

WISSEN WAS WIRKT



# Unternehmensstrategische Evaluierung Flucht und Migration

September 2017

Unternehmensstrategische Evaluierung – Hauptbericht  
Im Auftrag der GIZ durchgeführt von externen Evaluatoren/-innen

## Impressum

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

Die Stabsstelle Evaluierung der GIZ untersteht organisatorisch direkt dem Vorstand und ist vom operativen Geschäft getrennt. Diese Organisationsstruktur stärkt ihre Unabhängigkeit. Die Stabsstelle Evaluierung ist mandatiert, zur Entscheidungsfindung evidenzbasierte Ergebnisse und Empfehlungen zu generieren, einen glaubwürdigen Wirkungsnachweis zu erbringen und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Diese Evaluierung wurde im Auftrag der Stabsstelle Evaluierung von externen Evaluatoren/-innen durchgeführt. Diese verfassten auch den Evaluierungsbericht. Er gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder. Die GIZ hat eine Stellungnahme zu den Ergebnissen und eine Management Response zu den Empfehlungen verfasst.

### Evaluatoren/innen:

Dr. Katrin Kinzelbach und Julian Lehmann (GPPi); Alexander Carius und Lukas Rüttinger (adelphi); Victoria Rietig (unabhängige Beraterin)

### Autoren/innen des Evaluierungsberichts:

Dr. Katrin Kinzelbach, Julian Lehmann, Alexander Carius, Lukas Rüttinger, Victoria Rietig

### Consulting:

Global Public Policy Institute

Reinhardstr. 7

10117 Berlin

T: 030 275 959 750

E: [info@gppi.net](mailto:info@gppi.net)

I: [www.gppi.net](http://www.gppi.net)

adelphi consult

Alt-Moabit 91

10559 Berlin

T: 030 89000680

E: [office@adelphi.de](mailto:office@adelphi.de)

I: [www.adelphi.de](http://www.adelphi.de)

### Konzeption, Koordination und Management

Dr. Annette Backhaus, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Gruppenleitung „Unternehmensstrategische Evaluierungen“

Simon Freund, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Senior-Fachkonzeptionist

Lennart Bendfeldt-Huthmann, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Fachkonzeptionist

Dr. Vera Hundt, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Fachkonzeptionistin

### Verantwortlich:

Dr. Ricardo Gomez, GIZ, Leiter Stabsstelle Evaluierung

### Herausgeberin:

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

### Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40

53113 Bonn, Deutschland

T +49 228 4460-0

F +49 228 4460 - 1766

E [evaluierung@giz.de](mailto:evaluierung@giz.de)

I [www.giz.de/evaluierung](http://www.giz.de/evaluierung)

[www.youtube.com/user/GIZonlineTV](https://www.youtube.com/user/GIZonlineTV)

[www.facebook.com/gizprofile](https://www.facebook.com/gizprofile)

[https://twitter.com/giz\\_gmbh](https://twitter.com/giz_gmbh)

### Design/Layout etc.:

DITHO Design GmbH, Köln

### Druck und Vertrieb:

GIZ, Bonn

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier, nach FSC-  
Standards zertifiziert.

Bonn Erscheinungsjahr

Das vorliegende Dokument ist auf der GIZ-Website  
als pdf-Download verfügbar unter

[www.giz.de/evaluierung](http://www.giz.de/evaluierung). Anfragen nach einer ge-  
druckten Ausgabe richten Sie bitte an  
[evaluierung@giz.de](mailto:evaluierung@giz.de)

# Stellungnahme

Die GIZ beauftragte im Dezember 2016 ein Konsortium von gppi und adelphi mit der Durchführung einer Unternehmensstrategischen Evaluierung (USE) zum Thema „Flucht und Migration“.

Unternehmensstrategische Evaluierungen werden von der Stabsstelle Evaluierung nach Entscheidung des Vorstands in eigener Verantwortung finanziert und durchgeführt. Sie adressieren die Entscheidungsbedarfe und Veränderungsprozesse des Unternehmens, die sowohl den Bereich der Leistungserbringung als auch Unternehmensstrategien betreffen können. USE dienen der Unterstützung evidenzbasierter Entscheidungen, dem organisationalen Lernen sowie der Rechenschaftslegung.

Die Nutzung der Evaluierungsergebnisse wird gefördert, indem das Erkenntnisinteresse, der Informationsbedarf und die Umsetzungskapazitäten beteiligter Akteure bei der Konzeption in den Mittelpunkt gestellt werden. Unter anderem erfolgt dies durch die Einbeziehung aller zentralen Stakeholder in den Evaluierungsprozess über Referenzgruppen.

Der Themenbereich „Flucht und Migration“ wurde für diese USE gewählt, da dem Thema eine große Relevanz zukommt und das Unternehmen vor mehrere Herausforderungen gestellt ist. So gab es im Themenbereich einen starken Mittelaufwuchs und zahlreiche Neuvorhaben wurden beauftragt, mit zum Teil sehr großen Volumina. Unterschiedliche Gebermodalitäten, dynamische Kontexte und komplexe Problemstellungen stellen besondere Anforderungen an die Konzipierung und Umsetzung von Vorhaben.

Die USE Flucht und Migration sollte die GIZ insbesondere darin unterstützen:

- ihre migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben wirkungsorientierter zu konzipieren und umzusetzen und
- das Wirkungsmonitoring ihrer Vorhaben zu stärken.

Gegenstand der Evaluierung waren die Wirkungskonzeption und die Umsetzung der Wirkungsbeobachtung in einer Auswahl von 95 Vorhaben im Themenfeld Migration und Flucht. 38 Vorhaben wurden vertieft untersucht, davon 26 im Rahmen einer Portfolioanalyse und zwölf weitere im Rahmen von Fallstudien.

Die Evaluierung war nicht als Evaluierung von Einzelvorhaben angelegt und wendete als strukturierende Elemente auch nicht die OECD-DAC Evaluierungskriterien an. Die USE war als formative Evaluierung mit ex-ante-Elementen angelegt: Primäres Ziel war nicht die rückblickende rechenschaftslegende Bewertung, sondern eine Untersuchung vor und während der Umsetzung der untersuchten GIZ-Vorhaben mit dem Ziel, die Wirkungsorientierung und das Wirkungsmonitoring der Vorhaben im Bereich „Flucht und Migration“ kontinuierlich und systematisch zu verbessern.

Die Evaluatoren/innen wendeten eine Mischung qualitativer Methoden an, insbesondere Dokumentenanalyse und semi-strukturierte Interviews. Wo möglich erfolgte eine Daten- Methoden- und Gutachtertriangulation. Für eine vertiefte Portfolioanalyse und die Vorbereitung der Fallstudien wurden Projektvorschläge inklusive ihrer Wirkungsmodelle und Wirkungsmatrizen, Änderungsvorschläge, Fortschrittsberichte und Informationen zur Projektumsetzung ausgewertet. Im Rahmen einer *Literature-Review* werteten die Evaluatoren/innen relevante GIZ-Handreichungen, internationale Referenzdokumente, sowie relevante Evaluierungen und wissenschaftliche Literatur aus (u.a. wurden Evidenzrepositorien wie 3ie evidence gap maps und evidence aid verwendet). Zusätzlich führten die Evaluatoren/innen semi-strukturierte Interviews mit 121 Personen. Eine ausführliche Beschreibung der Methodik und ihrer Beschränkungen findet sich in Kapitel 3 dieses Berichtes.

Um eine bestmögliche Nutzbarkeit der Evaluierungsergebnisse zu erreichen, suchten die Evaluatoren/innen einen engen Dialog mit allen relevanten Akteuren in der GIZ. Neben dem Austausch mit der Referenzgruppe der USE wurde der formative Charakter der USE durch Austauschformate in zahlreichen Veranstaltungen gesichert:

- Dialogveranstaltung mit dem unternehmensweiten Arbeitskreis „Flucht und Migration“, (Austauschformat auf Abteilungsleiterenebene).
- Diskussion mit Auslandsmitarbeitern/innen über Ansatz, Ziele und Fragen der USE bei einem *Lessons-Learned-Workshop* zur Sonderinitiative (SI) Flucht in Amman.
- Teilnahme an einem Fachforum zum Thema Rückkehr in Eschborn sowie einem Workshop zum selben Thema in Berlin.
- Dialogveranstaltung im Rahmen eines 4-tägigen Workshops mit den Arbeitsgruppen „Refugees, IDP, Returnees, Host Communities“ und „Mental Health and Psychosocial Support“ des GIZ-Netzwerks „International Cooperation in Conflicts and Disasters“ (NICD).
- Zwei Nachbesprechungen zum Abschluss der Länderfallstudien. Hier stand die Diskussion der vorläufigen Beobachtungen und Ergebnisse im Vordergrund.
- Vorstellung und Diskussion der Empfehlungen mit aufgrund ihrer Fachlichkeit ausgewählten Mitarbeitern/innen der GIZ zur kritischen Hinterfragung, Schärfung und Finalisierung.

Der Bericht ist Produkt der beauftragten externen Gutachter/innen. Aus Sicht der GIZ wurde die Evaluierung methodisch solide und nutzungsorientiert durchgeführt. In der Evaluierungsmatrix unter Annex drei lässt sich nachvollziehen, wie die jeweiligen Evaluierungsfragen methodisch bearbeitet wurden, welche Datenquellen genutzt wurden und welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen daraus resultierten.

Generell sind die Ergebnisse der Evaluierung valide und hilfreich für die GIZ.

# Management Response

Die vorliegende Management Response gibt Auskunft darüber, inwiefern das Management der GIZ die Empfehlungen der Evaluierung teilt und wie es deren Relevanz und Nützlichkeit einschätzt. Für die priorisierten Empfehlungen wird die GIZ einen Umsetzungsplan entwickeln, in dem festgehalten wird, welche Maßnahmen zur Verbesserung durch welche Organisationseinheit und mit welchen Ressourcen bis wann umgesetzt werden sollen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird von der Stabsstelle Evaluierung und den die Maßnahmen umsetzenden Organisationseinheiten gemonitort.

Im Rahmen der USE wurden folgende übergeordnete Empfehlungen formuliert:

1. Vorausschauend und vernetzt handeln
2. Reaktionsfähigkeit und Regelprozesse in Einklang bringen – Krisenmodus überwinden
3. Wirkungsorientierung trotz Leistungsdruck beibehalten
4. Wirkungsmonitoring in der Umsetzung priorisieren
5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und *Do-No-Harm* beachten
6. Integrativen Ansatz festigen
7. Auf Bedarfe und Kenntnisse der Zielgruppen stärker eingehen
8. Dialog zu migrationspolitischen Kontroversen führen

Die Empfehlungen selbst wurden wiederum in 47 operativen Hinweisen ausdifferenziert (vgl. Kap. 8). In der Management Response wird darauf verzichtet, auf jeden Unterpunkt einzeln einzugehen. Stattdessen wird zu den übergeordneten Empfehlungen Stellung genommen unter Bezug auf einzelne relevante Unterpunkte. Die Empfehlungen bewegen sich auf unterschiedlichen Ebenen: Die erste Empfehlung zielt auf die strategische Orientierung der GIZ, die zweite Empfehlung behandelt interne Regelprozesse und Verfahren, insbesondere der Personalbereitstellung, die Empfehlungen drei und vier befassen sich mit der Wirkungsorientierung und dem Wirkungsmonitoring der Vorhaben und die Empfehlungen fünf bis acht thematisieren fachliche Ansätze und Herausforderungen. Die Struktur der vorliegenden Management Response orientiert sich an diesen Ebenen.

Die Evaluierung wurde in engem Austausch mit den relevanten Akteuren durchgeführt und als sehr hilfreich empfunden. Der formative Charakter der USE wurde dadurch unterstützt, dass das Gutachterteam aktiv an verschiedenen Dialogforen teilgenommen hat, auch zur Diskussion mit entsprechenden Rückkopplungen zu (Zwischen-) Ergebnissen der Evaluierung. Daher wurden viele operative Verbesserungsmaßnahmen bereits im Evaluierungsprozess aufgesetzt, zumal in dem sehr dynamischen Bereich wie Flucht und Migration zahlreiche Lern- und Austauschformate zu kontinuierlichen Anpassungen führen und hier iterativ mit der Evaluierung Veränderungen initiiert oder bestätigt und verstärkt wurden. Dies bedeutet aber auch, dass der Einfluss der Evaluierung nicht immer konkret erfasst werden kann. Im Verlauf der Evaluierung wurden vor allem Fragen der Wirkungsebenen (vgl. Empfehlungen 3-4) kontrovers diskutiert sowie die Wahrnehmung einiger Mitarbeiter/innen, die in einigen Fluchtvorhaben eine Gefahr der potentiellen Erosion entwicklungspolitischer Werte zugunsten innen-, außen- und sicherheitspolitischer Interessen sehen (Empfehlung 8).

## Empfehlung 1: Vorausschauend und vernetzt handeln

Diese Empfehlung wird im Grundsatz geteilt. Die Relevanz der Antizipation von Flucht- und Migrationsrouten sowie einer besseren länderübergreifenden Abstimmung zwischen Vorhaben beispielsweise entlang von Migrationsrouten wird auch von der GIZ gesehen. Die USE bestätigt damit die Bedeutung von Aktivitäten und Prozessen, die in diesem Bereich bereits initiiert sind und weiter intensiviert werden sollen. So werden in verschiedenen Regionen Szenarioanalysen für Migrationsrouten erstellt und Kooperationen zu diesem Thema weiter ausgebaut z.B. mit der Weltbank und der Universität Maastricht. Auch die Sinnhaftigkeit grenzübergreifender Zusammenarbeit, gerade im Flucht und Migrationskontext, steht außer Frage und wird im Rahmen des Möglichen bereits praktiziert. Die meist länderbezogenen Aufträge setzen hier jedoch auch Grenzen.

Ein Großteil der ersten Empfehlung zielt zudem auf die Herausforderungen, die den gemischten Flucht- und Migrationsbewegungen geschuldet sind, sowohl in der konzeptionellen Gestaltung der Projekte als auch im fachlichen und institutionellen Austausch. Der hier empfohlene fachliche und strategische Austausch findet bereits statt. Nicht geteilt wird die Einschätzung der von den Gutachtern/innen gebrauchten Definition von Migration und Flucht, wonach Flucht ein „Unterthema“ von Migration sei. Dies ist zwar wissenschaftlich richtig, wird aber politisch anders adressiert auch international z.B. mit zwei *Global Compacts*.

Die geforderte Verknüpfung von kurzfristigen Angeboten und strukturbildenden Vorhaben wird nicht nur befürwortet, sondern die GIZ sieht sich hier durch das breite Instrumentarium besonders gut aufgestellt, den Nexus zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise durch das Instrument der Übergangshilfe, zu bearbeiten. Es ist ein Alleinstellungsmerkmal der deutschen Übergangshilfe, dass genau diese Verknüpfung von kurzfristiger Hilfe und Strukturbildung in den Vorhaben des BMZ konzipiert und umgesetzt wird. Bei der empfohlenen Bearbeitung von Governanceaspekten im Portfolio Flucht und Migration sieht die GIZ, trotz bereits erfolgter Maßnahmen, weiteren Bedarf und wird dies in der Umsetzungsplanung entsprechend adressieren.

## **Empfehlung 2: Reaktionsfähigkeit und Regelprozesse in Einklang bringen**

Diese Empfehlung wird in der formulierten Tragweite nicht geteilt. Die erfolgreiche Umsetzung der Vorhaben zeigt, dass die GIZ zunehmend schnell auf Krisen reagiert, auch mit großvolumigen und konfliktensiblen Vorhaben zur Krisenbewältigung und Stabilisierungsmaßnahmen. Hier haben vielfältige Optimierungsmaßnahmen in der Vergangenheit zu deutlichen Verbesserungen in den Regelprozessen geführt. Dennoch sieht die GIZ weiterhin auch Herausforderungen, insbesondere in der schnelleren Bereitstellung von Personal, der entsprechenden Einarbeitung und kontinuierlichen Beratung und Coaching vor Ort. Einem Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen sind systembedingt durch das Auftragsverfahren Grenzen gesetzt, andere werden in der Umsetzungsplanung im Hinblick auf ihre Machbarkeit diskutiert und umgesetzt werden.

## **Empfehlungen 3/4: Wirkungsorientierung und Wirkungsmonitoring trotz Leistungsdruck beibehalten**

Die GIZ war und ist sich bewusst, dass insbesondere die Wirkungsorientierung der Vorhaben in dem Flucht- und Migrationskontext eine große Herausforderung darstellt. Unterschiedliche Gebermodalitäten, fragile Kontexte, komplexe Problemstellungen und ein sehr starker Zeit- und Umsetzungsdruck bei einer hohen - auch innenpolitischen - Aufmerksamkeit implizieren große Herausforderungen für die Wirkungsorientierung und das Monitoring der Projekte. Die USE sollte hier möglichst schon im Evaluierungsprozess durch konkrete Reflexionen und Anregungen mit den Verantwortlichen zur Verbesserung der Wirkungsorientierung beitragen.

Die Empfehlungen werden im Prinzip geteilt. Es bleibt jedoch ein Dissens im Hinblick auf zwei Aspekte, die aus Sicht der GIZ für die Bewertung der Empfehlungen vor allem im Hinblick auf die Frage der Output- vs. Outcomeorientierung relevant sind. Zum einen sind die Anforderungen, insbesondere bei großvolumigen Vorhaben der Übergangshilfe mit schnellem Umsetzungsdruck, andere als für die technische Zusammenarbeit. Hier müssen nicht langfristige entwicklungspolitische Wirkungen geplant und erreicht werden, sondern die Grundlagen gelegt werden auf denen später nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit aufbauen kann. Zum anderen werden die Wirkungsebenen nicht von der GIZ, sondern von den Auftraggebern definiert, die häufig Ziele auf Outputebene definieren, um der akuten Situation vor Ort und den Bedürfnissen der Partner und Zielgruppen nach schnellen Ergebnissen zu entsprechen. Im Zuge der Projektprüfung und der Auftragsberatung werden auch die Wirkungsebenen unter anderem zwischen der GIZ und den Auftraggebern kritisch analysiert und diskutiert und dann im Auftrag festgeschrieben, der den Handlungsrahmen für die Vorhaben, das Wirkungsmonitoring und die Berichterstattung darstellt.

Dagegen sieht die GIZ durchaus einen Handlungsbedarf bezüglich der empfohlenen besseren Darstellung von Wirkungserwartungen und der zugrundeliegenden Hypothesen eines Vorhabens (*Theory of Change*) sowie einer detaillierteren Darstellung des Wirkungsmodells in den Modulvorschlägen. Auch die vermehrte Aufarbeitung von Evidenz bzw. dokumentiertem Erfahrungswissen hält die GIZ für wichtig und wird dies im Rahmen der Umsetzungsplanung adressieren.

Die Wichtigkeit eines guten und früh installierten wirkungsorientierten Monitoringsystems ist unbestritten. Allerdings richten sich die Beobachtungsebenen nach den im Projekt definierten Zielebenen. Die empfohlene thematische Erweiterung der Beobachtungsfelder z. B. bzgl. der soziokulturellen und sicherheitsbezogenen Situation der Zielgruppen und des Friedensbeitrags der Projekte wird für relevant gehalten und weiterverfolgt werden. Die generellen Schwierigkeiten der Datenerhebung in Kontexten von Bürgerkriegen und Fragilität setzen dem jedoch Grenzen. Hier wird die Nutzung und Triangulation von *Third-Party-Monitoring* zunehmend wichtiger werden, wie auch empfohlen wurde.

**Empfehlungen 5-8: Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und *Do-no-Harm* beachten, Integrativen Ansatz festigen, auf Bedarfe und Kenntnisse der Zielgruppen stärker eingehen und Dialog zu migrationspolitischen Kontroversen führen.**

Diese Empfehlungen reflektieren weitgehend die fachlichen Diskussionen in der GIZ, insbesondere die Ausführungen zur weiteren konzeptionellen Schärfung des integrativen Ansatzes und der besseren Erhebung und Berücksichtigung der Bedarfe der unterschiedlichen Zielgruppen. Über noch ausstehende Handlungsbedarfe und weitere Bearbeitungsschritte wird im Rahmen der Umsetzungsplanung entschieden.

Die vorgeschlagene Definition des Begriffs „integrativer Ansatz“ wird begrüßt und sollte unter anderem in die Gestaltungsprinzipien zum Themenfeld Migration aufgenommen werden.

Die empfohlenen differenzierten Datenerhebungen in unterschiedlichen Zielgruppen, z.B. für Bedarfsanalysen, wird auch von der GIZ als sehr wichtig eingeschätzt - in vielen Ländern ist dies allerdings schwer bis unmöglich. Dort, wo dies möglich ist, sollten sie allerdings auch durchgeführt werden. Partizipation ist, wie in der dazugehörigen Empfehlung dargestellt, ein wichtiges Prinzip der Arbeit der GIZ. Der Anspruch, partizipativ zu arbeiten, wird als richtig und wichtig geteilt, die Möglichkeiten der Umsetzung sind allerdings stark kontext- und partnerabhängig.

*Do-No-Harm* und *Safeguards*-Prüfung sind bereits eine flächendeckende und für alle Vorhaben verbindliche Vorgabe. Bezüglich der kritisierten Wertuntergrenze von 1 Mio. Euro wird festgestellt, dass es kaum relevante Vorhaben unter dieser Grenze gibt. Das bestehende Instrumentarium zur Sicherstellung von *Do-No-Harm* (z.B. Migration Policy Checklisten, PCA Matrix) sollte jedoch flächendeckender bekannt gemacht und genutzt werden. Der existierende Beschwerdemechanismus sollte weiter beworben und abhängig vom jeweiligen Vorhaben ergänzt werden (Analphabetismus und Internetzugang sind hier oft Engpässe).

Die migrationspolitische Diskussion ist innenpolitisch hochkontrovers und es gibt natürlich auch innerhalb der GIZ Differenzen im Hinblick auf das Thema. Einige Mitarbeiter/innen sehen die Gefahr einer möglichen Erosion entwicklungspolitischer Grundsätze zugunsten außen- und sicherheitspolitischer Interessen. Dies wurde auch im Verlauf der USE deutlich. Die GIZ teilt die Empfehlung, Unternehmensentscheidungen (z.B. bei der Erschließung neuer Geschäftsfelder) besser an die Mitarbeiter/innen zu kommunizieren, um normative Orientierung zu bieten und die Belegschaft „mitzunehmen“. Das im Verlauf der Evaluierung erarbeitete Orientierungspapier „Migration“ wurde inzwischen breit diskutiert und die GIZ wird künftig noch stärker eine proaktive Kommunikation gegenüber der Belegschaft und der Öffentlichkeit betreiben. Der GIZ ist es allerdings wichtig, deutlich zu machen, dass die Kritik und die Einstellung Einzelner nicht maßgeblich sein können für Unternehmensentscheidungen oder die Annahme von Aufträgen der Bundesregierung.

Ebenso ist es wichtig, im Einklang mit der Empfehlung zur Außenkommunikation des Unternehmens deutlich zu machen, dass die Verhinderung von Migration nicht das Ziel der EZ sein kann. Wie ebenfalls in der letzten Empfehlung angeraten, wird die GIZ ihre Tradition und Stärke hinsichtlich der Partner- und Zielgruppenorientierung fortführen und so zu einem Interessensausgleich zwischen Auftraggebern, Partnerregierungen und Zielgruppen beitragen.

# Evaluierungsbericht

**Katrin Kinzelbach; Julian Lehmann (GPPi)**  
**Alexander Carius; Lukas Rüttinger (adelphi consult)**  
**Victoria Rietig**

**GPPi**

GLOBAL PUBLIC POLICY  
INSTITUTE



**adelphi**

# Danksagung

Die Evaluatoren bedanken sich bei allen Interviewpartnern innerhalb und außerhalb der GIZ, bei der Referenzgruppe, dem Vorstand der GIZ, den Landesbüros Albanien, Jordanien, Marokko und Nordirak, dem Fachverbund NICD und bei den an der Evaluierung beteiligten Organisationseinheiten in Eschborn, Bonn und Berlin, insbesondere der Stabsstelle Evaluierung, für die tatkräftige und wertvolle Unterstützung. Ein herzliches Dankeschön gilt ferner den bei GPPi und adelphi arbeitenden studentischen Hilfskräften Tristan Heß, Felix Hoffmann, Marie Wagner und Johannes Wittmann.

# Zusammenfassung

Seit 2015 diskutieren nicht nur Fachleute, sondern auch die breite Öffentlichkeit innen-, außen- und entwicklungspolitische Folgen des Zuzugs von Asylsuchenden und anderer Migranten in die Europäische Union und ihre Nachbarländer. Die GIZ wurde von der deutschen Bundesregierung und von der Europäischen Union mit der Durchführung einer Vielzahl von Neuvorhaben beauftragt, die Migranten und Flüchtlinge im außereuropäischen Ausland unterstützen sollen. Darunter finden sich auch großvolumige Projekte und Programme. Neben Vorhaben, die Migranten und Flüchtlinge als Zielgruppe haben, setzt die GIZ Vorhaben der technischen Zusammenarbeit um, die Regierungen und Zivilgesellschaft in Transit- und Aufnahmeländern dabei unterstützen sollen, mit den Herausforderungen und dem Potenzial von Migration umzugehen.

Wie setzte die GIZ diese Aufgabe um, welche Ziele und Wirkungserwartungen formulieren die Vorhaben, wie kann sie ihre Arbeit noch stärker auf das Erreichen von Wirkungen (*Outcomes*) und nicht nur auf die Erbringung von Leistungen (*Outputs*) ausrichten? Was kann die GIZ aus den bisherigen Erfahrungen für die Zukunft lernen? Mit diesen Fragen beschäftigt sich der vorliegende Schlussbericht der unternehmensstrategischen Evaluierung (USE) „Flucht und Migration“.

Der Vorstand der GIZ hat in Abstimmung mit einer bereichs- und sektorübergreifenden Referenzgruppe und der Stabsstelle Evaluierung diese USE beauftragt, um das interne Lernen, die Reflexion und das Sichern von Erfahrungswissen zu unterstützen. USE untersuchen sowohl Fragen zur Leistungserbringung wie auch zur Unternehmensstrategie. Die USE Flucht und Migration sollte die GIZ insbesondere darin unterstützen:

- ihre migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben wirkungsorientierter zu konzipieren und umzusetzen. Wirkungsorientierter heißt, dass Planung und Durchführung der Vorhaben so gut wie möglich die gewollten und ungewollten positiven oder negativen Veränderungen reflektieren, die sie auslösen, und die positiven Veränderungen maximieren;
- das Wirkungsmonitoring ihrer Vorhaben zu stärken. Wirkungsmonitoring heißt, die gewollten und ungewollten positiven oder ne-

gativen Veränderungen kontinuierlich zu beobachten und über die Ergebnisse der Beobachtung zu berichten. Beide Begriffe, Wirkungsorientierung und Wirkungsmonitoring, werden in der GIZ üblicherweise zusammen verwendet, nämlich in der Verbindung „Wirkungsorientiertes Monitoring“ (WoM).

## Gegenstand und Fokus der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung war die Wirkungskonzeption und die Umsetzung der Wirkungsbeobachtung in einer Auswahl von 95 Vorhaben im Themenfeld Migration und Flucht. 38 Vorhaben wurden vertieft untersucht, davon 26 im Rahmen der Portfolioanalyse und zwölf weitere im Rahmen von Fallstudien. Die untersuchten Vorhaben wurden aus einem Gesamtportfolio von 138 Vorhaben ausgewählt, die Migranten/Flüchtlinge explizit als Zielgruppe nennen oder darauf abzielen, Partner bei der Bearbeitung der Folgen von Migration und Flucht zu unterstützen. Derartige Vorhaben finden sich typischerweise in Transit- oder in Aufnahmeländern. Vorhaben, die sich mit der Minderung von Fluchtursachen beschäftigen, wurden gemäß Auftrag nicht betrachtet. Die untersuchten Vorhaben sind nicht auf einzelne Sektoren der GIZ – wie zum Beispiel Wirtschaft und Beschäftigung, Sicherheit, Wiederaufbau und Frieden – beschränkt. Sie sind sektoral und geographisch stattdessen breit gestreut.

Im Sinne der Leistungsbeschreibung wurden:

- die Schwerpunkte des GIZ-Portfolios im Bereich Migration und Flucht identifiziert;
- die Rahmenbedingungen für die Konzeption und Umsetzung von Vorhaben analysiert;
- die Wirkungserwartungen der vorherrschenden Vorhabentypen überprüft; und
- die praktische Umsetzung der Vorhaben hinsichtlich Herausforderungen in der Wirkungsbeobachtung untersucht.

## Methodisches Vorgehen

Die USE wurde als Verlaufsevaluierung mit ex-ante-Elementen durchgeführt und war formativ angelegt. Das heißt, dass das primäre Ziel nicht die rückblickende rechenschaftslegende Bewertung war, son-

dem eine Untersuchung vor und während der Umsetzungsphase. Als formative Evaluierung hatte die USE das Ziel, zur Verbesserung laufender und zukünftiger Vorhaben beizutragen und das Wissensmanagement sowie die interne Reflexion zu migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben zu unterstützen.

Für die USE wurde ein qualitatives, nicht-experimentelles Design gewählt, das sich in vier Teile gliederte: erstens die Typologisierung der Ziele der Vorhaben, zweitens die vertiefte Analyse von ausgewählten Einzelvorhaben, drittens die Sichtung des dokumentierten Wissens über ausgewählte Wirkungserwartungen und viertens Fallstudien.

Zusätzlich zu zwei Länderfallstudien mit Reisen nach Marokko und in den Nordirak wurde eine thematische Fallstudie durchgeführt, wofür unter den unternehmensstrategisch relevanten, aber gleichzeitig intern fachlich kontrovers diskutierten Zieltypen ausgewählt wurde. Nach diesen Kriterien (unternehmensstrategische Relevanz und intern strittiger Zieltyp) wurde „Rückkehr und Reintegration“ als Thema ausgewählt. Im Rahmen der thematischen Fallstudie fand eine kurze Reise nach Albanien statt.

Die zentralen Erhebungsmethoden waren die Dokumentenanalyse, semi-strukturierte Interviews und teilnehmende Beobachtung. In Albanien wurde zudem eine Fokusgruppendifkussion durchgeführt.

### Limitierungen

Der für den Evaluierungsgegenstand gewählte Ansatz hat mehrere Limitierungen. Erstens wird mit der Auswahl der vertieft untersuchten Vorhaben das Gesamtportfolio Migration und Flucht nicht vollständig abgebildet, da eine noch umfangreichere Untersuchung zu zeitaufwendig gewesen wäre. Eine vollumfängliche Untersuchung ist auch deswegen unmöglich, da sich das Portfolio ständig und in einem schnellen Tempo weiterentwickelt, wodurch sich thematische Schwerpunkte und auch die prozentuale Zusammensetzung der Zielgruppen verschieben können. Bei der Auswahl von Vorhaben wurde allerdings darauf geachtet, dass die volle Bandbreite unterschiedlicher Vorhabentypen berücksichtigt wird. Zudem wurde die geographische Verteilung von Vorhaben beachtet.

Zweitens stützen sich die Evaluatoren in der Beantwortung der Evaluierungsfragen hauptsächlich auf Aussagen der dafür verantwortlichen Mitarbeiter selbst. Wenn möglich wurden zur Triangulation Interviews mit Vertretern von Auftraggebern, Partnern, anderen Durchführungsorganisationen sowie multilateralen Organisationen geführt und die Ergebnisse abgeglichen. Interviews mit Migrant-Zielgruppen konnten nur im Rahmen einer, aber nicht aller Fallstudien realisiert werden, sodass die Triangulation hier nur sehr beschränkt möglich war.

Wegen der großen Bandbreite von Vorhaben konnte, drittens, vorhandene Evidenz nur zu ausgewählten Wirkungsannahmen erhoben werden. Dies geschah stichprobenartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Viertens haben die Evaluatoren nicht Einblick in alle relevanten Prozesse erhalten, wobei diese Beschränkung eine Ausnahme blieb. Es wurde Einblick in eine Vielzahl aktuell laufender Prozesse sowie auch in vertrauliche Dokumente ermöglicht.

### Zielgruppen im untersuchten Portfolio

Die Projektdokumente der GIZ nennen als wichtigste Zielgruppe im untersuchten Portfolio Flüchtlinge, gefolgt von Binnenvertriebenen und Rückkehrern. Gemeinsam machen solche Vorhaben 63% der untersuchten Vorhaben aus. Nur 13% der Vorhaben nennen hingegen andere Migranten wie hochqualifizierte Arbeitskräfte oder (potenzielle) Bildungsmigranten als Zielgruppe. 24% der untersuchten Vorhaben nennen andere Zielgruppen, wie z.B. staatliche Institutionen, internationale Organisationen oder BMZ-Referate, deren Umgang mit Migration und Flucht gestärkt werden soll. Diese Prozentzahlen unterstreichen den starken Fokus der aktuellen Arbeit auf Krisen und Flucht. Die meisten Vorhaben sprechen dabei zwei oder mehr Zielgruppen an und arbeiten mit einem integrativen Ansatz. Demnach werden Ressourcen oder Dienstleistungen nicht nur einer eng begrenzten Zielgruppe von Migranten (z.B. Rückkehrer, Flüchtlinge) zur Verfügung gestellt, sondern auch allen anderen Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinde. 66% der Vorhaben des untersuchten Gesamtportfolios nennen aufnehmende Gemeinden als eine Zielgruppe. Bei Vorhaben, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene als Zielgruppe haben, nennen sogar 98% der Vorhaben auch die aufnehmende Gemeinde als Zielgruppe.

### Zieltypen Migration und Flucht

Das untersuchte Portfolio lässt sich in sechs Zieltypen unterteilen:

- Zieltyp 1: Stabilisierung von Gebieten/Ländern, die von akuten Krisen und Konflikten betroffen sind;
- Zieltyp 2: Lebensbedingungen und -grundlagen verbessern;
- Zieltyp 3: Rückkehr und Reintegration unterstützen;
- Zieltyp 4: Psychosoziale Unterstützung verbessern;
- Zieltyp 5: Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement verbessern;
- Zieltyp 6: Entwicklungsrelevantes Potenzial von Migranten stärken.

Zieltyp 2 macht die Mehrzahl der Vorhaben aus (53% aller betrachteten Vorhaben), alle weiteren Zieltypen haben einen mittleren einstelligen Anteil an der Gesamtzahl der betrachteten Vorhaben. Das gescreenete Portfolio zeichnet sich durch eine Diversität von Zielen und Sektoren aus. Der Großteil dieser Vorhaben stellt den Bezug zu Migration und Flucht her, indem etablierte Vorhabentypen der GIZ auf die Zielgruppe Migranten und Flüchtlinge erweitert werden. Der überwiegende Teil der Vorhaben knüpft außerdem auf Länderebene an bereits etablierten Sektorschwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an. Das heißt, dass die Zielgruppen Migranten und Flüchtlinge in das etablierte Portfolio der GIZ integriert wurden. Dabei gibt es jedoch auch Ausnahmen. Die Berücksichtigung von Migranten und Flüchtlingen in laufenden Vorhaben zu den Bereichen Recht und Justiz, Sicherheit und *Good Governance* geschieht bislang selten. *Governance*-Fragen werden derzeit fast ausschließlich in neu aufgesetzten, flucht- oder migrationsspezifischen Vorhaben zur Unterstützung des Grenzmanagements und dem Aufbau von Asylsystemen behandelt.

### Umgang der GIZ mit den Zielen der Auftraggeber

Im Portfolio Migration und Flucht arbeitet die GIZ nicht nur mit ihrem Hauptauftraggeber, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sondern auch mit anderen Auftraggebern wie dem Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Europäischen Kommission zusammen. In fast allen untersuchten Vorhaben war die GIZ mit einem Zeit- und Leistungsdruck vonseiten ihrer Auftraggeber konfrontiert. Die interviewten Mitarbeiter der GIZ beschrieben diesen Druck als neuartig und führten ihn auf innenpolitische Gründe zurück. Dies galt sowohl für Vorhaben, die von der Europäischen Union finanziert wurden als auch für Vorhaben, die die Bundesregierung beauftragte. Unabhängig von möglichen innenpolitischen Überlegungen aufseiten der Auftraggeber bestand dringender Handlungsbedarf in den jeweiligen Krisen- und Konfliktländern, was den Zeit- und Leistungsdruck ebenfalls maßgeblich beeinflusste.

Der Beratungsspielraum der GIZ bezüglich der Ziele eines Vorhabens unterschied sich je nach Auftraggeber und Auftrag. Beim BMZ zeigte zum Beispiel das Thema Rückkehr, dass die GIZ in der fachlich-inhaltlichen Diskussion eine Weiterentwicklung der Zielvorstellungen ihrer Auftraggeber erreichen kann. Ähnliches geschah zum Thema Grenzmanagement im Dialog mit der Europäischen Kommission und mit europäischen Mitgliedsstaaten. Es gab jedoch auch Fälle, in denen engmaschige politische Vorgaben die Gestaltungsfähigkeit der GIZ stark begrenzten.

GIZ-Mitarbeiter verschiedener Ebenen nahmen einige der flüchtlings- und migrationspolitischen Ziele Deutschlands und der Europäischen Union kritisch wahr. Einzelne neue Vorhaben in den Bereichen Stabilisierung, Rückkehr und Grenzmanagement widersprachen dem entwicklungspolitischen Selbstverständnis vieler Mitarbeiter. Andere Mitarbeiter sahen die interessengeleitete technische und internationale Zusammenarbeit als unabwendbar und versuchten, die eigene Arbeit an diese politische Rahmenbedingung anzupassen.

Die GIZ hat damit begonnen, Gestaltungsprinzipien für migrationsbezogene Vorhaben zu entwickeln. Diese Gestaltungsprinzipien versuchen den Spagat, fachliche Orientierung für den Dialog mit Auftraggebern zu bieten, gleichzeitig aber den Spielraum für die Geschäftsfeldentwicklung der GIZ nicht einzuschränken.

In Reaktion auf Vorgaben des *Green Climate Fund* entwickelte die GIZ außerdem sogenannte *Safeguards*, also unternehmenseigene, auftraggeberunabhängige Standards für die Risikobewertung und Qualitätssicherung. Diese *Safeguards* sind auch für den Bereich Migration und Flucht relevant, weil sie auftraggeberunabhängig eine Prüfung aller Vorhaben auf mögliche nicht-intendierte negative Wirkungen vorschreiben, insbesondere auf Menschenrechte und auf Konfliktynamiken.

### Vorhabenskonzeption

Die Anwendung der standardisierten Prüfverfahren im BMZ-Geschäft verläuft in der Praxis unterschiedlich. So wurden die Verfahren zur Erstellung der Projektvorschläge und die Durchführung der Prüfmissionen bei einzelnen Vorhaben unter dem hohen Umsetzungsdruck verkürzt bzw. nicht vollständig angewendet. In Krisen- und Konfliktländern hat die GIZ Konflikt- und Kontextanalysen in aller Regel jedoch auch dann durchgeführt, wenn dies vom Auftraggeber nicht explizit gefordert war. Die meisten der vertieft untersuchten Vorhaben diskutieren *Do-no-Harm*-Kriterien und Risiken, allerdings in unterschiedlicher Tiefe.

Unter den betrachteten Vorhaben gibt es große Unterschiede bezüglich der Qualität der Wirkungskonzeption. Etwa ein Drittel der vertieft untersuchten Vorhaben ist sehr *Output*-orientiert. Es handelt sich hierbei vor allem um großvolumige Vorhaben zur Übergangshilfe (ÜH) des BMZ und um AA-finanzierte Vorhaben in Krisenkontexten. Um die hohen Mittelvolumen abfließen lassen zu können, liegt der Fokus im Sinne der Auftraggebervorgaben auf kurzfristigen Leistungen für Empfänger, z.B. *Cash-for-Work*-Maßnahmen (Geld für Arbeit) oder Ausbildungsangebote.

Bei Vorhaben, die nicht auf Leistungen (*Outputs*), sondern auf übergeordnete Wirkungen (*Outcomes* und *Impacts*) ausgerichtet sind, sind zum Teil stark verkürzte Kausalketten eine zu beobachtende Schwäche in der Wirkungskonzeption. Dabei fällt auf, dass Projektvorschläge die Wirkungshypothesen nicht ausformulieren. Modul- und Programmziele (*Outcomes*) der Projektvorschläge werden teilweise bewusst vage oder unklar formuliert, um in der Umsetzung Flexibilität zu wahren. Innen-, außen-, oder sicherheitspolitisch motivierte Ziele der Auftraggeber bleiben zudem implizit.

## Umsetzung

Vor allem in Krisen- und Konfliktkontexten und bei den großvolumigen Vorhaben der Übergangshilfe lag der Fokus in der Umsetzung zunächst auf dem Erreichen der vorgegebenen *Output*-Zahlen und dem Mittelabfluss. Die Wirkungsorientierung trat dabei in den Hintergrund. Die Mitarbeiter in der Außenstruktur entwickelten (mal mit, mal ohne Unterstützung des Fach- und Methodenbereichs in Eschborn) die Wirkungsorientierung in der Umsetzungsphase allerdings weiter sobald der Leistungsdruck nachgelassen hatte und die Zuversicht stieg, die gesteckten Zahlen zu erreichen. Dabei wurden bestehende Spielräume in den Projektvorschlägen genutzt, einzelne Indikatoren bewusst übererfüllt und Aktivitäten, wenn möglich, angepasst.

Die Form des Monitorings und der Berichterstattung richtete sich primär nach den Anforderungen der Auftraggeber, nicht nach auftraggeberunabhängigen GIZ-Standards. Wegen des Umsetzungsdrucks gab es in Extremfällen gar kein Monitoringsystem. In anderen Fällen lag der Fokus auf einer von den Auftraggebern geforderten, engmaschigen Sonderberichterstattung bezüglich erbrachter Leistungen. Viele der interviewten Mitarbeiter hielten die Fokussierung des Monitorings auf *Outputs* für problematisch und formulierten hohe Ansprüche an das Wirkungsmonitoring. Mit abnehmendem Leistungsdruck wurde das Monitoring von *Outcomes* mit Verzug während der Umsetzung entwickelt.

Eine Überprüfung der Wirkungen von erbrachten Leistungen auf Migranten-Zielgruppen wurde dadurch erschwert, dass Daten in den Vorhaben nicht immer zwischen unterschiedlichen Zielgruppen und nur selten innerhalb von Zielgruppen differenziert erhoben wurden. Dies war auch zu beobachten, wenn Projektvorschläge besonders vulnerable Migranten als Zielgruppe nannten. Bei Vorhaben, die direkte Leistungen erbrachten, wie z.B. Ausbildungsmaßnahmen oder *Cash-for-Work*-Programme, wäre eine Disaggregation relativ einfach leistbar. Bei Vorhaben zur Stärkung der Handlungsfähigkeit staatli-

cher Strukturen ist ein sinnvoll disaggregiertes Wirkungsmonitoring jedoch aufwendiger und kostspieliger.

Die Überprüfung von Konfliktsensitivität und *Do-no-Harm* spielten in der Umsetzung der im Rahmen von Fallstudien betrachteten Vorhaben nur in Ausnahmefällen eine dezidierte Rolle. Dies lag zu einem großen Teil am Umsetzungsdruck aber auch an unzureichenden Anreizstrukturen zur Beachtung der etablierten *Do-no-Harm*-Vorgaben in der Umsetzungsphase.

Unter dem hohen Zeit- und Lieferdruck traten zudem einige institutionelle Engpässe deutlich hervor. Dies betraf zum einen die Herausforderung, in kurzer Zeit qualifiziertes Personal zur Vorhabensumsetzung zu rekrutieren; weitere Engpässe entstanden durch die administrativen Strukturen der GIZ im Allgemeinen sowie die Regeln für die Beschaffung im Besonderen.

## Partner- und Zielgruppenorientierung

Partner schätzen die Abstimmung mit der GIZ, sehen aber auch weiteren Bedarf nach politischem Dialog zu den übergeordneten Zielen, die die Arbeit der GIZ und die Entscheidungen ihrer Auftraggeber im Bereich Migration und Flucht leiten. Hier gibt es bis dato ungelöste Spannungen zwischen den Vorstellungen der Auftraggeber und den Prioritäten der Partner sowie den Bedarfen der Zielgruppen. Obwohl die Abstimmung zwischen verschiedenen Ressorts der Bundesregierung zu migrationspolitischen Fragen bereits gestärkt wurde, ist die GIZ in der Praxis weiterhin mit Fragen der Abstimmung beschäftigt. Diese Rahmenbedingung bindet Ressourcen und kann zu Verzögerungen in der Umsetzung führen.

Zur Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Bedarfe ist festzustellen, dass die Prioritäten der zum Teil sehr heterogenen Zielgruppen (Flüchtlinge, andere Migranten inklusive Binnenmigranten, oder besonders vulnerable Migranten wie Opfer von Menschenhandel, sowie aufnehmende Gemeinden) nicht immer, bzw. erst nach Vorhabensbeginn erhoben wurden. Der bereits beschriebene Umsetzungsdruck stand einer ausführlichen Bedarfsanalyse vor Vorhabensbeginn entgegen.

Im Umgang mit den Herausforderungen im Bereich Migration und Flucht sind die Mitarbeiter eine große Stärke der GIZ. Das GIZ-Personal zeigte sich sehr flexibel; Mitarbeiter haben sich engagiert und lösungsorientiert dafür eingesetzt, mit den restriktiven Rahmenbedingungen verantwortungsvoll umzugehen.

## Schlussfolgerungen Konzeption und Umsetzung

Die in den untersuchten Vorhaben beobachteten Herausforderungen und Schwächen hängen primär mit den schwierigen Rahmenbedingungen zusammen, unter denen das Portfolio Migration und Flucht entwickelt wurde und umgesetzt wird. Dazu zählen insbesondere der Anstieg von Migrations- und Flüchtlingszahlen, durchmischte Migrationsströme, langanhaltende Gewaltkonflikte, die fehlende Einigkeit zwischen Auftraggebern und Partnerländern über grundsätzliche migrationspolitische Fragen als auch eine für die deutsche internationale Zusammenarbeit neuartige Verknüpfung von außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Fragen mit innenpolitischen Interessen.

Obwohl diese Rahmenbedingungen außerhalb der Kontrolle der GIZ liegen, kann sie sich gleichzeitig noch besser aufstellen, um auch unter diesen schwierigen Voraussetzungen qualitativ hochwertige, wirkungsorientierte und für die Zielgruppen relevante Vorhaben zu konzipieren und umzusetzen. Dafür sind nicht nur fachliche Aspekte in der Wirkungskonzeption zu beachten, es ist auch eine Optimierung der Regelprozesse, ein intensiver Dialog mit den Auftraggebern und eine stärkere Vernetzung mit anderen Akteuren nötig.

