohne eine mittelbare gemeinnützige Zielgruppe. Zudem erlernen die Lehrkräfte in größerem Umfang anwendbare Fertigkeiten als die *Cash Worker*. Ob sie diese allerdings nach Projektende angesichts der schwierigen Bedingungen im Bildungssektor (hohe Arbeitslosigkeit vieler regulärer Lehrer*innen, Nicht-Anrechenbarkeit der Projektstätigkeit für den öffentlichen Sektor) zukünftig besser in Wert setzen können, bleibt fraglich. Gleiches gilt für die Integrationsperspektiven der beiden Gruppen von Begünstigten in den Aufnahmeländern. So ist die BO Nahost mit Blick auf ihren Beitrag zur Schaffung weiterführender Beschäftigungen für die Teilnehmenden nach Projektende allenfalls als „teilweise effektiv“ beziehungsweise hinsichtlich der *Cash-for-Work*-Projekte als „nicht effektiv“ zu bewerten.

²³³ Dabei handelt es sich um die zentralen Outcomes der gemeinsam mit den Programmverantwortlichen (BMZ-Referat 221 und DO) entwickelten Theorie des Wandels (ToC) für die BO Nahost. Siehe ergänzend auch die ausführliche Tabelle in Kapitel 7 im Onlineanhang, in der zusätzlich die angelegten Bewertungsskalen dargestellt sind.

Tabelle 4 Bewertung der Effektivität der BO Nahost

	Outcome/ Evaluierungsfrage	Bewertung ² <i>Cash for Work</i>		Bewertung ² Lehrgehälter	
GESAMT¹	Wirkung über alle Outcomes hinweg	Effektiv		Effektiv	
Temporäre Linderung der prekären Lage	Beitrag der BO Nahost zur Linderung der prekären Lage der Bedürftigen (2)	Effektiv		Teilweise Effektiv	
	Linderung der prekären materiellen/monetären Lage (2.1)	2	Effektiv	3	Teilweise effektiv
	Linderung der prekären psychosozialen Lage (2.2)	3	Teilweise Effektiv	3	Teilweise effektiv
	Linderung der prekären sozialen Lage (2.3)	2	Effektiv	3	Teilweise effektiv
Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung	Beitrag der BO Nahost zur Aufnahme einer sinnvollen Beschäftigung durch die Zielgruppen (3)	Effektiv		Sehr effektiv	
	Sinnhaftigkeit von Art und Dauer der Beschäftigung (Fremdwahrnehmung) (3.1)	3	Teilweise effektiv	1	Sehr effektiv
	Sinnhaftigkeit von Art und Dauer der Beschäftigung (Selbstwahrnehmung) (3.2)	2	Effektiv	1	Sehr effektiv
	Erlernen anwendbarer Fertigkeiten (3.3)	2	Effektiv	1	Sehr effektiv
Weiterführende Beschäftigung	Beitrag der BO Nahost zur Schaffung weiterführender Beschäftigungen von Bedürftigen (4)	Nicht effektiv		Teilweise effektiv	
	Knüpfung beruflicher Kontakte durch die Teilnahme (4.1)	4	Nicht effektiv	3	Teilweise effektiv
	Beschäftigungsentwicklung (4.2)	4	Nicht effektiv	3	Teilweise effektiv
Linderung sozialer Spannungen	Beitrag der BO Nahost zur Linderung sozialer Spannungen (5)	Effektiv		Teilweise effektiv	
	Linderung des Drucks auf die Infrastruktur in den aufnehmenden Gemeinden (5.1)	2	Effektiv		
	Stärkung der sozialen Kohäsion (5.2)	2	Effektiv		

	Outcome/ Evaluierungsfrage	Bewertung ² <i>Cash for Work</i>	Bewertung ² Lehrgehälter	
Versorgung mit Bildungsdienstleis- tungen	Beitrag der BO Nahost zur Ver- sorgung mit Bildungsdienstleis- tungen (6)	----- ---	Effektiv	
	Verbesserung des Zugangs zu Schulbildung (6.1)	----- ---	1	Sehr effektiv
	Entlastung des Bildungssys- tems (6.2)	----- ---	2	Effektiv
	Sicherung einer qualitativ gu- ten Bildungsversorgung (6.3)	----- ---	3	Teilweise ef- fektiv

¹ In die Gesamtbewertung fließt nicht die Einzelbewertung für das Outcome „Schaffung weiterführender Beschäftigung“ ein. Das Wirkungsfeld stellt einen Aspekt von Nachhaltigkeit dar, der über die innerhalb der BO Nahost intendierten, unmittelbaren Effekte hinausgeht.