## Plausibilität der Wirkungserwartungen

Für strategisch wichtige Wirkungserwartungen fasst der vorliegende Bericht gute Praxis, dokumentiertes Wissen über Wirkungen (Evidenz), Herausforderungen und Risiken zusammen und listet Beobachtungsfelder auf. Die ausgewählten Wirkungserwartungen betreffen den Aufbau von Mechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migranten (*Protection Governance*), *Cash-for-Work*-Programme (*Cash-for-Work*), den integrativen Ansatz, Rückkehr und Reintegration sowie psychische Gesundheit und psychosoziale Unterstützung (*Mental Health and Psychosocial Support-MHPSS*).

Die vorhandene Evidenz zu diesen Themen variiert erheblich. Insgesamt gibt es nur zu wenigen Wirkungserwartungen so viel Evidenz, dass man danach die Vorhabenskonzeption ausrichten könnte. Im Gegenteil werden Lücken in der Evidenz sichtbar. Mit einer Stärkung des wirkungsorientierten Monitorings kann und sollte die GIZ dazu beitragen, dass künftig mehr Wissen für die evidenzbasierte Konzeption vorliegt.

Zum Aufbau nationaler Verwaltungsstrukturen für die Statusbestimmung von Flüchtlingen, der Identifikation von Vulnerabilität und der Verweisberatung für vulnerable Migranten wie Opfer von Menschenhandel gibt es derzeit noch relativ wenig Evidenz. Hier kann

sich die GIZ im Gegensatz zu anderen Bereichen allerdings an internationalen Referenzdokumenten zu Schutzstandards und zur internationalen Zusammenarbeit orientieren, die eine gemeinhin akzeptierte Grundlage für *Good Practices* darstellen.

Vorhandene Evidenz zu *Cash-for-Work* belegt kurzfristige, positive Wirkungen in Bezug auf die Verbesserung der Lebensbedingungen, das Selbstwertgefühl von Empfängern sowie der öffentlichen und sozialen Infrastruktur, von Basisdienstleistungen und lokalen Wirtschaftskreisläufen. Für langfristige Wirkungen gibt es jedoch keine Evidenz. *Cash-for-Work* kann also langfristig orientierte EZ-Ansätze oder friedensbildende Maßnahmen nicht ersetzen. Ferner bestehen bei *Cash-for-Work* Risiken, bestimmte Gruppen bei der Auswahl zu bevorzugen, die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und psychische Probleme durch den Wegfall der Unterstützung zu erzeugen. Aus Effizienzgesichtspunkten stellt sich die Frage, ob die weniger aufwendige Barmittelvergabe, wie sie in der humanitären Hilfe mittlerweile vermehrt praktiziert wird, dem *Cash-for-Work*-Ansatz nicht vorzuziehen ist. Aus diesem Gesichtspunkt sollte *Cash-for-Work* der Barmittelvergabe nur dann vorgezogen werden, wenn über die kurzfristige Bedarfsdeckung hinaus durch die Arbeitseinsätze ein Mehrwert geschaffen werden kann.

Der integrative Ansatz wird in nahezu allen GIZ-Vorhaben genutzt, die Leistungen für Migranten und Flüchtlinge erbringen. Allerdings wird er nicht von allen Mitarbeitern einheitlich definiert und verstanden. Er wird insbesondere als wichtiges Instrument der Konfliktbearbeitung eingesetzt. Diese Annahme wird grundsätzlich von der Literatur bestätigt, Voraussetzung hierfür ist allerdings unter anderem ein durchdachter, der Situation angepasster und von den Zielgruppen akzeptierter Verteilungsschlüssel. Mögliche Risiken des Ansatzes sind *Elite Capture*, eine unzureichende Differenzierung zwischen aufnehmenden Gemeinden und Migranten (beides heterogene Gruppen) sowie die subjektiv empfundene Bevorzugung bestimmter Zielgruppen.

Bei Rückkehr und Reintegration sind zentrale Wirkungserwartungen der GIZ mit Evidenz belegt. Bessere Services für Rückkehrer und aufnehmende Gemeinden (Fokus auf sozio-ökonomische Unterstützung) können zu nachhaltiger Rückkehr und Reintegration beitragen. Jedoch gibt es eine Reihe individueller und struktureller Faktoren, die die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Reintegrationsmaßnahmen maßgeblich mitbestimmen und kaum von der GIZ beeinflusst werden können. Die Wirkungserwartung, dass Reintegrationsunterstützung Remigration verhindert, wird von der gesichteten Evidenz nicht bestätigt. Zu den zentralen Herausforderungen im Bereich Rückkehr und Reintegration zählen die Heterogenität der Zielgruppe Rückkehrer und das Messen

von Reintegration.

Zu den Wirkungserwartungen von MHPSS-Maßnahmen in Flucht- und Migrationskontexten gibt es bisher relativ wenig wissenschaftliche Evidenz. Eine Schwierigkeit für die Systematisierung von Erfahrungswissen ist die Vielzahl möglicher *Outcome*-Formulierungen in MHPSS-Maßnahmen. Hier könnte Standardisierung Abhilfe schaffen. Insofern sie auf den EZ-Kontext übertragbar sind, könnten vom Ständigen Interinstitutionellen Ausschuss der Vereinten Nationen IASC vorgeschlagene, standardisierte *Outcome*-Formulierungen für die Wirkungskonzeption der GIZ handlungsleitend sein und der von Praktikern beklagten *Output*-Orientierung entgegenwirken.

## Empfehlungen

Um die GIZ bei der Verbesserung der Wirkungskonzeption und des wirkungsorientierten Monitorings im Portfolio Migration und Flucht zu unterstützen, enthält der Bericht acht Empfehlungen, die durch operative Hinweise konkretisiert werden. . . Die Empfehlungen lauten:

1. Vorausschauend und vernetzt handeln.
2. Reaktionsfähigkeit und Regelprozesse in Einklang bringen – Krisenmodus überwinden.
3. Wirkungsorientierung trotz Leistungsdruck beibehalten.
4. Wirkungsmonitoring in der Umsetzung priorisieren.
5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und *Do-no-Harm* beachten.
6. Integrativen Ansatz festigen.
7. Auf Bedarfe und Kenntnisse der Zielgruppen stärker eingehen.
8. Dialog zu migrationspolitischen Kontroversen führen.

Empfehlung 1 befasst sich mit der strategischen Positionierung der GIZ. Hier geht es um eine bessere Vorbereitung der GIZ auf zukünftige Entwicklungen von Migrations- und Fluchtbewegungen, komplementäre und grenzübergreifende Konzeption, Austausch zwischen Flucht und Migrationsexperten, die Vernetzung mit anderen Akteuren und thematische Schwerpunkte.

Empfehlung 2 behandelt vornehmlich Regelprozesse zu Personalrekrutierung, Beschaffung und Vertragswesen. Die Regelprozesse der GIZ sollten nicht auf Krisenreaktionsfähigkeit ausgerichtet werden, weil die etablierten Prüfverfahren eine Stärke der GIZ sind. Jedoch kann die GIZ ihre Reaktionsfähigkeit stärken; sie sollte Weichen stellen, um bei Nachfrage

nach kurzfristig aufzusetzenden, großvolumigen Vorhaben zukünftig eine Umsetzung im Krisenmodus zu verhindern. Hier bietet es sich insbesondere an, die Kapazitäten zur schnellen Personalrekrutierung und das Coaching zu stärken.

Empfehlung 3 behandelt die *Outcome*-Orientierung, im Besonderen die Frage, wie GIZ ihre etablierte Wirkungsorientierung auch in Krisen- und Konfliktkontexten bzw. im Fall von Leistungsdruck durch die Auftraggeber wahren und stärken kann. Zur Verbesserung der *Outcome*-Orientierung sollte die GIZ unter anderem in die Qualität der Prüfmissionen investieren und deren Ergebnisse für die Auftragsverantwortlichen und Mitarbeiter vor Ort besser verfügbar machen. Prüfmissionen und Qualitätsprüfung sollten verstärkt darauf achten, dass Vorhaben auf Modulzielebene *Outcomes* (anstatt *Outputs*) formulieren. Wirkungsannahmen sollten in narrativen Teilen der Projektvorschläge genau erläutert werden, vorhabens- und kontextübergreifende Wirkungsmodelle sind nicht empfehlenswert. Die *Safeguards* sollten im Portfolio Migration und Flucht ohne Ausnahme konsequent und für alle Auftraggeber umgesetzt werden.

Empfehlung 4 behandelt das Wirkungsmonitoring in der Umsetzung. Die GIZ sollte das Monitoring in der Umsetzungsphase priorisieren und ihre Monitoringssysteme früher als bisher entwickeln. Zu diesem Zweck sind spezifische Budgetlinien für das Monitoring empfehlenswert. Die erhobenen Daten sollten die erzielten Wirkungen (*Outcomes*) und, wo relevant, auch den Friedensbeitrag der GIZ-Vorhaben beobachten. Monitoring durch Dritte sollte, wenn möglich, immer mit anderen Formen des Monitorings ergänzt und nur in Ausnahmesituationen als alleinige Form der Datenerhebung genutzt werden. Wo einzelne Auftraggeber von GIZ-Projekten eine schnelle Leistungserbringung fordern, um politischem Druck zu begegnen, entstehen besondere Herausforderungen für die Wirkungsorientierung. Hier sollte die GIZ im Dialog mit den unterschiedlichen Auftraggebern eine Balance zwischen zeitnaher Berichterstattung zu erbrachten Leistungen und der weniger engmaschigen, kritischen Auseinandersetzung mit erzielten und auch mit ausgebliebenen Wirkungen (*Outcomes*) verhandeln.

Empfehlung 5 setzt sich mit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und dem Nachhalten von *Do-No-Harm* auseinander. Die GIZ hat gemäß der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und als Mitglied des *Global Compacts* unabhängig von ihren Auftraggebern eine eigene menschenrechtliche Sorgfaltspflicht. Sie sollte daher in die Folgeabschätzung investieren (*Safeguards*). Interne Handreichungen sollten detailliert auf Risiken hinweisen, die im Kontext von Migration und Flucht bekannt sind. Die Anreizstrukturen zum besseren Nachhalten von *Do-no-*

*Harm* sollten ausgebaut werden.

Empfehlungen 6-8 gehen auf fachliche Ansätze und Herausforderungen ein. Dazu gehört zunächst, den integrativen Ansatz zu festigen: Der integrative Ansatz sollte einheitlich definiert werden, internes Wissen zum Ansatz sollte weiter aufgearbeitet und Mitarbeiter für die Grenzen des Ansatzes sensibilisiert werden. Die GIZ sollte insbesondere ihre unterschiedlichen *Targeting*-Verfahren überprüfen und Anleitung für zukünftiges *Targeting* im Rahmen des integrativen Ansatzes entwickeln.

Weiterhin wird empfohlen, stärker auf Bedarfe, Kenntnisse und Fähigkeiten der Zielgruppen einzugehen. Diese sollten frühzeitig und sinnvoll differenziert nach Zielgruppen erhoben werden. Längerfristige Vorhaben sollten immer partizipative Elemente beinhalten und dabei auch Vertreter der Migranten und Flüchtlinge einbinden. Um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen und mögliche negative Auswirkungen des eigenen Handelns im Kontext von Migrations- und Fluchtbewegungen frühzeitig zu erkennen und zu beheben, sollte die GIZ ihren bestehenden Beschwerdemechanismus ausbauen.

Schließlich kommt die GIZ nicht umhin, migrationspolitischen Kontroversen zu begegnen. Hierbei sollte sie versuchen, eine Rolle als Mittlerin zwischen Auftraggebern, Partnerregierungen und Zielgruppen einzunehmen und dabei den notwendigen Interessenausgleich zu unterstützen. Dem Unternehmen wird eine noch intensivere Auseinandersetzung mit den fachlichen Vorbehalten der Mitarbeitenden sowie eine verbesserte Kommunikation der unternehmensstrategischen Entscheidungen angeraten. Hier bietet

es sich insbesondere an, den aktuellen Prozess zur Formulierung von Gestaltungsprinzipien zu überdenken, die Verbindlichkeit der Gestaltungsprinzipien zu klären und diese Prinzipien auch zu veröffentlichen. Für die Kommunikation nach außen sollten Mitarbeiter besser geschult werden, nicht nur um Reputationsschaden abzuwenden, sondern auch um unrealistische Erwartungen von Teilen der deutschen Politik und Öffentlichkeit bezüglich erreichbarer Ziele im Portfolio Migration und Flucht zu entkräften und wo möglich zu korrigieren.

### **Struktur des Berichts**

Der Bericht ist in acht Kapitel gegliedert. Kapitel 1 stellt die Evaluierungsziele, den Evaluierungsgegenstand und die angestrebte Nutzung dar. Kapitel 2 definiert zentrale Begriffe. In Kapitel 3 wird das methodische Vorgehen näher beschrieben. Ein Überblick über das untersuchte Portfolio folgt in Kapitel 4. In Folge werden Ergebnisse und Schlussfolgerungen zu Wirkungskonzeption (Kapitel 5) und zur Umsetzung von Wirkungsmonitoring (Kapitel 6) vorgestellt. Basierend auf einer Sichtung vorhandener Evidenz und von Erfahrungswissen befasst sich Kapitel 7 mit der Plausibilität ausgewählter Wirkungsversprechen. Kapitel 8 enthält eine ausführliche Beschreibung der Empfehlungen.

Im Anschluss an die Berichtslegung werden eine Stellungnahme und eine Management Response entwickelt und dem Bericht angefügt.

# Inhalt

<b>Stellungnahme der Stabsstelle Evaluierung</b> .....	<b>iii</b>
<b>Management Response</b> .....	<b>v</b>
<b>Evaluierungsbericht</b> .....	<b>viii</b>
<b>Danksagung</b> .....	<b>ix</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>x</b>
Tabellenverzeichnis .....	3
Abbildungsverzeichnis .....	3
Abkürzungen und Akronyme .....	3
<b>1 Evaluierungsziele, Gegenstand und Nutzung</b> .....	<b>5</b>
1.1 Ziele der Evaluierung .....	5
1.2 Evaluierungsgegenstand .....	6
1.3 Evaluierungsfragen .....	6
1.4 Nutzung .....	7
1.5 Kontext: Zunahme von Migration und Flucht .....	7
<b>2 Begriffe und Konzepte</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Methodisches Vorgehen</b> .....	<b>11</b>
3.1 Evaluierungstyp und Evaluierungsdesign .....	11
3.2 Datengrundlage und Datenerhebung .....	15
3.3 Grenzen des methodischen Vorgehens .....	16
<b>4 Portfolioüberblick über 95 Vorhaben</b> .....	<b>17</b>
4.1 Zusammenfassung .....	17
4.2 Ziele der Vorhaben im Portfolio .....	17
4.3 Zielgruppen .....	20
4.4 Auftraggeber .....	21
4.5 Schlussfolgerungen .....	21
<b>5 Vorhabenskonzeption</b> .....	<b>22</b>
5.1 Zusammenfassung .....	22
5.2 Auftraggeberdialog zur Weiterentwicklung von Vorhaben, Umgang mit Spannungsverhältnissen .....	23
5.3 Anwendung von Standardverfahren bei der Projektentwicklung .....	25
5.4 Zielformulierung, angestrebte Wirkungen und Wirkungshypothesen .....	27
5.5 Rahmenbedingungen .....	31

5.6 Schlussfolgerungen .....	33
<b>6 Umsetzung .....</b>	<b>34</b>
6.1 Zusammenfassung .....	34
6.2 Wirkungsorientierung in der Umsetzung .....	35
6.3 Wirkungsbeobachtung und Berichterstattung.....	36
6.4 <i>Do-no-Harm</i> , Konfliktsensibilität und Menschenrechte .....	40
6.5 Partnerorientierung in der Umsetzung.....	42
6.6 Außenkommunikation .....	43
6.7 Auftraggeber-Dialog, Kohärenz und Koordinierung in der Umsetzung .....	43
6.8 Weitere Rahmenbedingungen.....	44
6.9 Schlussfolgerungen .....	46
<b>7 Diskussionsstand zu ausgewählten Wirkungserwartungen .....</b>	<b>47</b>
7.1 Mechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migranten ( <i>Protection Governance</i> ) .....	47
7.2 Cash-for-Work .....	51
7.3 Integrativer Ansatz .....	56
7.4 Rückkehr und Reintegration.....	59
7.5 Psychische Gesundheit und Psychosoziale Unterstützung (MHPSS) .....	62
<b>8 Empfehlungen .....</b>	<b>65</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>79</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>85</b>
Annex 1: Methodenüberblick.....	85
Annex 2: Tabellarische Zusammenfassungen Review .....	87
Annex 3: Evaluierungsmatrix .....	104
Annex 4: Leistungsbeschreibung .....	115

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterscheidung von Migrationsformen. ....	9
Tabelle 2: Übersicht der Zieltypen .....	17
Tabelle 3: Überblick über die Hauptauftraggeber im Portfolio .....	21
Tabelle 4: FS-Kennungen der 76 untersuchten BMZ-Vorhaben.....	29
Tabelle 5: Positiv- und Negativbeispiele für Outcome-Orientierung .....	30
Tabelle 6: Beobachtungsfelder Schutz .....	51
Tabelle 7: Beobachtungsfelder CfW .....	55
Tabelle 8: Beobachtungsfelder Integrativer Ansatz .....	58
Tabelle 9: Beobachtungsfelder Rückkehr und Reintegration.....	61
Tabelle 10: Beobachtungsfelder MHPSS .....	64

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mögliche fachliche Ziele im Bereich Migration und Flucht entlang des Migrationszyklus .....	10
Abbildung 2: Erhebungsphasen .....	13
Abbildung 3: Verteilung der 95 gescreenten Vorhaben auf Zieltypen und deren finanzielle Volumina .....	18
Abbildung 4: Anteil der 95 gescreenten Vorhaben pro Zieltyp:.....	19
Abbildung 5: Häufigkeit der Nennungen von Zielgruppen in 95 gescreenten Vorhaben (Mehrfachnennungen möglich) .....	20

## Abkürzungen und Akronyme

3ie	International Initiative for Impact Evaluation
AA	Auswärtiges Amt
Abteilung S	Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe
AGE	Auftraggeber und Geschäftsentwicklung
AV	Auftragsverantwortliche/-r
AVRR	Assisted Voluntary Return and Reintegration
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern
BMM	Better Migration Management
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CfW	Cash-for-Work
CCT	Conditional Cash Transfers
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Schweizerische Eidgenossenschaft)
DÖAG	Deutsche öffentliche Auftraggeber
EMZ	Europa, Mittelmeer, Zentralasien
ESÜH	Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe
EU	Europäische Union
EUTF	European Union Trust Fund
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FMB	Fach- und Methodenbereich
FS	Frieden und Sicherheit (FS Kennung für BMZ Projekte)
GEV	Gemeinsame Verfahrensreform
GFMD	Global Forum on Migration & Development
GLoBe	Sektor- und Globalvorhaben

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GVR	Gemeinsame Verfahrensreform
HH	Humanitäre Hilfe
IAMM	International Agenda on Migration Management
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IDP	Internally Displaced People
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (englisch: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)
IOM	Internationale Organisation für Migration
IZ	Internationale Zusammenarbeit
KKMU	Kleinst-, Kleine und Mittelständische Unternehmen
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LRRD	Relief, Rehabilitation and Development
M&E	Monitoring and Evaluation
MHPSS	Psychische Gesundheit und psychosoziale Unterstützung
MPI	Migration Policy Institute
NICD	Network International Cooperation in Conflicts and Disaster
NGO	Nichtregierungsorganisation (englisch: Nongovernmental Organization)
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development)
PCA	Peace & Conflict Assessment
PEV	Projektevaluierung
PLC	Participatory Learning Centers
PME	Programm Migration für Entwicklung
PSS	Psychosoziale Unterstützung
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
PV	Projektvorschlag
RMO	Risk Management Office
RR	Rückkehr und Reintegration
SI	Sonderinitiative
SI Flucht	Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren
SMART	Specific Measurable Accepted Realistic Time
SOP	Standardverfahren (Standard Operation Procedure)
TZ	Technische Zusammenarbeit
ÜH	Übergangshilfe
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (englisch United Nations Development Programme)
UNHCR	UN-Flüchtlingswerk/ Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (englisch: United Nations High Commissioner for Refugees)
USE	Unternehmensstrategische Evaluierung
WOM	Wirkungsorientiertes Monitoring
ZAK	Zustimmung zur Angebotskonzeption
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

# 1 Evaluierungsziele, Gegenstand und Nutzung

## 1.1 Ziele der Evaluierung

Seit 2015 diskutieren nicht nur Fachleute, sondern die breite Öffentlichkeit innen-, außen- und entwicklungspolitische Folgen des Zuzugs von Asylsuchenden und anderen Migranten<sup>i</sup> in die Europäische Union und ihre Nachbarländer. Die GIZ wurde von der deutschen Bundesregierung und auch von der Europäischen Union damit beauftragt, zur direkten Unterstützung von Migranten und Flüchtlingen im außereuropäischen Ausland beizutragen. Darüber hinaus soll die GIZ Regierungen und Zivilgesellschaft in Transit- und Aufnahmeländern dabei unterstützen, mit den Problemen und dem Potenzial von Migration umzugehen. Die GIZ erhielt für diese Zwecke hohe Summen neuer Mittel für die Durchführung einer Vielzahl von Neuvorhaben, darunter finden sich auch sehr großvolumige Vorhaben.

Wie geht und ging die GIZ mit dieser Situation um, welche Wirkungserwartungen formulieren ihre Vorhaben, wie kann sie ihre Vorhaben noch stärker auf das Erreichen von Wirkungen orientieren, und was kann sie aus den bisherigen Erfahrungen für die Zukunft lernen? Weil die Mitarbeiter der GIZ seit dem Mittelaufwuchs 2015 unter erheblichem Arbeits- und Leistungsdruck stehen, ist eine geordnete Bestandsaufnahme zu diesen Fragen noch nicht abgeschlossen. Um das interne Lernen, die Reflexion und das Sichern von Erfahrungswissen zu unterstützen, hat der Vorstand der GIZ in Abstimmung mit einer bereichs- und sektorübergreifenden Referenzgruppe<sup>ii</sup> und der Stabsstelle Evaluierung die Unternehmensstrategische Evaluierung (USE) „Flucht und Migration“ beauftragt.

Die USE Flucht und Migration fügt sich in eine Reihe von unternehmensstrategischen Evaluierungen der GIZ ein. Unternehmensstrategische Evaluierungen sollen dem Unternehmen helfen, besser auf Veränderungsprozesse reagieren zu können und Auftraggebern, Partnern und Kunden relevante und wirksame Leistungen anzubieten. Dazu leisten USE zu strategisch wichtigen Zeitpunkten Beiträge für das organisationsinterne Lernen, für evidenzgestützte Entscheidungen, Rechenschaftslegung oder die Geschäftsfeldentwicklung. USE untersuchen sowohl Fragen zur Leistungserbringung wie zur Unternehmensstrategie.

Der vorliegende Bericht soll die GIZ insbesondere darin unterstützen:

- ihre migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben wirkungsorientierter zu konzipieren und umzusetzen. Wirkungsorientierter heißt, dass Planung und Durchführung der Vorhaben so gut wie möglich die gewollten oder ungewollten positiven und negativen Veränderungen reflektieren, die sie auslösen;
- das Wirkungsmonitoring ihrer Vorhaben zu stärken. Wirkungsmonitoring heißt, die gewollten und ungewollten positiven oder negativen Veränderungen kontinuierlich zu beobachten und über die Ergebnisse der Beobachtung zu berichten. Beide Begriffe, Wirkungsorientierung und Wirkungsmonitoring, werden in der GIZ auch zusammen verwendet in der Verbindung „Wirkungsorientiertes Monitoring“ (WoM).

Die Wirkungsorientierung der Vorhaben im Bereich Migration und Flucht wird nicht nur durch die Ansätze, Methoden und Standards der GIZ bestimmt, sondern auch durch die Vorgaben der jeweiligen Auftraggeber und der Partnerregierungen vor Ort. Die Auftraggeber der GIZ in Europa (deutsche Bundesregierung und Europäische Kommission) erwarten im untersuchten Portfolio Migration und Flucht kurzfristige Erfolge. Der Fokus auf kurzfristige Erfolge ist eine Reaktion auf den Anstieg von Flucht und Vertreibung, aber auch auf den Anstieg von Arbeitsmigration, und damit einhergehenden, dringenden Bedarfen in Transit- und Aufnahmeländern. Gleichzeitig sind kurzfristige Erfolge für die Auftraggeber der GIZ auch deshalb wichtig, weil sie beim Thema Migration und Flucht mit innenpolitischem Druck konfrontiert sind. Die Erwartungen der Auftraggeber stellen die GIZ damit vor die Herausforderung, schnell zu liefern, kurzfristige Wirkungen darzustellen und dabei ihren hohen fachlichen Anspruch beizubehalten. Daher befasst sich dieser Bericht nicht allein mit der Qualität der Wir-

---

<sup>i</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlechter.

<sup>ii</sup> Auftraggeber und Geschäftsentwicklung (AGE), Fach- und Methodenbereich (FMB), Sektor- und Globalvorhaben (GLoBe), sowie die Regionalbereiche EMZ und Afrika und eine Vertreterin der Außenstruktur.

kungskonzeption und des Monitorings im Portfolio Migration und Flucht, sondern er behandelt auch den Umgang der GIZ mit extern vorgegebenen Rahmenbedingungen.

Die GIZ hat sowohl in der Zentrale als auch in der Außenstruktur eine Vielzahl an Personen mit sehr relevanter und umfangreicher Sachexpertise, die mit großem Engagement daran arbeiten, die Wirkungsorientierung von flucht- und migrationsbezogenen Vorhaben in Konzeption und Umsetzung zu stärken. Dieser Bericht will einen Beitrag dazu leisten, die von den Mitarbeitern geäußerten Erfahrungen, Kritikpunkte und Ideen systematisch zusammenzuführen. Darauf aufbauend geben die Evaluatoren eigene Einschätzungen ab, an welchen Punkten die GIZ besser werden sollte und könnte.

Der Bericht mündet in Empfehlungen dazu, wie die GIZ in ihren migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben die Ausrichtung auf übergeordnete Wirkungen (*Outcomes*) verbessern, Qualitätsstandards sichern, migrationspolitische Kontroversen aushandeln, zukünftige Herausforderungen antizipieren, Erfahrungswissen sichern, sowie ihre Monitoringsysteme und Berichterstattung stärken kann.

## 1.2 Evaluierungsgegenstand

Gegenstand der Evaluierung ist die Wirkungskonzeption und die Umsetzung einer Auswahl von Vorhaben im Themenfeld Migration und Flucht. Die Evaluatoren berücksichtigten dabei keine Vorhaben, die der Minderung von Fluchtursachen dienen. Diese Entscheidung wurde von der GIZ getroffen, um eine Eingrenzung des ansonsten sehr breiten Evaluierungsgegenstands sicherzustellen, denn je nach Betrachtung könnte ein Großteil aller GIZ-Vorhaben dazu beitragen, Fluchtursachen zu bekämpfen. Gegenstand der Evaluierung sind daher ausschließlich solche Vorhaben, die Migranten/Flüchtlinge explizit als Zielgruppe nennen oder darauf abzielen, Partner bei der Bearbeitung der Folgen von Migration und Flucht zu unterstützen. Diese Vorhaben finden sich typischerweise in Transit- oder in Aufnahmeländern von Migranten (siehe Typologie der Vorhaben unten). Die untersuchten Vorhaben sind nicht auf einzelne Sektoren der GIZ – wie zum Beispiel Wirtschaft und Beschäftigung, Sicherheit, Wiederaufbau und Frieden – beschränkt. Die in der USE betrachteten Vorhaben sind sektoral und geographisch stattdessen breit gestreut.

## 1.3 Evaluierungsfragen

Die USE soll im Sinne der Leistungsbeschreibung (siehe Anhang)

- die Schwerpunkte des Portfolios im Bereich Migration und Flucht identifizieren,
- die Rahmenbedingungen für die Konzeption und Umsetzung von Vorhaben analysieren,
- die Wirkungserwartungen der vorherrschenden Vorhabentypen überprüfen; und
- die praktische Umsetzung der Vorhaben hinsichtlich Problemen in der Wirkungsbeobachtung untersuchen.

Im Sinne einer formativen Evaluierung hatten die Evaluatoren aufbauend auf den Interviews der *Inception*-Phase vorgeschlagen, vor der Analyse der Wirkungsorientierung und der Wirkungsbeobachtung eine Diskussion um die eigenen Ziele und die „roten Linien“ der GIZ im Bereich Migration und Flucht zu begleiten. Da die GIZ als Durchführungsorganisation die Ziele ihrer Auftraggeber übernimmt und der Vorstand für das Unternehmen keine roten Linien definieren will, wurden die Evaluatoren lediglich damit beauftragt zu beobachten, wie die GIZ mit Spannungsfeldern zwischen den Zielvorstellungen unterschiedlicher Auftraggeber sowie zwischen den Zielvorstellungen von Auftraggebern und Partnern umgeht.

Die so angepassten Evaluierungsfragen gliedern sich in vier Themenblöcke: Die Ziele der Vorhaben im Bereich Migration und Flucht inklusive Spannungsverhältnisse; die Wirkungserwartungen; die Plausibilität der Wirkungserwartungen; und die Umsetzung der Wirkungsbeobachtung.

### **Frageblock 1: Welche unterschiedlichen Ziele sollen GIZ-Vorhaben im Bereich Migration und Flucht erreichen?**

- Welche Zielsetzungen nennen die laufenden Vorhaben im Bereich Migration und Flucht? Wie lassen sich diese Ziele typologisieren? Welche Schwerpunkte gibt es?
- Welche Zielvorstellungen werden von (unterschiedlichen) Auftraggebern an die GIZ herangetragen? Was kommt im Portfolio Migration und Flucht perspektivisch auf die GIZ zu?
- Welche Zielvorstellungen und Bedarfe werden von Partnern und Zielgruppen an die GIZ herangetragen?
- Wie geht die GIZ bei der Konzeption und der Umsetzung von Vorhaben mit Spannungsverhältnissen und eventuellen Zielkonflikten (zwischen Auftraggebern, zwischen Auftraggebern und Partnern, sowie

zwischen unterschiedlichen Vorhaben) um? Gab es im Projektverlauf Änderungen bei den Zielvorstellungen, und wenn ja, wie kamen diese zustande?

- Welches Vorgehen hat sich für eine Berücksichtigung unterschiedlicher Ziele bewährt? Welchen Beitrag kann die GIZ leisten, Ziele einzelner Vorhaben qualitativ weiterzuentwickeln, insbesondere die Ziele unterschiedlicher Geber zu verknüpfen?

### **Frageblock 2: Auf welchen Wirkungserwartungen/ Wirkungsmodellen basieren Projekte zu Migration und Flucht?**

- Welche Wirkungserwartungen/ Wirkungsmodelle benennen die Vorhaben der GIZ im Bereich Migration und Flucht? Unter welchen Rahmenbedingungen wurden sie erstellt?
- Auf welchen methodischen Ansätzen bauen die Wirkungsgefüge auf, welche Methoden (zum Beispiel PCA) wurden eingesetzt? Unter welchen Rahmenbedingungen werden sie angewandt? Welche impliziten Annahmen wiederholen sich?
- Für welche der typologisierten Ziele (siehe 1.1.) gibt es noch keine Wirkungsmodelle? Warum?
- Wie gestalten andere ausgewählte Durchführungsorganisationen in den jeweiligen Ländern der Fallstudien die Wirkungskonzeption und -beobachtung im Themengebiet Migration und Flucht?

### **Frageblock 3: Wie plausibel und tragfähig sind die zentralen Wirkungserwartungen der GIZ im Bereich Migration und Flucht?**

- Welche der mit den typologisierten Zielen verknüpften Wirkungsversprechen haben sich bewährt und warum?
- Für welche Wirkungsversprechen zu den typologisierten Zielen des GIZ-Portfolios gibt es vorhandene Evidenz und wissenschaftliche Erkenntnisse?
- Auf welche nicht-intendierten positiven und negativen Wirkungen verweist vorhandene Evidenz? Welche Risiken sind bekannt?
- Wie kann die Wirkungskonzeption der GIZ im Bereich Migration und Flucht verbessert werden?

### **Frageblock 4: Wie wird die Wirkungsbeobachtung umgesetzt?**

- Welche Herausforderungen hinsichtlich der Wirkungsbeobachtung stellen sich aktuell? Insbesondere: Wie reagiert die GIZ auf unterschiedliche Erwartungen der Auftraggeber hinsichtlich Wirkungsbeobachtung (inklusive Zeithorizont und Berichterstattung auf der *Output*-, *Outcome*- und *Impact*-Ebene)?
- Welche Indikatoren werden angewandt? Bilden sie die gewünschten Wirkungen adäquat ab? Lassen sich die Indikatoren aggregieren?
- Inwiefern werden *Do-no-Harm*-Kriterien berücksichtigt? Inwiefern ist die Wirkungsbeobachtung konfliktensibel ausgerichtet?
- Weicht die Umsetzung des Monitorings von der Planung ab? Welche dieser Abweichungen sind für die Planung von neuen Vorhaben relevant?
- Welche Beobachtungsfelder und Indikatoren sollten für das Monitoring zukünftig Berücksichtigung finden?

## **1.4 Nutzung**

Aufgrund der Breite des Themenfelds spricht diese USE ein potenziell sehr breites Spektrum an Nutzern an. Die Empfehlungen sind an den Vorstand der GIZ, leitende Mitarbeiter in den Bereichen Auftraggeber und Geschäftsentwicklung (AGE), Fach- und Methodenbereich (FMB), Sektor- und Globalvorhaben (GLoBe), in den Regionalbereichen und der Außenstruktur sowie auch an die mit der Konzeption und Umsetzung von Projekten betrauten Fachplaner und Auftragsverantwortlichen (AV) gerichtet.

## **1.5 Kontext: Zunahme von Migration und Flucht**

Die hohe Zahl von Migranten und Flüchtlingen ist ein langfristiger Trend und stellt eine große Zahl von Staaten weltweit weiterhin vor gravierende Herausforderungen. Die absolute Zahl der Menschen, die vor bewaffneten Konflikten und Verfolgung fliehen, ist auf einem Höchststand. Ende 2016 waren 65,6 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht, davon 40,3 Millionen Binnenvertriebene. Allein 2015 wurden zusätzlich 10,3 Millionen Men-

schen vertrieben. Gegenüber 1996 wuchs die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen (IDPs) um 75 Prozent (UNHCR 2017a). Der Nahe Osten und Ostafrika sind von dieser Steigerung am stärksten betroffen. Staaten wie Syrien (5,5 Millionen Flüchtlinge), Afghanistan (2,5 Millionen), und Südsudan (1,4 Millionen) führen die Liste der wichtigsten Herkunftsländer an (ibid.).

Die Zahl der Binnenvertriebenen aufgrund von Naturkatastrophen und Extremwetterereignissen (19 Millionen in 2015) überstieg im Jahr 2015 die Zahl derer, die vor Bürgerkrieg und Verfolgung flohen, um mehr als das Doppelte (IDMC 2016). Dieser Trend dürfte sich vor allem in Asien und Afrika aufgrund des Klimawandels zukünftig verstetigen.

Ein Großteil der Migrationsbewegungen im Kontext des Klimawandels wird zu verstärkter Binnenmigration (insbesondere vom Land in die Stadt) führen. Bis zum Jahre 2050 streben weltweit voraussichtlich zusätzlich 1,5 Milliarden Menschen vom Land in die Städte. Insofern werden aufgrund dieses Zusammenhangs zukünftig auch die klassischen sektoralen Programme der EZ verstärkt Aspekte von Flucht und Migration behandeln müssen.

Neben unfreiwilliger Migration durch bewaffnete Konflikte, Verfolgung und Extremwetterereignisse führen auch die Globalisierung von Arbeitsmärkten und die Urbanisierung zu wachsenden, teils globalen Migrationsbewegungen. Gleichzeitig erschweren gegenläufige politische Interessen wichtiger Geberstaaten, politische Instabilität von Aufnahme- und Herkunftsstaaten, schwindendes Vertrauen in das multilaterale System und nationalstaatlicher Protektionismus, Populismus und Fremdenfeindlichkeit eine effektive und international abgestimmte Migrationspolitik. Dieser Kontext unterstreicht den zunehmenden Handlungsdruck in Krisen- und Konfliktländern, unabhängig vom zunehmenden innenpolitischen Umsetzungs- sowie dem öffentlichen und medialen Druck.

## 2 Begriffe und Konzepte

### Migration/ Migrant

Migration ist der weitgefasste Oberbegriff für alle Arten von Wanderungsbewegungen. Gemäß der IOM-Definition ist es die Bewegung einer Person oder einer Gruppe von Personen innerhalb eines Staates oder über Staatsgrenzen hinweg. Dabei ist unerheblich, wie lange die Bewegung und der Aufenthalt dauern, welche Art von Personen oder Personengruppen sich bewegen und was die Gründe der Bewegung sind; Migration von Flüchtlingen fällt genauso unter die Definition wie die Migration von Arbeitsmigranten und anderen, wie zum Beispiel Personen, die zum Zweck der Familienzusammenführung reisen. Dieser Logik folgt auch die Definition des Begriffs „Migrant“.<sup>iii</sup> Migration und Migranten können entsprechend dieser Definition nach verschiedenen Kriterien unterteilt werden:

- nach Vorhandensein eines Rechtsstatus oder Aufenthaltstitels, d.h. in reguläre und irreguläre Migration;
- nach dem Aspekt der Freiwilligkeit, d.h. in freiwillige und unfreiwillige/ erzwungene Migration;
- nach dem Grund der Migration, z.B. in Arbeitsmigration, Familienmigration, Bildungsmigration, „humanitäre“ Migration (inklusive Flüchtlingen zu verschiedenen Zeitpunkten ihrer Migration);
- nach Länge des Aufenthalts, z.B. Migranten, die sich langfristig in einem anderen Land ansiedeln, und solche, die nur für kurze Zeit ihre Heimat verlassen und dann zurückkehren, sei es einmal (z.B. als Bildungsmigrant für die Dauer eines Studiums) oder mehrfach (z.B. zirkuläre Migration).

In der GIZ ist das Verständnis von Migration als Kontinuum verbreitet, das sowohl den Grad der Freiwilligkeit

---

<sup>iii</sup> Definition von IOM (Key Migration Terms, <https://www.iom.int/key-migration-terms>): „Migration ist die Bewegung einer Person oder einer Gruppe von Personen über eine internationale Grenze hinweg oder innerhalb eines Landes. Migration beinhaltet jede Bewegung von Menschen, unabhängig von ihrer Dauer, Zusammensetzung und Gründen; sie beinhaltet die Migration von Flüchtlingen, Vertriebenen, Wirtschaftsmigranten und Menschen die aus anderen Gründen migrieren wie etwa Familienzusammenführung.“ (eigene Übersetzung; im Original: „The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification.“).

als auch den Grad der institutionellen Regulierung unterscheidet. In der USE wird dieses Verständnis übernommen.

Tabelle 1: Unterscheidung von Migrationsformen.

	<b>Freiwillig</b>	<b>Unfreiwillig</b>
<b>Geregelt</b>	Arbeitsmigration durch Anwerbeprogramme Familiennachzug Bildungsmigration Freiwillige Rückkehr	<i>Resettlement</i> von Flüchtlingen (dauerhafte Aufnahme in Drittstaaten) Rückführungen
<b>Ungeregelt</b>	Irreguläre Arbeitsmigration Familiennachzug Menschenschmuggel	Flucht und Binnenflucht Menschenhandel

Quelle: adaptiert von GIZ-Standardpräsentation „Flucht und Migration“, Typologie der Wanderungsbewegungen

Flucht ist eine Unterform von unfreiwilliger Migration, die ungeregelt erfolgen kann, z.B. bei Vertreibung oder spontaner Flucht, aber auch geregelt, z.B. durch *Resettlement*, also der dauerhaften Aufnahme von Flüchtlingen in Drittstaaten, in einem institutionellen Rahmen mit genau vorgegebenen Prozessen. Um dem Verständnis von Flucht als Unterform von Migration Rechnung zu tragen, sprechen wir in diesem Bericht bevorzugt von „Migration und Flucht“ statt von „Flucht und Migration“.

Flüchtlinge werden gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bzw. dem Protokoll der Konvention von 1967, und im Einklang mit dem Mandat des UN-Flüchtlingswerks (UNHCR) definiert. Der Genfer Flüchtlingskonvention zufolge ist ein Flüchtling eine Person, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung [...] außerhalb [ihres] Landes befindet [...] und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“ (UNHCR 2010/1951 und 1967: 14). Unter dem Mandat des UNHCR werden zusätzlich Personen als Flüchtlinge verstanden, die aufgrund von generalisierter Gewalt oder eines Bürgerkriegs ihr Land verlassen. Daneben wenden andere internationale Verträge breitere Definitionen als die der Konvention an,<sup>iv</sup> und es gibt komplementäre menschenrechtliche Verpflichtungen, die von generalisierter Gewalt oder von Bürgerkriegen vertriebenen Personen einen Schutz ähnlich dem des Flüchtlingschutzes zubilligen. Personen, die aus anderen Gründen eine unfreiwillige Migrationsentscheidung treffen, zum Beispiel aufgrund klimatischer Veränderungen, werden in diesem Bericht nicht als Flüchtlinge bezeichnet.

### Triple Win

Migration jeder Art kann positive und negative Folgen haben. Das Ziel von GIZ-Vorhaben im Bereich Migration ist es, negative Folgen und Risiken von Migration zu minimieren und positive Folgen und das Potenzial von Migranten zu fördern. Das in der Migrationsforschung weitverbreitete und auch von der GIZ genutzte Konzept des *Triple Win*, nach dem Migration ein Gewinn für Herkunftsland, Gastland und Migranten selbst sein kann, spiegelt diese Zielsetzung wider.<sup>v</sup> Positive Effekte werden begünstigt, wenn Migration auf sicherem, legalem und geordnetem Weg stattfindet.

### Schutz (*Protection*)

Der Begriff „Schutz“ (*Protection*) ist nicht allgemeingültig definiert. Häufig verwenden humanitäre Organisationen den Begriff, zum Beispiel das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. Nach dessen Definition zielt Schutz darauf ab, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure ihren Verpflichtungen nachkommen, um die Rechte, die physische Sicherheit und Würde von Personen zu wahren, die von bewaffneten Konflikten oder anderen Gewalt-Situationen betroffen sind (IKRK 2008). In einem engeren Begriffsverständnis fallen unter den Begriff Aktivitäten für Flüchtlinge, darunter laut UNHCR-Mandat die Beobachtung und Förderung von Rechtsverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen, sowie die Unterstützung staatlicher Stellen und nicht-staatlicher Akteure, die Lösungen für Flüchtlinge erarbeiten, darunter lokale Integration, Rückkehr oder *Resettlement* (UNHCR 1950). In der Praxis nutzt UNHCR den Begriff zuweilen mit Attributen wie „physischer und juristischer Schutz“ und meint damit, dass Flüchtlinge nicht in ihren elementaren Rechten verletzt werden. Gemeinsamer

<sup>iv</sup> Beispielsweise die Konvention von 1969 der Afrikanischen Union oder die lateinamerikanische Cartagena-Erklärung von 1984.

<sup>v</sup> Vgl. Standardpräsentation Flucht und Migration der GIZ

Nenner zwischen dem humanitären und flüchtlingspolitischen Verständnis ist, dass es bei Schutz immer um grundlegende Abwehrrechte und die Sicherheit im engeren Sinne geht, im Gegensatz zur Erbringung von zum Beispiel Dienstleistungen für Nahrungssicherheit.

## Migrationszyklus

Migration ist ein Prozess, der Herkunfts-, Transit- und Gastländer betrifft. Das in der GIZ etablierte Konzept des Migrationszyklus reflektiert diesen Prozess. Spezifische entwicklungspolitische Ziele und Herausforderungen im Bereich Migration und Flucht können sehr verschieden sein, je nachdem wo im Migrationszyklus Projekte und Interventionen ansetzen. Abbildung 1 verbildlicht die Vielfalt möglicher entwicklungspolitischer Ziele entlang der Phasen des Migrationszyklus.

Abbildung 1: Mögliche fachliche Ziele im Bereich Migration und Flucht entlang des Migrationszyklus

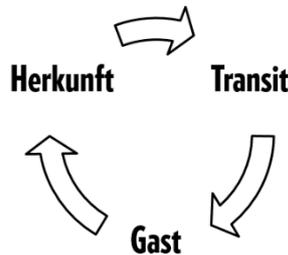
### Mögliche fachliche Ziele im Bereich Migration und Flucht:

In allen Phasen des Migrationszyklus und allen Ländern:

- Menschenrechtsschutz
- Stärkung aufnehmender Gemeinden
- Sicherheit / Kriminalitätsbekämpfung
- Kosten für Rücküberweisungen reduzieren
- Spannungen zwischen Migranten und einheimischer Bevölkerung reduzieren

Im Herkunftsland (z.B. Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea):

- Verbesserung der Lebensbedingungen inkl. Frieden, Sicherheit, Arbeitsplätze, Bildung, Infrastruktur etc.
- Aufbau von Governancestrukturen zur Migrationssteuerung und Capacity Building
- Schaffen von Rückkehrstrukturen und -bereitschaft
- Etc.



Im Transitland (z.B. Westbalkan, Libyen, Türkei):

- Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel
- Grenzsicherung
- Etc.

Im Gastland (z.B. Türkei, Libanon, Jordanien, Südafrika, Deutschland/Europa)

- Integration (Arbeitsmarkt, Schule, Sprache, politische Teilhabe u.v.m)
- Fördern von Diasporaengagement
- Formulierung und Durchsetzung nationaler Migrationsgesetze inkl. Abschiebungen und freiwilliger Rückkehrförderung
- Grenzsicherung
- Etc.

Quelle: Eigene Darstellung

## Gemischte Migrationsbewegungen (*Mixed Migration Flows*)

Der Begriff *Mixed Migration Flows* bezeichnet eine Situation, bei der sich unterschiedliche Kategorien von Migranten entlang der gleichen Routen bewegen, zum Beispiel Flüchtlinge und Personen, die aus wirtschaftlichen oder familiären Gründen aufbrechen. Unter diesen Personen wiederum gibt es Untergruppen wie unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel oder geschmuggelte Personen (IOM k.A.).<sup>vi</sup>

Neben einem einheitlichen menschenrechtlichen Mindeststandard gibt es für Staaten im Umgang mit diesen Personen zum Teil unterschiedliche Rechtsverpflichtungen, insbesondere gibt es spezifische Rechtsverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen. Der Begriff *Mixed Migration Flows* widerspricht dem besonderen Rechtsstatus von Flüchtlingen nicht, erkennt dabei aber an, dass Menschen aus gemischten Motivationen migrieren (z.B. Arbeit und Familie) oder zwischen Kategorien wechseln können oder müssen.