² Zur Erklärung der Skalenpunkte „sehr effektiv“, „effektiv“, „teilweise effektiv“ und „nicht effektiv“ siehe die ausführliche Bewertungstabelle im Kapitel 7 des Onlineanhangs.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die BO Nahost – bezogen auf die schwerpunktmäßig untersuchten Projekte der ersten Generation – zwar ihre temporären Ziele auf individueller Ebene (wie die temporäre Linderung der prekären Lage) weitgehend erreicht, aber noch kaum Brücken zu langfristigen strukturellen Wirkungen schlägt und damit auch die Lebensperspektiven der Betroffenen nicht nachhaltig zu verbessern vermag. Entsprechend sind auch die Wirkungen der BO Nahost eher kurzfristiger Natur.

Das BMZ und die für die Umsetzung der BO Nahost zuständigen DO – insbesondere die GIZ und die KfW Entwicklungsbank – sind sich der begrenzten Wirkungsreichweite der früheren Projekte der BO Nahost bewusst. Die Zweifel an der entwicklungspolitischen Effektivität nur sehr kurzer Beschäftigungsverhältnisse (in den arbeitsintensiven Beschäftigungsprogrammen) hat dazu geführt, dass die Programmfortentwicklung sich in zunehmendem Maße einer klassischen EZ-Vorgehensweise angepasst hat. Dies zeigt sich nicht nur an der Aufstockung und Ergänzung der Beschäftigungsverhältnisse in den CfW-Projekten durch mehr Ausbildungskomponenten, sondern auch an neueren Projekten, die auf die langfristige Kapazitätsentwicklung von Menschen abzielen (Berufsbildungsprojekte, Start-Ups etc.). So löst sich die BO Nahost zunehmend von der reinen Überbrückung der materiellen Notlage von Flüchtlingen und wendet sich verstärkt einer längerfristigen Verbesserung von *Livelihoods* als umfassenderes Konzept zur Verbesserung der Lebenslagen von Menschen zu.

Diese Entwicklung der BO Nahost hin zu Projekten, die stärker auf die Entfaltung langfristiger struktureller Wirkungen abzielen, kann zunächst aus Sicht eines funktionierenden Brückenschlags (Nexus) als sinnvoll bezeichnet werden. Sie bedeutet nicht nur eine stärkere Inblicknahme des originär entwicklungspolitischen Mandats des BMZ, sondern stellt auch den dezidierten Versuch dar, mehr Wirkungen auf Impact-Ebene zu entfalten. Dabei geht es um eine nachhaltige Perspektivbildung für Flüchtlinge und anderer vulnerabler Gruppen sowie um eine nachhaltige Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden in Anbetracht der langanhaltenden Krise. Dennoch hängt der Erfolg eines stärker strukturell ausgerichteten Brückenschlags vom jeweiligen Kontext und von einer kontinuierlichen Verständigung der operativen und strategischen Ebene über diesen Kontext ab.

Angesichts begrenzter Mittel im Etat der BO Nahost gepaart mit sinkenden internationalen Unterstützungsleistungen wirft die Entwicklung hin zur mehr strukturbildenden Maßnahmen so vor allem die Frage nach der Bedarfsdeckung auf: Wie können die Maßnahmen vertieft werden, wenn der Bedarf vieler Flüchtlinge an Unterstützung ungebrochen hoch ist und die Finanzausstattung durch internationale Akteure erneut kontinuierlich sinkt? Die Antwort lautet, dass die einseitige Konzentration der Maßnahmen zugunsten weniger Bedürftiger nur theoretisch sinnvoll, vor dem beschriebenen Kontext aus einer Effektivitäts- und Effizienzperspektive aber wenig angemessen oder zumindest stark risikobehaftet erscheint.

Die anfänglichen Versuche der Ausdehnung der Beschäftigungsdauer, um einen individuell höheren Wirkungsgrad zu erreichen, waren überdies nur von geringem Erfolg. So ist ein zentraler Befund der Evaluierung, dass eine längere Beschäftigung in *Cash-for-Work*-Maßnahmen lediglich die Zeitspanne verlängert, in der ein erhöhtes Haushaltseinkommen zur Verfügung steht. Es lassen sich aber keine Wirkungen nachweisen, die über die unmittelbare materielle Ebene hinausgehen – weder mit Blick auf Sinnhaftigkeit noch auf Anschlussbeschäftigungen oder soziale Kohäsion. Die *Cash-for-Work*-Maßnahmen der BO Nahost sind erfolgreich mit Blick auf ihre intendierten temporären Wirkungen, eine längere Beschäftigungsdauer vermag jedoch keine Brücken zu längerfristigen, strukturellen Wirkungen auf Ebene der Teilnehmenden zu entfalten. Ob die jüngsten Maßnahmen der BO Nahost das erhöhte Wirkungsversprechen angesichts anhaltend schwieriger ökonomischer Rahmenbedingungen einlösen können, bleibt somit offen.

Andererseits ist eine dauerhafte Versorgung der Flüchtlinge in einem kurzfristigen Nothilfemodus ebenfalls problematisch, weil neben Reibungsverlusten mit Blick unter anderem auf angemessene Planungshorizonte und Selektionsprozesse dauerhafte Abhängigkeiten ohne echte Perspektivbildung für Flüchtlinge in den Aufnahmeländern geschaffen werden. Ein kontextangemessenes Austarieren der beiden Pole „Abdeckung“ und „Vertiefung“ bleibt so auch auf absehbare Zeit eine zentrale Aufgabe für die wirksame Steuerung der BO Nahost.

Insgesamt zeigt sich, dass der Brückenschlag von kurzfristigen zu langfristigen Wirkungen nur ansatzweise gelingt – vor allem mit Blick auf die Entlastung und Stabilisierung der aufnehmenden Gemeinden, den sozialen Zusammenhalt und eine anschlussfähige Schulbildung syrischer Flüchtlingskinder, nicht aber auf Individualebene. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der BO Nahost liegen bis dato weniger in einem Beitrag zu dauerhaften Lebensperspektiven für Flüchtlinge als vielmehr in der andauernden Überbrückung von Notlagen. Dieser Beitrag hat zusammen mit anderen internationalen Unterstützungsmaßnahmen dazu geführt, dass die meisten Flüchtlinge in den Anrainerstaaten Syriens überleben können und nicht zu einer potenziell gefährlichen Weiterflucht gezwungen sind. Immerhin sind anhaltende Wirkungen mit Blick auf die Minderung des Drucks auf lokale Infrastrukturen und im Bereich des sozialen Zusammenhalts sichtbar. Für eine dauerhafte Perspektivbildung bedarf es jedoch klarerer Rahmenbedingungen hinsichtlich der Integrations- oder Rückkehrperspektiven der Flüchtlinge – und somit letztlich der Beendigung der Syrien-Krise.

9.4 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 vulnerablen 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 Programmentwicklung 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.

Kasten 8 Kontextualisierung Corona-Pandemie

Die Evaluierung hat gezeigt, dass das Cash-for-Work-Instrument zur Linderung der prekären Lage von akut durch Krisen betroffenen vulnerablen Zielgruppen geeignet ist. In diesem Sinne unterstützen die Ergebnisse die im Corona-Sofortprogramm des BMZ vorgesehenen Cash-for-Work-Maßnahmen. Gleichwohl sollte auch beim Einsatz des Instruments Cash-for-Work während der Corona-Krise sensibel auf sich potenziell ständig verändernde Rahmenbedingungen vor Ort geachtet werden.

10. LITERATUR

- 3RP (2018)**, „Annual Report 2018“, Regional Response Summary 2018, Regional Refugee and Resilience Plan.
- Abu Hamad, B. A. et al. (2017)**, „A Promise of Tomorrow. The Effects of UNHCR and UNICEF Cash Assistance on Syrian Refugees in Jordan“, Overseas Development Institute (ODI), United Nations Children’s Fund (UNICEF), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), London.
- Adler, E. (1997)**, „Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics“, *European Journal of International Relations*, Vol. 3, Nr. 3, S. 319–363.
- Alfarhan, U. F. (2015)**, „Gender Earnings Discrimination in Jordan: Good Intentions are Not Enough“, *International Labour Review*, Vol. 154, Nr. 4, S. 563–580.
- Azam, M. (2012)**, „The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment“, *IZA Discussion Paper*, Nr. No. 6548.
- Bailey, S. und V. Barbelet (2014)**, „Towards a Resilience-based Response to the Syrian Refugee Crisis“, United Nations Development Programme (UNDP); Overseas Development Institute (ODI).
- Baird, S. et al. (2011)**, „Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment“, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. The Quarterly Journal of Economics, Nr. Vol. 126, S. Pages 1709–1753.
- Barbelet, V. et al. (2018)**, „The Jordan Compact. Lessons Learnt and Implications for Future Refugee Compacts“, Policy briefing, Overseas Development Institute (ODI), London.
- Beierl, S. und M. Grimm (2018)**, „Do Public Works Programmes Work? A Systematic Review of the Evidence from Programmes in Low and Lower-middle Income Countries in Africa and the MENA Region“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn und Eschborn.
- Berg, E. et al. (2018)**, „Can public works increase equilibrium wages? Evidence from India’s National Rural Employment Guarantee“, *World Development*, Vol. 103, S. 239–254.
- Bertrand, M. et al. (2017)**, *Contemporaneous and Post-Program Impacts of a Public Works Program: Evidence from Côte d’Ivoire*, World Bank, doi:10.1596/28460.
- Betts, A. und P. Collier (2016)**, „Jordan’s Refugee Experiment. A New Model for Helping the Displaced“, *Foreign Affairs*.
- BMF (2019)**, „Haushaltsplan 2019. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen.
- BMZ (2008)**, „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. 165, BMZ Konzepte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn und Berlin.
- BMZ (2017)**, „Beschäftigungsoffensive Nahost. Cash for Work“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- BMZ (2018)**, „Deutsches Engagement. Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp (zugegriffen 16.03.2018).
- BMZ (2019)**, „Beschäftigungsoffensive Nahost. Cash for Work“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- BMZ (2020a)**, „Jordanien“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/laender_regionen/nahe_osten_nordafrika/jordanien/index.jsp (zugegriffen 07.01.2020).
- BMZ (2020b)**, „Cash for Work. Job-Offensive schafft neue Perspektiven“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/cash_for_work/index.jsp (zugegriffen 07.01.2020).