## Langanhaltende Fluchtsituationen (*Protracted Refugee Situations, PRS*)

Der UNHCR (2004) definiert *Protracted Refugee Situations* als eine Situation, in der sich Flüchtlinge in einem langanhaltenden, verfahrenen Schwebestadium („long-lasting and intractable state of limbo“) befinden. In einer solchen Situation müssen Flüchtlinge nicht unbedingt in ihrem Leben gefährdet sein, aber ihre Rechte und essenziellen wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Bedürfnisse bleiben ungeachtet bzw. unerfüllt. Dies

<sup>vi</sup> Für eine ausführliche Diskussion der mit gemischten Migrationsbewegungen verbundenen Herausforderungen, siehe auch Van Hear 2011.

zeigt sich zum Beispiel daran, dass sie sich nicht frei bewegen können, keinen Zugang zur Bildung oder dem Arbeitsmarkt erhalten. Die Definition des UNHCR greift, wenn sich mindestens 25.000 Flüchtlinge der gleichen Nationalität seit mindestens fünf Jahren im gleichen Aufnahmeland aufhalten. Das traf Ende 2015 auf fast 6,7 Millionen Flüchtlinge zu (UNHCR 2016).

Der UNHCR befürchtet, dass langanhaltende Fluchtsituationen nicht nur erhebliche Folgen für das Wohlbefinden der Flüchtlinge haben, sondern in den Aufnahmeländern auch als Inkubator für Instabilität und Konflikte fungieren können (UNHCR 2004). So würden bewaffnete Gruppen in langanhaltenden Fluchtsituationen versuchen, Flüchtlinge gezielt zu rekrutieren.

## Integration und Reintegration

Bezogen auf Migration wird der Begriff **Integration** von verschiedenen Akteuren unterschiedlich verstanden (vgl. Bundesregierung k.A.; Robert-Bosch-Stiftung k.A.; The White House k.A.). In diesem Bericht wird Integration als Prozess der Eingliederung von Migranten in die aufnehmende Bevölkerung definiert. Das kann eine Vielzahl verschiedener Elemente beinhalten, wie etwa die Eingliederung in soziale, wirtschaftliche, politische, rechtliche, kulturelle, religiöse, sprachliche oder andere Strukturen. Dabei wird, in Abgrenzung zu in der Vergangenheit verwandten Begriffen wie etwa „Assimilation“, Integration als wechselseitiger Prozess verstanden, in dem sich einerseits die Migranten an die aufnehmende Bevölkerung anpassen, andererseits auch die aufnehmende Bevölkerung auf die Migranten zubewegt („Integration ist keine Einbahnstraße“<sup>vii</sup>).

Die Definition des Begriffs **Reintegration** ist ebenfalls uneinheitlich. In der GIZ wird der Begriff zum Teil in drei Dimensionen aufgeteilt: politisch-juristische Reintegration (z.B. Klärung des Aufenthaltsstatus), sozio-ökonomische Reintegration (z.B. Eingliederung in Arbeit oder Bildungssysteme) und kulturell-religiöse Reintegration (z.B. Abbau von Stigmata) (GIZ und BMZ 2017). Ein anderes GIZ-internes Dokument spricht hingegen von sozialer, ökonomischer und politisch-legaler Reintegration, wobei kulturell-religiöse Aspekte unter das Dach der sozialen Reintegration zu fallen scheinen.<sup>viii</sup> Wissenschaftliche Fachliteratur definiert Reintegration teilweise noch breiter und bezieht andere Dimensionen ein, insbesondere die der Sicherheit von Rückkehrern.

Die USE definiert Reintegration als den Prozess der Wiedereingliederung einer Person in ihr Herkunftsland, der (ebenso wie Integration) soziale, wirtschaftliche, politische, rechtliche, kulturelle, religiöse, und sprachliche Aspekte beinhaltet. Der Begriff steht in engem Zusammenhang mit dem Begriff Rückkehr. Laut der Fachliteratur sind Rückkehr und Reintegration eng verbundene Konzepte; zum Teil setzt die Literatur die Begriffe „nachhaltige Rückkehr“ und „Reintegration“ sogar gleich (Koser und Kuschminder 2015).

# 3 Methodisches Vorgehen

## 3.1 Evaluierungstyp und Evaluierungsdesign

Die Evaluierung leistete keine Wirkungsanalyse von Einzelvorhaben und wendete als strukturierende Elemente entsprechend nicht die OECD-DAC Evaluierungskriterien an. Die USE war stattdessen als Verlaufsevaluierung mit ex-ante-Elementen und zugleich formativ angelegt. Verlaufsevaluierung mit ex-ante-Elementen heißt in diesem Fall, dass primäres Ziel nicht die rückblickende rechenschaftslegende Bewertung war, sondern eine Untersuchung vor und während der Umsetzung der untersuchten GIZ-Vorhaben. Formativ heißt, dass die USE eine verbesserungs- und lernorientierte Rolle hatte (Patton 2008).

Um eine bestmögliche Nutzbarkeit der Evaluierungsergebnisse zu erreichen, suchten die Evaluatoren einen engen Dialog mit allen relevanten Akteuren in der GIZ. Neben dem Austausch mit der Referenzgruppe der USE wurde der formative Charakter der USE durch folgende Veranstaltungen gesichert:

- Eine Dialogveranstaltung mit dem unternehmensweiten Arbeitskreis „Flucht und Migration“, einem

<sup>vii</sup> Angelehnt an Klaus Bade; vgl. Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012.

<sup>viii</sup> Miniworkshop Reintegration im Migrations- und Fluchtcontext, Eschborn, 4.Juli 2017.

Austauschformat auf Abteilungsleiterenebene (Eschborn). Teilnehmer diskutierten hier, inwiefern zwischen den Zielvorstellungen unterschiedlicher Auftraggeber und zwischen den Zielvorstellungen von Auftraggebern und Partnern Spannungsverhältnisse auftreten und wie die GIZ damit umgeht.

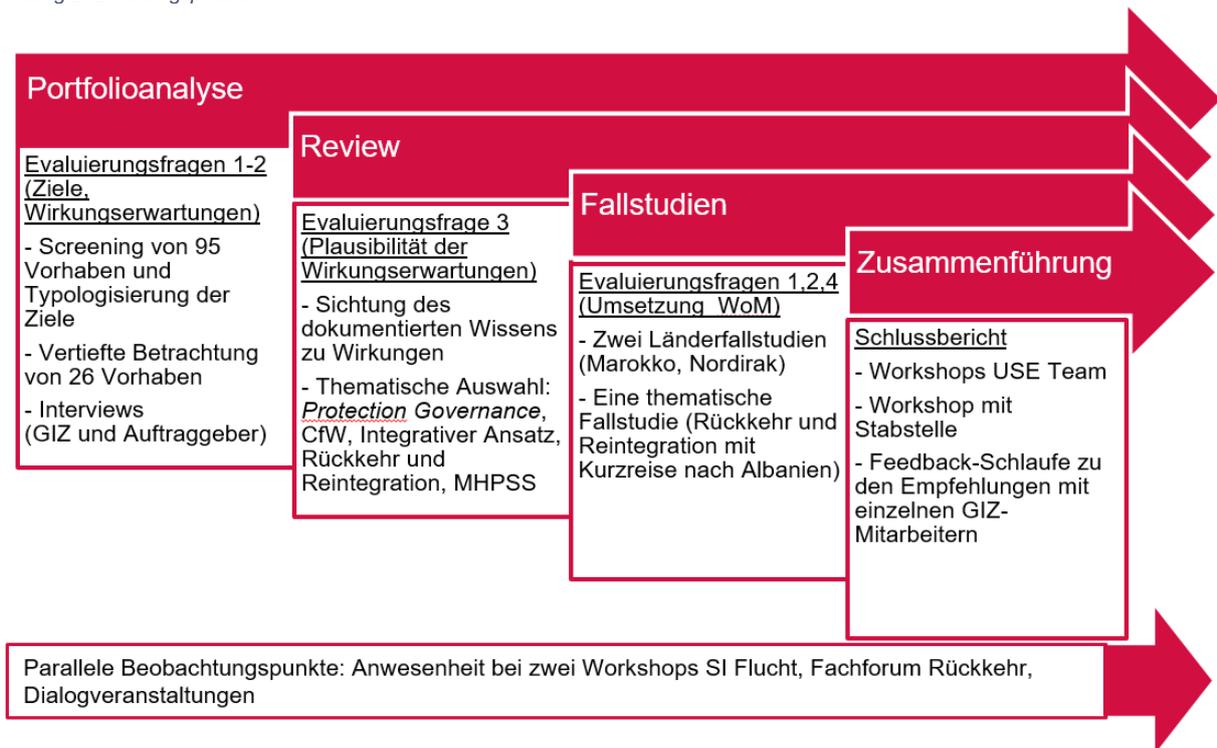
- Eine Diskussion mit Mitarbeitern in der Außenstruktur über Ansatz, Ziele und Fragen der USE bei einem *Lessons-Learned-Workshop* zur SI Flucht (Amman).
- Teilnahme an einem Fachforum zum Thema Rückkehr in Eschborn sowie einem Workshop zum selben Thema in Berlin.
- Eine Dialogveranstaltung im Rahmen eines 4-tägigen Workshops mit den Arbeitsgruppen „Refugees, IDP, Returnees, Host Communities“ und „Mental Health and Psychosocial Support“ des GIZ-Netzwerks „International Cooperation in Conflicts and Disasters“ (NICD). Die Teilnehmer diskutierten hier Stärken und Schwächen aggregierter Wirkungsmodelle, das heißt Wirkungsmodelle, welche die Ansätze aktuell laufender Vorhaben zu ausgesuchten Zieltypen zusammenführen.
- Zwei Nachbesprechungen zum Abschluss der Länderfallstudien. Hier stand die Diskussion der vorläufigen Beobachtungen und Ergebnisse im Vordergrund.
- Eine Vorstellung und Diskussion mit ausgewählten Mitarbeitern der GIZ zur kritischen Hinterfragung, Schärfung und Finalisierung der Empfehlungen.

Im Sinne des formativen Evaluierungstyps verschränkten die Evaluatoren die USE wenn möglich auch mit anderen Prozessen. Aus der Perspektive der Geschäftsentwicklung wurde dem FMB zum Beispiel der Auftrag erteilt, eine Bestandsaufnahme des Leistungsangebots zu Migration und Flucht zu erstellen und darauf aufbauend das Leistungsangebot der GIZ weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck erarbeitete der FMB eine sektorübergreifende graphische Übersicht der bereits erprobten Ansätze im Themenfeld, unterteilt nach adressiertem Kernproblem, Phase im Migrationskontinuum und Zielgruppe („Matrix“). Die USE berücksichtigte die Matrix als eine Informationsquelle für die Diskussion der im Portfolio enthaltenen Ziele.

Das Evaluierungsdesign der USE ist ein qualitatives, nicht-experimentelles Design. Andere Designs wie experimentelle oder quasi-experimentelle Designs (zum Beispiel *Difference in differences Design*; *Comparison group Design*; *Treatment discontinuity Design* (Buchanan-Smith, Cosgrave et al. 2016)) boten sich nicht an, weil die Evaluierungsfragen nicht auf die Etablierung von Kausalketten zwischen Wirkungen und Vorhaben abzielen und die Vergleichbarkeit ähnlicher Vorhaben, die unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen umgesetzt werden, nicht gegeben ist. Auch eine theoriebasierte Evaluierung wurde ausgeschlossen, weil für die Breite des Portfolios keine einheitliche Programmtheorie bzw. kein einheitliches, vorhabenübergreifendes Wirkungsmodell existiert oder von den Evaluatoren erstellt werden kann.

Das qualitative Design der USE gliederte sich in folgende Teile: erstens die Typologisierung der Ziele der Vorhaben, zweitens die vertiefte Analyse von ausgewählten Einzelvorhaben, drittens die Sichtung des dokumentierten Wissens über ausgewählte Wirkungserwartungen und viertens Fallstudien. Eine ausführliche Tabelle zur Verknüpfung von Arbeitsschritten und Evaluierungsfragen findet sich im Anhang; für eine graphische Übersicht der Erhebungsphasen siehe Abbildung 2. In Ergänzung zur Leistungsbeschreibung führten die Evaluatoren im Rahmen der Fallstudien zudem stichprobenartig Interviews mit Vertretern anderer Durchführungsorganisationen und multilateraler Organisationen, um deren Ansätze und Erfahrungen mit Wirkungskonzeption und -monitoring sowie ihre Wahrnehmung der GIZ zu erfragen.

Abbildung 2: Erhebungsphasen



Quelle: Eigene Darstellung

### Portfolioanalyse Schritt 1: Screening des Portfolios („Screening“)

Die Ziele der Vorhaben im Bereich Migration und Flucht typologisierten die Evaluatoren anhand einer Auswahl von Vorhaben. Die GIZ Stabsstelle Evaluierung erstellte in Konsultation mit dem FMB eine Liste von 138 Projekten (sektorale, länderbasierte, regionale und globale Projekte und Programme), die entweder Flüchtlinge oder andere Migranten als Zielgruppe nennen oder die Partner beim Umgang mit Migration und Flucht unterstützen. Davon bewerteten Vertreter der Stabsstelle Evaluierung, des FMB und des Globalvorhabens Flüchtlinge 109 Vorhaben als „unbedingt relevant“ und 29 als „bedingt relevant“. Da die Umsetzung der meisten aktuell laufenden Vorhaben erst kürzlich begonnen hat, die USE aber auch relevante Beobachtungspunkte für die Evaluierungsfragen zur Umsetzung betrachten sollte, wurden nicht nur laufende, sondern punktuell auch abgeschlossene Vorhaben Gegenstand der USE, nämlich solche, die von Interviewpartnern während der *Inception*-Phase auf Nachfrage als besonders relevant genannt wurden.

Eine weitere zwischen GIZ und den Evaluatoren abgesprochene Eingrenzung auf Basis der Sichtung aller Vorhabentitel resultierte schließlich in 95 Vorhaben<sup>ix</sup> aus dem Gesamtportfolio Migration und Flucht der GIZ.

Diese Endauswahl beinhaltetete:

- Alle Vorhaben, die durch die Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren (SI Flucht), durch das Auswärtige Amt (AA), den Trust Funds der Europäischen Union (EU), und das Bundesamt für Migration (BAMF) finanziert werden;
- Alle Sektor- und Globalvorhaben im Themenfeld;
- Eine Auswahl weiterer als „unbedingt relevant“ eingestufte Projekte, typischerweise finanziert durch das BMZ. Diese Auswahl erfolgte anhand von Regionen und inhaltlichen Schwerpunkten mit dem Ziel, das verbleibende BMZ-Portfolio hinreichend zu berücksichtigen.

Die ausgewählten 95 Vorhaben haben die Evaluatoren anhand ihrer Angebotsdokumente (Projektvorschläge; PV) gesichtet und grundlegende Projektinformationen<sup>x</sup> in eine Excel-Datenbank eingepflegt. Die Evaluatoren bewerteten die Ähnlichkeit der Ziele und teilten sie in sechs Gruppen auf. Die so entwickelte Zieltypologie basiert auf den von der GIZ in den Programm-vorschlägen formulierten Programm- und/oder Modulzielen und

<sup>ix</sup> Ein Vorhaben wurde dann als eigenes Vorhaben gezählt, wenn es eine eigene Projektnummer besitzt.

<sup>x</sup> Projektnummer, Projekttitel, Region, Land/Globalvorhaben, Auftraggeber, Zweitauftraggeber, Maßnahme (SI-Flucht, ESÜH, TZ, etc.), Förderbereich, Laufzeitbeginn, Laufzeitende, aktuelles/endgültiges Volumen (in EUR), Programmziel, Modulziele, Zielgruppen (Flüchtlinge, Binnenv Vertriebene, (potenzielle) Migranten, Bevölkerung Herkunftsgemeinden, Bevölkerung aufnehmende Gemeinden, Rückkehrer, andere), Sektor und Kennungen.

nutzt auch die Terminologie, die dort verwendet wird. Einige Vorhaben ließen sich mehreren Zieltypen zuordnen. In diesen Fällen war ein Ziel meist wichtiger als ein anderes, sodass die Vorhaben anhand des formulierten Oberziels einem Zieltyp zugeordnet wurden. Dies war beispielsweise bei Vorhaben der Fall, die die Lebensbedingungen von Zielgruppen verbessern und mittelbar auch einen Beitrag zur Stabilisierung einer Region leisten sollen. Waren Module oder Handlungsfelder für mehrere Zieltypen relevant, wurde dies in der Analyse explizit besprochen, damit durch die Typologisierung anhand von Oberzielen keine wichtigen Informationen verloren gingen.

## Portfolioanalyse Schritt 2: Vertiefte Analyse ausgewählter Vorhaben („Vertiefung“)

Die Evaluatoren beschrieben und analysierten 26 aktuell laufende Vorhaben aus den sechs Zieltypen zur Wirkungskonzeption und der Umsetzung im Rahmen eines Zwischenberichts. Die Auswahl der Vorhaben erfolgte in Abstimmung mit der Stabsstelle Evaluierung und dem FMB nach folgenden Kriterien:

- Vorhaben, deren Ausrichtung umstritten oder innovativ ist;
- Vorhaben, die wegen hoher Migrationszahlen im jeweiligen Länderkontext besonders relevant sind;
- Vorhaben, die besondere Gebermodalitäten aufweisen.

Diese vertiefte Untersuchung umfasste Wirkungserwartungen, Ansätze, Methoden, Herausforderungen bei der Wirkungsbeobachtung, Anwendung von Indikatoren, *Do-no-Harm* und Konfliktsensitivität. Dazu sichteten die Evaluatoren zunächst die Projektdokumente der 26 ausgewählten Vorhaben, inklusive PV, Änderungsanträge, Wirkungsmodelle, Wirkungsmatrizen und ZAK-Unterlagen. Flankierend wurden vertiefende Interviews mit Verantwortlichen geführt. Zur detaillierteren Darstellung der übergeordneten Wirkungserwartungen zogen sie die Programm- und Modulziele sowie die in den Wirkungsmatrizen dargestellten Handlungsfelder heran.

## Sichtung des dokumentierten Wissens über ausgewählte Wirkungserwartungen („Review“)

Für ausgewählte Wirkungserwartungen aus dem GIZ-Portfolio im Bereich Migration und Flucht wurden dokumentierte Evidenz und Erfahrungswissen aufbereitet und besprochen. Hier nahmen die Evaluatoren nach Rücksprache mit dem FMB und dem Globalvorhaben Flucht eine Eingrenzung auf Themen und Wirkungserwartungen vor, die für die GIZ wegen ihres aktuellen Volumens oder als Zukunftsthema eine besondere strategische Bedeutung haben. Diese umfassen:

- Mechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migranten (*protection governance*);
- *Cash-for-Work* (CfW);
- Integrativer Ansatz;
- Reintegration;
- Psychische Gesundheit und psychosoziale Unterstützung (MHPSS).

Dokumentiertes Wissen über Wirkungen (intendiert und nicht-intendiert), Erfolgsfaktoren für das Erzielen von Wirkungen, *Good Practices*, Indikatoren-Beispiele sowie Risiken und Herausforderungen wurden in einer Tabelle aufgeführt und in einem Narrativ zusammengefasst. Da es aus dem aktuellen Portfolio noch keine Projektevaluierungen (PEV) gibt, griffen die Evaluatoren hier insbesondere auf externe Quellen zurück.

Für ein Thema (MHPSS) liegt zusätzlich eine Langfassung vor, bei der die Evaluatoren methodische Elemente der Richtlinien zur „Evidence Synthesis“ des *Humanitarian Evidence Programme* von OXFAM und dem *Feinstein International Center* anwendeten. Für die anderen Themen wurde diese Vorgehensweise verworfen, zum einen weil sie zeitaufwendig ist, zum anderen weil es in den strategisch bedeutsamen Unterthemen nicht ausreichend belastbare und systematisierbare Evidenz gibt.

## Fallstudien

In drei Fallstudien untersuchten die Evaluatoren die Umsetzung des WoM und vertieften daneben ihre Beobachtungen zu den Evaluierungsfragen über die Ziele und Wirkungserwartungen der Vorhaben. Es wurden zwei Länderfallstudien sowie eine thematische Fallstudie durchgeführt.

In den zwei Länderfallstudien wurden unterschiedliche Vorhaben innerhalb eines Länderkontextes verglichen, der Vergleich wurde jedoch nicht über unterschiedliche Länderkontexte hinweg angestellt. In der Auswahl der Länderfallstudien wurden folgende Kriterien formuliert:

- Im regionalen Vergleich zahlenmäßig bedeutende Migrationspopulation sowie optional GIZ-Vorhaben mit unterschiedlichen Migranten-Zielgruppen (Flüchtlinge, IDPs, andere Migranten);

- Mindestens drei unterschiedliche GIZ-Vorhaben befinden sich in der Umsetzung, von denen die Stabsstelle mindestens zwei als unbedingt relevant bewertet hat.

Zusätzlich sollten innerhalb des Länderkontextes folgende Faktoren variieren:

- Ziele und Wirkungshypothesen durchgeführter Vorhaben;
- Wirkungsbeobachtung durchgeführter Vorhaben.

Da die Kriterien für die Länderstudienauswahl auf mehr als zwei Länderkontexte zutrafen, wurden auch besondere inhaltliche Interessen der GIZ berücksichtigt, nämlich ein etabliertes Migrationsportfolio, die Berücksichtigung von Vorhaben zu CfW sowie die Umsetzung von Vorhaben in Krisenregionen. Die Stabsstelle Evaluierung wählte nach diesen Kriterien Marokko und Irak (Nordirak) als Länder für die Fallstudien aus.

Zusätzlich zu den beiden Länderfallstudien wurde eine thematische Fallstudie durchgeführt. Hierfür wurde unter den unternehmensstrategisch relevanten aber gleichzeitig intern strittigen Zieltypen ein Typ ausgewählt. In diesem Zusammenhang waren CfW sowie Rückkehr und Reintegration im Gespräch. Da CfW bereits als Teil einer Länderfallstudie analysiert wurde, wurde Rückkehr und Reintegration als Thema für die thematische Fallstudie ausgewählt. Da viele der untersuchten Vorhaben zu Rückkehr und Reintegration noch in der Anfangsphase der Umsetzung standen, wurde das thematische Fallstudiendesign angepasst, sodass folgende Informationen einfließen konnten:

- Beobachtungen und Interviews im Rahmen einer Kurzfallstudienreise nach Albanien;
- Ergebnisse einer ausführlichen Literatursichtung, inklusive Ergebnissen des Reviews Reintegration;
- Zusätzliche Interviews mit Gebern und Partnern sowie ein Fokusgruppengespräch mit Rückkehrern.

Zu allen Fallstudien wurden Fallstudienberichte erstellt, die der GIZ vorliegen. Die wichtigsten Ergebnisse sind in diesen Bericht eingeflossen und werden im Kapitel zur Wirkungskonzeption und im Kapitel über die Umsetzung des wirkungsorientierten Monitorings dargestellt.

### 3.2 Datengrundlage und Datenerhebung

Die Evaluatoren wendeten einen Mix qualitativer Methoden an, Datengrundlage waren Dokumentenanalyse und semi-strukturierte Interviews. Für die vertiefte Portfolioanalyse und die Vorbereitung der Fallstudien sichten die Evaluatoren Projektvorschläge inklusive ihrer Wirkungsmodelle (sofern vorhanden) und Wirkungsmatrizen, Änderungsvorschläge, Fortschrittsberichte und Informationen zur Projektumsetzung. Im Arbeitsschritt „Review“ sichten sie relevante GIZ-Handreichungen, internationale Referenzdokumente, sowie relevante Evaluierungen und wissenschaftliche Literatur (Verwendung einer Metadatenbank und Websites zur Katalogisierung von Evidenz wie 3ie evidence gap maps, evidence aid).

Zusätzlich führten die Evaluatoren semi-strukturierte Interviews mit 121 Personen. Die Interviewpartner lassen sich folgenden Gruppen zuordnen:

- GIZ-Management Zentrale: Abteilungsleiter und stellvertretende Abteilungsleiter AGE, FMB, GloBe
- GIZ-Fachkräfte Zentrale: Senior-Berater, Berater, Fachplaner FMB, GloBe
- GIZ-Management Außenstruktur: Landesdirektoren, AV, stellvertretende Projektleiter
- GIZ-Fachkräfte Außenstruktur: Fachkonzeptionisten, Junior-Fachkräfte
- Auftraggeber: Abteilungsleiter und Stellvertreter, Referatsleiter und Referenten BMZ, AA, EU, BAMF
- Durchführungsorganisationen und multilaterale Organisationen: Büroleiter und Stellvertreter, Referenten für Migration auf Länderebene
- Partner: Umsetzungspartner und Vertreter der Partnerministerien, Partnerbehörden oder Kommunen
- Zivilgesellschaft, zum Beispiel lokale Organisationen oder deutsche parteinahe Stiftungen.

Für die semi-strukturierten Interviews erstellte das Evaluatorenteam Interviewleitfäden, die sich auf die verschiedenen Arbeitsphasen beziehen. Alle Interviews wurden protokolliert und gemäß der Evaluierungsfragen ausgewertet. Den Interviewpartnern wurde Vertraulichkeit zugesichert. Der Bericht macht Erkenntnisse aus Interviews lediglich über eine anonymisierte Endnote kenntlich. Der Stabsstelle Evaluierung liegt eine Liste der Interviewpartner vor, nicht jedoch die Aufschlüsselung der Anonymisierung oder die angefertigten Interviewprotokolle. Zusätzlich nutzten die Evaluatoren Dialogveranstaltungen und *Lessons-Learned-Workshops* sowie die NICD-Fachtagung 2017 als Beobachtungspunkte. Auch hier wurden schriftliche Protokolle angefertigt, die – genauso wie die oben bereits erwähnten Fallstudienberichte – in der Auswertung berücksichtigt wurden.

Eine Erhebung unter den Zielgruppen von Vorhaben war vorgesehen, konnte aber wegen des fehlenden Kontakts der Vorhaben zu Zielgruppen nicht in allen drei Fallstudien realisiert werden. Lediglich in der thematischen Fallstudie wurde eine Fokusgruppe mit Rückkehrern durchgeführt.

### 3.3 Grenzen des methodischen Vorgehens

Der für den Evaluierungsgegenstand gewählte Ansatz hat im Wesentlichen vier Limitierungen. Erstens wird mit der Auswahl der Vorhaben das Gesamtportfolio Migration und Flucht nicht vollständig abgebildet. Aus Gründen des Zeitaufwands konnte nicht die Gesamtzahl aller Vorhaben untersucht werden, dennoch wurde bei der Auswahl versucht, Repräsentativität herzustellen. In der Zieltypologie erwarten die Evaluatoren allerdings keine abweichenden Ergebnisse, weil im Rahmen der Portfolioanalyse die Titel aller Vorhaben gesichtet wurden und das Screening zwei Drittel des Portfolios abbildet. Die Fokussierung der vertieften Analyse auf 26 Vorhaben sowie die limitierte Anzahl an Fallstudien bedeuten allerdings, dass sich die Ergebnisse zu den weiteren Evaluierungsfragen nicht vollständig auf das Gesamtportfolio übertragen lassen. Vorhaben finden unter spezifischen Rahmenbedingungen statt, von denen einige konstant sind (z.B. auf Geberseite), die Mehrzahl aber variiert. Zweitens stützen sich die Evaluatoren in der Beantwortung der Evaluierungsfragen hauptsächlich auf Aussagen der dafür verantwortlichen Mitarbeiter selbst, was jedoch für Evaluierungsfragen zu GIZ-Interna notwendig ist. Die Aussagen konnten größtenteils dadurch überprüft werden, dass die im Leitfaden definierten Fragen mehreren Interviewpartnern gestellt wurden. Die Endnoten im Bericht machen jeweils transparent, durch wie viele Interviews eine Aussage belegt ist. Wenn möglich (Fragen nach Bedarfen der Partner, Erwartungen der Auftraggeber, Ansätze anderer Durchführungsorganisationen) wurden zur Triangulation Interviews mit Vertretern von Gebern und Partnern und mit anderen Durchführungsorganisationen sowie multilateralen Organisationen geführt und die Ergebnisse abgeglichen. Interviews mit Migranten-Zielgruppen konnten nur im Rahmen einer und nicht aller Fallstudien realisiert werden, auch waren Migranten nicht an der Formulierung der Evaluierungsfragen beteiligt. Daher erfüllt die USE nicht die Standards einer partizipativen Evaluierung. Drittens kann der Arbeitsschritt „Review“ wegen der großen Bandbreite von Wirkungserwartungen die vorhandene Evidenz nicht in einem Umfang aufarbeiten, die eine Bewertung der Relevanz der Zieltypen und der Ansätze erlauben würde. Auch erheben die Themenrecherchen im Review keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie eignen sich allerdings als *prima-facie*-Hinweis auf Lücken und auf übereinstimmende oder gegenteilige Evidenz und Ansätze. Viertens haben die Evaluatoren nicht Einblick in alle relevanten Prozesse erhalten. Dies betrifft die Erarbeitung von „Gestaltungsprinzipien“ und die Protokolle der GIZ-BMZ-Steuerungsgruppe des Rückkehrprogramms. Von diesen Ausnahmen abgesehen, wurde den Evaluatoren jedoch der Einblick in eine Vielzahl aktuell laufender Prozesse sowie in vertrauliche Dokumente ermöglicht. Fünftens bildete die Portfolioanalyse den Status quo zur Zeit der Erstellung der USE ab. Da sich das GIZ-Portfolio allerdings schnell entwickelt, können sich zum Beispiel die Anteile der Zieltypen bereits wieder verschoben haben. Ebenso konnten nicht alle Weiterentwicklungen der Vorhabenskonzeption und Umsetzung durch die Dokumentenanalyse und Interviews nachvollzogen werden. Gleichwohl war die Portfolioanalyse aufschlussreich da sie darüber Aufschluss gibt, welche Qualität der Wirkungskonzeption die GIZ unter starkem Zeitdruck erreichen konnte.

# 4 Portfolioüberblick über 95 Vorhaben

## 4.1 Zusammenfassung

- Das gesichtete Portfolio wurde von den Evaluatoren in sechs Zieltypen unterteilt: Stabilisierung; Lebensbedingungen/-grundlagen verbessern; Integration in Gemeinden und Reintegration; psychosoziale Unterstützung; Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement; und entwicklungsrelevantes Potenzial von Migranten.
- Der größte Teil der gescreenten 95 Vorhaben sind klassische AA- und BMZ-Vorhaben, die den Bezug zu Migration und Flucht herstellen, indem sie auf Migranten-Zielgruppen erweitert werden. Der überwiegende Teil der Vorhaben im Bereich Flucht und Migration knüpft außerdem an den in den jeweiligen Ländern bereits etablierten Sektorschwerpunkten der EZ an.
- Der integrative Ansatz, aufnehmende Gemeinden immer zusammen mit Migranten, Flüchtlingen und/oder Binnenvertriebenen anzusprechen, ist im untersuchten Portfolio deutlich ausgeprägt. Aussagen über die Wirkungen der GIZ-Vorhaben auf die Zielgruppe Flüchtlinge und Migranten (bzw. spezifische Untergruppen wie Binnenvertriebene oder Opfer von Menschenhandel) sind daher nur möglich, wenn die Vorhaben ihre Wirkungsmessung nach Zielgruppen disaggregieren.
- Ein Großteil der gescreenten Vorhaben wird für das BMZ durchgeführt, daneben sind das AA und die EU wichtige Auftraggeber. Die Vorhaben des AA und der EU finden sich vor allem in den Zieltypen „Stabilisierung“, „Lebensbedingungen und -grundlagen“ und im Bereich Grenzmanagement und Migrationspolitik.

## 4.2 Ziele der Vorhaben im Portfolio

Die untersuchten Modul- und Programmziele können in sechs Zieltypen unterteilt werden: Stabilisierung; Lebensbedingungen und -grundlagen; Rückkehr und Reintegration unterstützen; psychosoziale Unterstützung verbessern; Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement; und entwicklungsrelevantes Potenzial von Migration stärken. Wie bereits beim methodischen Vorgehen beschrieben gibt es Vorhaben, die mehrere Zieltypen umfassen, die aber entsprechend ihres primären Ziels einem Zieltyp eindeutig zugeordnet wurden.

Tabelle 2: Übersicht der Zieltypen

### **Zieltyp 1: Stabilisierung von Gebieten/Ländern, die von akuten Krisen und Konflikten betroffen sind**

AA-finanzierte Vorhaben zur Unterstützung von Stabilisierungsprozessen. Diese Vorhaben sollen durch die Unterstützung politischer Prozesse vor Ort (konkret durch die Stärkung ausgewählter staatlicher Akteure) stabilisierend auf ein Land oder eine Region einwirken. Längerfristige, entwicklungspolitische Wirkungen sind dabei zweitrangig. In das Portfolio aufgenommen sind nur solche Stabilisierungsvorhaben, die Flüchtlinge, Binnenvertriebene und die Bevölkerung aufnehmender Gemeinden als primäre oder sekundäre Zielgruppe nennen. Die sieben gescreenten Vorhaben dieses Zieltyps finden sich in Regionen mit akuten Krisen und Konflikten und konzentrieren sich vor allem auf den Irak, Syrien, Afghanistan und Pakistan.

### **Zieltyp 2: Lebensbedingungen und -grundlagen verbessern**

Verbesserung der Lebensbedingungen und Lebensgrundlagen von Migranten inklusive Flüchtlingen, von Binnenvertriebenen und/oder anderen lokalen vulnerablen Bevölkerungsgruppen. Vorhaben dieses Zieltyps finden sich vor allem in Aufnahmeländern/-regionen von Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und Rückkehrern. Diese Vorhaben leisten primär Unterstützung in den Sektoren Wasser, Abfall, Gesundheit, Ernährungssicherung, Bildung, sowie Einkommen- und Beschäftigungsförderung. Ein wichtiges sekundäres Ziel ist die Integration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in aufnehmende Gemeinden, z.B. durch die Stärkung der sozialen Kohäsion. Für die 95 im Screening betrachteten Vorhaben gibt es folgende regionale Schwerpunkte:

- Wasser mit Schwerpunkt im Nahen Osten, speziell in Jordanien
- Abfall (oft in Kombination mit Wasser) mit Schwerpunkt in Jordanien
- Gesundheit mit Schwerpunkt im Nahen Osten und Afrika

- Ernährungssicherung mit Schwerpunkt in Zentral- und Ostafrika
- Bildung mit Schwerpunkt im Nahen Osten
- Einkommen- und Beschäftigungsförderung (kein regionaler Schwerpunkt erkennbar)

### Zieltyp 3: Rückkehr und Reintegration unterstützen

Unterstützung der Rückkehr und Reintegration von Migranten, inklusive Flüchtlingen, Binnenvertriebenen, abgelehnten Asylbewerbern etc., u.a. durch Beratungsleistungen (Arbeitsberatung, Ausbildungshilfen, psychologische Beratung) oder Beschäftigungsförderung. Regionale Schwerpunkte sind nicht festzustellen. Vorhaben dieses Zieltyps finden sich weltweit, z.B. in Asien, Afrika oder Europa (Westbalkan).

### Zieltyp 4: Psychosoziale Unterstützung verbessern

Verbesserung der psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Diese Vorhaben haben meist auch einen friedensentwickelnden und konfliktpräventiven Charakter; ein Großteil der Vorhaben (80%) hat eine FS-1- oder FS-2-Kennung. Ähnlich wie beim Zieltyp Rückkehr und Reintegration ist die psychosoziale Unterstützung zunehmend auch Teil von anderen, größeren Vorhaben, z.B. in Form von Modulen oder Handlungsfeldern. Deutlich ist unter den gesichteten Vorhaben der Schwerpunkt auf die Aufnahmeländer syrischer Flüchtlinge.

### Zieltyp 5: Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement verbessern

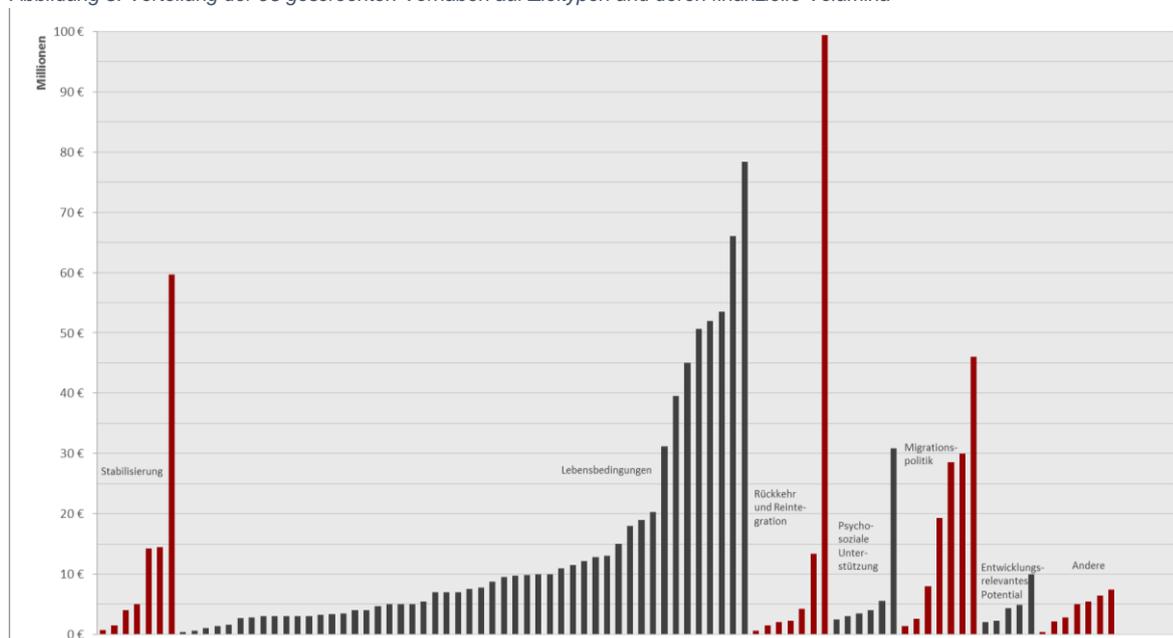
Verbesserung der Migrationspolitik, Asylsysteme und/oder des Grenzmanagements in von Migration und Flucht betroffenen Ländern oder Regionen. Dabei stehen Politik- und Organisationsberatung sowie *Capacity Development* von Akteuren (lokal, regional, national) im Mittelpunkt der Maßnahmen, wobei Menschenrechtsschutz oft als langfristiges oder Teilziel betont wird. Bei den sieben gesichteten Vorhaben dieses Zieltyps ist ein regionaler Schwerpunkt auf Afrika festzustellen.

### Zieltyp 6: Entwicklungsrelevantes Potenzial von Migranten stärken

Stärkung des entwicklungsrelevanten Potenzials von Migranten und von Migration. Dies umfasst ein breites Spektrum an Ansätzen, die bereits seit langer Zeit von der GIZ im Bereich Migration umgesetzt werden, z.B. die Stärkung des Wissens- und Erfahrungstransfers von Migranten stärken, Diasporakooperation, die Verbesserung der legalen Rahmenbedingungen für Migration und die Förderung von *Remittances*. Regionale Schwerpunkte sind nicht festzustellen. Ziel ist der sogenannte *Triple Win*.

Das betrachtete Portfolio Migration und Flucht der GIZ ist divers, es umfasst ein breites Spektrum an Zielen, Sektoren und Auftraggebern (siehe dazu Abbildung 3 Tabelle 3). Es dominiert allerdings der Zieltyp „Lebensbedingungen und -grundlagen verbessern“. Für einen Gesamtüberblick über die Verteilung der 95 gescreenten Vorhaben auf die Zieltypen sowie deren finanzielles Volumen siehe 2.

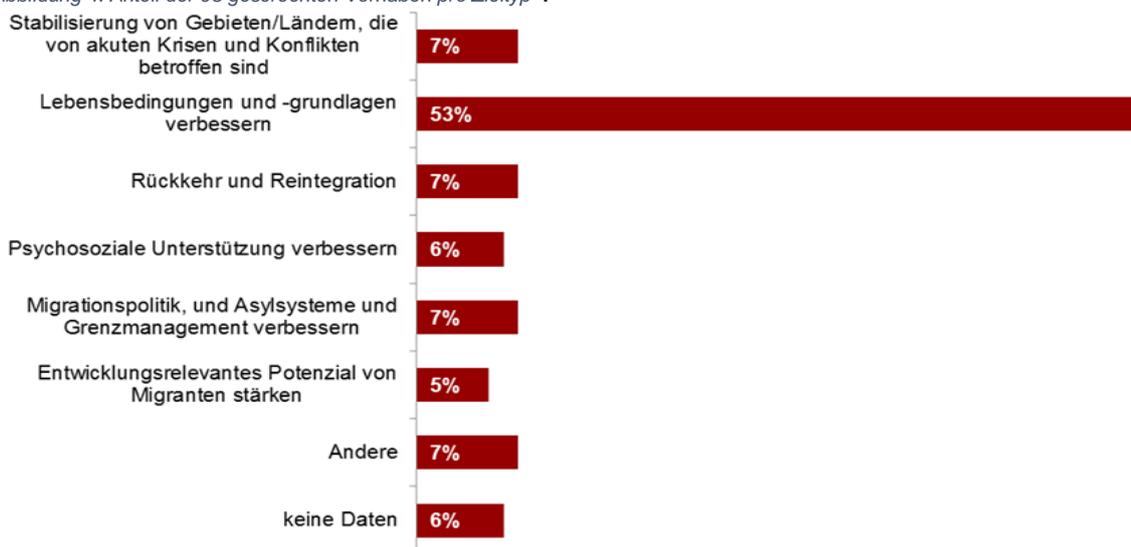
Abbildung 3: Verteilung der 95 gescreenten Vorhaben auf Zieltypen und deren finanzielle Volumina



Quelle: eigene Darstellung

Die Zieltypen „**Stabilisierung**“ (7% der 95 gescreenten Vorhaben) und „**Lebensbedingungen und -grundlagen**“ (53% der 95 gescreenten Vorhaben) umfassen „klassische“ sektorale AA- und BMZ-Vorhaben, die sich jedoch an Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Migranten sowie an aufnehmende Gemeinden als Zielgruppe wenden. Darunter fallen z.B. Vorhaben zur Verbesserung der Ernährungssicherung, der sanitären Grundversorgung oder öffentlicher Dienstleistungen. Die Integration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in aufnehmende Gemeinden, z.B. durch die Stärkung der sozialen Kohäsion, ist oft ein wichtiges sekundäres Ziel. In diesen Fällen wird auf Ansätze aus dem Bereich Konfliktprävention und Friedensentwicklung aufgebaut. Auch der Zieltyp „**Rückkehr und Reintegration**“ (7% der 95 gescreenten Vorhaben) baut auf sektoralen Vorhaben auf, nennt jedoch die Reintegration von rückkehrenden Migranten, inklusive Binnenvertriebenen und Flüchtlingen als übergeordnetes Ziel. Daneben gibt es Vorhaben, die spezifischere migrations- und fluchtrelevante Ansätze anwenden, z.B. die Verbesserung von Beratungsleistungen für Rückkehrer. In Abgrenzung zum Bundesministerium des Innern (BMI), das für die Rückkehr von abgewiesenen Asylbewerbern und irregulären Migranten zuständig ist, konzentriert sich das BMZ (und somit auch die von der GIZ für das BMZ durchgeführten Vorhaben) vornehmlich auf die freiwillige Rückkehr und Reintegration; daher wurden Vorhaben aus dem BMZ-Rückkehrprogramm dem Zieltyp „Rückkehr und Reintegration“ zugeordnet. Der Zieltyp „**Psychosoziale Unterstützung**“ (6% der 95 gescreenten Vorhaben) hat einen engen Bezug zum Bereich Konfliktprävention und Friedensentwicklung. Er wird insbesondere für den Umgang mit akuten Flüchtlingskrisen in Aufnahmeländern eingesetzt. Eine kleinere Anzahl von Vorhaben soll spezifisch die psychosoziale Versorgung verbessern, eine wachsende Anzahl von Vorhaben enthält psychosoziale Unterstützung nur als eine Komponente unter mehreren. Die Zieltypen „**Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement**“ (7% der 95 gescreenten Vorhaben) und „**Entwicklungsrelevantes Potenzial von Migranten**“ (5% der 95 gescreenten Vorhaben) behandeln spezifische Herausforderungen, die außerhalb des Portfolios Migration und Flucht in der Arbeit der GIZ keine Rolle spielen.

Abbildung 4: Anteil der 95 gescreenten Vorhaben pro Zieltyp<sup>xi</sup>:



Quelle: eigene Darstellung

Der größte Teil des untersuchten Portfolios sind mithin keine spezifischen Vorhaben aus dem Bereich Migration und Flucht, sondern vielmehr klassische AA- und BMZ-Vorhaben, die den Bezug zu Migration und Flucht herstellen, indem die Zielgruppen der Vorhaben auf Migranten erweitert werden. Der überwiegende Teil der untersuchten Vorhaben knüpft außerdem an den in den jeweiligen Ländern bereits etablierten Sektorschwerpunkten der EZ an. Die formulierten Wirkungserwartungen unterscheiden sich daher nicht grundlegend von Vorhaben außerhalb des Bereichs Migration und Flucht. Ebenso fällt auf, dass die meisten Vorhaben immer noch länderspezifisch konzipiert werden, auch wenn es Beispiele grenzübergreifender Arbeit wie zum Beispiel am Horn von Afrika und in der MENA-Region gibt. Im gescreenten Portfolio haben sieben (von 95) Vorhaben eine länderübergreifende, regionale Ausrichtung (7% des gescreenten Portfolios). Die meisten dieser Regionalvorhaben werden in Afrika umgesetzt.

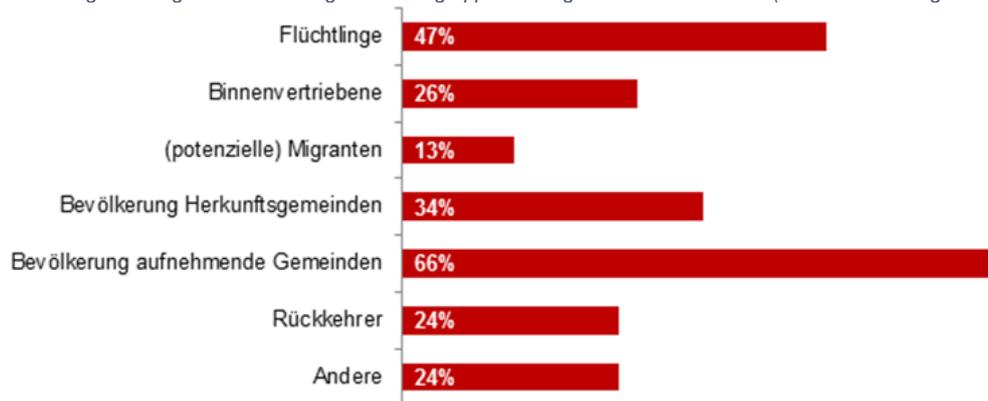
<sup>xi</sup> Die Prozentwerte in der Abbildung sind gerundet und ergeben deshalb summiert keine 100% sondern 98%.