- BMZ und M. Palenberg (2011)**, „Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions“, Working Paper, Evaluation Working Papers, BMZ, Bonn / Berlin, S. 117.
- Bok, W. (2017)**, „Die Flüchtlingskosten sind ein deutsches Tabuthema“, *Neue Zürcher Zeitung*.
- Bourdieu, P. (1983)**, „Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital“, in Kreckel, R. (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten*, Sozialen Welt, Schwartz, Göttingen, Bde. 1-2, Bd. Sonderband, S. 183–198.
- Brinkmann, U. et al. (2006)**, *Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsfornen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse.*, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung., Bonn.
- CARE (2019)**, „Syrian Refugee Women’s Roles - How the Conflict Has Affected the Role of Women within Their Families and Communities (Positively and Negatively) within Refugee Hosting Communities in Lebanon, Jordan, and Turkey“, Care International UK, London.
- Catalytic Communities (2014)**, „Community Mapping through Transect Walks“, *CatComm*, <https://cat-comm.org/transect-walk/> (zugegriffen 04.02.2020).
- Chambers, R. und G. Conway (1992)**, *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, IDS Discussion Paper, Institute of Development Studies, Brighton.
- Coleman, J. S. (1988)**, „Social Capital in Creation of Human Capital“, *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, S. 95–120.
- DeGEval (2015)**, „Effizienzbewertung in Evaluationen: Handreichung für die Effizienzbewertung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit“, Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Effizienz“, n.a.
- Del Carpio, X. V. und M. Wagner (2015)**, „The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market“, Policy Research Working Paper, Nr. 7401, World Bank Group.
- Dereli, B. (2018)**, „Refugee Integration through Higher Education: Syrian Refugees in Turkey“, Policy Report, United Nations University, Institute on Globalization, Culture and Mobility.
- Die Bundeskanzlerin (2016)**, „Geberkonferenz in London: Elf Milliarden Dollar für syrische Flüchtlinge“, *Die Bundeskanzlerin*, www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/angela-merkel/terminkalender/reiseberichte/elf-milliarden-dollar-fuer-syrische-fluechtlinge-236646 (zugegriffen 14.05.2020).
- Die Bundesregierung (2016)**, „Strategie für Migration und Entwicklung: Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik“, Berlin.
- Doocy, S. et al. (2005)**, „The Mercy Corps Cash for Work Program in Post-Tsunami Aceh“, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, MercyCorps.
- DoS (2020)**, „19.0% The Unemployment Rate during the fourth Quarter of 2019“, Department of Statistics, The Hashemite Kingdom of Jordan.
- Dragolov, G. et al. (2013)**, „Social Cohesion Radar. Measuring Common Ground: An International Comparison of Social Cohesion“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Dyer, P. et al. (2017)**, „The Impact of Youth Skills Training on the Financial Behaviour, Employability and Educational Choice in Morocco“, Impact Evaluation Report, Nr. 54, International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- ECA (2018)**, „The Facility for Refugees in Turkey: Helpful Support, but Improvements Needed to Deliver More Value for Money“, Special Report, Nr. 27, European Court of Auditors, Luxemburg.
- Elhadi, D. Y. (2011)**, „Proportional Piling“, University of Nairobi Department of Land Resource Management and Agricultural Technology, Nairobi.
- FAO (2006)**, „Participatory rural appraisal (pra) manual“, Manual, Nr. GCP/RLA/167/EC, St. Lucia.