Um unter dem hohen politischen Druck und den dringenden Bedarfen vor Ort schnell Ergebnisse zu erzielen, wurden einzelne Vorhaben ohne grundlegende Anpassung der Wirkungskonzeption um flucht- und migrationsrelevante Zielgruppen erweitert. Dies war auch beim in der thematischen Fallstudie untersuchten Rückkehrprogramm der Fall und sollte langwierige Prüfmissionen und Bewilligungsprozesse vermeiden. Einige der untersuchten Vorhaben des Rückkehrprogramms hatten schon vor der Aufstockung der Vorhaben Rückkehrer und potenzielle Migranten in ihre Zielgruppe aufgenommen, andere Vorhaben richteten ihren Blick erst durch die Aufstockung auf die Zielgruppe. Dies ist zwar aus konzeptioneller Sicht nicht problematisch, allerdings besteht das Risiko von Spannungen zwischen Auftraggebern und Partnern. Dies wird explizit in allen Änderungsanträgen des Rückkehrprogramms erwähnt: „Das Vorhaben agiert durch die Ausweitung der Zielgruppe auf Rückkehrer in einem politisch sensiblen Themengebiet. Eine aktive und frühzeitige Einbindung der Partner auch im Rahmen des Politikdialogs ist daher unerlässlich. [...] Es ist dennoch nicht auszuschließen, dass es durch die unilaterale Ausweitung der Zielgruppe des Vorhabens durch die deutsche Seite zu Irritationen auf der Seite der Partnerstrukturen kommt.“ Ein anderer Interviewpartner verwies darauf, dass man die Aufstockung nicht näher besprochen habe, weil es keine Rückkehrer gebe.<sup>1</sup> Ein Interviewpartner bei den Auftraggebern antizipierte genau aus diesem Grund Probleme, da die aus dem Rückkehrprogramm finanzierten Vorhaben nicht immer gewährleisten könnten, dass sie die Zielgruppen erreichen, die sie erreichen sollen.<sup>2</sup>

### 4.3 Zielgruppen

GIZ-Anträge nennen als wichtigste Zielgruppe im untersuchten Portfolio Flüchtlinge, gefolgt von Binnenvertriebenen und Rückkehrern. 63% der 95 gescreenten Vorhaben nennen Flüchtlinge und/oder Binnenvertriebene als Zielgruppe.<sup>xii</sup> Nur 13% der Vorhaben nennen hingegen (potenzielle) andere Migranten als Zielgruppe (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dies unterstreicht den starken Fokus des Portfolios auf Krisen und Flucht. 24% der untersuchten Vorhaben nennen zudem andere Zielgruppen, wie z.B. staatliche Institutionen, internationale Organisationen oder auch BMZ-Referate, die im Umgang mit Migration und Flucht unterstützt werden.

Abbildung 5: Häufigkeit der Nennungen von Zielgruppen in 95 gescreenten Vorhaben (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: eigene Darstellung<sup>xiii</sup>

Insgesamt sprechen die meisten Vorhaben zwei oder mehr Zielgruppen an und arbeiten mit dem integrativen Ansatz (für eine Diskussion dieses Ansatzes siehe 7.3). 66% der Vorhaben im Bereich Migration und Flucht nennen aufnehmende Gemeinden als eine Zielgruppe. 98% der Vorhaben, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene als Zielgruppe haben, haben auch aufnehmende Gemeinden als Zielgruppe. In nur einem Vorhaben werden die Zielgruppen „Flüchtlinge“ und „Bevölkerung aufnehmende Gemeinden“ nicht gemeinsam genannt.<sup>xiv</sup> Ebenfalls in nur einem Projekt werden die Zielgruppen „Binnenvertriebene“ und „Bevölkerung aufnehmende Gemeinden“ nicht gemeinsam genannt.<sup>xv</sup>

<sup>xii</sup> Diese Zahl weicht von den Zahlen in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**5 ab, da einige Vorhaben Flüchtlinge und Binnenvertriebene gemeinsam nennen. Ebenso nennen 3% der Vorhaben Migranten in Kombination mit Flüchtlingen und/oder Binnenvertriebenen.

<sup>xiii</sup> Ein Vorhaben kann mehrere Zielgruppen nennen, weshalb Mehrfachnennungen möglich sind.

<sup>xiv</sup> Dabei handelt es sich um das Projekt „Mobile interdisziplinäre Teams zur Unterstützung von Flüchtlingen auf dem Westbalkan; hier Mazedonien und Serbien“. Als Zielgruppe werden ausschließlich jene Flüchtlinge genannt, welche aus Krisenländern fliehen, sich im Transit befinden und dringende Versorgung benötigen.

<sup>xv</sup> Dort handelt es sich um das Projekt „Sicherung der Lebensgrundlagen der Flutopfer und der rückkehrenden Binnenvertriebene in

## 4.4 Auftraggeber

Ein Großteil der Vorhaben wird für das BMZ durchgeführt (siehe Tabelle 3). Hier spielt die Finanzierung über drei Sonderinitiativen eine wichtige Rolle, insbesondere die Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“, aber auch die Sonderinitiativen „Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika, Nahost“ und „EINEWELT ohne Hunger“.

Neben dem BMZ sind das AA und die EU wichtige Auftraggeber. Die Vorhaben des AA finden sich vor allem in den Zieltypen „Stabilisierung“ und „Lebensbedingungen und -grundlagen verbessern“ (mit einem Fokus auf Rehabilitation und die Grundversorgung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen). Hinzu kommen neuere Vorhaben im Bereich Grenzmanagement und Migrationspolitik. Die EU finanziert großvolumige Vorhaben in den Zieltypen „Stabilisierung“, „Lebensbedingungen und -grundlagen verbessern“ und „Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement verbessern“.

Tabelle 3: Überblick über die Hauptauftraggeber im Portfolio<sup>xvi</sup>

Hauptauftraggeber	Gesamtzahl Projekte im untersuchten Portfolio	Anteil am untersuchten Portfolio
AA	11	11%
BAMF	1	1%
Bayrische Staatskanzlei	1	1%
BMWI	1	1%
BMZ	80	78%
EU	10	10%

## 4.5 Schlussfolgerungen

Das Portfolio definiert sich stärker über die Erweiterung bestehender Vorhaben auf die Zielgruppen Flüchtlinge, Migranten und Binnenvertriebene sowie aufnehmende Gemeinden als über flucht- und migrationspezifische, thematische Ziele. Das Anknüpfen an bestehende Schwerpunkte bietet Vor- und Nachteile: Einerseits kann so eine schnelle und effektive Umsetzung von Vorhaben und das Erreichen von Wirkungen erleichtert werden. Andererseits besteht die Gefahr einer „Umetikettierung“ von Vorhaben, d.h. es werden Vorhaben finanziert und umgesetzt, die einen Flucht- oder Migrationsfokus im Titel zeigen, deren Inhalt aber eventuell nur wenig an spezifische Bedarfe von Flüchtlingen oder anderen Migranten angepasst wurde. In solchen Fällen besteht ein Unterschied zwischen dem Titel des Vorhabens und dem formulierten Modulziel. Der integrative Ansatz, Migranten inklusive Flüchtlingen und Binnenvertriebenen gemeinsam mit den aufnehmenden Gemeinden zu unterstützen, kann diese Problematik verstärken, weil er Aussagen über die Wirkungen der Vorhaben für spezifische Migranten-Zielgruppen erschwert. Eine zielgruppenspezifische Disaggregation findet vor allem in Vorhaben statt, die direkte Leistungen für die Zielgruppen erbringen (z.B. *Cash-for-Work*-Maßnahmen), nicht jedoch bei Vorhaben, die weniger direkte Leistungen erbringen (z.B. Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen). Trotz der Diversität sind auch Lücken im Portfolio Flucht und Migration erkennbar. Vorhaben in den Bereichen Recht und Justiz, Sicherheit und *Good Governance* sind bislang selten. Ausnahme sind Vorhaben im Zieltyp „Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement verbessern“ zum Beispiel das Vorhaben in Marokko zum *Capacity Development* beim Aufbau eines Asylsystems. Im Zieltyp „Rückkehr und Reintegration erleichtern“ wird vor allem zu ökonomischer und sozialer Integration und Reintegration gearbeitet, *Governance*-Aspekte könnten noch verstärkt adressiert werden. Dies betrifft zum Beispiel die spezifischen Sicherheitsbedürfnisse und rechtliche Belange von Rückkehrern (Schutz vor Diskriminierung, Zugang zu Staatsbürgerschaft und/oder Bürgerrechten), aber auch die Schutzbedürfnisse von anderen Migranten und Flüchtlingen (zum Beispiel der Schutz von unbegleiteten Minderjährigen).

der Region Malakand“ in Pakistan. Das Projekt hat zum Ziel, Flutschäden zu beseitigen bzw. zu mindern. Dabei fokussiert es sich ausschließlich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Binnenvertriebenen, welche in ihre, durch die Flut getroffene, Heimat zurückkehren. Hier werden besonders vulnerable Teile der Zielgruppe, nämlich alleinstehende Haushalte und die ärmste Bevölkerungsschicht, hervorgehoben.

<sup>xvi</sup> Die Gesamtprozentzahl von 102% ergibt sich, da für die EU auch Vorhaben gezählt wurden, bei denen die EU Zweitbeauftragter ist.

# 5 Vorhabenskonzeption

## 5.1 Zusammenfassung

### **Auftraggeberdialog zur Weiterentwicklung der Vorhaben, Umgang mit Spannungsverhältnissen**

- Der Spielraum der GIZ bei der Auftragsklärung liegt im Wesentlichen in der Konkretisierung der Vorhabensziele, die GIZ berät v.a. hinsichtlich der Implementierbarkeit. Die Spielräume unterscheiden sich dabei je nach Auftraggeber: Beim BMZ zeigte das Thema Rückkehr, dass die GIZ in der fachlich-inhaltlichen Diskussion eine Weiterentwicklung der Zielvorstellungen erreichen kann. Ähnlich gestaltet es sich bei der EU. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen engmaschige politische Vorgaben den Gestaltungsspielraum der GIZ stark begrenzten (Nordirak).
- GIZ-Mitarbeiter verschiedener Ebenen nehmen einige der „neuen“ innen-, außen- und sicherheitspolitischen Ziele als inkompatibel mit ihrem entwicklungspolitischen Selbstverständnis wahr. Diese Diskussionen spielen im Zusammenhang mit den Themen Stabilisierung, Rückkehr und Grenzmanagement eine besondere Rolle.
- Die GIZ hat damit begonnen, Gestaltungsprinzipien für den Bereich Migration und Flucht zu entwickeln, die Orientierung bieten sollen, ohne den Spielraum für die Geschäftsfeldentwicklung einzuschränken. In Reaktion auf Vorgaben des *Green Climate Funds* entwickelt die GIZ derzeit außerdem sogenannte *Safeguards*, also unternehmenseigene, auftraggeberunabhängige Standards für die Risikobewertung und Qualitätssicherung im Rahmen der Vorhabenskonzeption.

### **Anwendung von Standardverfahren (inkl. Wirkungsmodelle)**

- Die Anwendung von Standardverfahren im BMZ-Geschäft ist in der Praxis sehr unterschiedlich. Die Verfahren zur Erstellung der Projektvorschläge und die Durchführung der Prüfmissionen wurden bei einzelnen Vorhaben im Bereich Migration und Flucht unter dem hohen Umsetzungsdruck verkürzt bzw. nicht vollständig angewendet.
- Die Entwicklung grafischer Wirkungsmodelle spielten sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung der vertieft untersuchten Vorhaben und in den Fallstudien eine nachgeordnete Rolle. In einer kleineren Anzahl von Fällen (Ukraine und Marokko) wurden die Wirkungsmodelle jedoch prozesshaft genutzt, um die eigene Wirkungskonzeption zu schärfen und das WoM aufzubauen.
- Eine mögliche Lösungsstrategie für den Umgang mit dem hohen Zeit- und Umsetzungsdruck während der Entwicklung der Vorhaben ist eine *Inception*-Phase, wie sie bereits in EU-Vorhaben Standard ist.

### **Outcome-Orientierung**

- Unter den betrachteten Vorhaben gibt es große Unterschiede bezüglich der Qualität der Wirkungskonzeption. Dabei treten ähnliche Schwächen unabhängig vom Auftraggeber und sowohl in der Übergangshilfe (ÜH) als auch in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) auf.
- Etwa ein Drittel der vertieft untersuchten Vorhaben ist sehr *Output*-orientiert. Es handelt sich vor allem um großvolumige ÜH-Vorhaben und um AA-finanzierte Vorhaben aus Krisenkontexten. Um die hohen Mittelvolumina abfließen lassen zu können, liegt ihr Fokus auf Leistungen für Empfänger, z.B. *Cash-for-Work* (CfW) oder Ausbildungsmaßnahmen. Ihre auf Modulebene festgelegten *Outcomes* sind zum Teil faktisch *Outputs*, während die zu erwartenden, übergeordneten Wirkungen der Vorhaben nicht formuliert werden.
- Eine weitere beobachtete Schwäche sind verkürzte Kausalketten. Nur sehr wenige PV formulieren die Wirkungshypothesen aus; in vielen Fällen sind die Verbindungen zwischen *Impacts*, *Outcomes* und *Outputs* sowie die dahinterstehenden Wirkungshypothesen auf Basis der PV kaum nachzuvollziehen. Dies ist insbesondere bei der Wirkungskonzeption der finanziell großvolumigen und komplexen Vorhaben ein Problem.
- Zudem werden die Modul- und Programmziele (*Outcomes*) der Projektvorschläge teilweise bewusst vage oder unklar formuliert. Dies geschieht, um Flexibilität für die Umsetzung zu wahren, oder es werden bestimmte Wirkungsversprechen vermieden. Dies betrifft weniger die entwicklungspolitischen Ziele als vielmehr innen-, außen-, oder sicherheitspolitisch motivierte Ziele der Auftraggeber. Solche Ziele werden in der Regel nicht explizit formuliert, sondern bleiben in den

PV implizit, sodass unklar bleibt, auf welche übergeordneten Ziele die Aktivitäten ausgerichtet werden sollen.

#### **Do-no-Harm**

- Die meisten der vertieft untersuchten Vorhaben diskutieren *Do-no-Harm*-Kriterien und -Risiken. Der Grad der Auseinandersetzung korrespondiert bei den vertieft untersuchten BMZ-Vorhaben mit der FS-Kennung. 67% der betrachteten BMZ-Vorhaben haben eine FS-1- oder FS-2-Kennung, damit ist Frieden und Sicherheit ein wichtiges untergeordnetes Ziel (Teilaspekt des Programm- oder Modulziels, *Output*), oder ein Ziel auf Programm- und/oder Modulebene. Die relativ niedrige Zahl von 21% FS-2 Vorhaben wirft die Frage auf, ob die Anzahl von FS-2 vor dem Hintergrund der engen Verbindungen zwischen Flucht und Krisen oder Konflikten ausreichend ist.
- In den vertieft untersuchten AA-Vorhaben gibt es große Unterschiede bezüglich der Auseinandersetzung mit dem Thema Konfliktsensibilität. In Krisen- und Konfliktländern hat die GIZ jedoch trotz fehlender Vorgaben Konflikt- und Kontextanalysen durchgeführt.
- Im einzigen vertieft untersuchten BAMF-Vorhaben gab es keine Diskussion von *Do-no-Harm* im Projektvorschlag (PV).

## **5.2 Auftraggeberdialog zur Weiterentwicklung von Vorhaben, Umgang mit Spannungsverhältnissen**

Im Bereich Migration und Flucht gibt es neben entwicklungspolitischen zunehmend auch außen-, sicherheits- und innenpolitisch motivierte Zielstellungen. Extremes Beispiel ist die von einem Auftraggeber explizit geäußerte Erwartung an die GIZ, sie solle verhindern, dass jegliche Migranten nach Europa kommen.<sup>3</sup> Die GIZ tritt als Durchführungsorganisation der Bundesregierung auf und setzt im Rahmen einer delegierten Kooperation auch Vorhaben für die Europäische Union um. Gleichzeitig befinden sich die Auftraggeber und die GIZ nach eigenen Angaben in einer Lern- und Orientierungsphase, in der Vorhabensziele und Umsetzungsmodalitäten diskutiert und weiterentwickelt werden.<sup>4</sup> Hierbei zeigen sich GIZ-Mitarbeiter bemüht, entwicklungspolitische Gesichtspunkte in der Vorhabenskonzeption zur Geltung zu bringen. Um Vorhabensziele zu klären und Vorhaben weiterzuentwickeln, gibt es auf unterschiedlichen Ebenen einen vorwiegend informellen Austausch und inhaltliche wie formale (zum Beispiel zu Kofinanzierungsmodalitäten) Aushandlungsprozesse. Diese Prozesse finden zwischen den Auftraggebern, zum Teil innerhalb der Ressorts, sowie zwischen der GIZ und den verschiedenen Auftraggebern statt.

Der Spielraum der GIZ bei der Auftragsklärung liegt im Wesentlichen in der Konkretisierung und Einordnung der Vorhabensziele. Die GIZ stellt als Durchführungsorganisation nicht die Ziele ihrer Auftraggeber in Frage, sie berät jedoch hinsichtlich der Implementierbarkeit. Dabei greift die GIZ auf ihre langjährige Implementierungspraxis und die Erfahrung mit anderen Auftraggebern (bei Kofinanzierungsvorhaben) zurück. Im Rahmen der Auftragsklärung und Vorhabenskonzeption ergibt sich darüber hinaus – in der Regel informell und für die jeweiligen Auftraggeber in unterschiedlichem Maße – ein Spielraum auch für strategische Beratung. Dabei spielen neben dem Auftraggeber auch der Länderkontext und die Strukturen und Prozesse, die der GIZ zur Klärung und dem Dialog zur Verfügung stehen, eine entscheidende Rolle.

### **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

Mit dem BMZ gibt es einen engen Austausch und Dialog im Bereich Migration und Flucht. Der Austausch hat sich in den letzten Jahren vertieft, beide Seiten beschreiben ihn als konstruktiv, aber auch kontrovers.<sup>5</sup> Der Dialog läuft zum einen über feste institutionelle Strukturen, wie dem Globalvorhaben Flucht, und in Steuerungsgruppen für einzelne Vorhaben wie dem Rückkehrprogramm. Das Globalvorhaben Flucht erfüllt nach Aussage aus dem BMZ eine sehr wichtige beratende Funktion für das BMZ, mit insgesamt sechs Mitarbeitern am Standort Berlin.<sup>6</sup> Daneben gibt es vielfältige informelle Austauschformate.<sup>7</sup>

Die Spielräume der GIZ bei der Umsetzung der Zielvorstellungen des BMZ und bei der Konzeption der Vorhaben sind je nach Auftraggeber sehr unterschiedlich. Das Thema Rückkehr zeigt, dass die GIZ in der fachlich-inhaltlichen Diskussion mit dem BMZ dazu beitragen kann, dass Zielvorstellungen weiterentwickelt werden. Konkret konnte die GIZ (Länderbüro Marokko, Tunesien und GIZ-Zentrale) das BMZ dahingehend beraten, dass es im Rahmen des Rückkehrprogramms keine Sonderprogramme ausschließlich für Rückkehrer geben sollte. Zu dieser Gruppe lag zu wenig Wissen vor, und eine Fokussierung hätte ein Problem für die Partner dargestellt.<sup>8</sup>

Es gibt jedoch auch Länder, in denen der Spielraum zur Ausgestaltung von Vorhaben stark begrenzt war: Dies wurde z.B. im Nordirak deutlich, wo das BMZ der GIZ ohne umfassende Bedarfsanalyse oder Partnerabstimmung Vorgaben bezüglich Ansätzen (CfW) und zu erreichenden Zielen (*Outputs*) gemacht hat.<sup>9</sup> Viele Gesprächspartner im Nordirak kritisierten die „exzessive Nutzung“ von CfW, die auch bei den Partnern und Zielgruppen auf Unverständnis stöße. Kein Interviewpartner stellte dabei den Ansatz in Frage, vielmehr bezweifelten sie, dass CfW in diesem Ausmaß die effektivste und bedarfsgerechteste Maßnahme für die Verbesserung der Lebensbedingungen im Nordirak sei.<sup>10</sup> Da BMZ und AA bereits entschieden hatten, CfW im Nordirak einzusetzen, konnte die GIZ auf diesen Beschluss kaum Einfluss nehmen.<sup>11</sup> Dass die GIZ im Nordirak kein Portfolio hatte, auf dem sie aufbauen konnte, wirkte sich erschwerend auf die Beratung des Auftraggebers aus.

Ein besonderer Fall sind die finanziell großvolumigen (im zweistelligen Millionenbereich) und komplexen Vorhaben. Dazu gehört das Programm Migration für Entwicklung (PME), das sich durch eine sehr lange Phase der Klärung der Zielvorstellung des Auftraggebers auszeichnete. Die unklaren und sich verändernden Zielvorstellungen des BMZ beeinflussten dabei die Konzeption und Umsetzung des Vorhabens (siehe dazu auch das Kapitel zur Konzeption).<sup>12</sup>

## Europäische Union

Das Portfolio für die EU umfasst eine Reihe finanziell großvolumiger und komplexer Vorhaben. Der Austausch während der Entwicklung der Vorhaben wird von beiden Seiten als eng beschrieben. Es bestanden Spielräume, die Vorhabensziele zu konkretisieren und Unterziele zu verändern. Sicherheits- und außenpolitische Ziele werden dabei von der EU sehr deutlich formuliert. Die Vorhaben werden auch bei einer Kofinanzierung (durch den EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, EUTF Madad) als eigene EU-Vorhaben wahrgenommen. Ein weiteres wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist, dass bei diesen Aushandlungsprozessen meist andere Mitgliedsstaaten beteiligt sind und versuchen, eigene bilaterale Komponenten zu integrieren. Die Abstimmung zwischen den Gebern fällt dabei zu einem großen Teil der GIZ zu.<sup>13</sup>

Die Entwicklung von Vorhabenszielen lässt sich am Beispiel des Vorhabens *Better Migration Management* (BMM) zeigen. Einige EU-Geberländer im BMM-Konsortium (Italien, Frankreich) zielten zunächst auf die Verringerung von Migration. Die GIZ konnte jedoch durch Prüfmisionen mit Verweis auf Machbarkeit und Ownership von diesem Ziel abraten und stattdessen andere entwicklungspolitisch gelagerte Zielsetzungen vorschlagen.<sup>14</sup> Die GIZ regte nach eigener Aussage<sup>15</sup> auch eine politische Steuerung und eine stärkere Verbindung zum Khartum-Prozess<sup>xvii</sup> an.

Für den Beratungsprozess bei BMM gab es zwei Erfolgsfaktoren. Erstens hat sich die GIZ auf problematische Themen strategisch vorbereitet und eng mit dem BMZ abgestimmt, um eigene Positionen gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten durchsetzen zu können. In dieser Positionierung hat auch der steigende innenpolitische Druck durch die kritische Berichterstattung deutscher Medien zum Thema Grenzmanagement eine Rolle gespielt. Zweitens hat ein Case Manager aus dem Bereich Auftraggeber und Geschäftsfeldentwicklung (AGE) nicht nur administrative Unterstützung geleistet, sondern auch die Aushandlungsprozesse mit dem BMZ, der EU-Kommission und mit anderen Mitgliedsstaaten begleitet. Über die Auswahl der Projekte entscheidet der Bereich AGE.<sup>16</sup>

Vertreter der EU zeigten sich zufrieden mit der Fachlichkeit und Leistungsfähigkeit der GIZ. Die EU sah zwar keinen Bedarf für einen Austausch auf strategischer Ebene,<sup>17</sup> sie schätzte aber die vorhabensspezifische Beratung der GIZ im BMM-Vorhaben, insbesondere zum Projektaufbau sowie zur Einbindung von und den Umgang mit Partnern und weiteren Gebern.

## Auswärtiges Amt

Das AA sieht die GIZ als starke Durchführungsorganisation, die flexibel einsetzbar ist. Der Dialog mit dem AA konzentriert sich auf die Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe (Abteilung S), wo aktuell auf Arbeitsebene auch einige GIZ-Mitarbeiter eingesetzt sind. Das Stabilisierungskonzept des AA, das sich klar von der Bedarfslogik der humanitären Hilfe und der EZ abgrenzt, führt aus Sicht von GIZ-Mitarbeitern jedoch immer wieder zu Herausforderungen bei der Konzeption und Umsetzung von Vorhaben. Von einem Interviewpartner im AA wurde bemängelt, dass das Konzept bis jetzt noch nicht von der GIZ

<sup>xvii</sup> Der Khartum-Dialog ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen und der Afrikanischen Union. Das Ziel ist es die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zwischen Herkunfts-, Transit- sowie Zielstaaten entlang der Migrationsroute vom Horn von Afrika nach Europa zu fördern.

verstanden und internalisiert wurde. Von einem GIZ-Mitarbeiter wurde jedoch betont, dass sie das Konzept durchaus verstünden, es jedoch kritisch sehen würden, da der zugrundeliegende Sicherheitsbegriff sehr eng sei und das Konzept keine Anknüpfungspunkte für längerfristig orientierte Vorhaben böte.<sup>18</sup> Es sei nötig, die Projektziele in der Konzeptionsphase besser abzustimmen. Ein anderer Mitarbeiter berichtete von einem Fall, bei dem die GIZ Kohärenz zwischen Kommentaren zahlreicher Botschaften zu einem PV herstellen musste.<sup>19</sup> In einem weiteren Fall wurde darüber beraten, ein Land aus einem Vorhaben zum Grenzmanagement auszuschließen. Hier gab es eine Koordinierung und Abstimmung sowohl mit den WZ-Referenten an den Botschaften, im AA selbst und mit den jeweiligen Botschaftern über Projektziele, rote Linien, welche Funktion Grenzmanagement langfristig spielen sollte, welche Verfahren und Prinzipien dabei angewendet werden müssten, und letztlich wie die AA-Interessen mit Interessen langfristiger Entwicklung des BMZ vereinbart werden könnten.<sup>20</sup>

### Diskussion innerhalb der GIZ

GIZ-Mitarbeiter verschiedener Ebenen nehmen einige der „neuen“ innen-, außen- und sicherheitspolitischen Ziele als inkompatibel mit ihrem entwicklungspolitischen Selbstverständnis wahr. Diese Diskussionen spielen im Zusammenhang mit den Themen Stabilisierung, Rückkehr und Grenzmanagement eine besondere Rolle. Gegenüber den Evaluatoren wurde immer wieder das Bedürfnis zum Ausdruck gebracht, normativ definierte rote Linien für die eigene Arbeit zu definieren und die Grenzen des eigenen Wirkungsbereichs kritisch zu reflektieren. Dem stünde das von der Unternehmensleitung stark vorangetriebene Selbstverständnis der GIZ als Umsetzer der Bundesregierung entgegen, der die politischen Ziele der Bundesressorts nicht in Frage stellen könne oder wolle.

Auch bestehen vereinzelt Bedenken bezüglich des Partnerschutzes und der eigenen Neutralität. In einem Interview wurde moniert, dass das Auswärtige Amt vertrauliche Informationen über Partner von der GIZ erwarte. Dabei werden Risiken sowohl für den Schutz der Partner als auch der eigenen Mitarbeiter gesehen.<sup>21</sup>

### Standards und Leitlinien

Eine Strategie, um inhaltliche Spannungsverhältnisse auszuhandeln, ist die Entwicklung und Anwendung eigener Standards und inhaltlicher Leitlinien. Für den Bereich Migration und Flucht unterstrichen Interviewpartner, dass die neuen *Safeguards* ein wichtiger Schritt seien, um auftraggeberunabhängige Standards zu setzen.<sup>22</sup> Obwohl diese *Safeguards* zunächst aufgrund einer Auflage des *Green Climate Funds* entwickelt wurden und insofern nicht ursächlich mit den Herausforderungen im Portfolio Migration und Flucht zusammenhängen, konnten in den *Safeguards* dennoch für das Portfolio höchst relevante Standards wie zum Beispiel die Menschenrechts- und Konfliktanalysen festgeschrieben werden. Daneben wurde von Interviewpartnern auch Prinzipien aus dem Bereich Frieden und Sicherheit hervorgehoben, insbesondere das Konzept *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD) sowie die Gestaltungsprinzipien für Migration und Flucht, die aktuell von der GIZ verfasst werden. Die Gestaltungsprinzipien folgen dem Verständnis der GIZ als Umsetzer der politischen Ziele der Bundesregierung und definieren keine roten Linien. Vielmehr konkretisieren sie bestehende EZ-Prinzipien für den Bereich Migration und Flucht (zum Beispiel erklären sie, was *Do-no-Harm* in Bezug auf Rückkehr bedeutet)<sup>23</sup> und definieren Prinzipien für die Umsetzung der politisch vorgegebenen Ziele. Sie sollen als Leitplanken für den konstruktiven Dialog mit den Auftraggebern dienen. Inwieweit die Gestaltungsprinzipien diese Funktion erfüllen können, konnte als Teil der USE nicht geklärt werden, da sie noch nicht fertig gestellt sind.

## 5.3 Anwendung von Standardverfahren bei der Projektentwicklung

Die GIZ nutzt eine Reihe von Standardverfahren zur Erstellung von Projektvorschlägen. Dies umfasst u.a. Analyseinstrumente wie Konflikt- und Kontextanalysen und Prüfmissionen. Diese Verfahren sind zunächst im BMZ-Geschäft entstanden und dort verpflichtend anzuwenden. Für das AA und das BAMF müssen diese Standardverfahren nicht verpflichtend angewendet werden.

### Projektvorschläge und Prüfmissionen

Für das BMZ-Geschäft gelten etablierte Vorgaben für die Vorhabenkonzeption. Ihre tatsächliche Anwendung ist jedoch sehr unterschiedlich und kontextabhängig. Projektvorschläge und Wirkungsmatrizen wurden in allen

untersuchten Vorhaben<sup>xviii</sup> genutzt. Die etablierten Verfahren zur Erstellung der Projektvorschläge und zu Prüfmissionen wurden allerdings bei vielen Vorhaben unter dem hohen politischen Zeit- und Umsetzungsdruck verkürzt und nicht vollständig angewendet. Nach Aussage mehrerer Interviewpartner kamen dabei interne Qualitätssicherung, Bedarfsanalysen und die Abstimmung mit den Partnern zu kurz: Entweder sie fanden verkürzt und verspätet statt, oder gar nicht (siehe nächster Absatz). Ebenso gab es Schwierigkeiten, erfahrenes und qualifiziertes Personal mit den entsprechenden fachlichen Kenntnissen und dem notwendigen Kontextwissen für die Prüfmissionen zu rekrutieren. Der Zeitdruck führte zu fehlerhaften Budgets, unrealistischen *Outcomes*, *Outputs* und Indikatoren. Daneben litten die stringente Verbindung von *Impacts*, *Outcomes* und *Outputs*, sowie die Ausformulierung der dahinterstehenden Wirkungshypothesen (diese werden in Abschnitt 5.4 näher beschrieben).<sup>24</sup>

Die Schwierigkeiten bei der Anwendung von Standardverfahren traten insbesondere bei den finanziell großvolumigen ÜH-Vorhaben im Kontext der Syrien- und Ukrainekrise auf. In Extremfällen wurde hier mit sogenannten „Projekt- oder Angebotshülsen“ gearbeitet, die ohne Prüfmission und umfassende Bedarfsanalysen erstellt wurden und Indikatoren, Aktivitäten und Handlungsfelder offenließen. Die Prüfmissionen wurden nach Projektbeginn nachgeholt; erst dann wurden vollständige Projektvorschläge und Wirkungsmatrizen erstellt. Interviewpartner kritisierten, dass diese nachgelagerten Prüfmissionen kein probates Modell für die qualitätsorientierte Entwicklung von Projektvorschlägen seien, da Bedarfsanalysen und Partnerabstimmung nur sehr schwer nachzuholen seien.<sup>25</sup>

Bei der Entwicklung der finanziell großvolumigen und komplexen Vorhaben für das BMZ und die EU (wie PME, Qudra<sup>xix</sup> und BMM) kamen die etablierten Verfahren an ihre Grenzen. Diese Standardverfahren sind auf bilaterale TZ-Vorhaben im einstelligen Millionenbereich ausgelegt. Die Größe der Vorhaben, die Vielzahl von Aktivitäten in unterschiedlichen Länderkontexten und die komplexen Wirkungszusammenhänge machten es schwer, die Projekte in die bestehende Struktur der Projektvorschläge und Wirkungsmatrizen zu überführen. Außerdem waren mehrere parallele Prüfmissionen in unterschiedlichen Ländern unter sehr hohem Zeitdruck nötig.<sup>26</sup>

Als mögliche Lösungsstrategie für den Umgang mit dem hohen Zeit- und Umsetzungsdruck während der Entwicklung der Vorhaben nannten Interviewpartner eine *Inception*-Phase, nach der nochmals Änderungen der Ziele, Indikatoren und Aktivitäten erfolgen könnte. In EU-Vorhaben ist eine solche sechsmonatige *Inception*-Phase bereits üblich. In einem Vorhaben in der Ukraine hat die GIZ schon bei Abgabe von Projektvorschlägen mit dem BMZ besprochen, dass nach einer sechsmonatigen „Findungsphase“ nochmals Änderungsanträge gestellt werden würden.<sup>27</sup> Zwar sind Änderungsanträge ohnehin immer möglich, Mehrwehrt war hier aber die vorangehende Absprache.

## Wirkungsmodelle

Wirkungsmodelle sind nach Qualitätssicherung in Linie verbindlicher GIZ-Standard für alle Vorhaben im gemeinnützigen Bereich, also für alle deutschen öffentlichen Auftraggeber (DÖAG). Wirkungsmodelle spielen nach Kenntnisstand der Evaluatoren in den vertieft betrachteten Vorhaben allerdings eine nachgeordnete Rolle. Dies liegt auch daran, dass in der ÜH Wirkungsmodelle bei entsprechend hohem Zeitdruck nicht verpflichtend erstellt werden müssen und diese Ausnahmeregelung im Bereich Migration und Flucht oft genutzt wurde. In einem anderen Fall eines AA-finanzierten Vorhabens wurde kein Modell erstellt, weil Zweifel am Mehrwert und der Sinnhaftigkeit des Wirkungsmodells bestanden; das entsprechende Vorhaben begleitete einen Politikfindungsprozess auf Seiten des Partners, und der Partner hätte daher kein Interesse an einer gemeinsamen Erarbeitung des Wirkungsmodells gehabt.<sup>28</sup> Außerdem fehlen Anreize für die Erstellung. AA-finanzierte Vorhaben sehen keine Prüfmissionen vor, in deren Rahmen ein erstes Wirkungsmodell erstellt wird. Es muss weder die Wirkungsmatrix erstellt werden (deren Grundlage das Wirkungsmodell ist), noch erfolgen PEV, die das Vorliegen des Wirkungsmodells überprüfen.<sup>29</sup>

Die erstellten Wirkungsmodelle unterschieden sich stark in ihrem Detaillierungsgrad und entsprachen nur zum Teil den GIZ-Handreichungen. So umfassen einige Wirkungsmodelle z.B. nur das Modulziel und die entsprechenden Handlungsfelder und Aktivitäten. Sie wurden von einzelnen Interviewpartnern als eine verpflichtende Übung bei der Konzeption beschrieben. Es gab jedoch auch andere Fälle. In der Ukraine wurden Wirkungsmodelle im Nachhinein in einem Vorhaben entwickelt, um die eigene Wirkungskonzeption zu schärfen und ein wirkungsorientiertes Monitoringsystem aufzubauen.<sup>30</sup> In einem Vorhaben in Marokko konnte das Wirkungsmodell

<sup>xviii</sup> Dies umfasst die 26 vertieft untersuchten Vorhaben sowie die Vorhaben, die als Teil der Fallstudien untersucht wurden.

<sup>xix</sup> Das Qudra-Programm (Increasing the resilience of host communities in neighbouring countries during the Syrian refugee crisis) ist ein durch den EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis (EUTF Madad) finanziertes Vorhaben.

im Rahmen eines Planungsworkshops mit etwa 100 Teilnehmern der rund 30 Partnerorganisationen abgestimmt werden. Das Modell ist nach Handlungsfeldern differenziert, mit Meilensteinen der jeweils verantwortlichen Projektpartner verknüpft und wird von den Projektpartnern in gemeinsamen Workshops jährlich überprüft. Insgesamt ist die Beteiligung der Partner hier sehr hoch und sie sprechen von „unserem“ Projekt.<sup>31</sup>

### Konflikt- und Kontextanalysen, Konfliktsensibilität

*Do-no-Harm* wurde in mehreren Interviews mit Auftraggebern bei der Frage nach relevanten Standards erwähnt.<sup>32</sup> Die im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ heben explizit die Bedeutung von *Do-no-Harm* als internationalen Qualitätsstandard hervor (Bundesregierung 2017: 23). Die Umsetzung des Grundsatzes soll laut der Leitlinien in einem Praxisleitfaden der Bundesregierung standardisiert werden, um eine Anwendung von allen Ressorts der Bundesregierung sicherzustellen.

Es werden in den meisten vertieft untersuchten Vorhaben nicht-intendierte negative Wirkungen und Risiken explizit erwähnt und diskutiert, mit einzelnen Ausnahmen wie etwa im Zieltyp Migrationspolitik. Der Grad der Tiefe der Auseinandersetzung ist unterschiedlich, er korreliert bei den vertieft untersuchten BMZ-Vorhaben mit der FS-Kennung. Eine FS-1- oder FS-2-Kennung im BMZ-Geschäft ging in der Regel mit einer vertieften Auseinandersetzung innerhalb des PV einher. Dabei lag bei einem Großteil der Vorhaben auch das bei FS-1- und FS-2-Vorhaben verpflichtende *Peace and Conflict Assessment* vor. In den vertieft untersuchten AA-Vorhaben gibt es große Unterschiede bezüglich der Auseinandersetzung mit dem Thema Konfliktsensibilität. Obwohl das AA Konflikt- und Kontextanalysen nicht verpflichtend einfordert, liegen diese in zwei von vier vertieft untersuchten AA-Vorhaben vor. Konflikt- und Kontextanalysen diskutieren *Do-no-Harm* und Risiken ausführlich. Die Anzahl an untersuchten Vorhaben lässt zwar keine abschließende Aussage zur Anwendung dieser Konfliktanalyseinstrumente zu. Dass die beiden Vorhaben mit Konflikt- und Kontextanalysen in Ländern mit akuten Krisen und Konflikten durchgeführt werden, legt aber nahe, dass diese Instrumente auch in AA-finanzierten Vorhaben in Krisenkontexten angewendet werden. Im einzigen vertieft untersuchten BAMF-Vorhaben gab es keine Diskussion von *Do-no-Harm* im PV.

### Menschenrechte

Auch auf menschenrechtliche Standards nehmen Auftraggeber Bezug.<sup>33</sup> Hier wird eine Auseinandersetzung in der Berichterstattung eingefordert, wie Vorhaben auf Menschenrechte wirken.<sup>34</sup> Die GIZ solle, so ein Interviewpartner, „nicht nur von Menschenrechten reden und sie nur in einer Kennung behandeln“, sondern auch Wirkungen von Vorhaben auf die Menschenrechtslage beobachten.<sup>35</sup> Gleichzeitig fällt auf, dass z.B. im Zieltyp Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement der Schutz von Migranten und ihren Menschenrechten zwar oft als ein wichtiges Ziel genannt wird, aber nur selten explizit Teil der Modulziele ist. Keiner der Interviewpartner erwähnte die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Referenzrahmen für die GIZ oder stellte einen Bezug zu dem im Dezember 2016 verabschiedeten Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien her. Wenngleich im Aktionsplan verschärfte Regelungen für Bundesunternehmen fehlen, so sind die Leitprinzipien für die GIZ dennoch relevant, zumal sich das Unternehmen dem *UN Global Compact* angeschlossen hat. Die UN-Leitprinzipien stellen klar, dass Unternehmen eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht haben. Insofern hat die GIZ eine eigene, von ihren Auftraggebern unabhängige Verantwortung die Menschenrechte zu achten, nachteilige menschenrechtliche Wirkungen des eigenen Handelns zu prüfen und zu verhindern sowie durch Beschwerdemechanismen Zugang zu Abhilfe zu schaffen. Eine fundierte menschenrechtliche Einschätzung wird in den gesichteten Kontextanalysen nicht vorgenommen, das Thema wird als Teil einer allgemeinen politischen Einschätzung abgehandelt. Zudem geben die PVs keine Hinweise, ob und wie vorhabenspezifische Beschwerdemöglichkeiten etabliert werden. In den Fallstudien wurden keine Beschwerdemöglichkeiten beobachtet, allerdings findet sich ein Hinweis zum Beschwerdeverfahren auf der GIZ-Webseite in englischer und deutscher Sprache.

## 5.4 Zielformulierung, angestrebte Wirkungen und Wirkungshypothesen

Innerhalb des Portfolios Migration und Flucht gibt es große Unterschiede bezüglich der Qualität der Wirkungskonzeption. Dies betrifft primär die Zielformulierung, die nachvollziehbare und stringente Verbindung von *Impacts*, *Outcomes* und *Outputs* sowie das klare Ausformulieren der dahinterstehenden Wirkungshypothesen. Dabei treten die gleichen Herausforderungen unabhängig vom Auftraggeber auf. Für das BMZ betreffen sie

sowohl die ÜH als auch die TZ.

## Zielformulierung

Auf Ebene der formulierten Modul- und Programmziele sind Projektvorschläge teilweise vage oder unklar formuliert. Mehrere Mitarbeiter gaben an, dass die Ziele von Vorhaben (*Outcomes* und *Outputs*) bewusst vage gehalten würden, um eine höhere Flexibilität in der Umsetzung zu haben.<sup>36</sup> Ein Interviewpartner sagte, er „versuche immer, die Wirkungen so vage wie möglich zu halten, damit wir hinterher keinen Quatsch umsetzen müssen.“<sup>37</sup> Flexibilität sei in den Vorhaben wichtig, insbesondere in Krisen- und Konfliktkontexten hilfreich.<sup>38</sup> Zum Teil haben unscharfe Zielformulierungen jedoch einen anderen Grund, nämlich Vorbehalte von GIZ-Mitarbeitern gegenüber innenpolitisch motivierten Zielen. So wolle man sich zum Beispiel dem „Rückkehr-Diktat“ widersetzen.<sup>39</sup> Sehr deutlich wurde dies beim von der Bundesregierung formulierten Ziel der Verringerung von irregulärer Flucht und Migration nach Deutschland, das so in der Zielformulierung von Vorhaben nie genannt, aber von vielen Mitarbeitern als „unausgesprochenes Ziel“ verstanden wird.<sup>40</sup>

Neben dem entwicklungspolitischen Selbstverständnis vieler GIZ-Mitarbeiter und Bedenken, dass ein solches Ziel nicht erreichbar ist, fallen auch Vorbehalte vieler Partnerregierungen ins Gewicht. Wäre die Verringerung von Flucht und Migration nach Deutschland deutlicher als Projektziel formuliert worden, würden die Partner solche Vorhaben vermutlich ablehnen.<sup>41</sup> Insgesamt werden Zielformulierungen vermieden, die bei der Partnerregierung auf Widerstand stoßen könnten, zum Beispiel kann in manchen Ländern die Integration von Flüchtlingen nicht explizit als Ziel genannt werden, da ihre Integration aus politischen Gründen auf Partnerseite nicht angestrebt wird.<sup>42</sup> Auch psychosoziale Unterstützung ist in manchen Länderkontexten ein Reizwort, weil es als Agenda der Geber wahrgenommen wird.<sup>43</sup>

Schließlich gibt es auch Einzelfälle, bei denen Auftraggeber Ziele verfolgen, die in der Projektbeschreibung nicht auftauchen. So schätzt das AA an einem Beratungsprojekt zum Beispiel, dass das Projekt politische Zugänge ermöglicht, die andernfalls nicht bestünden;<sup>44</sup> für die Erreichung dieses Ziels ist die Erreichung der explizit formulierten Vorhabensziele zweitrangig. In einem anderen Projekt erhofft sich der Auftraggeber die Stärkung migrationspolitisch progressiver Akteure, das Vorhaben bildet dies Ziel aber nicht ab. Auf Ebene der Vorhabenskonzeption entstehen Unschärfen, wenn innerhalb der Projektvorschläge die migrationsspezifischen, innen-, außen-, oder sicherheitspolitisch motivierten Zielvorstellungen der Auftraggeber implizit bleiben oder nur sehr vage formuliert werden.

Mehrere Interviewpartner betonten, dass die Zielvorstellungen und auch Zielhorizonte der unterschiedlichen Auftraggeber zunehmend ähnlicher würden. Das BMZ nähert sich dabei in Krisen- und Konfliktkontexten, zum Beispiel im Nordirak, den Zielvorstellungen des AA an. Dies ist insbesondere der Fall im Hinblick auf das schnelle und sichtbare Erbringen von Leistungen und die Nutzung von *Cash-for-Work* (CfW), ein Ansatz, der klassischerweise der humanitären Hilfe zugeordnet wird. Das AA nähert sich währenddessen in bestimmten Länderkontexten der Arbeitsweise der EZ an, z.B. indem es in Pakistan „entwicklungsorientierte Maßnahmen“ im Rahmen von *Quick Impact Projects* fördert.<sup>45</sup> Auch im Bereich Reintegration nähern sich die Ziele der innen- und entwicklungspolitischen Ressorts an. So finanziert das BAMF beispielsweise Maßnahmen im Bereich Beschäftigungsförderung um, und das BMZ erkennt an, die Zahlen freiwilliger Rückkehrer erhöhen zu wollen.<sup>46</sup>

## Wirkungshypothesen und Wirkungsversprechen

Wie oben im Abschnitt zu den Wirkungsmodellen beschrieben, waren für die meisten vertieft untersuchten Vorhaben entweder keine oder nur rudimentäre Wirkungsmodelle erstellt worden. Dazu kommt, dass die gesichteten Projektvorschläge Wirkungshypothesen nicht immer ausformulieren oder Kausalketten nur extrem verkürzt darstellen. Deshalb waren die Verbindungen zwischen *Impacts*, *Outcomes* und *Outputs* sowie die dahinterstehenden Wirkungshypothesen anhand der vorliegenden Projektdokumente nur schwer oder gar nicht nachzuvollziehen. Diese Defizite werden auch von GIZ-Mitarbeitern, die in die Konzeption eingebunden waren, sowie von Mitarbeitern, die diese Vorhaben umsetzen sollen, benannt und durch den hohen Zeitdruck bei der Entwicklung der Vorhaben erklärt.<sup>47</sup> Nach Aussage einer Interviewpartnerin wurden viele Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht „mit heißer Nadel gestrickt“.<sup>48</sup>

Verkürzte Kausalketten traten z.B. in Modulen und Handlungsfeldern zur Stärkung der sozialen Kohäsion und Stärkung der Resilienz auf. Die Begriffe soziale Kohäsion oder Resilienz wurden weder eindeutig definiert noch wird eine stringente *Theory of Change* ausformuliert, wie Aktivitäten dazu beitragen sollen, diese Ziele zu erreichen. Hinter den Kausalketten stehen nach Angaben einzelner Interviewpartner jedoch zum Teil implizite An-

nahmen, z.B. dass Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu beruflicher Bildung oder psychosoziale Unterstützung automatisch zu mehr Resilienz beitragen.<sup>49</sup> In vereinzelt Fällen zeigt die Dokumentenanalyse jedoch, dass es Vorhaben gibt, die sehr klar ausformulieren, welche Maßnahmen wie und warum zu mehr Resilienz beitragen. Dies war z.B. in einem ÜH-Vorhaben im Tschad mit dem Fokus auf Ernährungssicherung der Fall.