- Fayez, M. et al. (2015)**, „Combating Violence Against Children: Jordanian Pre-service Early Childhood Teachers’ Perceptions towards Child Abuse and Neglect“, in Evans, R. (Hrsg.), *Abuse and Violence Towards Young Children. Perspectives on Research and Policy*, Routledge, London.
- Flick, U. (2008)**, *Triangulation: eine Einführung*, Qualitative Sozialforschung, VS, Verl. für Sozialwiss, Wiesbaden, 2. Aufl.
- FriEnt (2005)**, „Methoden der Evaluation im Konfliktkon-text, Gruppe Friedensentwicklung“, Briefing Nr. 3, Nr. 7, Gruppe Friedensentwicklung.
- Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011)**, *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gehrke, E. und R. Hartwig (2015)**, „How can Public Works Programmes Create Sustainable Employment?“, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Gehrke, E. und R. Hartwig (2018)**, „Productive Effects of Public Works Programs: What Do We Know? What Should We Know?“, *World Development*, Vol. 107, S. 111–124.
- Goldberg, M. und S. Varada (2008)**, „Microfinance and Disasters. Preparing for the Worst“, *En breve. World Bank*, Nr. 139.
- Grefe, C. und A. Köckritz (2017)**, „Entwicklungshilfe: Ein großer Schub für Afrika“, *Die Zeit*, Hamburg.
- Hainmueller, J. (2012)**, „Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies“, *Political Analysis*, Vol. 20, Nr. 1, S. 25–46.
- Haushofer, J. und J. Shapiro (2013)**, „Impacts of Unconditional Cash Transfers“, Policy Brief.
- HelpAge International (2008)**, „Analysis of livelihood cash grant programme implemented for older people after Tsunami. Banda Aceh, Indonesia“.
- Hirshleifer, S. et al. (2014)**, „The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Turkey“, Discussion Paper, Nr. 8059, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Hollis, M. und S. Smith (1991)**, *Explaining and Understanding International Relations*, Clarendon Press, Oxford, New York.
- IAB (2020)**, „Prekäre Beschäftigung“, *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - Infoplattform*, <https://infosys.iab.de/infoplattform/dokSelect.asp?pkyDokSelect=27&sort-Lit=2&show=Lit&title=Prek%E4re%20Besch%E4ftigung> (zugegriffen 07.01.2020).
- Iacus, S. M. et al. (2012)**, „Causal Inference without Balance Checking: Coarsened Exact Matching“, *Political Analysis*, Vol. 20, Nr. 1, S. 1–24.
- Ibarraran, P. et al. (2014)**, „Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design“, *IZA Journal of Labor & Development*, Vol. 3, Nr. 1, doi:10.1186/2193-9020-3-10.
- ILO (2017)**, „Work Permits and Employment of Syrian Refugees in Jordan: Towards Formalising the Work of Syrian Refugees“, Report, International Labour Organization, Beirut.
- Kelle, U. (2007)**, *Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung: theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte*, Springer VS, Wiesbaden.
- Keller, B. K. und H. Seifert (2006)**, „Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität“, *WSI Mitteilungen*, Vol. 2, S. 235–240.
- Keller, B. K. und H. Seifert (2013)**, *Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick*, edition sigma.
- KfW (2016a)**, „Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit der Türkei. Programmvorschlag Teil B“, FZ-Modul: Unterstützung für freiwillige syrische Lehrer in der Türkei, Frankfurt a. M.