Ebenso werden bestimmte Wirkungsversprechen nach Angaben von Interviewpartnern vermieden oder bewusst nur sehr eingeschränkt gemacht. Dies war v.a. der Fall im Bereich Rückkehr. Dort enthielten einige Projektdokumente Standardpassagen, die Erwartungen an die Wirkungen der Vorhaben auf Rückkehrer geringhalten und Flexibilität in der Umsetzung geben soll: „Es kann durch das Vorhaben nicht sichergestellt werden, dass die angebotenen und durchgeführten Aktivitäten die erweiterte Zielgruppe der Rückkehrerinnen und Rückkehrer tatsächlich erreicht.“

### Großvolumige und komplexe Vorhaben

Defizite in der Wirkungskonzeption traten insbesondere bei den finanziell großvolumigen und komplexen Vorhaben, wie PME und Qudra, auf. Dort war es anhand der vorliegenden Projektdokumente noch schwieriger, die Wirkungserwartungen nachzuvollziehen, da die Modulbeschreibungen die Inhalte, die sonst einen ganzen PV füllen, oft komprimiert darstellen. Ebenso haben diese Vorhaben oft übergreifende Wirkungsmodelle, in denen Wirkungsmodelle unterschiedlicher Zieltypen unter einem gemeinsamen Programmdach integriert werden. Die PV formulieren jedoch weder ein verbindendes Oberziel noch stellen sie den Bezug zum übergreifenden Programmziel in den einzelnen Modulen und Handlungsfeldern her. Dadurch wurde nicht deutlich, wie die einzelnen Module synergetisch auf ein gemeinsames Programmziel hinwirken.

Interviewpartner bestätigten diese Probleme und verwiesen zum Teil auf die politischen Vorgaben der Auftraggeber. Das wichtigste Beispiel ist PME: Zu Beginn wollte das BMZ ein integriertes Vorhaben, welches zum einen das entwicklungsrelevante Potenzial von Migranten stärkt und zum anderen Rückkehr und Reintegration von Migranten unterstützt. Die Schwierigkeit bestand darin, ein klares übergeordnetes Ziel für diese sehr unterschiedlichen Zieltypen zu formulieren. Gleichzeitig wurde trotz der noch bestehenden konzeptionellen Unklarheiten bereits mit der Umsetzung begonnen.<sup>50</sup> Die Wirkungsannahmen in den länderspezifischen Umsetzungsstrategien unterscheiden sich teilweise stark von den im Angebot formulierten Wirkungshypothesen.<sup>51</sup>

### Konfliktpräventive und friedensbildende Wirkung

Um erste Anhaltspunkte zur angestrebten konfliktpräventiven und friedensentwickelnden Wirkung der Vorhaben zu gewinnen, wurden im Rahmen des Screenings die 76 BMZ-Vorhaben nach ihrer Friedens- und Sicherheitskennung (FS-Kennung) sortiert (siehe Tabelle 4). 67% der betrachteten BMZ-Vorhaben haben eine FS-1- oder FS-2-Kennung. Frieden und Sicherheit ist somit ein wichtiges untergeordnetes Ziel in fast der Hälfte der Fälle (Teilaspekt des Programm- oder Modulziels, *Output*), oder ein Ziel auf Programm- und/oder Modulebene in einem Fünftel der untersuchten Fälle.<sup>xx</sup>

Tabelle 4: FS-Kennungen der 76 untersuchten BMZ-Vorhaben

FS-Kennung	Gesamtzahl Projekte im untersuchten Portfolio	Anteil am untersuchten Portfolio
FS-2	16	21%
FS-1	35	46%
FS-0	13	17%
N/A	12	16%

<sup>xx</sup> In den Zieltypen „Lebensgrundlagen verbessern“ und „psychosoziale Unterstützung“ hat die Mehrzahl der Vorhaben eine FS-Kennung, in den Zieltypen „Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement verbessern“ sowie „(Re)Integration“ sind es etwa die Hälfte. In den Bereichen „Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement“ sowie „entwicklungsrelevantes Potenzial von Migranten“ gibt es kein Vorhaben mit einer FS-2 Kennung. Da die AA-Vorhaben keine Kennung besitzen, gibt es keine Vorhaben mit FS-Kennung im ersten Zieltyp. 16% der BMZ-Vorhaben haben keine FS-Kennung. Ein genauerer Blick auf diese Vorhaben zeigte jedoch, dass sich diese fehlende Einstufung in den meisten Fällen erklären ließ, z.B. da sie vor Einführung der FS-Kennung entwickelt wurden.

Der Gesamtanteil von 67% FS-1- und FS-2-Vorhaben erscheint vor dem Hintergrund der engen Verbindungen zwischen Flucht und Krisen oder Konflikten angemessen. Fraglich ist aber, ob die Zahl von 21% FS-2 Vorhaben nicht zu gering ist. Als Grund für die niedrige Anzahl der FS-2 Kennungen nannte ein Interviewpartner, dass die Regionalreferate auch wegen des Mehraufwands zurückhaltend bei der Vergabe seien.<sup>52</sup>

Bei den BMZ-Vorhaben, die eine stabilisierende Wirkung entfalten sollen, war zum Teil allerdings unklar, ob FS-2-Kennungen erforderlich wären. Denn auch hier blieben die Verbindungen zwischen *Impact*, *Outcomes* und *Outputs* und spezifisch die Wirkungshypothesen vage, wie die Aktivitäten des Vorhabens stabilisieren, konfliktpräventiv oder friedensbildend wirken sollen. Implizite Annahme schien z.B. zu sein, dass CfW automatisch stabilisierend oder Festlegung und Demarkierung von Grenzen per se konfliktlösend wirken.

### Output-Orientierung und Indikatoren

Aus der Dokumentenanalyse der vertieft untersuchten Vorhaben folgt, dass etwa ein Drittel dieser Vorhaben sehr *Output*-orientiert ist. Bei diesen Vorhaben handelt es sich vor allem um großvolumige (im Durchschnitt bei 25 Millionen EUR) ÜH- und AA-Vorhaben.<sup>xxi</sup> Hier sind die auf Modulebene festgelegten *Outcomes* zum Teil faktisch *Outputs*. Auch sind *Outcome*-Indikatoren oft sehr eng definiert, oder es werden *Output*-Indikatoren für das Messen von Modulzielen (*Outcomes*) verwendet. Dass diese starke *Output*-Orientierung auch für die ÜH nicht alternativlos ist, zeigt der Vergleich mit den anderen vertieft untersuchten ÜH-Vorhaben. Obwohl diese ebenfalls, wie z.B. im Fall des Tschad, in von akuten Konflikten betroffenen Regionen und Ländern umgesetzt werden, haben diese klar definierte *Outcomes* und *Outcome*-Indikatoren. Positivbeispiele für eine ausreichende *Outcome*-Orientierung und Negativbeispiele für eine zu starke *Output*-Orientierung finden sich in der folgenden Tabelle.

Tabelle 5: Positiv- und Negativbeispiele für Outcome-Orientierung

Outcome	Outcome-Indikator
<b>Positivbeispiele für Outcome-Orientierung</b>	
<b>Flüchtlinge und einheimische Bevölkerung in der Region x sind befähigt, selbstständig ihre Ernährung zu sichern.</b>	Bis 12/2016 wird in der Umgebung der Flüchtlingslager xxx, xxx, xxx und xxx bei ca. 32.000 Personen (mindestens 40% davon Flüchtlinge und 30% von Frauen geführte Haushalte) eine signifikante Produktionssteigerung erreicht.
	100 Personen aus y Gemeinden (jeweils 50 % autochthone Bevölkerung und Flüchtlinge) bestätigen, dass die y Flussschwellen und Querverbauungen für den Anbau von Nahrungsmitteln genutzt werden und zu einer Verbesserung ihrer Ernährungssituation führen.
<b>Flüchtlinge und Bevölkerung der Aufnahmegemeinden nutzen ein verbessertes, bedarfsgerechtes Serviceangebot.</b>	Im Rahmen des Serviceangebots erfüllen Y Kurse festgelegte Qualitätskriterien mit zertifizierten Abschlüssen.
	Y von X Befragten (Flüchtlinge und Bevölkerung der Aufnahmegemeinden) bestätigen, dass das Serviceangebot zur Stärkung der sozialen Kohäsion (z.B. zum Abbau von Spannungen zwischen Aufnahmegemeinden und Flüchtlingen) beigetragen hat.
<b>Negativbeispiel für starke Output-Orientierung</b>	
<b>20.000 bedürftige Haushalte (ca.</b>	15.000 Personen generieren temporär Einkommen (mittels <i>Cash-for-</i>

<sup>xxi</sup> Dieses Problem betraf zudem das einzig vertieft untersuchte BAMF-Vorhaben.

<b>120.000 Haushaltsmitglieder) von Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden sind temporär stabilisiert.</b>	<i>Work)</i>  20% der Leistungsempfängerinnen (4.000 Personen) sind Frauen.
<b>Der Zugang von Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und Bevölkerung aus Aufnahmegemeinden zu Bildung, beruflicher Bildung und Einkommensgenerierung ist verbessert.</b>	6.800 Personen (davon 20% Frauen) haben erfolgreich arbeitsmarkt-relevante Qualifizierungen (z.B. beschäftigungsnahe Basisqualifizierung, berufliche Qualifizierung, Qualifizierungen für Unternehmensgründungen) absolviert.  100 Kleinst-, Kleine und Mittelständische Unternehmen (KKMU) sind durch das Vorhaben unterstützt (z.B. Unternehmensgründungen, Zuschüsse, Kredite).

Die *Output*-Orientierung in einigen Vorhaben ist laut GIZ-Mitarbeitern eine Reaktion auf den hohen Umsetzungsdruck – die kurze zur Verfügung stehende Zeit bei der Entwicklung der Projekte und der Wunsch der Auftraggeber an die GIZ, schnell und sichtbar Leistungen zu erbringen. So wurden Indikatoren entwickelt, die ein geringes Risiko bezüglich der Zielerreichung aufwiesen und die dabei kurzfristige Ergebnisse oder, in der Formulierung eines Gesprächspartners, „Köpfe zählen“.<sup>53</sup>

Angesichts des hohen Mittelabflussdrucks, werden in der ersten Phase der Projektumsetzung prioritär großvolumige, investive Maßnahmen getätigt und die Ausrichtung auf *Capacity Development* nachgelagert. Der strukturbildende Charakter tritt bei diesen Vorhaben auch im Vergleich zu anderen Vorhaben der Übergangshilfe eher in den Hintergrund.<sup>54</sup>

Partner schätzen diese Art von *Output*-orientierten Vorhaben unterschiedlich ein. Zum einen betonen Interviewpartner, dass die Partner ebenfalls an schnellen und sichtbaren Leistungen und v.a. Infrastrukturmaßnahmen interessiert sind.<sup>55</sup> Gleichzeitig betonten die Partner im Nordirak immer wieder den Wunsch nach nachhaltigeren und längerfristig angelegten Vorhaben. Auch andere im Nordirak tätige internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen kritisierten die fehlende Nachhaltigkeit dieser ÜH-Vorhaben. Dabei betonten sie genau wie die GIZ, dass diese Art Vorhaben, v.a. auch CfW-Vorhaben, immer mit längerfristigen Ansätzen kombiniert werden sollten, um eine strukturbildende Wirkung zu entfalten.<sup>56</sup>

Interviewpartner aus dem Nordirak und der Ukraine berichteten von ihren Anstrengungen, die ÜH-Vorhaben mit Exit-Strategien zu versehen und diese, wo möglich, als Steigbügel für neue EZ-Programme mit längerfristigen *Capacity Development*-Ansätzen zu nutzen. Sie gaben allerdings zu bedenken, dass es eine sehr große Herausforderung sei, den entsprechenden Übergang zu einem normalen TZ-Portfolio zu managen, weil dabei große Summen Finanzmittel wegfallen.<sup>57</sup>

In den vertieft untersuchten AA-Vorhaben fehlten Indikatoren für Ober- oder Projektziele. So sind weder das Ziel der Vorhaben, einen Beitrag zur Stabilisierung der betroffenen Regionen zu leisten, noch die Projektziele Teil der Wirkungsmessung. Es werden lediglich auf Ebene der Interventionsbereiche Indikatoren benannt. Diese Indikatoren bilden sowohl *Outcomes* als auch *Outputs* ab, weisen jedoch zum überwiegenden Teil qualitative Mängel auf. Laut einer GIZ-Mitarbeiterin hat das AA bislang kaum Interesse an der Wirkungsmessung gezeigt.<sup>58</sup> Neuerdings gewinnt das Thema aber auch für das AA an Bedeutung (siehe Kapitel zur Umsetzung).

## 5.5 Rahmenbedingungen

Die vertiefte Portfolioanalyse und die Fallstudien betrachteten neue Vorhaben, die in den letzten drei Jahren konzipiert wurden. Diese Vorhaben entstanden unter spezifische Rahmenbedingungen, die die meisten Interviewpartner als Erklärung für die eben beschriebenen Herausforderungen und Defizite benannten.

### Zeit- und Lieferdruck

Erstens ist die Entwicklung hin zu Leistungs- statt Wirkungsversprechen zu nennen. Interviewpartner beschrieben diese Entwicklung als eine allgemeine Entwicklung innerhalb des BMZ, die nicht spezifisch für Migration- und Flucht-Vorhaben ist. So kamen neue Auftragsmodi in Form der Sonderinitiativen hinzu, die schnelle Wirkungen erzielen und vorzeigen sollen.<sup>59</sup>

Zweitens stieg durch die Krisen und Konflikte in der Ukraine und in Syrien sowie die irreguläre Migration in Richtung Europa die politische Aufmerksamkeit für die Themen Migration und Flucht. Sichtbar war dies auch in

einem erheblichen Mittelzuwachs und im Druck, diese Mittel so schnell wie möglich und sichtbar umzusetzen. Auch die Auftraggeber der GIZ stehen unter erhöhtem innenpolitischen Handlungsdruck, schnell und sichtbar Erfolgsgeschichten zu produzieren und geben diesen Druck an die GIZ weiter.<sup>60</sup> In der GIZ wurde der Mittelzuwachs aus Sicht der Geschäftsfeldentwicklung als *Window of Opportunity* wahrgenommen. Gleichzeitig war das Unternehmen auf den schnellen Mittelzuwachs ungenügend vorbereitet. Das Thema Migration und Flucht hatte in den Jahren zuvor an Bedeutung verloren. Es fehlte an ausreichendem Fachpersonal ebenso wie in einigen Fällen an Personal mit spezifischem Kontextwissen in Ländern, in denen die GIZ bis jetzt kaum oder gar nicht aktiv war (z.B. Irak).<sup>61</sup> Dies führte zu einer Situation, in der die etablierten Prozesse der Vorhabenskonzeption und Qualitätssicherung verkürzt wurden und gleichzeitig personelle Kapazitätsprobleme entstanden, die sich wiederum auf die Qualität der Projektvorschläge auswirkte. Die starke *Output*-Orientierung in einem Drittel der Vorhaben war gleichsam eine direkte Reaktion auf die Vorgaben und Wünsche der Auftraggeber<sup>62</sup>, wenngleich es hier Unterschiede zwischen verschiedenen Länderkontexten gab. Während Interviewpartner im Nordirak ein generelles Desinteresse des BMZ an längerfristigen Wirkungen beschrieben, wurde von einigen Interviewpartnern in der Ukraine betont, dass das BMZ trotz der sehr kurzfristigen Ausrichtung der Vorhaben deutlich kommunizierte, dass eine strukturbildende Wirkung erwartet wird.<sup>63</sup>

### Portfolioaufbau

Drittens kam während des Umsetzungsdrucks als strukturelle Rahmenbedingung hinzu, dass in bestimmten Ländern ein Portfolio erst aufgebaut werden musste. Dadurch konnte nicht auf bereits etablierte Beziehungen zu den Partnern aufgebaut werden, es fehlte an Kontextwissen, und Bedarfe wurden nicht umfassend erhoben. Gleichzeitig wurden durch die Auftraggeber sehr weitreichende Vorgaben bezüglich umzusetzender Mittel und Ziele gemacht, die ebenfalls nicht auf Bedarfsanalysen beruhten.<sup>64</sup> Die Vorhaben im Bereich Migration und Flucht werden in komplexen politischen sowie fragilen und konfliktiven Kontexten umgesetzt, mit begrenzter Absorptionsfähigkeit für großvolumige Vorhaben auf Seiten der Partner, oftmals fehlenden Regierungsvereinbarungen (Irak, Somaliland), fehlender Projekthistorie und damit verbundenen etablierten Partnerstruktur vor Ort, in der ein Landesbüro strategische und flankierende Dialoge mit den Partnern führt.

### Übergeordnete Interessenkonflikte mit Partnerregierungen

Wenngleich sich Spannungsverhältnisse vorwiegend auf der Vorhabenebene zeigten, erwiesen sich übergeordnete politische Konfliktlinien insbesondere mit der Türkei (gegenüber Deutschland oder Jordanien) als restriktiv und beeinflussten die Vorhaben negativ. Dabei ging es häufig um definitorische Fragen von Flüchtlingsstatus und damit verbundene Ansätze zu Integration oder Kohäsion z.B. im Beschäftigungs- und Ausbildungssektor. Im Nordirak hatte das Spannungsverhältnis zwischen kurdischer Provinzregierung und irakischer Zentralregierung einen Einfluss auf die Arbeit der GIZ. AA und BMZ drängten die GIZ, die Zentralregierung in Bagdad einzubinden, jedoch hatte die kurdische Provinzregierung daran kein Interesse und fühlte sich mit dem Problem von Flüchtlingen und v.a. Binnenvertriebenen alleine gelassen. Der GIZ kam in der Praxis die Aufgabe zu, zwischen Zentralregierung und kurdischer Regierung zu vermitteln, auch wenn diese Aufgabe das Mandat der GIZ übersteigt. Die GIZ Mitarbeiter vor Ort beklagten eine fehlende Berücksichtigung der politischen Komplexität seitens der GIZ-Zentrale. Die politische Vermittlung vor Ort wurde zusätzlich durch multiple Ansprechpartner innerhalb des BMZ sowie die nötige Ressortabstimmung zwischen BMZ und AA erschwert.<sup>65</sup>

### Krisen- und Konfliktkontext

Viertens wurden die neuen Vorhaben in Krisen- und Konfliktkontexten umgesetzt. Dies hatte nicht nur Einfluss darauf, ausreichend qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Ebenso verwiesen Interviewpartner darauf, dass man in diesen Kontexten bewusst darauf verzichtet hat, weitreichende Wirkungen auf *Outcome*-Ebene zu versprechen und sich stattdessen auf *Outputs* festlegte, die man sicher erfüllen kann. Ebenso wurden Unschärfen und weiche Formulierungen damit begründet, dass Flexibilität in Krisen- und Konfliktkontexten besonders wichtig sei.<sup>66</sup>

### Strukturelle Aufhängung des Themas

Migration und Flucht-Vorhaben sind nicht auf Sektoren festgelegt und lassen sich entsprechend auch nicht eindeutig verorten. Es gibt im Unternehmen unterschiedliche Sichtweisen, ob die strukturelle „Aufhängung“ des

Themenbereichs für Konzeption und Umsetzung ein Problem darstellt. Mehrere Interviewpartner empfanden dies als unproblematisch.<sup>67</sup> Andere kritisierten, die GIZ sei „weit davon entfernt“, organisatorisch und inhaltlich angemessen aufgestellt zu sein: das Thema freiwillige Migration sei „atomisiert“ und tauche neben dem Sektorvorhaben auch im FMB (Wirtschaft und Beschäftigung sowie im Sektor Governance und Konflikt) auf.<sup>68</sup> Im FMB gebe es zum Bereich Migration und Flucht insofern nur einzelne Experten, aber keine klare institutionelle Verankerung. Das Sektorvorhaben sei in der Gruppe „Methoden und Instrumente“ der Abteilung für globale Partnerschaften außerdem „unsinnig“ platziert.<sup>69</sup>

## 5.6 Schlussfolgerungen

Die GIZ steht bei der Konzeption von Vorhaben im Bereich Migration und Flucht vor besonderen Herausforderungen. Diese ergeben sich zunächst daraus, dass die IZ/EZ im Themenfeld Migration und Flucht konfliktiver ist als in anderen Bereichen. Sicherheits-, und außenpolitisch motivierte Zielvorstellungen der Auftraggeber ergänzen entwicklungspolitische. Vorhaben berühren für Auftraggeber wie Partner politisch sensible Politikbereiche (z.B. Asylsysteme, Grenzmanagement, Integration und Rückkehr). Die GIZ wird von der Bundesregierung immer weniger als eine rein entwicklungspolitische Durchführungsorganisation eingesetzt, sondern als Implementierer unterschiedlicher Vorhaben der internationalen Zusammenarbeit. Die Orientierung der GIZ auf die internationale Zusammenarbeit wird auch vom Vorstand aktiv betrieben. Dies ist keine neue Entwicklung, die auf den Bereich Migration und Flucht beschränkt wäre. Die GIZ vergrößert über die Zusammenarbeit mit mehreren Auftraggebern ihren eigenen Gestaltungsspielraum, gleichzeitig entsteht jedoch auch zusätzlicher Klärungsbedarf, weil die Ausweitung des Auftraggeberspektrums mit einer wachsenden Politisierung der eigenen Arbeit in einem zunehmend komplexen politischen Kontext einhergeht. Dabei bleibt die Partnerorientierung für die GIZ ein gültiger, wenngleich in der Praxis nicht immer einfacher, Grundsatz. Der enge Dialog mit den Auftraggebern über ihre Ziele und eventuelle Risiken für die Zusammenarbeit mit Partnern ist insbesondere dann wichtig, wenn die GIZ antizipiert, dass neue Vorhaben ihren Ruf als neutraler Partner gefährden könnten. Der GIZ kommt in dieser Situation die Rolle des Mittlers zu, der die Auftraggeber zu Risiken für Partnerbeziehungen und (nicht)-intendierten Wirkungen für die Zielgruppen berät. Auch wenn die GIZ als Bundesunternehmen die Ziele der Bundesregierung nicht verantwortet, so hat sie gemäß UN-Leitprinzipien durchaus eine eigene menschenrechtliche Sorgfaltspflicht, die in der GIZ-internen Diskussion zum Portfolio Migration und Flucht nach den Beobachtungen der Evaluatoren bisher jedoch keine große Rolle zu spielen scheint. Zudem kann die GIZ mit ihrer Fachexpertise beraten, sensibilisierenden Einfluss üben und Gestaltungsspielräume nutzen. Die beratende Funktion der GIZ kommt am besten dann zum Tragen, wenn sie vorhabenspezifische Empfehlungen zur Konzeption von Neuvorhaben oder der konzeptionellen Anpassung laufender Vorhaben entwickelt.

Die GIZ hat mit den *Safeguards* auftraggeberunabhängige Qualitätsstandards entwickelt und diskutiert aktuell eigene Gestaltungsprinzipien bzw. ein Orientierungspapier für den Bereich Migration. Letzteres könnte Leitplanken für einen Dialog mit den Auftraggebern über die Umsetzung der Ziele vorgeben. Es ist aber momentan noch nicht klar, ob das Dokument verbindlich ist und wie es mit bisherigen Prüfverfahren verzahnt wird. Dabei stellt sich die Frage, wie solche Orientierungen wirksam operationalisiert werden können. Da der Vorstand deutlich macht, dass das Unternehmen keine „roten Linien“ definiert und die Ziele der Auftraggeber nicht in Frage stellt, viele GIZ-Mitarbeiter jedoch bestimmte Ziele, v.a. in den Bereichen Stabilisierung, Rückkehr und Grenzmanagement, kritisch sehen, stellt sich weiterhin die Frage, wie mit dem Widerspruch besser umgegangen werden kann.

Wichtiger wird in diesem Zusammenhang auch die Binnenkommunikation. Gerade auf Arbeitsebene steigt die Sorge der GIZ-Mitarbeiter, dass über Jahrzehnte etablierte entwicklungspolitische Grundsätze erodieren und außen- und sicherheitspolitische Vorgaben zukünftig entwicklungspolitische Ziele nicht nur ergänzen, sondern dominieren werden. Wenngleich interne Kommunikationsmaßnahmen, Vernetzung und Wissensvermittlung zum Thema Migration und Flucht bereits verstärkt wurden, scheint die Innenkommunikation in ihrer Umsetzung die Fragen und Bedenken der Mitarbeiter noch nicht zu beantworten bzw. zu entkräften. Innenpolitisch bedingter Umsetzungsdruck ist die wichtigste strukturelle Rahmenbedingung der Vorhabenskonzeption. Er wirkt im Portfolio Migration und Flucht wie ein Katalysator, der strukturelle Schwächen in Bezug auf die untersuchten Standardverfahren der GIZ hervortreten lässt. Die Standardverfahren der GIZ zur Vorhabensentwicklung gerieten durch die Nachfrage nach kurzfristigen Leistungen unter Druck und durch den sehr schnellen Anstieg der Mittel an ihre Grenzen. Besonders deutlich wurde dies in Bezug auf die Prüfmissionen und das zur Verfügung stehende Personal der GIZ. Hier gibt es auch Herausforderungen außerhalb des Portfolios Migration und Flucht, allerdings weniger stark ausgeprägt. Diese Defizite, z.B. in Bezug auf die zur Verfügung stehende Zeit

und qualifiziertes Personal, sind in der GIZ ohnehin bekannt und nicht nur für eine Themennische relevant. Das macht es leichter, auf die Defizite zu reagieren.

Auch die Qualität der Wirkungsmodelle hat unter dem Umsetzungsdruck gelitten. Dort wo sie erfolgreich eingesetzt werden, liegt ihr Mehrwert im Prozess zur Erstellung und Anpassung mit Partnern. Dies wirft die Frage auf, wie der eigentliche Zweck der Modelle, die Wirkungszusammenhänge der Vorhaben zu reflektieren, besser erreicht werden kann und wie Wirkungsmodelle für einen Abstimmungsprozess mit Partnern besser genutzt werden können. Damit verbunden ist die nötige Stärkung der Partnerorientierung. In solchen Vorhaben, in denen der Umsetzungsdruck besonders hoch war, kam die Partnerorientierung während der Vorhabenskonzeption oft zu kurz. Zum Teil bestand dafür schlichtweg keine Zeit, in einzelnen Fällen wurden die eigentlichen Ziele der Vorhaben den Partnern nicht explizit kommuniziert. Hier bestehen erhebliche Reputationsrisiken in den Partnerländern, und es entstehen Probleme in der Umsetzung der Vorhaben.

Auf Seiten der Auftraggeber gibt es einen Trend hin zu einem verstärkten Fokus auf schnelle Leistungserbringung statt auf *Outcomes*. Dieser Trend erschwert die konzeptionelle Abgrenzung zwischen humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und Stabilisierung, die sonst von AA und BMZ betont wird. Die GIZ kommt dadurch in eine neue Rolle, da spätestens in der Umsetzung Kohärenz zwischen den unterschiedlich finanzierten Leistungen hergestellt werden muss. Die ÜH-Vorhaben in diesen Kontexten unterscheiden sich nicht nur von der klassischen EZ, sondern auch von vielen anderen ÜH-Vorhaben. Die Wirkungslogik liegt der humanitären Hilfe näher als der EZ da der Fokus nicht auf der Stärkung und Unterstützung von Strukturen oder im Bereich *Capacity Development* liegt, sondern direkt Leistungen für Individuen erbracht werden oder Infrastruktur gebaut wird. In diesen Fällen bleibt die Konzeption von Wirkungen auf *Outcome*- und *Impact*-Ebene in Einverständnis mit den Auftraggebern aus. Eine andere, noch kompliziertere Herausforderung für die wirkungsorientierte Vorhabenskonzeption besteht, wenn die eigentlichen politischen Ziele der Auftraggeber nicht explizit benannt werden und damit nicht Teil der Wirkungsbeobachtung sind.

Im Umgang mit den Herausforderungen in der Konzeption von migrations- und fluchtbezogenen-Vorhaben ist das Personal die größte Stärke der GIZ. Die GIZ verfügt über einschlägige Fachexpertise zum Thema Migration und Flucht und das Personal zeigte sich zudem sehr engagiert und flexibel. Mitarbeiter setzten sich in den untersuchten Vorhaben lösungsorientiert dafür ein, mit den restriktiven Rahmenbedingungen umzugehen. Die in diesem Kapitel beschriebenen Schwächen und Herausforderungen wurden von GIZ-Mitarbeitern, die sowohl in die Konzeption als auch Umsetzung von Vorhaben eingebunden sind, klar erkannt und benannt sowie in der Überarbeitung der Wirkungskonzeption reflektiert.

## 6 Umsetzung

### 6.1 Zusammenfassung

Dieses Kapitel behandelt die Wirkungsorientierung in der Umsetzung vom GIZ-Vorhaben im Bereich Migration und Flucht. Viele der Beobachtungen beziehen sich auf Sonderfälle großvolumiger Vorhaben, sodass aus dem Kapitel nicht auf das ganze Portfolio geschlossen werden kann.

- In den großvolumigen ÜH-Vorhaben lag der Fokus in der Umsetzung zunächst auf dem Erreichen der Zahlen, Wirkungsorientierung trat dabei in den Hintergrund. Das Personal entwickelt die Wirkungsorientierung allerdings weiter, nachdem der Druck nachgelassen hat. So werden die Spielräume genutzt, welche die PV durch zum Teil vage und unpräzise Formulierungen geben. Eine andere Strategie der AV ist, sich auf Bereiche und Aktivitäten zu fokussieren, die sie als besonders relevant ansehen oder durch die nachhaltigere Wirkungen erzielt werden können. Dabei werden z.B. einzelne Indikatoren bewusst übererfüllt und Aktivitäten, wenn möglich, angepasst. Als Erfolgsmodell für die Weiterentwicklung von Vorhaben sehen Mitarbeiter eine enge Betreuung durch den FMB.
- Wegen des Umsetzungsdrucks gibt es in Extremfällen gar kein Monitoringsystem, mit abnehmendem Druck wurde das Monitoring von *Outcomes* in der Umsetzung entwickelt. Beim Dialog

mit dem Auftraggeber über dem Umgang mit dem Umsetzungsdruck (z.B. Monitoringanforderungen und Berichtszyklen) gab es Fortschritte; diese lassen sich an der Beschäftigungsoffensive und am Rückkehrprogramm aufzeigen. Auftraggeber wollen allerdings eine „ehrlichere“ Berichterstattung von der GIZ bezüglich der erreichten Wirkungen.

- Konfliktsensitivität und *Do-no-Harm* spielen in der Umsetzung der betrachteten Vorhaben der Länderfallstudien nur in Ausnahmefällen eine dezidierte Rolle. Hier spielen erneut der Umsetzungsdruck, aber auch unklare Standards eine Rolle. *Do-no-Harm* und Auseinandersetzung mit der Wirkung der Vorhaben auf die Menschenrechte werden aber von den Auftraggebern explizit eingefordert. In der Praxis ist der integrative Ansatz die zentrale *Do-no-Harm*-Strategie, die Auswahl und Gewichtung der verschiedenen Zielgruppen sind allerdings mit Schwierigkeiten verbunden. Disaggregation der Wirkungsbeobachtung auf Migranten-Untergruppen erfolgt nicht immer.
- Die in der Konzeption von Vorhaben auftretenden Spannungsverhältnisse zeigen sich auch in der Umsetzung. Die GIZ muss in der Umsetzung zum Teil Kohärenz herstellen, weil es manchmal Unklarheiten im strategischen Dialog zwischen den Auftraggebern oder keine ausreichende Einigkeit zwischen Auftraggeber und Partner gibt. Die Partner schätzen die Abstimmung mit der GIZ, sehen aber auch weiteren Bedarf nach strategischem Dialog. In Bezug auf andere Durchführungsorganisationen sehen Interviewpartner die Notwendigkeit einer besseren Koordination der GIZ mit Kernkompetenzakteuren wie IOM und UNHCR. Neben dem hohen Umsetzungsdruck sind Engpässe in der Personalrekrutierung und Beschaffung wichtige von der GIZ kontrollierbare strukturelle Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Vorhabensumsetzung. Daneben erschweren Portfolioaufbau/ der Aufbau neuer Partnerstrukturen die Umsetzung.
- Das Personal der GIZ ist bemüht, die Vorhaben trotz schwieriger Rahmenbedingungen zügig und gemäß der Standards sowie im Einklang mit ihren eigenen Ansprüchen bezüglich Nachhaltigkeit und Wirkungsorientierung umzusetzen.

## 6.2 Wirkungsorientierung in der Umsetzung

### Leistungserwartungen vs. längerfristige Wirkungserwartungen

Der bereits im Kapitel zur Konzeption beschriebene innenpolitische Druck und die drängenden Probleme in Transitstaaten bewirken, dass die Auftraggeber mit schnellen Leistungserwartungen an die GIZ herantreten. Nach Aussage eines BMZ-Interviewpartners übt das BMZ erheblichen Druck auf die GIZ aus, schnell von Wirkungen zu berichten und Erfolgsgeschichten vorzuweisen.<sup>70</sup> Die Ressortchefs der Bundesregierung seien selbst unter Druck gewesen, der Bundesregierung beim regelmäßigen migrationspolitischen Tagesordnungspunkt der Kabinettsitzung Fortschritte zu präsentieren, und hätten ebendiesen Druck an die GIZ weitergegeben.<sup>71</sup> Auch die Trust-Fund-Manager der EU stünden unter enormen politischen Druck.<sup>72</sup>

Mitarbeiter aus ÜH-Vorhaben und Vorhaben der Sonderinitiative Flucht hoben außerdem hervor, dass Ihnen die Forderung nach schnellem Mittelabfluss zu schaffen mache.<sup>73</sup> In ÜH-Vorhaben sind die Mittel über die Projektlaufzeit (im Falle der aktuellen Vorhaben im Durchschnitt drei Jahre) ungleich verteilt, und ein Großteil der Mittel musste im ersten Projektjahr ausgegeben werden.<sup>74</sup> Dies ist ein großer Unterschied zu EZ-Vorhaben, die meist dem entgegengesetzten Modell folgen und mit weniger Mitteln im ersten Jahr beginnen, um dann mehr Mittel in den Folgejahren zur Verfügung zu haben. Der Mittelabflussdruck fällt dabei in eine Phase, die ansonsten zum Aufbau von Strukturen und Personalkörper sowie zur Etablierung von Partnerkontakten und einer vertieften Bedarfsanalyse genutzt wird.

In der Startphase der Vorhaben konzentrierten sich die Mitarbeiter entsprechend auf die Umsetzung und den Mittelabfluss. Im Nordirak und in anderen Länderkontexten entstanden daraus Probleme für die Wirkungsorientierung.<sup>75</sup> Dort haben GIZ-Mitarbeiter auch von Fehlern in der Umsetzung berichtet, die durch den starken Umsetzungsdruck entstanden seien z.B. durch Aktivitäten, die im Nachhinein als sinnlos angesehen werden. Es habe die Zeit für substantielle Bedarfsanalysen, für eine tiefere strategische Diskussion mit den Umsetzungspartnern, eine enge Begleitung in der Umsetzung und damit für die Entwicklung einer Gesamtstrategie gefehlt.<sup>76</sup> Auch in der Ukraine wurden Bedarfsanalysen verspätet erstellt, was zu einer Neubewertung bereits getätigter Investitionen führte.<sup>77</sup> In den Vorhaben in Marokko hingegen ergaben sich die Probleme wegen anderer Finanzierungsmodalitäten weniger stark. Hier war es eher der Aufbau von Partnerbeziehungen, der die Mitarbeiter vor Schwierigkeiten stellte (siehe unten zu Partnerorientierung). In anderen Kontexten war das durch die

Sicherheitssituation nötige Monitoring durch Dritte (*Third Party Monitoring*) eine wichtige Herausforderung.<sup>78</sup>

### Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung

Unter dem abnehmenden politischen Druck und der gewonnenen Zuversicht, dass die gesteckten *Output*-Indikatoren erreicht werden können, haben Mitarbeiter damit begonnen, die Wirkungsorientierung in den problematischen Fällen zu verbessern und sich stärker auf *Outcomes* zu fokussieren. Ein Mitarbeiter beschrieb dies mit den Worten: „Wir können nicht einfach blind weitermachen, um die Ziele zu erreichen.“<sup>79</sup> Im Nordirak und in der Türkei nutzen GIZ-Mitarbeiter flexibel die Spielräume, welche die PV durch zum Teil vage und unpräzise Formulierungen geben.<sup>80</sup> Im Nordirak fokussieren sie sich außerdem auf Bereiche und Aktivitäten, die als besonders relevant angesehen werden oder durch die nachhaltigere Wirkungen erzielt werden können. Dabei werden z.B. einzelne Indikatoren bewusst übererfüllt und Aktivitäten, wenn möglich, angepasst.<sup>81</sup> Man versucht dafür, auch aus anderen Ländern (z.B. Jordanien) zu lernen.<sup>82</sup> Beispiele sind der verstärkte Fokus im Bereich Berufsbildung, die Suche nach mittelfristigen Beschäftigungsverhältnissen für ausgebildete Personen oder die Neuausrichtung der *Community Service Center* von Dienstleistungen für Bedürftige hin zu einem gemeindebasierten und integrativen Ansatz, der Gemeinden von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in den Flüchtlingslagern in ihren Kapazitäten zur Selbsthilfe stärkt.<sup>83</sup> Als Erfolgsmodell für die Weiterentwicklung von Vorhaben sehen Mitarbeiter eine enge Betreuung durch den FMB: Eine Mitarbeiterin des FMB, die auch Teil der Prüfmission war, begleitete ein CfW-Vorhaben und reiste dafür regelmäßig nach Dohuk.

Allerdings bestehen auch Grenzen für diese Art von Anpassungen. Der Bau von Infrastruktur schafft zum Beispiel Pfadabhängigkeiten; Fehler, die hier gemacht werden, sind später nur schwer zu kompensieren. Im Nordirak sollten *Community Service Center* in Flüchtlingslagern eigentlich dazu dienen, Flüchtlinge, Binnenvertriebene und aufnehmende Gemeinden zu erreichen und die Kohäsion zwischen diesen Zielgruppen zu stärken. Da sie jedoch in Flüchtlingslagern gebaut wurden, können aufnehmende Gemeinden hier nur schwer eingebunden werden (siehe unten, zur Auswahl der Begünstigten).<sup>84</sup> Ebenso muss der Strategiewechsel hin zu längerfristigen Wirkungen in den eigenen Strukturen (v.a. dem nationalen Personal) und gegenüber den Umsetzungspartnern kommuniziert werden. Dies ist nicht einfach und bedarf zusätzlicher Ressourcen, vor allem Zeit. Schließlich gibt es auch Beispiele, dass Erfolgsfaktoren für eine spätere Anpassung nahezu vollständig außerhalb des Einflussbereichs der GIZ liegen. In Jordanien hatte man die Beschränkungen für syrische Flüchtlinge unter dem politischen und zeitlichen Druck in der Vorhabenkonzeption „entweder ignoriert oder unterschätzt“.<sup>85</sup> Hier ist die GIZ auf bilateralen Dialog zwischen Auftraggebern und Partnern angewiesen.<sup>86</sup> In Marokko konnte das Vorhaben zum Aufbau des Asylsystems nicht wie geplant umgesetzt werden, weil das Asylgesetz nicht verabschiedet wurde.<sup>87</sup>

## 6.3 Wirkungsbeobachtung und Berichterstattung

### Anforderungen der Auftraggeber vs. GIZ-Standards

Es gibt für die Wirkungsbeobachtung und Berichterstattung keinen minimalen auftraggeberunabhängigen Standard, da das Erheben von Baseline-Daten, die offene Erfassung von Stakeholderperspektiven im Rahmen des Monitoring und die Dokumentation von Monitoringangaben im Monitoringinstrument nur für BMZ-Vorhaben verpflichtend sind. Die Formulierung aus „Qualitätssicherung in Linie“ („Die AV erarbeiten im ersten Jahr ein wirkungsorientiertes Monitoringsystem, welches die spezifischen Anforderungen des Auftraggebers und die Mindeststandards der GIZ reflektiert“) ist insofern unklar, weil die „Mindeststandards der GIZ“ in der Handreichung nicht definiert sind. Unter Mitarbeitern herrscht Verwirrung darüber, was die Mindeststandards sind.

Das Ausmaß der regulären BMZ-Anforderungen an die Wirkungsbeobachtung und Berichterstattung bereitet in der Umsetzung kaum Probleme.<sup>88</sup> Zum Teil sind die BMZ-Anforderungen allerdings nicht bekannt oder werden nicht als ausreichend angesehen. Es werden daher von einzelnen Mitarbeitern in Eigeninitiative Monitoring-Systeme entwickelt, die über die Anforderungen für BMZ-Vorhaben hinausgehen, Wirkungen zum Teil über die Wirkungsmatrix hinaus stärker auf *Outcome*-Ebene messen, lokale Partner beim Monitoring einbeziehen oder durch das Erfassen zusätzlicher Daten besser auf die Vorhabensumsetzung passen.<sup>89</sup>

Im Gegensatz zum BMZ verlangt das BAMF im betrachteten Vorhaben kein wirkungsorientiertes Monitoring. *Outputs* des Vorhabens sind daher nicht klar definiert (es wird lediglich von drei „Beratungsfeldern“ gesprochen), und es fehlen *Output*-Indikatoren, sodass das Monitoring erschwert wird. Bei AA-finanzierten Vorhaben gibt es vorhabensspezifisch unterschiedliche Vereinbarungen zur Wirkungsbeobachtung und Berichterstattung. Neben den üblichen Zwischenberichten werden in einigen Vorhaben sogenannte „Briefing notes“ erstellt.<sup>90</sup>

Bei den EU-finanzierten Vorhaben ist die GIZ aufgrund der Vertragsform „delegated action“ frei in der Formulierung der Indikatoren. Vom EU Trust Fund geförderte Vorhaben sind inhaltlich in ihrer Schwerpunktsetzung ohnehin sehr breit formuliert.

### Monitoringsysteme und Umsetzungsdruck

Der Umsetzungsdruck im Bereich Migration und Flucht hat sich auf mindestens zwei Weisen auf die Wirkungsbeobachtung und -berichterstattung ausgewirkt. Dies war insbesondere der Fall in den finanziell großvolumigen Vorhaben, die im Kontext der Ukraine- und Syrienkrise entwickelt wurden:

Erstens hatten eine Reihe dieser Vorhaben zusätzliche Auflagen zur Sonderberichterstattung über *Outputs* anstatt *Outcomes*. Als Beispiel werden hier immer wieder die Beschäftigungsoffensive und das Rückkehrprogramm, aber auch die Sonderinitiative Flucht und die von der EU finanzierten Projekte des Trust Funds genannt.<sup>91</sup> Mit der Sonderberichterstattung gehen auch kürzere Beobachtungsintervalle einher. Von GIZ-Mitarbeitern der Außenstruktur wurden Fälle genannt, in denen bereits in der ersten Woche der Umsetzung eines Vorhabens Anfragen aus der GIZ und dem BMZ kamen, wie viele Empfänger erreicht wurden. Erneut wurde die Beschäftigungsoffensive als Beispiel genannt, in der die GIZ im Wochenrhythmus berichten musste, aber auch im Bereich Rückkehr erwartete das BMZ „zum Teil tagesaktuelle Zahlen“.<sup>92</sup> Ein Interviewpartner sprach von einem „anderen Modus“ in dem die Vorhabenswirkungen beobachtet und berichtet werden müssen.<sup>93</sup> In der Bewertung, was ein „erfolgreiches“ Projekt ausmacht, traten nach Aussage von Interviewpartnern *Outcomes* damit auch in der GIZ in den Hintergrund.<sup>94</sup> Beim Rückkehrprogramm steht außerdem nicht die Stärkung und Unterstützung von Strukturen im Mittelpunkt, sondern die Unterstützung von Individuen. Diese Art der Wirkungsmessung wird als neu für die GIZ bezeichnet und teils kritisch betrachtet.<sup>95</sup>

Zweitens fehlten unter dem hohen Umsetzungsdruck und der kurzen Laufzeit vieler Vorhaben die Anreize und die Zeit, „normale“ Monitoringsysteme aufzubauen. Die Umsetzung war wichtiger als das Wirkungsmonitoring, vor allem da sich das BMZ primär für Zahlen und *Outputs* interessierte. Bei der Beschäftigungsoffensive Nahost gab es bereits nach kurzer Zeit rudimentäre Beobachtungsdaten zur Anzahl der Personen, die eine Arbeit aufgenommen haben. Indikatoren für die Wirkung der Maßnahme hingegen konnten erst im Laufe des Vorhabens etabliert werden, da es zuvor schlichtweg keine Zeit gab, den Kontext zu analysieren und Beobachtungsfelder festzulegen.<sup>96</sup> In Krisen- und Konfliktkontexten und bei großvolumigen ÜH-Vorhaben gab es zum Teil nach einem Jahr Umsetzung – dem nach Mindeststandard definierten Zeitraum zum Aufbau des Monitoringsystems – noch kein wirkungsorientiertes Monitoring. Nach Aussage eines Interviewpartners war während des ersten Jahres allerdings zeitlich „gar nicht an Monitoring zu denken; wir waren alle wie im Tunnel: wie geben wir das Geld aus, damit alles sauber läuft“.<sup>97</sup> Nach Aussage von anderen GIZ-Mitarbeitern wurde „auf Sicht gefahren“. Zum Zeitpunkt der Fallstudien hatte bis auf das CfW-Vorhaben keines der ÜH-Vorhaben im Nordirak ein funktionierendes wirkungsorientiertes Monitoring.

In diesem Kontext basierten die Berichte an das BMZ vor allem auf Schätzungen bezüglich der erreichten Empfänger, auf visueller Überprüfung (von Infrastruktur) und den Berichten der Implementierungspartner.<sup>98</sup> Bei einem CfW-Vorhaben wurde zu Beginn der Wirkungsbeobachtung mit Papierlisten und Excel-Mappen gearbeitet. Dabei war es kaum möglich, Fehler wie Mehrfachnennungen auszuschließen. Die Wirkungen von CfW auf lokale Wirtschaftskreisläufe oder die Empfänger sowie die spätere Nutzung der Infrastruktur wurden nicht systematisch beobachtet oder evaluiert. Stattdessen werden anekdotisch Beispiele für positive Wirkungen genannt, z.B. dass sich kleine Geschäfte und Gewerbe in den Lagern ansiedeln.<sup>99</sup>

Mit nachlassendem Umsetzungsdruck war jedoch zu beobachten, dass damit begonnen wurde, das Defizit fehlender Monitoringsysteme zu beheben. So wurde z.B. im Nordirak ein umfassendes datenbank- und webbasiertes M&E System für CfW entwickelt, das auch von CfW-Vorhaben in Jordanien und der Türkei genutzt wird. Dieses System wird für die Registrierung, die Auswahl und das Monitoring der Maßnahmen und Bezahlung genutzt. Ebenso gibt es die Möglichkeit, Befragungen der Empfänger während und nach Erhalt von CfW durchzuführen (*post-distribution monitoring*).<sup>100</sup> Allerdings war auch hier zu beobachten, dass die aufgebauten Monitoringsysteme für CfW in Bezug auf die Beobachtung längerfristiger Wirkungen Defizite aufweisen: Die bestehenden *post distribution surveys* werden von einzelnen Mitarbeitern als mangelhaft eingeschätzt.<sup>101</sup> So werden z.B. keine positiven Nebeneffekte (*Co-Benefits*) wie Gesundheitseffekte abgefragt. Auch als Teil des neuen Systems werden längerfristige Wirkungen nicht beobachtet, da das *post-distribution monitoring* wenige Tage nach Ende des Erhalts von CfW durchgeführt wird. Längerfristige psychologische Effekte, die dadurch ausgelöst werden, dass die Unterstützung wegfällt, können zum Beispiel nicht erfasst werden.

In einer Fallstudie wurde beobachtet, dass andere internationale Organisationen, wie IOM, und internationale und nationale Umsetzungspartner, wie die Welthungerhilfe, oftmals ihr M&E Personal auf Vorhabensebene

durch vorhabenübergreifende M&E-Einheiten unterstützen. Diese vorhabenübergreifenden Einheiten führen dabei z.T. auch eigene Evaluierungen durch.<sup>102</sup> Bei der EU verlässt man sich durch „delegated actions“ auf die Monitoringsysteme der Umsetzungspartner, hier bestand in einem Länderbüro eine große Offenheit, gemeinsam mit den Umsetzern zu den Monitoringverfahren zu lernen.<sup>103</sup>

## Umgang mit dem Umsetzungsdruck

Bei den Interviewpartnern besteht Einigkeit darüber, dass die GIZ im Umgang mit dem Umsetzungsdruck Fortschritte bei der Sonderberichterstattung gemacht habe.

Zunächst gibt es aus Sicht des BMZ eine Lernkurve im direkten Vergleich zwischen dem Vorgehen bei der Beschäftigungsoffensive und dem Rückkehrprogramm. Bei der Beschäftigungsoffensive wurden und werden die Grundlagen für die Sonderberichterstattung und die Intervalle während der Umsetzung entwickelt und angepasst. Dazu zählen zum Beispiel die Definition und die Zählweise von Beschäftigungsverhältnissen und die Entwicklung von Wirkungsindikatoren über *Outputs* hinaus (GIZ 2016f).

Die Erfahrung mit der Beschäftigungsoffensive hat die GIZ beim Rückkehrprogramm dafür genutzt, eine BMZ-GIZ Steuerungsgruppe (GLoBe, Afrika- und EMZ-Bereich) zu formieren, die seit März 2017 im 14-tägigen Rhythmus tagt. Die Steuerungsgruppe konnte von Anfang an thematisieren, welche Daten die Auftraggeber benötigen und welche die GIZ liefern kann. In der Folge berichten die Vorhaben des Rückkehrprogramms seit Juli 2017 im monatlichen Turnus zu einer Reihe gemeinsam festgelegter Indikatoren, die im Fallstudienbericht Rückkehr und Reintegration detaillierter beschrieben und beurteilt werden.

Die Steuerungsgruppe wird von den Beteiligten positiv bewertet. Auf Seiten des BMZ wurde sie als Blaupause für künftige „politischere“ Vorhaben ins Spiel gebracht.<sup>104</sup> Nach Aussage eines Interviewpartners aus dem BMZ konnte das BMZ dadurch auch Schwierigkeiten in der Umsetzung besser nachvollziehen und die Erwartungen zum Teil anpassen.<sup>105</sup> Auf Seiten der GIZ habe die Steuerungsgruppe zu einem stärkeren Austausch zwischen den Vorhaben geführt, allerdings sei sie auch mit erheblichem Arbeitsaufwand und personeller Belastung verbunden.<sup>106</sup> Es werden im Zusammenhang mit den Verfahren der Steuerungsgruppe aber neben den oben beschriebenen kürzeren Monitoringintervallen auch Herausforderungen benannt:

- Doppelte Monitoring-Struktur: Da die Sonderberichterstattung nicht anstelle von, sondern zusätzlich zu etablierten Monitoringstrukturen der Vorhaben durchgeführt wird, muss die GIZ eine doppelte Monitoring-Struktur aufbauen. Interviewpartner berichten, dass im Falle von doppelter Berichterstattung neues Personal angestellt werden musste, um die Auflagen zu erfüllen.<sup>107</sup>
- Zuverlässigkeit der Daten: Daten beruhen zum Teil auf Schätzungen von Partnern, z.B. wenn unklar ist, ob eine an einer Aktivität teilnehmende Person Rückkehrer ist oder nicht. Ein Interviewpartner erwähnte, dass die Schätzungen der Partner übertrieben sein könnten und dass an der Umsetzung beteiligte NGO geringe Anreize hätten, die Berichterstattung so exakt wie möglich durchzuführen.<sup>108</sup>
- Skepsis gegenüber Indikatoren: Auch wenn die Indikatoren der Sonderberichterstattung von der GIZ entwickelt und mit dem BMZ abgestimmt wurden, äußerten mehrere Gesprächspartner verbleibende Skepsis bezüglich der Indikatorenliste. Ein Kritikpunkt ist die mangelnde Trennschärfe der Indikatoren im Herkunftsland-Modul des Rückkehrprogramms, die überwiegend die Arbeitsmarktreintegration abbilden sollen. Zweitens wird problematisiert, dass die Indikatoren zu Mehrfachzählungen derselben Personen einladen: So könnte z.B. ein Existenzgründer, der an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnimmt, in zwei (oder mehr) verschiedenen Indikatoren auftauchen, da nicht Personen gezählt werden, sondern „Startchancen“ und eine Person mehrere „Startchancen“ erhalten kann. Das BMZ müsse auch aufgefordert werden, diese Unterscheidung wiederum öffentlich klar zu machen, da sonst ein verzerrtes Bild an die deutsche Öffentlichkeit kommuniziert werde.<sup>109</sup> In einer Gegenmeinung wird das Monitoring von Startchancen als Erfolg dargestellt, weil man damit dem politisch sensiblen und praktisch gar nicht möglichen Monitoring von Rückkehrern entgeht<sup>110</sup> und die mehrfache Förderung von Begünstigten auch sinnvoll sein kann. Ein dritter Kritikpunkt ist die Breite der Indikatoren. So fallen kurze Ein-Tages-Trainings in dieselbe Kategorie wie mehrmonatige Qualifikationsmaßnahmen, sodass die Anzahl der geschaffenen Startchancen wenig Aussagekraft zur Qualität oder dem Nutzen für eine Person hat.<sup>111</sup> Auf einer Dialogveranstaltung wurde außerdem kritisch darauf hingewiesen, dass mit dem Zählen von Startchancen keine Information über den Erfolg der Maßnahme im Sinne einer erfolgreichen (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt und einer gelungenen Reintegration gesammelt würde.<sup>112</sup>

## Disaggregation der Wirkungsbeobachtung auf Migranten-Zielgruppen

Die Disaggregation von Zielgruppen im Bereich Migration und Flucht ist besonders wichtig: Erstens wendet die GIZ einen integrativen Ansatz an, bei dem Maßnahmen neben Migranten-Zielgruppen stets auch den aufnehmenden Gemeinden zugutekommen sollen. Um zu verstehen, inwiefern eine derart heterogene Zielgruppe tatsächlich von einem Vorhaben profitiert, muss im Monitoring nach Untergruppen disaggregiert werden.

Zweitens ist die Beobachtung von migrationsspezifischen Wirkungen für einzelne Auftraggeber von Bedeutung. Ein Interviewpartner beschrieb, dass im Auswärtigen Amt besonderes Interesse daran bestünde, die Wirkungen anschaulich in Bezug auf Migranten-Zielgruppen aufzuzeigen und zwar über Rückkehrer hinaus. Auch im BMZ hob ein Gesprächspartner hervor, dass flucht- und migrationsspezifische *Outcomes* erzielt werden sollten.<sup>113</sup> Drittens hat die GIZ eine Reihe von bereits bestehenden Vorhaben um Migranten-Zielgruppen erweitert und kann die migrationsspezifischen Wirkungen dieser Vorhaben daher nur durch Disaggregation der Wirkungsbeobachtung nachweisen.

In der Praxis ist Disaggregation aus Sicht der GIZ-Mitarbeiter in unterschiedlichen Graden möglich. Bei der Erbringung direkter Leistungen wie z.B. Ausbildungsmaßnahmen oder CfW ist die Disaggregation relativ einfach zu leisten, da bei der Registrierung der Empfänger entsprechende Daten erhoben werden können. Auch in der Sonderberichterstattung für das Rückkehrprogramm werden Indikatoren soweit möglich nach Geschlecht und Rückkehrerstatus disaggregiert. Beim Bau von Infrastruktur oder bei der allgemeinen Verbesserung der Handlungsfähigkeit staatlicher Strukturen, z.B. bei der Verbesserung der Leistungserbringung von kommunalen Dienstleistungen (Wasserversorgung, Gesundheitsversorgung, Bildung), ist die Disaggregation schwieriger. Probleme treten zum Beispiel dann auf, wenn Infrastruktur und Dienstleistungen außerhalb von Flüchtlingslagern in Gebieten erbracht werden, in denen Flüchtlinge, Binnenvertriebene und aufnehmende Gemeinden nur sehr schwer zu trennen sind. So wurde aus der Ukraine berichtet, dass die Anzahl von Binnenvertriebenen meist nur im einstelligen oder unteren zweistelligen Prozentbereich ist und man auf die offiziellen Statistiken der Regierung angewiesen ist, um die erreichten Personen abzuschätzen.

Mehrere der für die Marokko-Fallstudie betrachteten Vorhaben nehmen besonderen Bezug auf vulnerable Untergruppen von Migranten oder auf Rückkehrer. Eine Disaggregation erfolgt nur bei letzteren, wobei hier praktische Probleme auftauchen könnten, da die Vorhaben zur Identifikation von Rückkehrern auf deren Selbstausskunft angewiesen sind.<sup>114</sup> Die Disaggregation zu vulnerablen Untergruppen von Migranten ist unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen in Marokko ebenfalls schwierig: Eine Abfrage ist auch insofern nicht ohne weiteres möglich, weil das marokkanische Partnerministerium nicht wünscht, dass die GIZ mit irregulären Migranten zusammenarbeitet, und weil Migranten unter Umständen kein Interesse daran haben, Informationen über ihren Aufenthaltsstatus anzugeben.<sup>115</sup> Die vorhandene Datenlage zu Migranten in Marokko ist ungenügend, lediglich die Zahl der in der ersten Regularisierungswelle legalisierten Migranten ist bekannt.<sup>116</sup> Auch bei den legalisierten Migranten hat der Partner momentan kein Interesse an der Erfassung von Daten. In der deutsch-marokkanischen Asyln Partnerschaft sollte ursprünglich ein Datenbanksystem aufgebaut werden, davon wurde auch aus Gründen der politischen Sensibilität jedoch Abstand genommen.<sup>117</sup> Bei anderen Gebern und Durchführungsorganisationen stellte sich das Problem aufgrund einer anderen sektoralen Ausrichtung oder eines anderen Mandats weniger. UNHCR arbeitet aufgrund seines Mandats nur mit Asylsuchenden und Flüchtlingen zusammen. Ein Geber hatte bislang vor allem Vorhaben beauftragt, die staatliche Dienstleistungen im Gesundheitssektor speziell für Migranten substituieren, zum Beispiel die medizinische und soziale Notversorgung von Migranten aus Subsahara-Afrika, die Opfer sexueller Gewalt wurden. Für diese Projekte gab es wegen ihrer Ausrichtung auf Basisdienstleistungen direkt für Migranten kaum Herausforderungen bei der Wirkungskonzeption und Beobachtung. Für das *Capacity Development* allerdings ist die Disaggregation auch für andere Geber eine Herausforderung. Bei der DEZA wird das Monitoring hier nicht immer auf Migranten selbst bezogen, dies ist allerdings ein mittelfristiges Ziel.<sup>118</sup>

## Auftraggebererwartungen

Geschwindigkeit in der Berichterstattung ist nicht die einzige Erwartung, die von Gesprächspartnern seitens der Auftraggeber an die GIZ herangetragen wird. Sowohl im AA als auch im BMZ wünscht man sich, dass die GIZ klarer Risiken auch für die Umsetzung kommuniziert.<sup>119</sup> Das betrifft neben finanziellen und politischen Risiken auch Risiken zur Einhaltung gemeinsamer Standards wie *Do-no-Harm*, Menschenrechte und Kohärenz.<sup>120</sup> Vereinzelt wollen Auftraggeber, dass sich die politische Logik der Vorhaben (anstatt der Bedarfslogik) auch in den Berichten niederschlägt.<sup>121</sup> Ein GIZ-Mitarbeiter kritisierte in diesem Zusammenhang Anfragen bzgl. vertraulicher Informationen über Partner.<sup>122</sup> Ein Gesprächspartner von Auftraggeberseite formulierte, man sei daran

interessiert, „was funktioniert und was nicht“, nicht an Aktivitäten. Auch sollten die Berichte durch die Verwendung von Beispielen „operativer“ und kürzer werden, anstatt „seitenweise Prosa“ und „EZ-Sprech“ zu enthalten.<sup>123</sup> Beim Ausbleiben der angestrebten Wirkungen habe die GIZ nach Aussagen eines Interviewpartners die „hohe Bringschuld“, auf den Auftraggeber zuzugehen, weil nur sie selbst die Situation vor Ort kenne.<sup>124</sup> Die GIZ müsse den Auftraggebern die „Schnittstelle zur Umsetzung“ eröffnen und auch nach der Beauftragung die finanziellen Implikationen von Änderungen in der Umsetzung darstellen.<sup>125</sup> Hier müsse die GIZ „signifikant nachlegen“ anstatt den Auftraggeber „im Dunkeln“ zu lassen und dürfe nicht in der Haltung verharren, der Auftraggeber würde „schon früh genug“ über die Ergebnisse informiert.<sup>126</sup> Die GIZ agiere in einem zunehmend politischen Raum, und mit der geforderten Schnelligkeit wachse auch das Risiko der Vorhaben, dass die erwünschten Wirkungen nicht erzielt und dass Vorhaben unwirtschaftlich würden.<sup>127</sup>

Dies deckt sich auch mit einer Einschätzung aus der GIZ, man brauche bei den Berichten „Klarheit, Wahrheit und Transparenz“: Zwar wolle das BMZ nicht immer nur von den Problemen hören, aber die GIZ müsse auch früh Probleme benennen, weil sie bei einer späten Kommunikation von Problemen bei der Implementierung „nicht gut dastehen“ würde.<sup>128</sup>

## 6.4 *Do-no-Harm*, Konfliktsensibilität und Menschenrechte

### Konfliktsensibilität und *Do-no-Harm*

Während die Vorgaben im Bereich Konfliktsensibilität und *Do-no-Harm* formell auf Dokumentenebene erfüllt werden (siehe Kapitel zur Konzeption), spielte Konfliktsensibilität in den untersuchten Vorhaben bei der Umsetzung nur in Ausnahmefällen eine dezidierte Rolle. Im Nordirak wird in vielen Vorhaben zwar betont, dass man konfliktsensibel vorgehe und das eigene Handeln und Verhalten reflektiere, aber es gibt dafür keine etablierten Strukturen oder einen formalisierten Austausch. Dies drückt sich auch darin aus, dass das nationale Personal nicht spezifisch zum Thema sensibilisiert oder trainiert wurde. Das Umfeldmonitoring fokussiert sich auf die Risiken für die eigene Projektarbeit, insbesondere die Sicherheit des Personals. Insgesamt wird Konfliktsensibilität oft als Risikomanagement im engen Sinn verstanden, also als das Reflektieren von Risiken für die Umsetzung und von Reputationsrisiken, aber nicht das umfassende Reflektieren möglicher nicht-intendierter negativer Folgen für die Zielgruppen und Partner. Ebenso wird darauf verwiesen, dass Ressourcen, vor allem Zeit, für den Bereich Konfliktsensibilität fehlen. Bei den Umsetzungspartnern wird nach eigenen Angaben darauf geachtet, dass sie konfliktsensibel vorgehen. Wegen des begrenzten Monitorings der Umsetzungspartner durch die GIZ ist jedoch nicht klar, inwieweit dieser Anspruch wirklich umgesetzt wird.<sup>129</sup>

Beispiele für fehlende Konfliktsensibilität wurden vor allem im Bereich CfW benannt. So wurde z.B. die Auswahl der Empfänger am Anfang an „*Community Leaders*“ abgegeben. Dabei wurde sehr schnell deutlich, dass dieses Vorgehen mit großen Problemen und Risiken der politischen Vereinnahmung und Korruption behaftet ist. Ebenso wurden die Risiken und Probleme bei der Auswahl der Empfänger und der Organisation der Auszahlungen anfangs unterschätzt, was zum Teil auch das eigene Personal in Gefahr brachte. Diese Probleme wurden durch neue Auswahl- und Verteilungsmechanismen schnell behoben.<sup>130</sup> Allerdings werden die Volumina von CfW trotz ergriffener risikomindernder Maßnahmen sowohl von GIZ-Mitarbeitern als auch von anderen Durchführungsorganisationen nach wie vor als nicht vereinbar mit *Do-no-Harm* gesehen, da nicht-intendierte negative Wirkungen auf die lokalen Macht- und Wirtschaftsstrukturen nur schwer verhindert werden können.<sup>131</sup>

Der Nordirak eignet sich bezüglich der Rolle von *Do-no-Harm* nicht zur Verallgemeinerung: Mitarbeiter, die Erfahrungen mit der GIZ in anderen Krisenkontexten haben, betonen, dass dort Trainings für alle Mitarbeiter, Peace and Conflict-Advisor und ein Risk Management Office (RMO) als eigenes BMZ-Vorhaben Standard seien.<sup>132</sup> Vereinzelt schließen Mitarbeiter daraus, dass Risikomanagement und Konfliktsensibilität im Nordirak eher Nachgedanken sind.<sup>133</sup> Der Unterschied ergebe sich durch den Umsetzungsdruck und durch ungenügende Anreizstrukturen für die Umsetzung der Standards.<sup>134</sup> Neben der besonderen Situation der Arbeit im Nordirak, wo die GIZ unter anderen schwierigen Rahmenbedingungen zudem erst eine Präsenz aufbauen musste, scheinen die berichteten Schwierigkeiten insbesondere mit dem Vorhabentyp CfW zusammenzuhängen, wo der Auftraggeber einen großvolumigen und kurzfristigen Mittelabfluss erwartete, wie er sonst in der Regel nur von humanitären Akteuren umgesetzt wird. Denn auch im CfW-Vorhaben in der Türkei traten Schwierigkeiten auf. In den dortigen CfW-Vorhaben hat die GIZ in der Darstellung eines Mitarbeiters zunächst mit einem Kriterienkatalog zu Vulnerabilität gearbeitet, musste dieses Vorgehen aufgrund des Umsetzungsdrucks aber wieder aufgeben. Man habe schnell die Anzahl der Begünstigten maximieren müssen, da habe es gereicht, Flüchtling zu sein oder arm zu sein. „Es war, als wären wir Verkäufer.“<sup>135</sup>

Auch in den relevanten Vorhaben in Marokko (FS-Kennung 1 oder 2) spielt Konfliktsensibilität und *Do-no-Harm* in der Umsetzung bislang eine untergeordnete Rolle. So wird das Ergänzungspapier „Kontext- und konfliktsensibles Wirkungsmonitoring“ zum Beispiel nicht angewendet bzw. die darin enthaltenen *Good Practices* wurden im Monitoring bislang nicht verfolgt.<sup>136</sup> Das betrifft zum Beispiel die Formulierung konfliktbezogener Risiken und regelmäßige *Do-no-Harm*-Checks zu unbeabsichtigten negativen Wirkungen. Ein Grund für die untergeordnete Rolle ist, dass man in der Vorhabenumsetzung keine Konflikte erwartet.<sup>137</sup> Ein anderer Grund ist, dass wegen der durch den Portfolioaufbau erzeugten Verzögerung in der Umsetzung noch keine Zeit dafür war.<sup>138</sup> Mehrere Interviewpartner wiesen schließlich darauf hin, dass es unklar sei, ob es obligatorische Anforderungen des Qualitätsmanagements gebe oder wann Anforderungen an Konfliktsensibilität und *Do-no-Harm* fakultativ seien.<sup>139</sup>

## Auftraggebererwartungen

Nahezu Einstimmigkeit besteht bei den Auftraggebern hinsichtlich der Wichtigkeit von *Do-no-Harm* und wurde in mehreren Interviews mit Auftraggebern bei der Frage nach relevanten Standards erwähnt.<sup>140</sup> Die im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ heben in Bezug auf internationale Qualitätsstandards explizit die Bedeutung von *Do-no-Harm* hervor (Bundesregierung 2017). Die Umsetzung des Grundsatzes soll laut der Leitlinien in einem Praxisleitfaden der Bundesregierung standardisiert werden, um eine Anwendung von allen Ressorts der Bundesregierung sicherzustellen.

Auch auf menschenrechtliche Standards nahmen Vertreter der Auftraggeber Bezug.<sup>141</sup> Hier wird eine Auseinandersetzung in der Berichterstattung eingefordert, wie Vorhaben auf die Menschenrechtssituation wirken.<sup>142</sup> Die GIZ solle, so ein Interviewpartner, „nicht nur von Menschenrechten reden und sie nur in einer Kennung behandeln“, sondern auch menschenrechtsrelevante, negative und positive Wirkungen beobachten.<sup>143</sup>

## Integrativer Ansatz

Nach dem integrativen Ansatz stehen Ressourcen oder Dienstleistungen nicht nur der eng begrenzten Zielgruppe der Migranten (mit jeweiligen Untergruppen) offen, sondern auch allen anderen Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinde. Der Ansatz ist in den betrachteten Vorhaben die zentrale Strategie, um Konflikte zwischen Migranten und anderen Gruppen zu vermeiden und zudem keinen Migrationsanreiz zu schaffen. Diese Überlegung spielt auch bei anderen Durchführungsorganisationen eine Rolle.<sup>144</sup> Bei der GIZ gibt es dabei unterschiedliche Arten, wie Auswahl und Gewichtung der verschiedenen Zielgruppen erfolgen.

Im Nordirak folgt ein Teil der Vorhaben festen Prozentsätzen (jeweils 1/3 Empfänger pro Zielgruppe) oder der Demographie der Region (70% aufnehmende Gemeinden, 30% Binnenvertriebene und Flüchtlinge) als Schlüssel zur Aufteilung. Andere Vorhaben sprechen alle Zielgruppen an und nutzen eigene Kriterien für die Auswahl von Zielgruppen (z.B. deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt).<sup>145</sup> Bezüglich des Aufbaus von Infrastruktur im Rahmen des Bildungsvorhabens wird im Nordirak darauf geachtet, dass die Hälfte der Maßnahmen in Lagern und die andere Hälfte in aufnehmenden Gemeinden durchgeführt werden. Bei der Auswahl der Standorte der Infrastruktur werden Schätzungen vorgenommen, welche Zielgruppen erreicht werden können. Es werden aber keine Bedarfsanalysen oder Evaluierungen der Baumaßnahmen durchgeführt. Ebenso werden keine systematischen Analysen über die Nutzung der Infrastruktur durch die Zielgruppen durchgeführt.<sup>146</sup>

Einige der betrachteten Rückkehr-Vorhaben legen die Zahlen der zu erreichenden Rückkehrer so fest, dass mehr Rückkehrer erreicht werden als andere Gruppen.<sup>147</sup> In Jordanien gibt die Regierung einen Schlüssel von 50-50 vor, wobei angemerkt wird, dass die jeweiligen Gruppen keineswegs homogen seien und der starre Schlüssel die in der Wahrnehmung der Bevölkerung vorherrschende Trennung zwischen dem „wir“ der aufnehmenden Gemeinde und den „fremden“ Flüchtlingen sogar verstärken könnte.<sup>148</sup> Andere Rückkehr-Vorhaben und auch die in Marokko betrachteten Vorhaben haben keine Vorgaben zur Gewichtung der Zielgruppen. Beim Erreichen der verschiedenen Zielgruppen treten immer wieder Herausforderungen auf: So wurde in Bezug auf ehemalige Vorhaben im Nordirak von Schwierigkeiten berichtet, aufnehmende Gemeinden zu erreichen, da sich ein Großteil der Maßnahmen auf Flüchtlingslager fokussierte. Die meisten Leistungen erfolgten deshalb nicht in aufnehmenden Gemeinden.<sup>149</sup> Hier wurden auch Pfadabhängigkeiten durch den Fokus auf Flüchtlingslager und deren Infrastruktur geschaffen, die es sehr schwer machen, aufnehmende Gemeinden zu erreichen, obwohl ein Großteil der Binnenvertriebenen nicht in Flüchtlingslagern lebt.<sup>150</sup> Für CfW wurde angemerkt, dass vor allem außerhalb der Flüchtlingslager Probleme beim Erreichen aller Zielgruppen bestünden.<sup>151</sup> Ein weiteres Problem kann sein, dass heimische Arbeiter andere Ansprüche an die Art der Arbeit stellen als

Flüchtlinge, hier wurde auf das Beispiel von Straßenausbesserungsarbeiten im Libanon hingewiesen.<sup>152</sup> Bei den betrachteten Rückkehr-Vorhaben wiederum besteht die Gefahr, dass einige Vorhaben kaum Rückkehrer, sondern primär die aufnehmende Bevölkerung erreichen. Auf diese Möglichkeit weist die GIZ bereits explizit in den Aufstockungsanträgen der Vorhaben des Rückkehrprogramms hin, die einige Standard-Passagen enthalten, um die Erwartungen an die Wirkungen der Vorhaben bezüglich Rückkehrer geringzuhalten. Auffällig ist insbesondere der Satz: „Es kann durch das Vorhaben nicht sichergestellt werden, dass die angebotenen und durchgeführten Aktivitäten die erweiterte Zielgruppe der Rückkehrerinnen und Rückkehrer tatsächlich erreicht.“ Um zu verhindern, dass Dienstleistungen, Mittel oder Infrastrukturmaßnahmen bevorzugt an bestimmte Gruppen oder zum eigenen Nutzen verteilt werden, verfolgt die GIZ die Strategie, Regierungspartner bei der Auswahl der Maßnahmen und Zielgruppen nur begrenzt einzubeziehen. Dies ist auch eine Reaktion auf Erfahrungen, die während des ersten ÜH-Vorhabens im Nordirak gemacht wurden. Dort wurde auf Wunsch der Partner eine Schule in Dohuk gebaut, die vor allem der dort ansässigen kurdischen Mittelschicht und Elite und nicht bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu Gute kommt.<sup>153</sup> Auch in der Türkei hat die GIZ mit politisch begründeter und nicht bedarfsorientierter Einflussnahme seitens der Regierung Schwierigkeiten.<sup>154</sup>

## 6.5 Partnerorientierung in der Umsetzung

### Spannungsfelder zwischen Auftraggebern und Partnern

Migration und Flucht-Vorhaben greifen zum Teil in politisch sensible Politikbereiche (z.B. Menschenrechtsschutz, Asylsysteme, Grenzmanagement) und hoheitliche Aufgaben der Partnerregierungen ein. Das birgt für die GIZ die besondere Herausforderung, ihren Ruf als neutrale und verlässliche Umsetzungsorganisation zu wahren, die die Interessen der Partner respektiert und fördert.

In fünf Interviews aus fünf Länderkontexten wurde von Verzögerungen bei der Unterzeichnung von Projektdokumenten berichtet, stets aufgrund inhaltlicher Differenzen zwischen Auftraggeber und Partner.<sup>155</sup> Solche Differenzen beziehen sich auf die Namensgebung von Vorhaben, Ablehnung von Zielen wie Integration und psychosoziale Unterstützung und Unklarheit, mit welcher Rückkehrer-Zielgruppe gearbeitet wird.

Partnerregierungen wollen bevorzugt zu legaler Migration arbeiten, insbesondere zu legalen Zugangswegen nach Europa und im Bereich Rückkehr vorzugsweise mit freiwillig zurückkehrenden, qualifizierten Rückkehrern. Für die Bundesregierung hingegen hat aktuell die Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern Priorität.

In Marokko gab es von verschiedenen deutschen Bundesressorts Ankündigungen, die mit der marokkanischen Regierung nicht abgestimmt waren, zum Beispiel zu den Themen Rückkehr und unbegleitete Minderjährige. Solche politischen Ankündigungen aus Deutschland haben nach Aussage mehrerer Interviewpartner den Handlungsspielraum der GIZ eingeschränkt.<sup>156</sup> Weil die GIZ als Vertreterin der deutschen Bundesregierung wahrgenommen wird, steht sie in Folge solcher Ankündigungen unter zeitraubendem Erklärungsdruck.<sup>157</sup>

In anderen Länderkontexten wird die Umsetzung dadurch aufgehalten, dass die Kooperation mit den Partnern aufgrund der Sensibilität des gesamten Themas Flucht oder aufgrund von übergeordneten politischen Differenzen schwierig ist. Die libanesischen Partner hielten die Zustimmungen zu fluchtbezogenen Vorhaben auch aus verhandlungstaktischen Gründen zurück und verknüpften sie mit Forderungen zur Unterstützung in anderen Bereichen. Solange der entsprechende Regierungsdiallog ausstehe, sei die GIZ in der Umsetzung „etwas in der Schwebe“.<sup>158</sup> In Jordanien mussten die Partner zunächst davon überzeugt werden, dass die „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ keineswegs nur auf Flüchtlinge als Begünstigte abzielt, bevor die GIZ dort Vorhaben umsetzen konnte.<sup>159</sup> Die kenianischen und äthiopischen Partner lehnten die in der Konzeption eines Regionalvorhabens vorgesehene Einrichtung von Schutzhäusern für Opfer von Menschenhandel ab, weil sie die Nutzer der Häuser als „illegale Migranten“ sahen, denen die Regierung nicht helfen sollte.<sup>160</sup> Hier musste die GIZ auf ein anderes Land ausweichen, in dem die Regierung der Idee aufgeschlossen gegenüberstand.<sup>161</sup> In Marokko konnte das innovative Vorhaben zur Stärkung des marokkanischen Asylsystems nicht wie geplant umgesetzt werden, weil das geplante Asylgesetz aus politischen Gründen nicht verabschiedet wurde.<sup>162</sup>

### Partnererwartungen

In beiden Länderfallstudien und der thematischen Fallstudie zeigten sich Partner zufrieden mit der Abstimmung mit der GIZ während der Vorhabenumsetzung. In Marokko wurde die Kooperation mit der GIZ hinsichtlich der Planung und Abstimmung von Vorhaben als „beispielhaft“ gelobt,<sup>163</sup> explizit auch die gemeinsamen Planungs-

workshops.<sup>164</sup> Partner im Nordirak betonten ebenso, dass sich die GIZ besser als andere Durchführungsorganisationen und Geber (v.a. UN Organisationen) bezüglich der Ausgestaltung und Umsetzung der eigenen Vorhaben koordiniert und abstimmt.

Gleichzeitig gibt es aber auch Stimmen, die eine verbesserte Abstimmung fordern. Partner in Marokko merkten an, dass ihnen das Verständnis dafür fehle, was eigentlich die langfristige Agenda der GIZ im Bereich Integration sei.<sup>165</sup> Im Nordirak steht hinter dem Wunsch nach einer besseren Abstimmung seitens der Partner auch der Versuch, politischen Einfluss auf spezifische Maßnahmen und Zielgruppen von Vorhaben zu nehmen, zum Beispiel bei der Auswahl der Empfänger bestimmter Dienstleistungen oder bei der Auswahl bestimmter Infrastrukturmaßnahmen und deren Standorte.<sup>166</sup>

## 6.6 Außenkommunikation

Vor dem Hintergrund der hohen medialen Aufmerksamkeit für den Bereich Migration und Flucht sowie der politischen Brisanz bestimmter innen-, außen-, und sicherheitspolitischer Ziele in diesem Kontext steigt neben der Bedeutung der Innenkommunikation auch die Bedeutung der Außenkommunikation. Das BMM-Vorhaben zeigte, wie Medien und Teile der deutschen Öffentlichkeit auf Themen wie Grenzsicherung, Begrenzung von illegaler Migration und die Rückführung abgelehnter Asylbewerber reagieren. Durch die kritische Berichterstattung von Spiegel und Report Mainz (später auch andere internationale Medien), die sich auf geplante Projektkomponenten aus dem ursprünglichen *Project Fiche* der EU bezogen, geriet die GIZ unter erheblichen öffentlichen und medialen Druck, auf den weder die Unternehmenskommunikation, noch Vorstand und Projektleitung vorbereitet waren. Aufgrund dieser Erfahrungen wurde die Außenkommunikation in diesem Fall entwickelt und mit einer proaktiveren Kommunikationsstrategie für die kritisch beobachteten Vorhaben begonnen. Dazu zählen u.a. Presse- und Parlamentariergespräche (in denen jetzt auch das BMZ aktiv einbezogen wurde), Workshops mit NGOs, Medientraining für AV oder die Entwicklung von Narrativen.<sup>167</sup>

## 6.7 Auftraggeber-Dialog, Kohärenz und Koordinierung in der Umsetzung

### Kohärenz zwischen Auftraggebern<sup>xxii</sup>

Kohärenz zwischen Vorhaben unterschiedlicher Auftraggeber zu sichern und Vorhaben politisch zu steuern, liegt außerhalb des Mandats der GIZ und in der Verantwortung der Auftraggeber.<sup>168</sup> Gleichwohl steht die GIZ zum Teil vor der Herausforderung, in der Umsetzung von Vorhaben für Abgrenzungen zwischen Vorhaben unterschiedlicher Titel und Auftraggeber (BMZ und AA) zu sorgen und gleichzeitig Kohärenz in der Umsetzung sicherzustellen.

Einzelne Mitarbeiter wiesen darauf hin, dass dies in der Praxis nur bedingt möglich sei, und dass die fehlende Abstimmung zwischen AA und BMZ die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen erschwere bzw. Ressourcen der GIZ binde. Ein Interviewpartner beschrieb einen Fall, in dem bereits eine Unterschrift des Partnerministeriums für eine Maßnahme vorlag, aber der Auftraggeber die Maßnahme in der angestrebten Form nicht akzeptieren wollte, weil die Abgrenzung zwischen BMZ und AA nicht klar war. Eine Lösung konnte nach langwierigen Gesprächen mit beiden Ressorts gefunden werden.<sup>169</sup> Besondere Herausforderungen entstanden auch dadurch, dass die Abgrenzungen zwischen AA und BMZ weder den Regierungspartnern, noch den Umsetzungspartnern oder den Empfängern bekannt und nur sehr schwierig zu vermitteln sind.<sup>170</sup>

Im Nordirak wird inzwischen auch ein verbesserter Dialog über strategische Ziele geführt, seit neuestem gibt es auch ein monatliches Länderteam-Meeting (mit Teilnahme von GIZ, KfW, AA und BMZ).<sup>171</sup>

Eine weitere Schwierigkeit kann sich daraus ergeben, dass bei Mitarbeitern Unklarheit bezüglich der Ziele (*Outcomes*) ihrer Vorhaben und der dahinter liegenden strategischen Oberziele (*Impacts*) herrscht.<sup>172</sup> Mit der Umsetzung befasste Mitarbeiter werden nicht immer ausreichend über die Ergebnisse der Prüfmission und die dem Wirkungsmodell bzw. den Wirkungsmatrizen zugrundeliegenden Überlegungen informiert. Ein Gesprächspartner berichtete davon, in über 15 Jahren Berufserfahrung als AV in der GIZ nur ein einziges Mal von einem Mitglied der Prüfmission eine Übergabe erhalten zu haben.<sup>173</sup> Die Unklarheit bezüglich der strategischen Ziele auf Vorhabensebene spiegelt sich auch auf Ebene des Gesamtportfolios im Nordirak wider. So wird immer wieder kritisiert, dass innerhalb der GIZ keine strategische Diskussion der portfolioübergreifenden Ziele stattfindet. Eine solche Diskussion sei gleichermaßen wichtig für die Orientierung nationaler Mitarbeiter und die Stärkung der Wirkungsorientierung. Deswegen wurden inzwischen regelmäßige Managementtreffen im Nordirak

<sup>xxii</sup> Kohärenz ist kein Ziel in sich selbst, sondern soll verhindern, dass Zielkonflikte zwischen verschiedenen Vorhaben und Maßnahmen entstehen, Synergien genutzt und die Nachhaltigkeit sichergestellt wird.

eingeführt, die als Struktur für eine solche Diskussion dienen können.

Das BAMF-finanzierte Vorhaben im Kosovo verfolgt zwar klar innenpolitische Ziele, jedoch versuchen GIZ-Mitarbeiter vor Ort durch eine enge Abstimmung mit dem BAMF die primär innenpolitischen Ziele dieses Vorhabens mit entwicklungspolitischen Zielen anderer Vorhaben zu verknüpfen, um so Kohärenzen und Synergien herzustellen. Die enge Abstimmung der Vorhaben bewerteten Interviewpartner grundsätzlich als positiv, allerdings greift das BAMF auch wesentlich stärker als andere Auftraggeber in die operative Umsetzung ein (inklusive einem abgeordneten Mitarbeiter vor Ort).<sup>174</sup>

In beiden Ländern wird der direkte Austausch mit den Auftraggebern auf Arbeitsebene sehr geschätzt. Als positiv für die Zusammenarbeit wurden auch Länderbesuche und *Lessons-Learned-Workshops* mit den Auftraggebern bewertet.<sup>175</sup>

### Kohärenz und Koordinierung

Herausforderungen für die Kohärenz in der Umsetzung gibt es für die GIZ in Bezug auf unterschiedliche Vorhaben in einem Länderkontext, sowie zwischen der GIZ und anderen Durchführungsorganisationen und multilateralen Organisationen. Diese Herausforderung ist durch den Mittelzuwachs gestiegen. Mehrere Interviewpartner anderer Organisation merkten an, die GIZ müsse sich mit solchen anderen Organisationen koordinieren, die ein spezifisches Mandat hätten.<sup>176</sup> In der Wahrnehmung der Partner haben andere Organisationen, z.B. IOM und UNHCR, eine sehr viel stärker spezialisierte Kompetenz als die GIZ.<sup>177</sup>

In Marokko wird versucht, auf Länderbüro-Ebene Kohärenz herzustellen und ein Portfolio strategisch zu entwickeln. Migration wurde bereits 2012 als Zukunfts- und Schwerpunktthema auf Landesebene identifiziert, und Schritt für Schritt wurden erste Kontakte mit der Partnerregierung zu diesem Thema aufgebaut. Somit war man in Bezug auf die zunehmenden Mittel gut positioniert. Dies drückt sich auch in Form von genuinen TZ-Migrationsvorhaben aus, die auf Politikberatung und *Capacity Development* ausgerichtet sind und nicht nur an bestehende Schwerpunkte im Land anknüpfen oder kurzfristiger ausgerichtetete ÜH-Vorhaben sind.<sup>178</sup> In der Koordination unterschiedlicher Vorhaben trugen nach Aussage von zwei Interviewpartnern die frühe Einrichtung einer Cluster-Koordination und monatliche Sitzungen der Cluster-Koordinatoren mit den Verantwortlichen für das Drittgeschäft dazu bei, Synergien zwischen Vorhaben zu nutzen und eventuelle Widersprüche früh zu erkennen.<sup>179</sup>

## 6.8 Weitere Rahmenbedingungen

Rahmenbedingungen, die sich aus den Präferenzen der Auftraggeber und Partner ergeben, kamen oben bereits zur Sprache – der Umsetzungsdruck, Abgrenzungen der Auftraggeber untereinander und Spannungsverhältnisse zwischen Auftraggebern und Partnern. Interviewpartner nannten daneben auch eine Reihe von Rahmenbedingungen, die GIZ-Präferenzen und Prozesse betreffen und die Umsetzung der Vorhaben beeinflussten.

### Aufbau von Partnerbeziehungen

Die GIZ hat im Themenfeld Migration und Flucht im Vergleich zu anderen Sektoren oftmals keine etablierten Partnerbeziehungen. Um trotzdem schnell Wirkungen zu erzielen, hat die GIZ zum Teil bestehende Vorhaben in etablierten Sektoren wie Umwelt und Energie um Migranten-Zielgruppen erweitert. Hier war die Kooperation mit dem Partner zumindest auf Prozessebene in der Regel unproblematisch.<sup>180</sup> Eine größere Herausforderung ergibt sich, wenn zum Partner erst Vertrauen aufgebaut werden muss.<sup>181</sup> Die Kooperationsprozesse, die in anderen Sektoren längst etabliert sind, mussten in vielen Ländern mit neuen Partnern erst noch aufgebaut werden. Der Zeitaufwand dafür wird nach Aussage eines Interviewpartners in der Zentrale unterschätzt.<sup>182</sup> Umso mehr gilt das für den Aufbau von Vertrauensbeziehungen. Ein Gesprächspartner sagte, es waren „viele Tassen Tee und Kaffee“ nötig, um sechs Monate nach Projektbeginn endlich eine Person zu identifizieren, die einen Kontakt zur relevanten Person auf Seiten des nationalen Partners herstellen konnte.<sup>183</sup>

Mangelnde institutionelle Kapazitäten, fehlende Zuständigkeiten und die Verteilung von Zuständigkeiten für einzelne Projektkomponenten auf mehrere Ressorts, nachgeordnete Behörden und Institutionen sowie Zielregionen und -kommunen erschweren in vielen Vorhaben die Abstimmung mit den Partnern, das Aufgleisen von Vorhaben und den raschen Projektstart. Erschwerend für die GIZ kommt hinzu, dass auch Zuständigkeiten innerhalb der sich zum Teil noch im Aufbau befindlichen Partnerministerien nicht immer klar sind und die stark

hierarchische Verwaltungsstruktur die Bedeutung der Arbeitsebene schwächt.<sup>184</sup> In Marokko fehlte der Asylpartnerschaft wegen unklarer Kompetenzverteilung lange ein nationaler Partner, bevor das Ministerium für Auslandsmarokkaner die formale Zuständigkeit erhielt.<sup>185</sup> Zwischenzeitlich wollte das Ministerium wegen der politischen Sensibilität des Themas Asyl trotz formaler Zuständigkeit nicht als Partner der Asylpartnerschaft benannt werden.<sup>186</sup> Partnerregierungen sind wegen des Zuwachses von Entwicklungsgeldern im Bereich Migration und Flucht oft auch am Rande ihrer Absorptionsfähigkeit.<sup>187</sup> Da die Auftraggeber gleichzeitig auf Mittelabfluss drängen, hat die GIZ in mehreren Ländern mit der Umsetzung begonnen, obwohl die Unterzeichnung des Durchführungsvertrags noch ausstand. In Jordanien nutzte man eine solche „Wartepause“ kreativ, indem ein mobiler Hausmeisterfuhrpark zur Rehabilitierung von Schulen aufgebaut wurde, der zum Zeitpunkt der Unterschrift bereits einsatzbereit war.<sup>188</sup> Hier entsteht für die GIZ ein zweiseitiges Risiko: Erstens kann ein solches Vorgehen zu Reputationsverlust führen, zweitens besteht ein finanzielles Risiko, da der Durchführungsvertrag Voraussetzung für die Umsetzung ist und vorher keine Gelder fließen sollten.

### **Administrative Regelprozesse**

Sowohl innerhalb der GIZ als auch bei Auftraggebern wird auf die Herausforderung hingewiesen, qualifiziertes Personal zur Vorhabensumsetzung zu rekrutieren. Das BMZ und AA fordert erfahrenes Personal und keine Berufseinsteiger.<sup>189</sup> In Krisenkontexten ist die Herausforderung für die GIZ noch virulenter, hier werden oft junge oder aus dem Ruhestand zurückkehrende Kollegen eingestellt.<sup>190</sup> Es fehlt v.a. die Gruppe von 40 bis 50-Jährigen, die bereits ausreichend Berufserfahrung haben und noch an weiteren Karriereschritten interessiert sind.<sup>191</sup> Auch wird in Vorhaben zum Teil auf Personen ohne Management- und/oder Umsetzungserfahrung als Projektleiter zurückgegriffen.<sup>192</sup> Das trifft auch auf großvolumige Vorhaben unter erschwerten regionalen und politischen Bedingungen zu. Dem Unternehmen gingen mit dem Ende der UNHCR-Partnerschaft 2012 zahlreiche qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter verloren. Zudem gelang es in der Vergangenheit nicht, qualifizierte und erfahrene internationale Fachkräfte aus früheren Vorhaben an die GIZ zu binden. Entsprechende Verträge wurden insbesondere aus personalrechtlichen Gründen nicht verlängert oder entfristet, sodass diese Experten zu anderen Organisationen abwanderten oder eigene NGOs und Beratungen gründeten. Innerhalb der GIZ wird weiterhin kritisiert, dass kein Mechanismus für schnelle Personalentsendung existiere.<sup>193</sup> Viele Stellen konnten erst im dritten Anlauf besetzt werden, und allein eine Stellenausschreibung dauert durchschnittlich drei Monate. Die Stellenbesetzung erfolgte letztlich häufig durch informelle und persönliche Kontakte der AV zur Personalabteilung, anderen Bereichen der GIZ, oder Kontakten zu Implementierern und Evaluatoren auf dem freien Markt.<sup>194</sup> Die AV der Migration und Flucht-Vorhaben waren hier auf sich gestellt und kritisierten die fehlende Unterstützung der Personalabteilung stark. Teilweise wurde aus Projektmitteln Personal in der Personalabteilung finanziert.<sup>195</sup> Wenngleich erhebliche Schwierigkeiten bei Personal und Beschaffung seitens der Außenstruktur und während des Aufgleisens von Vorhaben artikuliert werden, sehen die bisherigen bereits Verfahren grundsätzlich Vorrangregelungen z.B. für die Personalrekrutierung vor. So können Abteilungsleiter vorrangig Stellen zur Ausschreibung bringen (innerhalb einer Woche) und es kann bereits während der Vorhabenskonzeption mit der Personalsuche begonnen werden. In der Praxis liegen jedoch in der Konzeptions- und Startphase die erforderlichen Stellenprofile gar nicht vor.