- KfW (2016b)**, „Finanzielle Zusammenarbeit mit Jordanien. Maßnahme im Rahmen der Sonderinitiative Fluchtsachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren. Finanzierung von Lehrgehältern für die Unterrichtung von syrischen Flüchtlingskindern in Jordanien“, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a. M.
- KfW (2017)**, „Finanzielle Zusammenarbeit mit UNICEF in der Türkei, Unterstützung für freiwillige syrische Lehrer in der Türkei, Vorratsprüfung über 65 Mio. EUR“, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a. M.
- KfW (2018)**, „Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien. Modulvorschlag: Finanzierung von Lehrergehältern für die Unterrichtung von syrischen Flüchtlingskindern in Jordanien III“, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a. M.
- KfW (2019)**, „Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien. Modulvorschlag: Finanzierung von Lehrergehältern für die Unterrichtung von syrischen Flüchtlingskindern in Jordanien. Finanzierungsvorschlag für die vierte Phase“, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a. M.
- Kocks, A. (2019)**, *Internationale Friedensmissionen und nationale Interessen. Die deutsche Unterstützung militärischer Auslandseinsätze*, Nomos, Baden-Baden.
- Kocks, A. et al. (2018)**, „Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration. A Review of Conceptual and Empirical Literature with a Case Study on the Response to the Syria Crisis.“, Nr. 02, EBA Report, Expert Group for Aid Studies (Sweden), German Institute for Development Evaluation (DEval, Germany), Stockholm.
- Kocks, A. et al. (2019)**, „The Strategic Dimension of the Humanitarian-development Gap – Conceptual Claims and Empirical Evidence“, *Rural* 21, Vol. 1, S. 35–37.
- Kottwitz, A. und J. Goebel (2017)**, „Unsichere Beschäftigung und Prekarität - im Lebensverlauf und im Haushalt“, in Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe - ungenutzte Chancen. Dritter Bericht*, Bertelsmann, Bielefeld, S. 1–36.
- Kroneberg, C. (2010)**, „Das Modell der Frame-Selektion. Grundlagen und soziologische Anwendung einer integrativen Handlungstheorie“, Dissertation, Universität Mannheim, Mannheim, Zugriffsrechte geprüft.
- Leghtas, I. (2018)**, „Out of Reach. Legal Work still Inaccessible to Refugees in Jordan“, Field Report, Refugees International, Washington, DC.
- Lenner, K. und L. Turner (2018)**, „Learning from the Jordan Compact“, *Forced Migration Review*, Nr. 57.
- Lin, W. et al. (2016)**, „Standard Operating Procedures for Don Green’s Lab at Columbia“.
- Loewe, M. et al. (forthcoming)**, „Community Effects of Cash-for-Work Programmes in Jordan. Effects on Host Communities’ Local Economic Development, Gender Roles, and Social Cohesion“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Mäder, S. (2013)**, „Die Gruppendiskussion als Evaluationsmethode – Entwicklungsgeschichte, Potenziale und Formen“, *Zeitschrift für Evaluation*, Vol. 12, Nr. 1, S. 23–51.
- Mahiri, I. (1998)**, „Comparing Transect Walks with Experts and Local People“, *RRA Notes*, International Institute for Environment and Development (IIED), Vol. 31, S. 4–8.
- Mayerl, J. (2008)**, „Kognitive Grundlagen sozialen Verhaltens. Theoretische und statistische Analysen zur Modellierung von Einstellungs-Verhaltens-Beziehungen“, Universität Stuttgart, Stuttgart.
- MoNE (2019)**, „HAYAT BOYU ÖĞRENME GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GÖÇ VE ACİL DURUM EĞİTİM DAİRE BAŞKANLIĞI“, Ministry of National Education, Turkey.
- NAMA und ILO (2019)**, „Workers Survey – Phase II. Employment through Labour Intensive Infrastructure in Jordan“, Analytical Report, NAMA - Strategic Intelligence Solutions, International Labour Organization (ILO), Amman.