### **Umsetzungsdruck und administrative Flexibilität**

Ein weiteres strukturelles Problem liegt in administrativen Strukturen im Allgemeinen und den Regeln für die Beschaffung im Besonderen.<sup>196</sup> Für finanziell großvolumige ÜH-Vorhaben unter Umsetzungsdruck war es ein erhebliches Problem, ohne Personal und etablierte Strukturen zur Umsetzung von Aktivitäten Mittel auszugeben.<sup>197</sup> Hier war Beschaffung eine Lösung, in Vorhaben mit „soft-Komponenten“ wie Beratung statt z.B. Rehabilitierung allerdings auch nicht immer möglich.

Momentan dauere die Beschaffung allerdings zu lange und die Regeln müssten „gebogen“ werden, um Mittel rasch abfließen zu lassen (Beispiel Beschaffungsgrenze).<sup>198</sup> Die GIZ habe Standardprozesse und Regeln, die für die Vorhaben unter Umsetzungsdruck zu unflexibel seien; in der Praxis hänge es von Kontakten zu Personen in der Zentrale ab, die Ausnahmeregeln erwirken könnten.<sup>199</sup> Für Vorhaben wurden selbst entsprechende Stellen im Länderbüro geschaffen, um Vertragsgestaltung und Beschaffung zu beschleunigen. Dies sind keine neuen Probleme, sondern wurden auch von Mitarbeitern beschrieben, die im Rahmen der UNHCR-Partnerschaft in den 90er und 2000er Jahren ähnliche Vorhaben umsetzten.<sup>200</sup>

Ein Sonderfall sind großvolumige Vorhaben, die durch mehrere Auftraggeber finanziert werden. Hier fehlten

den Auftraggebern Erfahrungen, Kofinanzierungsvorhaben administrativ aufzusetzen (im Fall des AA zum Beispiel die Frage der Abordnung von Personal und Aufgleisen von Kofinanzierungsvorhaben), und die Bereitschaft, Kofinanzierungsvorhaben überhaupt als gemeinsame Vorhaben zu begreifen (die EU betrachtet kofinanzierte Vorhaben als ihre EU-Vorhaben). Der GIZ wiederum fehlte Wissen über Beschaffungsregeln und andere Vertragsangelegenheiten. Die GIZ begegnete dem durch Maßnahmen in Projekten (Finanzierung eigenen Personals), die Vernetzung von AV ähnlicher Vorhaben und formeller über den Austausch im Rahmen von NICD Workshops. Beim BMM-Vorhaben entsandte sie einen *Case Manager* aus AGE für das Aufgleisen des Vorhabens.<sup>201</sup> Ein weiterer Sonderfall sind „ferngesteuerte“ Vorhaben.<sup>202</sup>

Insgesamt fehlt es an einer adäquaten Ausstattung der Verwaltung, da die besonderen Herausforderungen im Bereich Migration und Flucht zukünftig eher die Regel als Ausnahmen darstellen werden. Daran hat aus Sicht der AV auch die Gemeinsame Verfahrensreform (GVR) des BMZ substantiell zu keinen wesentlichen Verbesserungen geführt.<sup>203</sup> Zudem befürchten AV, dass mit dem Nachlassen des innenpolitischen Drucks die Notwendigkeit zur Verbesserung dieser administrativen Rahmenbedingungen nicht mehr gesehen wird und erforderliche substantielle Strukturverbesserungen ausbleiben.

### M&E-Standards

Der Hauptgrund für fehlende M&E-Systeme in laufenden Vorhaben sind Zeitmangel und Umsetzungsdruck. Allerdings ist es Mitarbeitern in den Vorhaben zum Teil auch unklar, was die genauen Standards der GIZ bezüglich des wirkungsorientierten Monitorings und des Qualitätsmanagement sind und wo Unterstützung zum Thema angefordert werden kann.<sup>204</sup> Zudem ist ein erheblicher Zeitaufwand nötig, um die Standards zu verstehen.<sup>205</sup> Mehrere Interviewpartner wiesen darauf hin, dass es unklar sei, welche Anforderungen des Qualitätsmanagements obligatorisch und welche fakultativ seien.<sup>206</sup>

Interviewpartner bemängelten außerdem das fehlende Verständnis nationaler Mitarbeiter, neuer und junger internationaler Fachkräfte, älterer Mitarbeiter sowie einzelner AV bezüglich wirkungsorientierter Planung, Monitoring und Evaluierung (PM&E), vor allem auf *Outcome*- und *Impact*-Ebene. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass es kaum eigenes M&E Personal gibt.<sup>207</sup> Entgegen der Aussage von GIZ-Mitarbeitern hatten die interviewten Umsetzungspartner sehr ausdifferenzierte M&E Systeme, die jedoch von der GIZ bis jetzt nur für das Monitoring der eigenen *Output*-Indikatoren genutzt werden, obwohl die Daten auch weitergehende Rückschlüsse erlauben würden.<sup>208</sup>

## 6.9 Schlussfolgerungen

Defizite in der Wirkungsorientierung, Beobachtung und Berichterstattung lagen in der Regel nicht an fachlichen Defiziten. Die wichtigsten externen Rahmenbedingungen waren dabei der innenpolitisch bedingte Umsetzungsdruck und die politische Sensibilität des Themas bei den Partnern. Dazu kamen für die GIZ kontrollierbare strukturelle Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich Personalrekrutierung und Beschaffung.

Um auf Forderungen der Auftraggeber nach schneller Leistungserbringung zu reagieren, priorisierte die GIZ die Umsetzung gegenüber der Wirkungsorientierung und entwickelte letztere erst später (weiter). Das hatte nicht nur unmittelbare Folgen für das verspätete Wirkungsmonitoring selbst, sondern führte auch dazu, dass es für die durch den Umsetzungsdruck bedingte höhere Fehleranfälligkeit kein überprüfendes Korrektiv gab. Im Bereich *CfW* traten Schwächen hinsichtlich der Berücksichtigung von *Do-no-Harm* zu Tage.

Nicht nur der Umsetzungsdruck, sondern auch die Umsetzung von Vorhaben mit umstrittenen politischen Zielen bedeutete eine Herausforderung. Während die PV und andere Projektdokumente bestimmte Auftraggeberziele nur implizit erwähnten (zum Beispiel Rückkehr und Reintegration fördern, Kontaktaufbau in aus deutscher Sicht relevante Ministerien), erschwerten diese unausgesprochenen Ziele die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnern in der Umsetzung. Es besteht daher das Risiko, Wirkungen nicht zu erreichen und Qualitätsstandards von Nachhaltigkeit und *Do-no-Harm* nicht einzuhalten. Auftraggeber sind sich dessen bewusst und erwarten von der GIZ entsprechend eine Berichterstattung über Risiken für Qualitätsstandards, aber auch über mögliche finanzielle Implikationen. Für die GIZ stellt sich die Frage, wie sie den Auftraggebererwartungen gerecht wird und zugleich ein adäquates Risikomanagement betreibt.

Ebenso steigen vor diesem Hintergrund die Anforderungen an eine strategische und proaktive Außenkommunikation der GIZ. Dabei gilt es die gewonnenen Erfahrungen bezüglich einer proaktiven Außenkommunikation aufzubereiten und im Unternehmen nutzbar zu machen, Narrative intern zu kommunizieren, die AV und Fachplaner bei politisch sensiblen Themen hinreichend in die Medienarbeit einzubeziehen und darauf vorzubereiten, um die Projektinhalte und -ziele nachvollziehbar in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Der Dialog über das BMZ-Rückkehrprogramm zeigt, dass die GIZ die Auftraggeber mit Fachexpertise über die Realität der Umsetzung beraten kann. Obwohl die dafür geschaffene Steuerungsgruppe zunächst zum Ziel hatte, über die kurzfristige Berichterstattung von *Outputs* zu beraten, konnte es auch als Forum für die Verknüpfung von kurzfristigen Wirkungen auf *Output*-Ebene mit mittelfristigen Wirkungen auf *Outcome*-Ebene dienen. Daneben ist aber auch eine Konkretisierung von *Do-no-Harm*-Abwägungen im Kontext von Migration und Flucht nötig. *Do-no-Harm* wird in der Praxis vor allem über den integrativen Ansatz abgesichert. Dessen Ausgestaltung variiert in der Praxis allerdings stark, zudem wird er oft mit anderen Ansätzen wie insbesondere mit dem partizipativen Ansatz verbunden, sodass verbindliche Aussagen über die tatsächliche Wirkung des Ansatzes schwer möglich sind.

Ein weiteres Problem in der Umsetzung von Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht ist die geringe Zielgruppen- und Partnerorientierung. Angesichts des Umsetzungsdrucks im Portfolio konnte die GIZ einen hohen Grad an Partnerorientierung erreichen. Allerdings entziehen sich viele Faktoren der Partnerorientierung der Kontrolle der GIZ, hier sind die Sensibilität des Themas und übergeordneten politischen Differenzen zu nennen. Die GIZ ist hier auf einen bilateralen Dialog zwischen Partnern und Auftraggebern angewiesen. Da zuweilen beklagt wird, der Dialog sei unzureichend, stellen sich die Fragen, ob und wie die GIZ auf die Auftraggeber zugehen sollte und kann, um für einen verbesserten Dialog zu werben.

## 7 Diskussionsstand zu ausgewählten Wirkungserwartungen

Im Folgenden werden der Diskussionsstand und das dokumentierte Wissen zu ausgewählten Wirkungsannahmen der GIZ (siehe Abschnitt 3.1 zur Auswahl) aufbereitet. Eine tabellarische Form dieser Auswertung befindet sich im Anhang.

### 7.1 Mechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migranten (*Protection Governance*)

#### Zentrale Wirkungsannahmen

In Kontexten gemischter Migrationsbewegungen sollen relevante GIZ-Vorhaben dazu beitragen, dass die Rechte von Migranten (inklusive Flüchtlingen) geachtet und geschützt werden. Hierbei ist die GIZ nicht wie staatliche Institutionen oder wie nicht-staatliche humanitäre Organisationen an der operativen Umsetzung von Schutz beteiligt, sondern stärkt insbesondere die *Governance*-Struktur ihrer Partner (Partnermechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und anderen Migranten), die rechtskonforme Bekämpfung irregulärer Migration und hilft bei dem Aufbau von Asylsystemen.<sup>xxiii</sup> Eine der zentralen Wirkungserwartungen (hier verkürzt und systematisiert aufeinander aufbauend wiedergegeben) ist dabei:

*Capacity Development* und gestärkte Akteurskooperation der mit der Migrationspolitik befassten Akteure tragen zu einer auf Völkerrecht basierenden Migrationspolitik und verbesserter bedarfsgerechter Betreuung vulnerabler Migranten bei. Für schutzrelevantes *Capacity Development* werden neben der Beratung zu Gesetzesentwürfen insbesondere Workshops, Seminare und Trainings durchgeführt. Daneben wird nationaler und grenzüberschreitender Wissensaustausch zum Aufbau von nationalen Asylsystemen,<sup>xxiv</sup> zum Schutz von Opfern des Menschenhandels und zur Identifizierung von anderen Formen von Vulnerabilität mit anschließender Verweisberatung hin zu bedarfsgerechten Dienstleistungen unterstützt.<sup>xxv</sup>

<sup>xxiii</sup> Relevante Vorhaben der GIZ verfügen auch über andere Handlungsfelder als Schutz, zum Beispiel die Stärkung der Kapazitäten im Justizsystem. Der Review fokussiert sich auf Aktivitäten und Wirkungen zu Schutz.

<sup>xxiv</sup> Der Aufbau von Asylsystemen kann sowohl Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus als auch den Rechtsstatus und den Zugang zu Dienstleistung nach Anerkennung des Flüchtlingsstatus betreffen. Hier erfolgt eine Fokussierung auf die Statusbestimmung.

<sup>xxv</sup> Was bedarfsgerechte Betreuung ausmacht, richtet sich nach spezifischen Bedürfnissen unterschiedlicher vulnerabler Gruppen wie Opfer von sexueller Gewalt, Folteropfer, unbegleitete Minderjährige. Zu den Bedarfen dieser Gruppen gibt es spezifische Literatur. Hier wird auf den Zusammenhang zwischen Verweisberatung und bedarfsgerechter Unterstützung fokussiert.

## Quellenlage: Internationaler Referenzrahmen für Ansätze im Bereich „Schutz“

Die meisten der unten genannten Quellen verweisen auf handlungsleitende internationale Referenzdokumente. Dazu gehören neben völkerrechtlichen Verpflichtungen auch Handreichungen zu deren Operationalisierung. Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält durch Leitlinien des UNHCR (2011) und Rechtsprechung der Vertragspartner ausdifferenzierte Standards zur Statusanerkennung und zu den Rechten von Flüchtlingen. Für Personen, die nicht unter die Flüchtlingsdefinition fallen und im Herkunftsland trotzdem einer beachtlichen Gefahr von Rechtsverletzungen ausgesetzt sind, gelten unter Umständen komplementäre menschenrechtliche Verpflichtungen zur Nicht-Zurückweisung. Menschenrechtliche Verpflichtungen sind daneben in allen Migrationsphasen und auf alle Migranten anwendbar. Weil sie für Migranten oft nicht ausreichend operationalisiert sind, gibt es mehrere Referenzdokumente internationaler Organisationen: Für das Grenzmanagement bei gemischten Migrationsbewegungen hat der UNHCR einen „10-Punkte-Plan“ und der OHCHR einen Leitfaden anwendbarer Prinzipien erarbeitet (OHCHR 2014). Umfang und Operationalisierung anderer menschenrechtlicher Verpflichtungen ergeben sich aus den Empfehlungen der UN-Vertragsorgane u.a. zum UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zur Kinderrechtskonvention (Committee on the Rights of the Child 2017).

- Das Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität enthält Bestimmungen zur Hilfe und zum Schutz von Opfern des Menschenhandels, unter anderem zur Form von Rechtsmitteln, zur körperlichen Sicherheit der Opfer des Menschenhandels und zu Maßnahmen, welche die körperliche, seelische und soziale Gesundung der Opfer des Menschenhandels ermöglichen (United Nations 2000). UNODC hat zur Umsetzung des Protokolls gemeinsam mit IOM, UNHCR, OHCHR und anderen UN-Unterorganisationen einen internationalen Aktionsrahmen zur Umsetzung erarbeitet, der auch auf den Schutz von Migranten eingeht (UNODC 2009). Darin werden folgende Prinzipien im Bereich Schutz genannt: Legislative Maßnahmen zur Hilfe und Schutz von Opfern von Menschenhandel und deren Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften; Leitlinien zur Identifikation von Opfern von Menschenhandel sowie Verweisberatung, inklusive zu Asylverfahren; menschenrechtsbasierter Ansatz, inklusive Zeugenschutz, Entschädigung, Aufenthaltsgenehmigung und Straffreiheit von Opfern von Menschenhandel; Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr und Reintegration. Bei Opfern von Menschenhandel: Kooperation zwischen Herkunftsstaat und Zielstaat zur Rückkehr und Reintegration (IOM 2004).
- Das Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität gibt einen Rahmen vor, wie Vertragsstaaten untereinander und mit anderen Akteuren zusammenarbeiten. Genannt werden dort neben materieller technischer Unterstützung insbesondere Trainings zur Prüfung von Reise- und Frachtdokumenten, zur Beweiserhebung, zu Verfahren zum Erkennen von Menschenhandel und zum Schutz der Rechte von Migranten (United Nations 2000). Auch zum Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel gibt es einen internationalen Aktionsrahmen von UNODC (UNODC 2009).
- Keine einheitliche Normsetzung gibt es zur Hilfe für andere vulnerable Migranten. Hier laufen auf internationaler Ebene, angestoßen durch die *New York Declaration* von 2016 (United Nations 2016), mehrere parallele Prozesse, in denen entweder Vulnerabilität definiert oder Handlungsempfehlungen erarbeitet werden. So arbeitet IOM momentan an einem „vulnerability framework“ mit dem, basierend auf bestehender wissenschaftlicher Literatur, Vulnerabilität erkannt werden soll.<sup>xxvi</sup>
- Ein auf mehrere Kategorien von Personen anwendbares mit den Aktionsrahmen des UNODC überlappendes Referenzdokument ist die *International Agenda on Migration Management* (IAMM) von 2004, das Ergebnisdokument eines Konsultationsprozesses staatlicher Stakeholder (Bern-Initiative der Schweizer Bundesregierung und IOM) (IOM 2004).

## Aufbau von nationalen Verwaltungsstrukturen zur Statusbestimmung von Flüchtlingen

Eine der Kernaufgaben des UNHCR im Bereich Flüchtlingschutz ist *Capacity Development* mit dem Ziel, die Statusbestimmung von Flüchtlingen vom UNHCR in die Kompetenz nationaler Behörden zu überführen oder die Qualität der von nationalen Behörden durchgeführten Asylverfahren zu verbessern. Über die Wirkungen dieser Aktivitäten gibt es relativ wenig dokumentiertes Wissen. Eine Evaluierung des von UNHCR durchgeführten *Capacity Development* in Kenia (Beratung der Regierung zum legislativen Rahmen, Aufbau einer Asylbehörde, Trainings) verweist auf die Verabschiedung einer nationalen Asylgesetzgebung und die Schaffung der

<sup>xxvi</sup> Relevant sind daneben Richtlinien, die vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte entwickelt werden, siehe OHCHR 2017.

nationalen Asylbehörde. Die „Übergabe“ der Verantwortung für die Statusbestimmung war dabei dadurch erschwert, dass kaum qualifiziertes Personal gefunden und dass die Finanzierung für die nationale Statusbestimmung nicht vollständig gesichert werden konnte (Garlick, Guild et al. 2014). Literatur über das Beispiel Kenia weist außerdem darauf hin, dass die politische Öffnung Kenias der entscheidende Faktor für die Reform des Asylsystems gewesen sei (Ayiera 2007), das durch Sicherheitsbedenken inzwischen wieder unter Druck geraten ist. Diese Beobachtung wird auch in einer von der GIZ in Auftrag gegebenen Studie geteilt, die bei der Reform der kroatischen und der serbischen Asylgesetzgebung die Einbettung in den politischen Prozess (EU-Beitritt) als Hauptfaktor ausmacht (Rennschmid 2015). Sie deckt sich auch mit Literatur, wonach *Capacity Development* im Allgemeinen und Trainings im Besonderen zwar technisches Wissen vermitteln können, aber nicht langfristige Transformationsprozesse anstoßen (UNDP 2012; Pearson 2011).

Die Literatur setzt sich daneben vermehrt mit Marokko als Fallbeispiel auseinander, wo UNHCR seit 2008 zunächst mit unterschiedlichen Graden an Erfolg zusammen mit dem Justizministerium, dem marokkanischen Generaldirektorat Nationale Sicherheit und der *Gendarmerie Royale* zahlreiche Trainings und Dialogveranstaltungen durchgeführt hat, um die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention in Marokko zu prüfen und zu verbessern. Auch die GIZ ist hier tätig und konnte das Flüchtlingsrecht in den Curricula angehender Richter verankern. Mit der Verabschiedung der nationalen Migrations- und Asylstrategie, der Regularisierung eines Teils der Migranten und der partiellen Übernahme der Verfahren zur Flüchtlingsanerkennung vom UNHCR wurde seitdem eine neue Politik eingeläutet. Auch hier gibt es Hinweise auf übergeordnete politische Einflussfaktoren, insbesondere die Bestrebung der marokkanischen Regierung, die Beziehung zu anderen afrikanischen Staaten zu verbessern (De Haas 2014). Erfahrungen des UNHCR in Niger deuten hingegen auf einen Zusammenhang zwischen Beratung und Trainings und Verbesserungen im Asylsystem hin – zum einen durch bessere Qualität der Asylentscheidungen und kürzere Verfahrensdauer, zum anderen auf die Schaffung und personelle Stärkung der nationalen Asylbehörde (UNHCR 2017b). Solche Trainings werden in der Literatur zwar nicht auf ihre Wirkungen untersucht, es gibt allerdings Reflexionen über praktische *Lessons-Learned* – zum Beispiel praxisnahes Vor-Ort-Training in der Muttersprache in kleinen Gruppen (Thouez und Rosen-gaertner 2007). In einer Länderfallstudie wurde beobachtet, dass UNHCR auf der Basis von in der Organisation verfügbaren Informationen zu dokumentiertem Fehlverhalten in einzelnen Polizeistationen oder in bestimmten Orten vergleichsweise gezielte Trainings realisieren kann; deren Wirkungen werden aber nicht systematisch erfasst.<sup>209</sup>

### Identifikation von Vulnerabilität

In der Literatur werden insbesondere Störfaktoren, *Good Practices* und Erfolgsfaktoren für die Identifikation von Vulnerabilität besprochen, allerdings kaum die Wirkungen von *Capacity Development* zum Aufbau von Kooperationsstrukturen oder zur Identifikation von Vulnerabilität. Eine Ausnahme stellt das Monitoring einer Kooperation von IOM und UNHCR zum Aufbau eines Verweisberatungssystems in Sambia dar, dessen Auswertung darauf hinweist, dass solche Maßnahmen tatsächlich die Fähigkeiten der Behörden zur Identifikation von Vulnerabilität und zur Verweisberatung verbessert haben (IDCoalition 2015).

Für die Identifikation von Vulnerabilität gibt es keinen einheitlichen Ansatz, Organisationen richten sich hier nach eigenem Mandat und Kriterien. Einzige allgemein anerkannte Kriterien sind die Flüchtlingseigenschaft, die häufig mit spezifischen anderen Schutzbedürfnissen einhergeht (UNHCR 2013), sowie Menschenhandel. Hier wird in der Literatur ein multi-disziplinärer Ansatz für die Identifikation empfohlen (ICMPD 2013).

Äußerlich nicht sichtbare Vulnerabilitäten von Migranten (Opfer von Menschenhandel, Formen von Folter und anderer physischer und psychischer Gewalt) werden, wenn überhaupt, oft erst sehr spät identifiziert (Papadopoulou 2016). In Grenznähe spielt dabei eine Rolle, dass Grenzschutzbeamte nicht entsprechend geschult sind oder dass Sicherheitsaspekte im Vordergrund stehen (International Catholic Migration Commission 2011). Weitere Probleme sind unzureichende Koordination und Kommunikation zwischen verschiedenen Identifikationsakteuren (Papadopoulou 2016), unklare Verfahren (Center for Legal Aid 2013) und Misshandlungen durch Beamte (ibid.). Als *Good Practices* werden mit Akteuren vor Ort abgestimmte Standardverfahren (SOP) (UNHCR 2017b), Interaktion in der Muttersprache der Migranten und individualisierte „Care Plans“ (IOM 2014) zu benötigten Unterstützungsmaßnahmen genannt.

## Verweisberatung

In der Literatur über Verweisberatung von vulnerablen Migranten liegt der Schwerpunkt auf Erfolgsfaktoren und *Good Practices* für Opfer von Menschenhandel in Länderkontexten, in denen bereits eine Verweisberatung vorhanden ist. Als zentraler Aspekt effektiver Verweisberatung werden hier funktionierende Kommunikation und Datenaustausch zwischen Akteuren des Verweisberatungsnetworks (staatlich und nichtstaatlich) genannt. Verweisberatung sollte auf verschiedenen Ebenen ansetzen und Untersysteme zur Verweisberatung zu spezifischen Themen (z.B. Gesundheit, häusliche Gewalt) durch vertikale und horizontale Kooperation relevanter Akteure verbinden (Asian Development Bank 2009). Empfohlen werden auch grenzüberschreitende Netzwerke. Hier wird als Hauptherausforderung eine regelmäßige Aktualisierung der Informationen über Zuständigkeiten im Verweisberatungsnetwork und der Mangel an formellen und informellen Kooperationsstrukturen und gemeinsamer Standards genannt (Papadopoulou 2015).

Wie bereits bei der Identifikation von Vulnerabilitäten stellen bei der Verweisberatung sprachliche und kulturelle Barrieren ein Hindernis dar. Diese verhindern den Aufbau von Vertrauen und die Effektivität von Unterstützungsangeboten. Betroffene benötigen ausreichend Informationen über ihre Optionen, Rechte sowie über Prozesse und Abläufe (z.B. von Asylverfahren) und ausreichend Zeit, um auf Basis dieser Informationen Entscheidungen zu fällen. Diese Informationen müssen spezifisch, zugänglich, verständlich (sprachlich, kulturell, inhaltlich) und altersgerecht sein (ICMPD und USAID 2007).

## Bedarfsgerechte Unterstützung

Der Zusammenhang zwischen Verweisberatung und bedarfsgerechter Unterstützung für vulnerable Migranten wird in der Literatur nicht untersucht. In der Literatur werden aber *Good Practices* zur Verzahnung von Verweisberatung und bedarfsgerechter Unterstützung empfohlen, darunter ein nachfrageorientierter und gemeindebasierter Ansatz, die Arbeit entlang von Migrationsrouten anstatt in einzelnen Ländern, die Unterstützung unabhängig vom rechtlichen Status der Migranten, die Kombination von Soforthilfe, Unterstützung in Rechtsfragen und Langzeithilfe/Empowerment (IFRC 2015).

Verweise und Unterstützung setzen das volle und informierte Einverständnis der Migranten voraus (IOM 2014) und sollten neben einer Qualitätsprüfung der Unterstützungsleistungen einen Beschwerdemechanismus vorsehen (UNRWA 2010). Herausforderungen sind die in vielen Ländern fehlenden Ressourcen für staatliche Unterstützungsleistungen, Sicherheitsrestriktionen wie Freiheitsentzug sowie der begrenzte Zugang zu Rechtsberatung (ICMPD und USAID 2007).

## Schlussfolgerungen

Die Wirkungserwartungen der GIZ zum Aufbau von Mechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migranten decken sich mit international empfohlenen Ansätzen. Evidenz zu Wirkungen von *Capacity Development*-Maßnahmen auf solche Mechanismen gibt es nur sehr begrenzt aus den Erfahrungen zum Aufbau von nationalen Asylsystemen. Zur Identifikation und zur Verweisberatung von vulnerablen Migranten hingegen konzentriert sich die Literatur auf *Good Practices*. Eine evidenzgeleitete Vorhabenskonzeption ist kaum möglich.

Anders als bei Wirkungserwartungen in anderen Bereichen können Projektvorschläge allerdings auf internationale Referenzdokumente zu Schutzstandards und zur internationalen Zusammenarbeit verweisen, die im Vergleich zu Evidenz über Wirkungen relativ zahlreich sind. Diese Dokumente bilden zumeist die Grundlage für die in der Literatur identifizierten *Good Practices*. Das trifft insbesondere auf Standards zum Umgang mit Opfern des Menschenhandels zu.

Das Konzept Vulnerabilität ist nicht einheitlich definiert, und Vulnerabilitäten werden von unterschiedlichen Akteuren je nach Mandat und eigenen Standards unterschiedlich verstanden. Es wird in der Literatur allerdings häufig auf Untergruppen Bezug genommen, unter denen Vulnerabilitäten besonders häufig sind: Asylsuchende, Opfer von Menschenhandel, Minderjährige. Als spezielle Vulnerabilitäten werden zudem physische oder psychische Gewalt und Behinderungen genannt. Das Fehlen einer einheitlichen Definition von Vulnerabilität erschwert die kohärente Zusammenarbeit der beteiligten Akteure; auch innerhalb der GIZ fehlt bisher eine

vorhabenübergreifende Definition von Vulnerabilität, wodurch das bedarfsgerechte *Targeting*<sup>xxvii</sup> erschwert werden kann.

Tabelle 6: Beobachtungsfelder Schutz

### Beobachtungsfelder Schutz

Anhand der folgenden Beobachtungsfelder, die auf Basis der gesichteten Literatur identifiziert wurden, ließe sich das Monitoring künftiger Vorhaben schärfen. Sie haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Der Fokus liegt entsprechend der Diskussion auf der Unterstützung zum Aufbau nationaler Asylsysteme und der Verweisberatung für Opfer von Menschenhandel und andere vulnerable Migranten.

#### Direkte Wirkung auf Zielgruppen:

- Verfügbarkeit von spezifischen und verständlichen Informationen im Rahmen der Verweisberatung
- Identifikation von Fällen von Menschenhandel sowie Identifikation anderer vulnerabler Gruppen, Verweise und tatsächliche Unterstützung der verwiesenen Fälle
- Feststellung von Vulnerabilität anhand von klar definierten, nachvollziehbaren Kriterien
- Zugang zum Asylverfahren, Verfügbarkeit von Informationen über das Verfahren sowie zu qualifizierter rechtlicher Beratung

#### Institutioneller Rahmen:

- Asylverfahren in Einklang mit internationalem Recht, Schutz vor Abschiebung während des Verfahrens und Zugang zu elementaren Dienstleistungen, Berufungsverfahren
- Verfügbarkeit von und Zugang zu spezialisierten Angeboten für unterschiedliche Arten von Vulnerabilität
- Kooperationsprozesse bzw. Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen, staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren, ggf. auch grenzüberschreitend
- Anwendung von Kenntnissen zu spezifischen Bedarfen vulnerabler Migranten oder zu asylrechtlichen Standards

#### Nicht-intendierte negative Wirkungen/Risiken:

- *Capacity Development* für Behörden, dessen Praxis sodann nicht im Einklang mit internationalen Rechtsverpflichtungen steht, zum Beispiel Haft, Strafverfolgung für Opfer von Menschenhandel
- Verweisberatung ohne anschließende Unterstützung, Verweisberatung nicht in angemessenem Umfeld

## 7.2 Cash-for-Work

### Zentrale Wirkungsannahmen

Zentrale Wirkungsannahmen sind, dass CfW-Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen, dass öffentliche und soziale Infrastruktur instandgesetzt und Basisdienstleistungen unterstützt werden, dass lokale Wirtschaftskreisläufe angekurbelt und dass ein Beitrag zu Stabilisierung geleistet wird.

### Quellenlage

Es gibt eine Reihe von systematischen Evaluierungen spezifischer CfW-Programme, welche oftmals von den Durchführungsorganisationen in Auftrag gegeben wurden. Die meisten dieser Untersuchungen betrachten dabei die Wirkungen eines Vorhabens kurz nach dessen Beendigung. Evaluierungen oder Analysen zu den langfristigen Wirkungen von CfW-Programmen hingegen sind selten (Holmes, McCord et al. 2013). Das Treffen allgemeingültiger Aussagen zu Erfolgsfaktoren, den genauen Wirkungsweisen von CfW-Maßnahmen und deren längerfristigen Wirkungen wird durch diese signifikante Untersuchungslücke erschwert (ebd.). Erschwerend

<sup>xxvii</sup> Das *Targeting* umfasst normalerweise drei Phasen: 1. das Festlegen von Auswahlkriterien für die zu erreichende Zielgruppe, 2. der Prozess der Identifikation von Individuen und 3. die Entwicklung und Umsetzung eines Mechanismus, der sicherstellt, dass diese Individuen erreicht werden.

kommt hinzu, dass es nur wenige vergleichende, fallbeispielübergreifende Evaluierungen von CfW-Maßnahmen gibt und viele Publikationen eine niedrige Qualität und methodische Schwächen aufweisen (Doocy und Tappis 2016; Farrington, Harvey et al. 2005).

Insgesamt gilt es jedoch als gut belegt, dass CfW-Programme kurzfristig positive Wirkungen auf vulnerable Bevölkerungsschichten haben. Besonders im Kontext von Naturkatastrophen, wie Extremwetterereignissen, gelten sie als effektiver und effizienter als beispielsweise Ernährungsprogramme, um die Lebensbedingungen kurzfristig zu verbessern und stabilisierend zu wirken (Doocy und Tappis 2016; Farrington, Harvey et al. 2005). Zusätzlich zu veröffentlichten Studien wurden unveröffentlichte Präsentationen der GIZ und des BMZ bezüglich einzelner Projektvorhaben in Jordanien und dem Irak im Rahmen dieses Reviews betrachtet. Dort wo Aussagen aus den Präsentationen eingeflossen sind, sind diese gekennzeichnet.

### **Verbesserung der Lebensbedingungen**

Es gibt Evidenz, dass geldbasierte Hilfsmaßnahmen sowohl in instabilen als auch in stabilen Kontexten einen positiven Einfluss auf die Lebensumstände der Begünstigten haben können (Devereux 2006). Durch CfW-Maßnahmen wird die Generierung temporären Einkommens durch Arbeitsleistung ermöglicht, wodurch der Umfang und die Diversität vom Haushaltseinkommen erhöht und die Kaufkraft direkt Begünstigter gesteigert wird (Mattinen and Ogden 2006). Die erhöhte Kaufkraft führt dabei meist zu einem erhöhten Haushaltskonsum, zu mehr Teilnahme an Bildungsangeboten von Heranwachsenden, zu Investitionen in Produktionsmittel, zur Rückzahlung von Krediten und auch zu einer Erhöhung der Diversität konsumierter Nahrungsmittel (Farhat, Kardan et al. 2014; Holmes, McCord et al. 2013; Kabeer, Pita et al. 2012; Oxfam 2006). Dabei gilt es als allgemein bewiesen, dass die Förderung von Müttern durch geldbasierte Hilfsmaßnahmen stärker zur Verbesserung des Lebensstandards eines Haushalts beiträgt, als die Förderung eines männlichen Haushaltsmitglieds (Kabeer, Pita et al. 2012; Farrington, Harvey et al. 2005).

CfW-Maßnahmen, und damit die Generierung temporären Einkommens, können auch zur Sicherung von Grundbedürfnissen und Linderung von Notsituationen in instabilen Kontexten beitragen und so beispielsweise im Rahmen einer humanitären Notversorgung während oder nach Katastrophen stabilisierend auf die Ernährungssicherheit wirken (Catley und Napier 2010; Abdel Latif und Besaiso 2009). Außerdem können sie die Vulnerabilität lokaler Gemeinden verringern, indem Begünstigte eigenverantwortlich notwendige (Produktions-)Güter zur Gewährleistung ihrer Ernährungssicherheit oder als Vorbereitung auf einen kommenden Wintereinbruch erwerben können (Kabeer, Pita et al. 2012; Jones 2004; Grace 2003).

Ob CfW-Programme neben dem unmittelbaren Einfluss einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen leisten, ist umstritten (Catley und Napier 2010). Es wird häufig betont, dass CfW-Vorhaben alleine keine langfristigen Lösungen der Armut- und Konfliktsachen ersetzen können, sondern nur begleitend oder vorbereitend eingesetzt werden sollten (MercyCorps 2007).

CfW-Vorhaben können auch nicht-intendierte negative Wirkungen in Bezug auf die Lebensbedingungen von Begünstigten und anderen Personen haben. Beispielsweise kann, wie die GIZ in Jordanien bereits feststellen musste, die Förderung der Beschäftigung einer Zielgruppe zu mehr Konkurrenz auf dem lokalen Arbeitsmarkt und so zur Verdrängung von Arbeitsmigranten führen, deren Lebensbedingungen dadurch verschlechtert werden (GIZ 2016b). Außerdem kann die temporäre Generierung eines gesteigerten Haushaltseinkommens eine höhere Erwartungshaltung von entfernten Familienmitgliedern gegenüber einem Begünstigten erzeugen, welche nach Beendigung der jeweiligen CfW-Maßnahme schwer zu erfüllen ist (CARE 2014). Auf zwei Dialogveranstaltungen berichteten GIZ-Mitarbeiter unabhängig voneinander zudem von psychischen Problemen, die nach dem Ende einer kurzfristigen Beschäftigung durch CfW und dem Verlust des Einkommens beobachtet wurden.<sup>210</sup>

### **Instandsetzung öffentlicher und sozialer Infrastruktur und Unterstützung von Basisdienstleistungen**

CfW-Maßnahmen können Arbeitseinsätze schaffen, welche zum Aufbau oder zur Instandsetzung von öffentlicher und sozialer Infrastruktur beitragen (Giudici, Hurl et al. 2012; MercyCorps 2007). Es gilt als wissenschaftlich belegt, dass davon auch Mitglieder lokaler Gemeinden profitieren können, welche nicht direkt durch das CfW-Vorhaben begünstigt wurden, und dass das Vertrauen in die lokale Regierung erhöht wird (Giudici, Hurl et al. 2012; Abdel Latif und Besaiso 2009). CfW-Maßnahmen kommen jedoch nur für solche Infrastrukturvorhaben in Frage, die eine auf Arbeitsintensität ausgerichtete Beschäftigung geringqualifizierter Arbeiter erlauben.

## Lokale Wirtschaftskreisläufe unterstützen

Evidenz gibt es auch für die Wirkungserwartung, dass CfW-Maßnahmen in verschiedenen Kontexten temporär zu einer Stärkung lokaler Wirtschaftskreisläufe beitragen können (CARE 2014; Doocy, Gabriel et al. 2006). In akuten Notsituationen werden die Mehreinnahmen meist für unmittelbar notwendige Nahrungsmittel ausgegeben, während sie in weniger kritischen Situationen auch für die Investition in Produktionsmittel, die Rückzahlung von Krediten und Schulden bei lokalen Geschäften und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen genutzt werden (Farrington, Harvey et al. 2005). Die gesteigerte Nachfrage und der so erzeugte Mehrumsatz der lokalen Geschäfte und kleinerer Farmen können zur Stabilisierung und Expansion führen und so neue Arbeitsplätze generieren (Davies und Davey 2007). Ob diese positiven Wirkungen auf lokale Märkte jedoch längerfristig sind oder mit der Beendigung einer CfW-Maßnahme schlagartig nachlassen, ist umstritten (CARE 2014; Davies und Davey 2007).

Nicht-intendierte Wirkungen auf den lokalen Wirtschaftskreislauf bestehen in der Schaffung von Abhängigkeiten auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Dies ist vor allem der Fall, wenn durch die CfW-Maßnahme Arbeitsstellen außerhalb traditioneller Sektoren, wie beispielsweise der Landwirtschaft, geschaffen werden. Das Fortbestehen dieser Arbeitsstellen ist nach Beendigung der jeweiligen Maßnahme meist nicht gesichert, wodurch es zu einer erhöhten Fluktuation von Arbeitskräften kommen kann (Jones 2004). Ein weiteres Risiko sind rapide steigende Preise, jedoch widerlegen mehrere Studien diese These (Farhat, Kardan et al. 2014; Kabeer, Pita et al. 2012; Farrington, Harvey et al. 2005).

## Beitrag zur Stabilisierung

Darüber hinaus können CfW-Programme deeskalierend auf lokale Konflikte wirken, indem sie die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gruppen fördern, die Arbeitslosigkeit verringern und Verteilungskämpfen entgegenwirken (Giudici, Hurl et al. 2012; MercyCorps 2007). Allerdings gibt es bisher keine systematische Untersuchung und deshalb auch keine wissenschaftliche Evidenz zu dem genauen Einfluss von Beschäftigungsmaßnahmen auf die allgemeine Stabilität einer Region. Die Annahme, dass Beschäftigungsmaßnahmen stabilisierend wirken, basiert lediglich auf der weitverbreiteten Grundannahme, dass Arbeitslosigkeit zu Instabilität führe (Holmes, McCord et al. 2013). Die Intensivierung von Zusammenarbeit, sowie die Organisation und Koordinierung der CfW-Programme auf lokaler Ebene kann jedoch zu einer nachhaltigen Stärkung der Managementfähigkeiten der Gemeinde führen (Oxfam 2006). Es gibt zudem Hinweise, dass CfW-Maßnahmen einkommensbedingte Migrationsbewegungen verringern können (Doocy, Gabriel et al. 2006; Oxfam 2006).

## Stärkung des Selbsthilfepotenzials

Für die Wirkungsannahme, dass CfW-Maßnahmen das Selbsthilfepotenzial von Begünstigten stärken und dadurch auch längerfristig positiv auf die Zielgruppe wirken können, gibt es Evidenz. Zum einen können CfW-Maßnahmen Qualifikationsmaßnahmen für Begünstigte umfassen (auch in Form von *Cash-for-Training*), durch welche Begünstigte eine höhere Qualifikation erlangen und so eine erhöhte Chance auf eine reguläre Anstellung auf dem lokalen Arbeitsmarkt haben (Abdel Latif und Besaiso 2009). Des Weiteren stärkt CfW das Selbstwertgefühl von Beteiligten, da diese selbstbestimmt über ihren Lohn verfügen und dadurch individuelle Anpassungsstrategien eigenverantwortlich umsetzen und nachhaltige Investitionen tätigen können (Mattinen und Ogden 2006; Grace 2003). Das Selbstwertgefühl wird umso mehr gestärkt, je weniger die Auszahlungen an Bedingungen geknüpft werden und je höher die Eigenverantwortlichkeit ist (Truelove und Duncalf 2012). Inwieweit diese Qualifikation jedoch die Chancen von Begünstigten nachhaltig erhöht oder die Stärkung des Selbstwertgefühls von Dauer ist, lässt sich auf Grund fehlender Langzeitstudien nicht beurteilen.

## Identifikation von Zielgruppen

CfW-Maßnahmen können die gezielte Förderung einzelner bedürftiger Zielgruppen ermöglichen und sind dabei schnell anwendbar, effizient und arm an negativen Wirkungen (Slater 2011; Mattinen und Ogden 2006; Jones 2004). Als größte Herausforderung von CfW-Maßnahmen gilt jedoch die fehlerfreie Definition der Auswahlkriterien für Begünstigte (Slater 2011; Ellis 2008; Standing 2007). Werden die Auswahlkriterien zu eng gefasst, kann das zu Exklusion von Bedürftigen führen. Eine zu weite Definition der Auswahlkriterien hingegen kann zu Ineffektivität führen, da auch weniger Bedürftige begünstigt werden (Andrews, Ovadiya et al. 2012; Slater

2011). Die GIZ ist sich der Wichtigkeit der Identifizierung der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen und der genauen Definition der Begünstigungskriterien bewusst (GIZ 2016d).

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die Unterscheidung zwischen Begünstigungsberechtigten und nicht-Berechtigten häufig im Kontext flächendeckender Armut geschieht und so zu sozialen Konflikten führen kann (Ellis 2008). Um solche Konflikte zu vermeiden, sollte das *Targeting* in enger Kooperation mit der lokalen Bevölkerung geschehen (Devereux 2006). Dadurch entsteht jedoch das Risiko, dass lokale Politiker das *Targeting* zu eigenen Zwecken missbrauchen, um die eigene Machposition durch die Bevorzugung bestimmter Gruppen zu stärken (Farhat, Kardan et al. 2014; Farrington, Harvey et al. 2005). Insbesondere im Kontext von ethnopolitischen Konflikten ist das Risiko groß, über ein nicht ausreichend konfliktsensitives *Targeting* nicht-intendierte, negative Wirkungen zu begünstigen.

## Erfolgsfaktoren

Ob und in welcher Form ein CfW-Vorhaben in einer Region erfolgreich durchgeführt werden kann, ist äußerst kontextabhängig (Giudici, Hurl et al. 2012; Truelove und Duncalf 2012). Die Lebensbedingungen von Begünstigten können nur verbessert werden, wenn die lokalen Märkte die durch die höhere Kaufkraft gesteigerte Nachfrage bedienen können, die betroffene Zielgruppe arbeitsrechtlich Zugang zur Teilnahme an der jeweiligen Arbeitsmaßnahme hat und wenn der jeweilige Beschäftigungsort möglichst nah an den betroffenen Gemeinden und dadurch leicht zugänglich ist (Jones 2004). Damit eine CfW-Maßnahme unterstützend auf einen lokalen Wirtschaftskreislauf wirken kann, muss dieser währungsbasiert und dazu fähig sein, die gestiegene Nachfrage mit genügend Produkten befriedigen zu können (Davies und Davey 2007; MercyCorps 2007; Mattinen und Ogden 2006). Außerdem muss laut Marktstudien die Entlohnung an lokalen Durchschnittslöhnen und an Preisen für Hauptnahrungs- und Produktionsmitteln angepasst werden, um das Risiko eines Preisanstiegs oder Preisverfalls zu minimieren (Guluma 2004; Jones 2004). Stabilisierend kann eine CfW-Maßnahme nur wirken, wenn eine ex-ante Identifizierung von Konfliktursachen und eine Einschätzung der körperlichen Belastbarkeit von Begünstigten im Kontext von Ernährungsengpässen vorgenommen wird (FAO 2012; siehe auch GIZ 2016d).

Diese Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bestätigen auch die Erfahrungen der deutschen EZ: Eine Prüfung des jeweiligen Kontextes, eine ausgiebige Planung eines CfW-Programms und das ständige Monitoring eines solchen werden als unabdingbar für positive Wirkungen auf die definierten Zielgruppen gesehen (BMZ 2016). Die Planung soll dabei in enger Zusammenarbeit mit den Partnerministerien und den lokalen Gemeinden geschehen, damit deren Bedarfe möglichst genau identifiziert werden können. Als wichtiger Erfolgsfaktor hierfür gilt ein hohes Interesse seitens der Partnerministerien und der betroffenen Gemeinden an den geplanten Infrastrukturmaßnahmen (GIZ 2016d; KfW 2016). Die Identifizierung benötigter öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen und die Koordinierung können dabei äußerst zeitaufwendig sein (KfW 2016).

Um diesen Herausforderungen zu begegnen und die Effektivität von geldbasierten Hilfsmaßnahmen zu steigern, bedarf es einer engen Koordination der Durchführungs- und Partnerorganisationen mit den Regierungen der jeweiligen Länder. Diese Koordination sollte sich an formalisierten Vereinbarungen orientieren, welche den jeweiligen Kontext eines Gastlandes sowie die vorhandenen Koordinationsstrukturen umfassen (Steets und Ruppert 2017).

## Grenzen von CfW

Wie beschrieben sind die positiven Wirkungen von CfW-Maßnahmen meist nur auf die Projektlaufzeit begrenzt. Sie können jedoch auch begleitend oder vorbereitend für längerfristige Lösungs- und EZ-Ansätze eingesetzt werden (Devereux 2006). Die deutsche EZ versucht deshalb, bestehende EZ-Maßnahmen mit CfW-Maßnahmen zu flankieren oder Anknüpfungspunkte für unmittelbar folgende EZ-Maßnahmen zu schaffen. Deshalb sei es notwendig, CfW-Maßnahmen frühzeitig in das EZ-Portfolio des jeweiligen Landes einzubetten und ausgiebig zu planen (BMZ 2016).

Die Annahme, dass geldbasierte Hilfsmaßnahmen zu Spill-Over-Effekten auf andere Gemeinden führen und somit auch Personen und Gemeinden davon profitieren, welche nicht direkt begünstigt werden, konnte bisher nicht nachgewiesen werden (Kabeer, Pita et al. 2012).