- OECD (2019)**, „*Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*“, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (2020)**, „Compare your income – Methodology and conceptual issues“, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, <https://www.oecd.org/statistics/Compare-your-income-methodology.pdf>.
- Patton, M. Q. (2008)**, *Utilization Focused Evaluation*, SAGE Publications, Thousand Oaks, Calif., 4. Aufl.
- Pawson, R. und N. Tilley (1997)**, *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- Putnam, R. et al. (1993)**, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rosenberg, M. (1989)**, *Society and the Adolescent Self-image*, Wesleyan University Press, Middletown, Conn.
- Ruggie, J. G. (1998)**, „What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge“, *International Organization*, Vol. 52, Nr. 4, S. 855–885.
- Scheerens, J. et al. (Hrsg.) (2011)**, *Perspectives on Educational Quality. Illustrative Outcomes on Primary and Secondary Schooling in the Netherlands*, Springer, Dordrecht.
- Schiefer, D. und J. van der Noll (2017)**, „The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review“, *Social Indicators Research*, Vol. 132, Nr. 2, S. 579–603.
- Schmitt, J. (2018)**, „*Kausalmechanismen in DEval-Evaluierungen. Kompetenzzentrum Methoden, DEval-Standards und Guidelines. Interne Handreichung*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Schneider, S. et al. (2018)**, „*Die deutsche Entwicklungspolitik im Spiegel der Öffentlichkeit - der DEval-Meinungsmonitor (Memo) Entwicklungspolitik 2018*“, Policy Brief, Nr. 5/2018, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, S. 4.
- Schönhuth, M. (2002)**, „*Entwicklung, Partizipation und Ethnologie. Implikationen der Begegnung von ethnologischen und partizipativen Forschungsansätzen im Entwicklungskontext*“, Universität Trier, Trier, Zugriffsrechte geprüft.
- Sediakina-Rivière, E. und A. Diaz-Varela (2016)**, „*UNESCO’s Education Response to the Syria Crisis: Towards Bridging the Humanitarian-Development Divid*“, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), S. 23.
- Shannon Doocy und Hannah Tappis (2016)**, „Cash-based approaches in humanitarian emergencies: a systematic review“, 3IE.
- Stern, E. et al. (2012)**, *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluation*.
- Supporting Syria & the Region conference (2016)**, „Co-host Declaration of the Supporting Syria and the Region Conference“, London.
- Supporting Syria and the Region (2019)**, „*Supporting Syria and the Region: Post-Brussels Conference Financial Tracking*“, Nr. 7, Supporting the Future of Syria and the Region.
- Sustainable Development Solutions Network (2020)**, „*World Happiness Report*“, Sustainable Development Solutions Network, New York.
- Tausch, A. und N. Menold (2015)**, „*Methodische Aspekte der Durchführung von Fokusgruppen in der Gesundheitsforschung. Welche Anforderungen ergeben sich aufgrund der besonderen Zielgruppen und Fragestellungen?*“, Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (GESIS), Köln.
- Teddlie, C. und A. Tashakkori (2006)**, „A General Typology of Research Designs Featuring Mixed Methods“, *Research in the Schools*, Vol. 13, Nr. 1, S. 12–28.
- Tophoven, S. und A. Tisch (2016)**, „Dimensionen prekärer Beschäftigung und Gesundheit im mittleren Lebensalter“, *WSI-Mitteilungen*, Nr. 2, S. 105–112.

- Ulbert, C. (2005)**, „Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Theoretische Ansätze und methodische Herangehensweisen“, in Ulbert, C. und C. Weller (Hrsg.), *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*, Springer VS, Wiesbaden, S. 9–34.
- UN (2016)**, „*Outcome of the World Humanitarian Summit*“, Report of the Secretary-General, Nr. A/71/353, United Nations General Assembly.
- UN Doc. A/70/709 (2016)**, „*One Humanity: Shared Responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*“, United Nations General Assembly.
- UNDP (2013)**, „*A Resilience-Based Development Response to the Syria Crisis*“, Position Paper. Draft, United Nations Development Programme, Amman.
- UNDP et al. (2017)**, „*Jobs Make the Difference. Expanding Economic Opportunities for Syrian Refugees and Host Communities. Egypt - Iraq - Jordan - Lebanon - Syria - Turkey*“, Executive Summary, United Nations Development Programme, International Labour Organization and World Food Programme.
- UNESCO (2004)**, „*Education for All. The Quality Imperative; EFA Global Monitoring Report, 2005*“, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.
- UNESCO (2019)**, „*Weltbildungsbericht 2019. Migration, Flucht und Bildung: Brücken bauen statt Mauern*“, Kurzfassung, Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Bonn und Berlin.
- UNHCR (2016)**, „London Syria Conference: World Leaders Urged to Help Syrians“, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The UN Refugee Agency*, www.unhcr.org/news/latest/2016/2/56b1fc4f6/london-syria-conference-world-leaders-urged-help-syrians.html (zugegriffen 14.05.2020).
- UNHCR (2017)**, „*Education Update. Turkey. Refugees' Right to Education*“, United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNHCR (2018)**, „*Comprehensive Refugee Response Framework*“, <https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>.
- UNHCR (2019a)**, „*Figures at a Glance. Statistical Yearbook*“, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The UN Refugee Agency*, www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html (zugegriffen 14.05.2020).
- UNHCR (2019b)**, „*Jordan. Fact Sheet*“, United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNHCR (2020)**, „*Syria Regional Refugee Response. Turkey*“, *Operational Portal. Refugee Situations*, United Nations High Commissioner for Refugees, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113> (zugegriffen 09.01.2020).
- UNICEF (2007)**, „*Violence Against Children Study in Jordan. Summary 2007*“, United Nations Children's Fund.
- UNICEF (2018a)**, „*Preventing a „Lost Generation“ in Turkey: Support to the Syrian Volunteer Teacher Incentives Programme. Final Report – Phase II*“, KfW Development Bank, United Nations Children's Fund Turkey.
- UNICEF (2018b)**, „*Turkey CO – 2018 Humanitarian Results*“, United Nations Children's Fund.
- UNICEF (2018c)**, „*A Profile of Violence Against Children and Adolescents in the Middle East and North Africa. Leaving no One Behind*“, United Nations Children's Fund.
- UNO Flüchtlingshilfe (2020a)**, „*Flüchtlingszahlen: Flüchtlinge weltweit - Global Trends 2018*“, *Deutschland für den UNHCR*, www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen/ (zugegriffen 14.05.2020).

- UNO Flüchtlingshilfe (2020b)**, „Syrien: Fast 1 Million Menschen in der Idlib-Region auf der Flucht“, *Deutschland für den UNHCR*, www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/aktuelles/news/uebersicht/detail/artikel/syrien-fast-1-million-menschen-in-der-idlib-region-auf-der-flucht/ (zugegriffen 14.05.2020).
- Wallensteen, P. (2019)**, *Understanding Conflict Resolution*, SAGE, London, 5. Aufl.
- Watson, C. (1994)**, „17 Proportional Piling in Turkana: a Case Study“, *PLA Notes*, International Institute for Environment and Development (IIED), Vol. 20, S. 131–132.
- Weber, M. (1984)**, *Soziologische Grundbegriffe*, Mohr Siebeck, Tübingen, 6. Aufl.
- Westhorp, G. (2014)**, „*Realistic Impact Evaluation. An Introduction*“, Methods Lab, Overseas Development Institute (ODI), London.
- White, H. (2009)**, *Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice*, Bd. 1, doi:10.1080/19439340903114628.
- Wietzke, F.-B. (2014)**, „*Pathways from Jobs to Social Cohesion*“, Policy Research Working Paper, Nr. 6804, The World Bank.
- Wilczek, B. (2018)**, *Reduktion von Komplexität und Unsicherheit. Eine organisationsökonomische Untersuchung am Beispiel der Newsroom-Konvergenz*, Springer VS, Wiesbaden.
- Winkler, H. J. und A. S. Gonzalez (2019)**, „*Jobs Diagnostic Jordan*“, Nr. 143662, The World Bank, Washington, DC, S. 1–80.
- Wong, G. et al. (2013)**, „*Realistic Synthesis. RAMESES Training Materials*“, National Institute for Health Research Health Services and Delivery Research Program (NIHR HS&DR), London.
- de Zeeuw, H. und J. Wilbers (2004)**, „*PRA Tools for Studying Urban Agriculture and Gender*“, Resource Center on Urban Agriculture and Forestry (RUAUF), Leusden.
- ZEIT (2019)**, „Geberkonferenz in Brüssel: UN sammeln 6,2 Milliarden Euro für Menschen in Syrien“, *Die Zeit*, Hamburg.
- Zetter, R. et al. (2014)**, „The Syrian Displacement Crisis and a Regional Development and Protection Programme: Mapping and Meta-Analysis of Existing Studies of Costs, Impacts and Protection“, Danida-Danish International Development Assistance.

11. ANHANG

Ein Onlineanhang mit weiterführenden Informationen findet sich unter folgendem Link:
<http://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>.

Tabelle 5 Evaluierungsteam

Name	Vorname	Funktion
Kernteam		
Roxin	Helge	Teamleiter
Kocks	Alexander	Evaluator
Wedel	Ruben	Evaluator
Herforth	Nico	Evaluator
Wencker	Thomas	Evaluator
Mitwirkende		
Abraha	Surafel-Amaha	Praktikant
Akkus-Dolm	Piril	Übersetzerin
Al-Zatari	Sawsan	Ko-Evaluatorin, Übersetzerin
Bornemann	Amelie	Projektadministratorin
Brinckmann	Josephine	Praktikantin
Fenzl	Sebastian	Praktikant
Gleser	Solveig	Evaluatorin
Herb-Cless	Samira	Praktikantin
Idris	Suhair	Übersetzerin
Kassem	Isis	Übersetzerin
Leppert	Gerald	Interner Peer Reviewer
Loewe	Markus	Externer Peer Reviewer (DIE)
Maicher	Rebecca	Projektadministratorin, Krisenteam
Riviere	Agathe	Praktikantin
Roggemann	Hanne	Evaluatorin
Schrieber	Johanna	Praktikantin
Viertel	Morris	Krisenteam
Weingärtner	Lioba	Externe Peer Reviewerin
Yüçetas	Hakan	Praktikant
Zimmermann	Tom	Externer Peer Reviewer
Verantwortlich		
Leiderer	Stefan	Abteilungsleiter