## Schlussfolgerungen

Insgesamt gilt es als belegt, dass CfW-Programme kurzfristige, positive Wirkungen in Bezug auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Selbstwertgefühls von Empfängern sowie auf die Verbesserung öffentlicher und sozialer Infrastruktur, von Basisdienstleistungen und lokalen Wirtschaftskreisläufen allgemein haben können. CfW-Vorhaben können alleine keine langfristigen Lösungen von Armuts- und Konfliktursachen ersetzen, sondern nur begleitend oder vorbereitend für solche eingesetzt werden sollten. Sie können daher keine langfristig orientierten EZ-Ansätze oder friedensbildende Maßnahmen ersetzen. Auch deshalb hat die GIZ bereits richtig geschlussfolgert, dass CfW-Maßnahmen immer zusammen mit anderen, längerfristigen Ansätzen in ein Gesamtportfolio eingebettet sein müssen. Dies jedoch ist im Moment z.B. im Nordirak noch nicht der Fall. Die hier beschriebenen potenziellen nicht-intendierten negativen Wirkungen sind insbesondere vor dem Hintergrund der sehr hohen finanziellen Vorhabenvolumina der GIZ im Bereich CfW ernst zu nehmen. Dies umfasst auch die Identifikation von Zielgruppen. Bezüglich langfristiger, nicht-intendierter negativer Wirkungen besteht eine Wissenslücke sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der deutschen EZ.

Tabelle 7: Beobachtungsfelder CfW

### Beobachtungsfelder CfW

Anhand der folgenden Beobachtungsfelder, die auf Basis der gesichteten Literatur identifiziert wurden, ließe sich das Monitoring künftiger Vorhaben schärfen. Sie haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Der Fokus der hier dargestellten Beobachtungsfelder liegt auf den Co-Benefits und zusätzlichen Wirkungen, die CfW im Gegensatz zu einfachen Cashtransfers entfalten kann. Wenn CfW-Maßnahmen diese zusätzlichen Wirkungen nicht entfalten, sind Cashtransfers das effizientere Instrument.

Ebenso ist zu betonen, dass v.a. bezüglich des Monitorings von längerfristigen Wirkungen die größten Lücken im Bereich CfW bestehen. Deshalb sollte eine Balance zwischen kurz- und längerfristigen Beobachtungsfeldern/Indikatoren angestrebt werden.

#### Direkte Wirkung auf Zielgruppen:

- Einsatz der Unterstützungsleistung, z.B. für Nahrungsmittel, Bildungsangebote, etc.
- Aufbau von Kapazitäten, z.B. verbesserte berufliche Qualifikationen
- Psychologische Wirkung der Unterstützung, z.B. auf das Selbstwertgefühl
- Wirkungen auf die längerfristige Lebenssituation und -bedingungen der Zielgruppen, z.B. Bildung (v.a. von Kinder und Jugendlichen), Gesundheit, etc.

#### Infrastruktur:

- Nutzung der Infrastruktur

#### Wirtschaftliche Entwicklung

- Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, v.a. Wirkung auf lokale Wirtschaftskreisläufe, z.B. Mehrumsatz lokaler Unternehmen, Expansion oder Neugründungen von Unternehmen, Verringerung der Arbeitslosigkeit und v.a. die Dauer der Wirkung.

#### Aufbau von Resilienz/Verringerung von Vulnerabilität

- Beitrag der Maßnahmen zum Aufbau von Resilienz und der Verringerung von Vulnerabilität auf individueller Ebene, z.B. durch den Aufbau von Kapazitäten
- Beitrag der Maßnahmen zum Aufbau von Resilienz und der Verringerung von Vulnerabilität auf Ebene der Gemeinden, z.B. durch bessere Managementkapazitäten oder den Bau effizienterer Irrigationssysteme

#### Stabilisierung, Konfliktprävention und Friedensentwicklung:

- Beziehungen zwischen verschiedenen Zielgruppen, v.a. aufnehmende Gemeinden und Binnenvertriebene/Flüchtlinge
- Einfluss der Maßnahme auf relevante Faktoren von Gewalt, Konflikt und Fragilität, z.B. Arbeitslosigkeit jugendlicher Männer

#### Nicht-intendierte negative Wirkungen/Risiken:

- Entstehen oder Verstärken psychologischer Probleme von Individuen nach dem Wegfall der Unterstützung

- Auswirkungen auf die Lebensbedingungen anderer Gruppen/Individuen, z.B. durch eine erhöhte Konkurrenz auf dem lokalen Arbeitsmarkt
- Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Gruppen beim *Targeting*

Nachhaltigkeit/strukturbildende Wirkung:

- Wechselwirkungen mit längerfristigen Vorhaben und Maßnahmen, insbesondere im Bereich Arbeitsmarktentwicklung

## 7.3 Integrativer Ansatz

### Terminologie und zentrale Wirkungsannahmen

Der integrative Ansatz ist ein Ansatz, nach dem Ressourcen oder Dienstleistungen nicht nur einer eng begrenzten Zielgruppe von Migranten (z.B. Rückkehrer, Flüchtlinge) offenstehen sollen, sondern auch allen anderen Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinde. Er ist ein zentraler Ansatz der GIZ im Portfolio Migration und Flucht. Zwei Drittel (66%) der betrachteten 95 Vorhaben des Portfolios nutzen den integrativen Ansatz und nennen explizit die aufnehmende Gemeinde als Zielgruppe. Von den Vorhaben, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene als Zielgruppe aufführen, nennen fast alle (98%) untersuchten Vorhaben auch die aufnehmende Gemeinde als Zielgruppe.

Trotz seiner zentralen Bedeutung wird der integrative Ansatz in GIZ-Dokumenten und anderen Quellen nicht einheitlich definiert und oft auch als „inklusive Ansatz“ oder „kontextsensible Vorgehensweise“ bezeichnet. Teilweise wird er mit dem gemeindebasierten Ansatz (den GIZ-Dokumente auch als „partizipativen Ansatz“ bezeichnen) vermischt (Walton 2012; GIZ 2016; Projektdokumente in vertiefter Portfolioanalyse). Zur Unterscheidung: Der gemeindebasierte Ansatz ist ein Ansatz, nach dem Vorhaben partizipativ mit Gemeinden geplant und umgesetzt werden. Ein Grund für die Vermischung der beiden Ansätze könnte sein, dass Vorhaben gleichzeitig den gemeindebasierten und den integrativen Ansatz anwenden können.

Durch die terminologische Unschärfe besteht die Gefahr, dass Projektanträge den integrativen Ansatz uneinheitlich verwenden und die Umsetzung nicht genügend reflektieren. Momentan gibt es wenige GIZ-Handreichungen zum integrativen Ansatz. Der FMB arbeitet aktuell an einer „Themeninfo“; diese ist jedoch noch im Entwurfsstadium und konnte nicht zur Verfügung gestellt werden. In einem anderen Kontext merkte die GIZ an, eine Vereinheitlichung von Terminologie und Konzepten sei wünschenswert, um organisationsinterne Verwirrung zu mindern (GIZ 2017c).

Auch in der Praxis anderer Organisationen wird der integrative Ansatz nicht einheitlich bezeichnet und verstanden. Zum Teil schlägt sich der Grundgedanke des Ansatzes in der Terminologie zur Auswahl der Zielgruppen (*Targeting*) nieder, wie etwa „*Joint Targeting*“ (EU-Kommission) oder die „Vermeidung positiver Diskriminierung“ (albanische Regierung). Auch der *development approach* des UNDP überschneidet sich mit dem GIZ-Verständnis des integrativen Ansatzes (European Commission 2016; UNDP 2016; IOM 2015; UNHCR und UNDP 2015). Die Anwendung des Ansatzes ist besonders bei langanhaltender Fluchtsituation (*Protracted Refugee Situations*) relevant. Je weniger Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückkehren (*Return*) oder in einem Drittstaat neu ansiedeln können (*Resettlement*), desto wichtiger wird lokale Integration – wofür die Einbeziehung der aufnehmenden Bevölkerung in den Integrationsprozess essenziell ist (Orach und De Brouwere 2006; Chambers 1986).

Die betrachteten GIZ-Vorhaben arbeiten mit folgenden Wirkungserwartungen:

- Die Anwendung des integrativen Ansatzes trägt dazu bei, Konflikte zwischen Migranten und aufnehmender Bevölkerung zu bearbeiten;
- Die Anwendung des integrativen Ansatzes erleichtert es, besonders vulnerable Zielgruppen von Migranten und aufnehmenden Gemeinden zu erreichen.

### Quellenlage

Dokumentiertes Wissen zum integrativen Ansatz gibt es in Form von Literatur der den Ansatz nutzenden Organisationen wie etwa UNHCR, UNDP und IOM, in wissenschaftlicher Literatur (vgl. Literaturliste und Tabelle im Anhang), als auch GIZ-intern, z.B. die Evaluierung des Vorhabens „Support of Measures to Strengthen the Peace Process in Nepal“ (STPP) zur Reintegration von Ex-Kombattanten, das den Ansatz genutzt hat und als *Good Practice* empfohlen wurde. Insgesamt gibt es jedoch wenig systematisch aufbereitete Evidenz zur Wirksamkeit des integrativen Ansatzes. Auffällig ist, dass die meisten Dokumente den Ansatz zwar als gute Praxis

hervorheben, jedoch gleichzeitig wenig Evidenz zur spezifischen Wirkung des Ansatzes bieten, der oft in Kombination mit anderen Ansätzen verwandt wird.

### Konfliktbearbeitende Wirkung

Die zentrale Wirkungserwartung, dass der integrative Ansatz dazu beiträgt, Konflikte zu lösen, ist durch die gesichtete Literatur mit Evidenz belegt (UNHCR 2015; GIZ 2013; Walton 2012). Wissenschaftliche und graue Literatur sowie Erfahrungen der GIZ bestätigen, dass der integrative Ansatz konfliktbearbeitend wirken kann, da er Neideffekte und Spannungen zwischen verschiedenen Gruppen um begrenzte Ressourcen entschärfen kann (GIZ 2015; GIZ 2013; Ikanda 2008). Der Ansatz kann daher grundsätzlich als eine zentrale Strategie zur Umsetzung des *Do-no-Harm*-Prinzips erachtet werden.

Aussagen über die spezifische Wirkung des integrativen Ansatzes sind jedoch schwierig, wenn dieser in Verbindung mit anderen konfliktbearbeitenden Ansätzen angewendet wird. Das STPP-Vorhaben in Nepal beispielsweise nutzt neben dem integrativen Ansatz noch zwei weitere Ansätze, die die gesichtete Fachliteratur als konfliktbearbeitend beschreibt: Zum einen werden konfliktminimierende Maßnahmen wie Dialogforen eingesetzt, die die Zusammenarbeit zwischen Konfliktgruppen fördern; zum anderen wird Umweltmanagement knapper Ressourcen (z.B. Wasser, Land) betrieben, das eventuelle Verteilungskonflikte zwischen neuen und alten Gemeindemitgliedern mindert (GIZ 2015; GIZ 2013; Walton 2012). Die belegte konfliktbearbeitende Wirkung des Vorhabens ist daher nicht nur auf den integrativen Ansatz zurückzuführen.

Aussagen zur tatsächlichen konfliktbearbeitenden Wirkung des integrativen Ansatzes werden erschwert, wenn der Ansatz uneinheitlich umgesetzt wird – wie es zurzeit innerhalb der GIZ der Fall ist. Wenn ein Vorhaben festlegt, dass fünfmal so viele Rückkehrer als Gemeindemitglieder erreicht werden sollen, ein anderes Vorhaben einen 50-50 Schlüssel anvisiert und wiederum andere Vorhaben gar keine Vorgaben machen, ist die Umsetzung des Ansatzes so unterschiedlich, dass keine allgemeingültigen Aussagen zur konfliktbearbeitenden Wirkung des integrativen Ansatzes gemacht werden können. Stattdessen ist die Gefahr zu konstatieren, dass der Begriff zur Worthülse in Anträgen wird, die wenig Aufschluss über das tatsächliche Vorgehen oder die Wirkung auf die Zielgruppen gibt. Nicht zuletzt können Konflikte auch aus empfundener Benachteiligung entstehen, weshalb die konfliktbearbeitende Wirkung des integrativen Ansatzes nicht nur von der objektiven Umsetzung sondern auch von der subjektiven Wahrnehmung des Ansatzes durch die Zielgruppen abhängt. Die Nutzung fester Schlüssel kann je nach Kontext auch zu einem Gefühl der Benachteiligung einiger Zielgruppen beitragen und dadurch Konflikte verstärken oder neu entstehen lassen.

### Erreichen vulnerabler Zielgruppen

Die gesichtete Evidenz stellt die Wirkungserwartung in Frage, dass Vorhaben, die dem integrativen Ansatz folgen, dadurch zwangsläufig besonders vulnerable Mitglieder der beiden Zielgruppen Migranten und aufnehmende Gemeinden erreichen. Die dichotome Einteilung in aufnehmende Bevölkerung einerseits und Migranten andererseits läuft Gefahr, die Heterogenität der beiden Gruppen zu verkennen, in der ein Machtgefälle zwischen vulnerablen und weniger vulnerablen Personen besteht. So besteht das Risiko, dass Dienstleistungen, die allen Mitgliedern der Bevölkerung unabhängig von Migrationsstatus offen stehen sollten, primär von Eliten genutzt werden (*Elite Capture*) (Walton 2012; Mansuri und Rao 2003; Chambers 1986).

Ob und in welchem Maße bei der Nutzung des integrativen Ansatzes tatsächlich vulnerable Gruppen erreicht werden, ist vom *Targeting* abhängig. Literatur zum Thema *Targeting* bietet drei zentrale Lektionen für das Erreichen vulnerabler Zielgruppen durch den integrativen Ansatz (UNHCR und WFP 2015; Slater und Farrington 2009):

1. „Vulnerabel“ kann anhand kategorischer (Ja/Nein) *Targeting*-Kriterien gemessen werden, z.B. alleinerziehendes Elternteil, unbegleiteter Minderjähriger, oder anhand relativer Kriterien, z.B. anhand einer schwankenden Armutsgrenze. Um die *Targeting*-Qualität zu erhöhen, können verschiedene Kriterien entweder in einem Vulnerabilitäts-Score kombiniert werden oder in der Trichter-Methode gestaffelt angewendet werden (z.B. Alleinerziehende unterhalb der Armutsgrenze).
2. Die ökonomische Vulnerabilität von Flüchtlingen kann stark schwanken (z.B. wenn Ersparnisse aufgebraucht werden oder gebildete Flüchtlinge gut bezahlte Jobs finden bzw. gesetzliche Schranken zum Arbeitsmarktzugang aufgehoben werden), weshalb gerade bei der Anwendung des integrativen Ansatzes in Flüchtlingskontexten die ökonomische Vulnerabilität der Zielgruppe als alleiniges Auswahlkriterium ungeeignet ist.
3. Die Definition, wer als vulnerabel gilt, sollte möglichst partizipativ mit Gemeindemitgliedern und

Fokusgruppen von Migranten oder Flüchtlingen erstellt werden, um das Beschwerdepotenzial zu verringern und die Einbindung der Teilnehmer zu stärken.

Der Erfolg des *Targeting*, also die für unterschiedliche Zielgruppen erzielte Wirkung, kann durch gezielte Disaggregation im Wirkungsmonitoring gemessen werden. Das STPP-Vorhaben zeigte sich als beispielhaft: Es disaggregierte die Zielgruppen nicht nur nach „alten“ und „neuen Gemeindemitgliedern“ sowie nach Geschlecht, sondern zusätzlich nach Vulnerabilitätskategorien (ethnische Minderheit, niedere Kaste). Projektteilnehmer bestätigten, dass vulnerable Zielgruppen wie ethnische Minderheiten, Angehörige niedriger Kasten und Frauen durch Projektaktivitäten erreicht wurden und dass sich ihre Stellung in der Bevölkerung durch das Vorhaben verbessert habe (GIZ 2013; Walton 2012).

Das *Targeting* wird jedoch erheblich erschwert, wenn eine Zielgruppe verstreut und nicht an einem Ort konzentriert lebt – wie zum Beispiel Rückkehrer, die nicht alle in eine Stadt gehen, oder auch Flüchtlinge, die außerhalb von Camps unterkommen ohne registriert zu werden. Eine weitere Herausforderung beim bedarfsge rechten Erreichen vulnerabler Zielgruppen ist, dass zielgruppenspezifische Dienstleistungen nur schwer mit dem Grundprinzip des integrativen Ansatzes in Einklang zu bringen sind, nach dem alle Zielgruppen gleichermaßen Zugang zu Dienstleistungen haben sollten. Detaillierte Bedarfserhebungen und eine entsprechende Anpassung des Leistungsangebots können diese Herausforderung jedoch verringern. Das STPP-Vorhaben beispielsweise befragte Ex-Kombattanten und Gemeindemitglieder nach ihren Bedarfen und konzipierte Schulungen und Trainings-Curricula möglichst zielgruppenspezifisch (z.B. hatten Gemeindemitglieder primär Interesse an Ausbildungen in landwirtschaftlicher Arbeit, während Ex-Kombattanten eher an Fahrerausbildungen und einem allgemeinen Schulabschluss interessiert waren) (GIZ 2015; GIZ 2013).

## Schlussfolgerungen

Die momentane terminologische Unschärfe verhindert eine einheitliche Interpretation und Umsetzung des integrativen Ansatzes durch die GIZ. Eine unternehmensweite kohärente Definition des integrativen Ansatzes würde die Aufarbeitung des GIZ-internen Wissens zum Ansatz erleichtern.

Die Literatur bestätigt, dass der integrative Ansatz grundsätzlich konfliktbearbeitend wirkt; das tatsächliche Konfliktminderungspotenzial von Vorhaben, die diesen Ansatz nutzen, hängt jedoch von einer Vielzahl von Faktoren ab, inklusive davon, welche anderen Ansätze zeitgleich angewendet werden, ob Verteilungsschlüssel genutzt werden (und wenn ja, welche), und wie die innerhalb des Ansatzes zur Verfügung gestellten Dienstleistungen von Zielgruppen subjektiv wahrgenommen werden.

Mögliche nicht-intendierte negativer Wirkungen des integrativen Ansatzes, wie das oben beschriebene Problem von *Elite Capture*, werden zur Zeit von der GIZ im Rahmen des Wirkungsmonitoring nicht konsequent erfasst. Die GIZ könnte versuchen, solche Wirkungen in der Umsetzung verstärkt zu messen und bei Bedarf zu verringern. Beispielsweise können Vorhaben durch Disaggregation im Rahmen des Wirkungsmonitorings festhalten, welcher Anteil der Begünstigten tatsächlich als vulnerabel eingestuft werden kann. Hierfür wäre die Entwicklung kontextspezifischer *Targeting*-Kriterien zum Erreichen vulnerabler Gruppen nötig.

Gezielte Bedarfserhebungen können Aufschluss darüber geben, welche zielgruppenspezifischen Leistungen innerhalb des integrativen Ansatzes empfehlenswert sind. Das STPP-Vorhaben kann als beispielhaft für die Disaggregation von Wirkungen auf vulnerable Zielgruppen und für sinnvolle zielgruppenspezifische Bedarfserhebungen empfohlen werden.

Tabelle 8: Beobachtungsfelder Integrativer Ansatz

### Beobachtungsfelder Integrativer Ansatz

*Anhand der folgenden Beobachtungsfelder, die auf Basis der gesichteten Literatur identifiziert wurden, ließe sich das Monitoring künftiger Vorhaben schärfen. Die Liste ist nicht abschließend, sondern gibt Anhaltspunkte für den Aufbau von Monitoring-Systemen zu Vorhaben, die den integrativen Ansatz nutzen. Da die konkreten Dienstleistungen, die innerhalb des integrativen Ansatzes angeboten werden, naturgemäß sehr verschieden sind, sollten Beobachtungsfelder einzelner Vorhaben stets kontextspezifisch erstellt werden.*

#### Konfliktgeschehen:

- Wahrnehmung der Zielgruppen, inwiefern durch (per integrativem Ansatz angebotene) Dienstleistungen bestimmte Gruppen bevorzugt werden

- Umgang mit Konflikten zwischen den primären Zielgruppen (z.B. zwischen aufnehmenden Gemeinden und Flüchtlingen) sowie innerhalb der primären Zielgruppen (z.B. innerhalb verschiedener Untergruppen von Flüchtlingen wie Minderheiten, Frauen, Minderjährige; bzw. innerhalb der aufnehmenden Gemeinde)
- Begegnungen, Vertrauen und Respekt zwischen primären Zielgruppen

#### Wirkungen für vulnerable Zielgruppen:

- Vulnerabilität innerhalb der Zielgruppen, Erreichen vulnerabler Personen innerhalb der anvisierten Zielgruppen, z.B. arme Bevölkerung innerhalb der aufnehmenden Gemeinden oder unbegleitete Minderjährige innerhalb Flüchtlingspopulation
- Wahrnehmung der Zielgruppen über ihren sozialen Status und Bedarfe innerhalb ihrer Gemeinde
- *Elite Capture*: Tatsächliche Verteilung von Leistungen auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen

## 7.4 Rückkehr und Reintegration

### Terminologie und Zentrale Wirkungsannahmen

Die Verwendung der Begriffe „Rückkehr“ und „Reintegration“ sind in der Literatur nicht einheitlich (siehe auch Kapitel 2). Vereinfacht gesagt ist Rückkehr der Prozess der Rückkehr eines Migranten in sein Herkunftsland, unabhängig davon, ob dieser Prozess freiwillig oder unfreiwillig, dauerhaft oder zeitlich befristet ist; Reintegration ist der Prozess der (Wieder-) Eingliederung einer Person in ihr Herkunftsland. Die Trennung von Rückkehr und Reintegration (RR) in zwei unabhängige Politikbereiche wird in der Literatur jedoch als „weit verbreitete Fehlannahme“ kritisiert (Haase und Honerath 2016).

Die betrachteten GIZ-Vorhaben im Bereich Rückkehr und Reintegration (RR) arbeiten unter anderem mit folgenden Wirkungserwartungen:

- Bessere Services für Rückkehrer und aufnehmende Gemeinden (Fokus auf sozio-ökonomischer Komponente) tragen zu nachhaltiger RR bei;
- Reintegrationsunterstützung verringert das Drehtür-Phänomen erneuter Migration.

### Quellenlage

Die wissenschaftliche Literatur zum Thema RR befasst sich neben grundlegenden Definitionen oftmals mit Faktoren, die zu erfolgreicher RR beitragen können, und mit der Untersuchung von RR-Politiken und ihrer Effektivität (Muzhary 2017; Haase und Honerath 2016; IOM 2015; Rietig und Dominguez-Villegas 2015; Black und Gent 2006; Cassarino 2004). Vereinzelt dokumentieren systematische Evaluierungen den Erfolg von RR-Projekten. Langfristiges Monitoring von RR-Projekten fehlt jedoch oftmals, sodass Aussagen zum Erfolg von Reintegrationsmaßnahmen nicht immer auf soliden Daten beruhen (Engler 2017; Carling et.al. 2015; Koser und Kuschminder 2015; Carling, Mortensen et al. 2011; Bryan, Cocke et al. 2010). Im Rahmen dieses Reviews wurden zusätzlich zu wissenschaftlicher und grauer Literatur anderer relevanter Organisationen (insbesondere IOM) auch Zusammenfassungen von GIZ-Workshops und Foren zu Rückkehr und Reintegrationsförderung betrachtet.<sup>xxviii</sup> Als ein *Good Practice*-Beispiel aus Sicht der GIZ wurde zudem das BMZ/UNHCR/GTZ-Partnerschaftsprogramm miteinbezogen (Weyl 2006).

### Nachhaltige Rückkehr und Reintegration

Zentrale Wirkungserwartungen der GIZ im Bereich RR sind mit Evidenz belegt. Bessere Services für Rückkehrer und aufnehmende Gemeinden (Fokus auf sozio-ökonomischer Komponente) können zu nachhaltiger Rückkehr und Reintegration beitragen. Dies hängt allerdings von einer Reihe individueller, struktureller und Kontextfaktoren ab, die die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Reintegrationsmaßnahmen maßgeblich mitbestimmen, von der GIZ aber beeinflusst werden können. Zu den individuellen Faktoren zählen u.a.

<sup>xxviii</sup> Einbezogen wurden Zusammenfassungen der folgenden Workshops und Foren: Expert Forum on Return and Reintegration in the Context of Migration, Eschborn, 1. März 2017; *Lessons-Learned* Workshop zum Thema „(Re-)Integration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen“, Berlin, 12. April 2017; *Lessons-Learned* Workshop zum Thema „Special Initiative on Tackling the Root Causes of Forced Displacement - Re-integrating refugees“, Amman, 2.-4. Mai 2017; Miniworkshop Reintegration im Migrations- und Fluchtkontext, Eschborn, 4. Juli 2017.

- Alter, Geschlecht, berufliche Erfahrungen;
- Umstände der Migration (z.B. alleine oder mit Familie) und Umstände der Rückkehr (z.B. freiwillig oder unfreiwillig<sup>xxix</sup>, durch Programme gefördert oder ohne Unterstützung);
- Netzwerke im Rückkehrland, der persönliche Reintegrationswille sowie die Möglichkeit, den Rückkehrprozess vorzubereiten.

Andere Faktoren sind (Muzhary 2017; Haase und Honerath 2016; Fransen und Kuschminder 2012; Black und Gent 2006; Cassarino 2004):

- die Anzahl der Rückkehrer, die zur selben Zeit zurückkehren;
- die Bedingungen im Rückkehrland (z.B. Sicherheitslage, wirtschaftliche Situation, Zugang zu grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen);
- die Einstellung der aufnehmenden Bevölkerung bzw. der Grad der Stigmatisierung von Rückkehrern;
- Politiken des Rückkehrlandes und/oder des ehemaligen Gastlandes (z.B. *Readmission Agreements* zwischen Gast- und Rückkehrland, einheitliche oder uneinheitliche Rückkehrpraktiken des Gastlandes, Anreizprogramme zur freiwilligen Rückkehr, sowie *Go-and-see-visits* zur realistischen Einschätzung der Situation im Rückkehrland).

Services im Bereich der ökonomischen Reintegration, dem Fokus vieler GIZ-Vorhaben im Bereich RR, sind grundsätzlich sinnvoll, können aber durch strukturelle und individuelle Bedingungen erschwert werden, z.B. wenn lokale Arbeitsmärkte in Rückkehrgemeinden nicht genug Arbeitsplätze bieten oder wenn die Fähigkeiten der Rückkehrer nicht zu lokalen Bedarfen passen (GIZ 2017c; IOM 2015; Bryan, Cocke et al. 2010; Black und Gent 2006; Weyl 2006). Soziale Reintegration wird u.a. dadurch behindert werden, dass die Wichtigkeit psychosozialer Unterstützung vielfach unterschätzt wird und diese zudem mit Stigma behaftet ist (GIZ 2017c; IOM 2015).

*Good Practices*, welche die Wahrscheinlichkeit nachhaltiger RR steigern, sind u.a. der integrative Ansatz, der gemeindebasierte Ansatz, die enge Zusammenarbeit mit dem Rückkehrland (*Country-of-origin-driven Approach*), die Einbeziehung des Privatsektors und die Arbeit mit Rückkehrer-Netzwerken. Nachhaltige Reintegrationsunterstützung sollte außerdem auf die extrem heterogenen Bedürfnisse der Zielgruppe/n zugeschnitten werden (*Tailored Approach*). Ferner sollte die Unterstützung im Gastland beginnen und möglichst nahtlos in Unterstützung im Rückkehrland übergehen (GIZ 2017b; GIZ 2017c; Haase und Honerath 2016; IOM 2015; Riebig und Dominguez-Villegas 2015; Weyl 2006).

## Remigration

Die Wirkungserwartung – die in der Regel nicht explizit formuliert, sondern implizit angedeutet wird –, dass Reintegrationsunterstützung die Remigration verhindert und damit das Drehtür-Phänomen (Migration, Rückkehr und erneute Migration) mindert, wird von der gesichteten Evidenz nicht bestätigt. Die gesichteten Quellen weisen darauf hin, dass selbst Rückkehrer, die als erfolgreich reintegriert eingestuft werden, häufig die Absicht haben, erneut zu migrieren – viele davon allerdings auf legalem Weg. Reintegrationsunterstützung verringert also nicht notwendigerweise Remigration, kann aber illegale Remigration verringern. Umgekehrt wollen manche Rückkehrer, deren Reintegration als nicht erfolgreich angesehen werden kann, trotzdem häufig nicht erneut migrieren. Reintegration und Remigration sind also keine klaren Gegensätze, und erfolgreiche nachhaltige Reintegration garantiert nicht, dass Rückkehrer in ihrem Land bleiben (Engler 2017; Kuschminder 2017; IOM 2015; Koser und Kuschminder 2015; Black und Gent 2006).

## Herausforderungen und Risiken für RR-Vorhaben

Eine zentrale Herausforderung für RR-Vorhaben ist die Heterogenität der rückkehrenden Populationen. Rückkehrer sind eine extrem heterogene Gruppe, deren Mitglieder unter verschiedenen Bedingungen in unterschiedlich entwickelte Länder zurückkehren. Entsprechend sind ihre Bedarfe äußerst unterschiedlich; sie variieren z.B. nach dem ehemaligen Gastland oder nach dem Grad der Vulnerabilität. Qualifizierte Rückkehrer, deren Rückkehr oft freiwillig und/oder lange vorbereitet ist, haben andere Bedarfe als vulnerablere Gruppen wie etwa abgelehnte Asylbewerber oder Binnenvertriebene (IDPs). Religiöse oder ethnische Minderheiten,

<sup>xxix</sup> Die gesichtete Evidenz zeigt eindeutig, dass Freiwilligkeit der Rückkehr die nachhaltige Rückkehr und Reintegration begünstigt. Hierbei ist allerdings auf die Debatte um den Ausdruck "Freiwillige Rückkehr" hinzuweisen: Da der Grad der Freiwilligkeit eines Rückkehrers niedrig sein kann, z.B. im Falle von ausreisepflichtigen abgelehnten Asylbewerbern, die vollziehbar ausreisepflichtig werden und abgeschoben werden können, schlägt neuere Literatur alternative Ausdrücke wie "selbständige oder geförderte Ausreise" vor. Vgl. Graff und Schneider 2017.

Menschen mit Behinderung, Lesben, Schwule, Bi-, Trans- und Intersexuelle Menschen (LGBTI) haben zusätzliche Bedarfe, aber auch Frauen und Minderjährige sehen sich spezifischen Herausforderungen ausgesetzt, die ihre Bedarfe prägen und RR-Vorhaben vor die Herausforderung stellen, zielgruppengerechte Leistungen zu entwickeln (Engler 2017; IOM 2015; Koser und Kuschminder 2015).

Auch die Wirkungsbeobachtung von Reintegration ist eine Herausforderung. Die Datenlage bezüglich Rückkehrern ist meist mangelhaft, langfristiges Monitoring (u.a. durch Remigration) ist schwierig und das Messen von Reintegration aufwändig. Wissenschaftliche Literatur neueren Datums schlägt Werkzeuge zum systematischen Messen von Reintegration vor, z.B. durch den sogenannten Reintegrationsindex von Koser und Kuschminder (2015). Der Index teilt Reintegration in drei Dimensionen ein: wirtschaftliche, sozio-kulturelle, und sicherheitsbezogene Reintegration. Jeder Dimension werden fünf Indikatoren zugeordnet, z.B. Beschäftigung und Schuldenlast einer Person für die Messung der wirtschaftlichen Dimension (siehe Tabelle im Anhang). Erfüllt ein Rückkehrer jeweils drei der fünf Indikatoren, kann er dem Index zufolge als reintegriert bezeichnet werden (Koser und Kuschminder 2015).

Nicht zuletzt ist das Risiko nicht-intendierter Wirkungen eine Herausforderung für RR-Vorhaben, z.B. das Wegfallen von *Remittances* von Rückkehrern, durch die sich die Situation von Familien und Gemeinden verschlechtern kann, sodass soziale Netzwerke und Familien größerem Druck ausgesetzt sind. Veränderte Geschlechterbilder können langfristig die Rolle der Frau stärken, aber auch Konflikte im Rückkehrland verstärken.

Transnationale Identitäten der Rückkehrer, also der Versuch, Werte oder Netzwerke des ehemaligen Gastlands zu pflegen, können ebenfalls langfristige positive Wirkungen entfalten, aber auch die Reintegration und Akzeptanz im Herkunftsland erschweren. Die Art der RR-Unterstützung kann ebenfalls nicht-intendierte negative Wirkungen mit sich bringen. So können *cash grants* die Gefahr erhöhen, dass Rückkehrer erpresst oder beraubt werden. Konflikte können auch aus einer subjektiv empfundenen oder objektiv existierenden Bevorzugung von Rückkehrern gegenüber aufnehmenden Gemeinden entstehen (IOM 2015).

## Schlussfolgerungen

Die gesichtete Evidenz zeigt eine Lücke der GIZ-Aktivitäten im Bereich RR auf. Der primäre Fokus des GIZ-Portfolios auf sozio-ökonomische Reintegration geht mit einem geringeren Fokus auf die legal-politische Dimension und andere Dimensionen der Reintegration (z.B. Sicherheit) einher. Die GIZ kann ergebnisoffen prüfen, ob ihr primärer Fokus auf sozio-ökonomische Reintegration ausreichend ist oder ob und wie andere Bereiche gestärkt werden könnten, wie der legal-politische Bereich oder der Bereich Sicherheit. Über eine solche Prüfung kann die GIZ ein klares Verständnis davon entwickeln, welche Reintegrations-Dimensionen und Bedarfe ihre Vorhaben nicht abdecken. Darauf aufbauend können Synergien und Austausch mit anderen Organisationen und Akteuren gesucht werden, die andere Dimension der Reintegration abdecken.

Aus der dargelegten Debatte um die Verbindung von Reintegration und Remigration folgt, dass die Reduktion von (Re-)Migration generell kein realistisches Ziel von RR-Vorhaben ist, wohl aber die Reduktion irregulärer (Re-)Migration. Reintegration bedeutet nicht Immobilität, dies ist in der Kommunikation mit Gebern und Partnern zu berücksichtigen.

Die GIZ könnte darüber hinaus prüfen, ob und wie sie Reintegration systematischer messen kann, z.B. durch Nutzung des oben beschriebenen Reintegrationsindex oder die Entwicklung eines eigenen Index. Allerdings würde eine Anwendung des Index auch die nötigen Ressourcen für das Monitoring erhöhen.

Aus dem gesichteten GIZ-Erfahrungswissen folgt zudem, dass die Vernetzung zu RR intensiviert werden könnte. Zwar existieren diverse Austauschformate zum Thema RR und der informelle Austausch wird rege, gewinnbringend und auf hohem Niveau geführt, doch bleiben Informationen, Ansprechpartner und Wissensträger zum Thema in der Organisation versprengt und damit für GIZ-Mitarbeiter wie Außenstehende teils schwer zu identifizieren.

Tabelle 9: Beobachtungsfelder Rückkehr und Reintegration

### Beobachtungsfelder Rückkehr und Reintegration

*Die folgenden Beobachtungsfelder wurden auf Basis der gesichteten Literatur und Interviews identifiziert und bauen insbesondere auf dem Reintegrationsindex von Koser und Kuschminder (2015) auf. Diese Tabelle soll nicht als vollständige Liste empfehlenswerter Beobachtungsfelder verstanden werden, sondern gibt Anhaltspunkte für zukünftige Beobachtungsfelder beim Monitoring von RR-Vorhaben, die je nach Vorhabensziel relevant sind.*

#### Nachhaltige Rückkehr und Reintegration:

- Veränderung der Beschäftigungssituation und Zufriedenheit mit Beschäftigungssituation
- Haushaltsvermögen und Einkommen und Anzahl der Einkommensquellen, Wahrnehmung der finanziellen Sicherheit
- Einschätzung von Zukunftsperspektiven und Zufriedenheit mit allgemeiner Lebenssituation
- Unterstützung durch soziale Netzwerke
- Zugang zu grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen
- Wahrnehmung der persönlichen Sicherheit und Vertrauen in staatliche Institutionen
- Diskriminierung gegenüber Rückkehrern

#### Remigration:

- Irreguläre Remigration von Zielgruppen

#### Nicht-intendierte negative Wirkungen/Risiken:

- Abdecken zielgruppenspezifischer Bedarfe (nicht Leistungen nach dem *One-Size-Fits-all*-Prinzip)

## 7.5 Psychische Gesundheit und Psychosoziale Unterstützung (MHPSS)

### Zentrale Wirkungsannahmen

Die laufenden GIZ-Vorhaben arbeiten mit den unten folgenden Wirkungserwartungen, die hier zum Zweck der Systematisierung verkürzt wiedergegeben werden. Vorhaben zielen auf *Outcome*-Ebene immer auch auf die Stärkung der Kapazitäten relevanter Akteure. Weil *Capacity Development* aber neben einer Wirkung auch eine Aktivität ist, werden Einzelaspekte der Wirkung *Capacity Development* auch auf die *Outcome*-Wirkung des verbesserten sozialen Wohlbefindens bezogen.

- Niedrigschwellige emotionale und soziale Unterstützung für Einzelpersonen, Familien oder Gruppen sowie die Stärkung von unterstützenden sozialen Netzwerken (zum Beispiel durch Freizeitangebote) tragen zu einem verbesserten psychosozialen Wohlbefinden bei (zum Teil auf *Outcome*-Ebene impliziert, meist auf *Impact*-Ebene außerhalb des Verantwortungsbereichs der Wirkungsmodelle angesiedelt).
- Niedrigschwellige emotionale und soziale Unterstützung für Einzelpersonen, Familien oder Gruppen sowie die Stärkung von unterstützenden sozialen Netzwerken trägt zur Konfliktbearbeitung im sozialen Umfeld sowie mittelbar zur Friedensförderung bei (letztere auf *Impact*-Ebene außerhalb des Verantwortungsbereichs der Wirkungsmodelle).
- Schulung, Ausbildung und Qualifizierung tragen zu gender-, trauma- und kultur- sowie konfliktsensibler Vorgehensweise von Fachpersonal bei und damit unmittelbar zur besseren Versorgung (angemessener Weitervermittlung an unterschiedliche Spezialisten/ Unterstützungsangebote) und mittelbar zu einem verbesserten psychosozialen Wohlbefinden (*Impact*-Ebene).
- Fachaustausch, Koordinierung, und Standardentwicklung tragen zu einer Ausweitung des Angebots, einer gender-, trauma- und konfliktsensiblen Vorgehensweise und damit mittelbar zu einem verbesserten psychosozialen Wohlbefinden bei (letzteres *Impact*-Ebene).

### Quellenlage

Weil psychische Gesundheit und psychosoziales Wohlbefinden breite Oberbegriffe sind, lassen sich Wirkungen von Maßnahmen im Bereich MHPSS auf eine Reihe von speziellen, gesundheitsbezogenen *Outcomes* beziehen. Neben Symptomen wie posttraumatischen Belastungsstörungen, Depressionen und Verhaltensstörungen spielen auch *Outcomes* in Bezug auf andere Stressreaktionen und Gefühle eine Rolle. Fachleute diskutieren, inwieweit MHPSS-Maßnahmen auch auf andere intendierte positive Wirkungen bezogen werden sollen, die in der Wirkungskonzeption abbildbar wären, zum Beispiel Befähigung zum schulischen oder beruflichen Lernen, Befähigung, eine Arbeit auszuüben oder Beitrag zur Konfliktbearbeitung.<sup>211</sup> Solche Wirkungen sind momentan nicht in der Angebotskonzeption von GIZ-Vorhaben enthalten und werden in der Literatur auch kaum untersucht.

Insgesamt gibt es wenig systematisch aufbereitete Evidenz zur Wirksamkeit von MHPSS-Maßnahmen, generell sind Wirkungen von psychiatrischen und psychotherapeutischen Behandlungen genauer untersucht als niedrigschwellige Angebote. Außerdem gibt es mehr Evidenz für die Wirkungen von MHPSS-Maßnahmen bei

Kindern und Jugendlichen als bei Erwachsenen.

EZ-Akteure erachten psychiatrische und psychotherapeutische Maßnahmen als wichtig für besonders schwere Fälle. Solche Maßnahmen erfordern eine kontinuierliche Behandlung, und in Fluchtkontexten besteht das Risiko, dass Personen eine Behandlung abbrechen (müssen). EZ-Akteure sehen aus *Do-no-Harm*-Gesichtspunkten allerdings oft davon ab, solche Maßnahmen selbst durchzuführen (GIZ 2017d). Außerdem ist es leichter, niedrigschwellige MHPSS-Maßnahmen kulturell und sozial an die Zielgruppen und Kontexte anzupassen. EZ-Akteure können Betroffene identifizieren und weiterverweisen (*Referral*). Die EZ steht hier vor der besonderen Herausforderung, dass Ressourcen für bedarfsgerechte psychiatrische und psychotherapeutische Behandlungen bei den nationalen Partnerinstitutionen oft nicht vorhanden sind und erst aufgebaut werden müssen. Dem geringen Umfang an Evidenz steht ein breiter Kanon an international abgestimmten Ansätzen und Qualitätsstandards gegenüber (z.B. IASC 2007). Auch in Bezug auf das Monitoring von Wirkungen läuft ein Austausch über *Good Practices*. Die Leitlinien des IASC wurden 2017 durch einen Monitoring-Rahmen komplementiert. Auch die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) (Vinther-Larsen und Snider 2016) hat kürzlich einen solchen Monitoring-Rahmen verabschiedet. Das IASC-Dokument sieht als Programmziel eine verbesserte psychische Gesundheit und psychosoziales Wohlbefinden. Daneben werden fünf personenbezogene oder auf die Gemeinde bezogene *Outcomes* genannt, die zu diesen Zielen beitragen. Der IFRC-Rahmen würde allerdings bisweilen erfordern, Wirkungen stärker als bisher auf Personen mit Bedarf für MHPSS-Maßnahmen zu beziehen und Wirkungen außerdem disaggregiert nach Geschlecht zu beobachten. Anders als der IASC-Rahmen enthält der IFRC-Rahmen hingegen auch *Outcomes* zum *Capacity Development* und eignet sich in dieser Hinsicht für die momentan typischen Handlungsfelder in GIZ-Vorhaben.

## Wirkungen

Zentrale Wirkungserwartungen der GIZ-Vorhaben im Bereich MHPSS sind mit Evidenz belegt.

**Wirkungserwartung niedrigschwelliger PSS-Unterstützung:** Eine kürzlich veröffentlichte Metanalyse vorhandener Literatur (Mukdarut et al. 2017) bewertet die Stärke vorhandener Evidenz (Evidenz ist für eine Wirkung stark, moderat oder gering) in Bezug auf Maßnahmen für Kinder/Jugendliche einerseits und Erwachsene andererseits. Die Ergebnisse finden in der Übersicht im Anhang. Folgt man der Einteilung der Studie, gibt es speziell in Bezug auf die für die GIZ relevanten niedrigschwelligen Maßnahmen moderate Evidenz, dass sich Maßnahmen positiv auf PTBS-Symptome und Störungen des Sozialverhaltens von Kindern und Jugendlichen auswirken, und geringe Evidenz für eine reduzierende Wirkung auf emotionale Probleme und Verhaltensstörungen der Kinder und Jugendlichen. Bei Erwachsenen gibt es moderate oder geringe Evidenz, dass MHPSS-Maßnahmen Symptome von PTBS, Depressionen, Aggressionen, Angstempfinden und sexuelle Gewalt senken können.

Den Evaluatoren erscheint es allerdings schwer, bei den schwer abgrenz-, mess- und vergleichbaren Störungsbildern mit stark klinisch geprägten Evidenzverständnissen zu arbeiten. Gerade die systematische und wissenschaftliche Erhebung von Evidenz ist in Fluchtkontexten schwierig. Darüber hinaus sind die verwendeten Konzepte der Störungsbilder oft nicht eindeutig voneinander abgrenzbar und messbar. Eine Orientierung auf vorhandene Evidenz, so die Befürchtung von GIZ-Praktikern, kann auch Vorbehalte gegenüber den niedrigschwelligen PSS-Maßnahmen verschärfen.<sup>212</sup>

**Wirkungserwartungen Schulung, Fachaustausch, Koordinierung:** In der Literatur wird ein Zusammenhang zwischen der Ausbildung des Personals und der Wirkung von MHPSS-Maßnahmen sowie zwischen der Involvierung von Regierungsbehörden und der Wirkung der Programme hergestellt. Sofern Fachaustausch, Koordinierung, und Standardentwicklung zur besseren Ausbildung beitragen, können sie sich auch auf das psychosoziale Wohlbefinden der Zielgruppen auswirken.

**Erfolgsfaktoren für intendierte Wirkungen:** Die Literatur nennt hier Gemeinde- und Partnerorientierung, kulturelle und soziale Anpassung, gruppenbasiertes Vorgehen und das Zusammenwirken von MHPSS-Maßnahmen mit strukturellen – wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen – Bedingungen vor und nach der Flucht. Dies deckt sich auch mit der Diskussion in der GIZ. Unter GIZ-Praktikern wird kontrovers diskutiert, wie verhindert werden kann, dass MHPSS-Maßnahmen die Gründe für traumatisierende Gewaltkontexte entpolitisieren, indem sie die Aufmerksamkeit allein auf die individualisierte Bearbeitung von Folgen legen. Diese Diskussion wird momentan eher theoretisch geführt, als dass sie sich explizit in der Vorhabenskonzeption widerspiegelt.

## Schlussfolgerungen

Es gibt derzeit noch relativ wenig starke Evidenz über die positiven und möglichen negativen Wirkungen von MHPSS-Maßnahmen in Flucht- und Migrationskontexten. Diese Tatsache verdeutlicht die Grenzen von evidenzbasierter Konzeption zum Thema. Die GIZ könnte gleichwohl verstärkt zur systematischen Generierung von Evidenz beitragen. Ein Grund für die derzeit mangelnde Evidenz sind die Vielzahl unterschiedlicher *Outcome*-Formulierungen in MHPSS-Maßnahmen (Tol et al. 2011). Hier ist fraglich, inwieweit Standardisierung Abhilfe schaffen kann. Die Wirkungskonzeption der GIZ im Bereich MHPSS könnte an internationale *Good Practices* anknüpfen bzw. zur Standardisierung des Monitoring beitragen. Insofern sie auf den EZ-Kontext übertragbar sind, könnten auch die vom IASC und der IFRC vorgeschlagenen standardisierten *Outcomes* für die Wirkungskonzeption der GIZ handlungsleitend sein und der von Praktikern beklagten *Output*-Orientierung<sup>213</sup> begegnen. Hier stellt sich die Frage, welche der vorhandenen standardisierten Monitoring-Tools für die GIZ passend sind, oder ob die GIZ einen eigenen, auf die IASC und die IFRC-Rahmen aufbauende Monitoring-Rahmen entwickeln sollte, mit dem sie an der internationalen Debatte um die Zukunft von Wirkungskonzeption und Monitoring bei MHPSS-Maßnahmen teilnehmen könnte.

Tabelle 10: Beobachtungsfelder MHPSS

### Beobachtungsfelder MHPSS

*Im Folgenden werden mögliche Beobachtungsfelder im Bereich MHPSS gelistet. Diese ergeben sich weniger aus vorhandener Evidenz als vielmehr aus den Monitoring-Rahmen des IASC und der IFRC. Sie fokussieren auf Outcomes.*

#### Direkte Wirkungen auf Zielgruppen, inklusive Familien und (aufnehmende) Gemeinden

- Verbesserte mentale Gesundheit und/oder psychosoziales Wohlbefinden
- Physische und rechtliche Sicherheit der Zielgruppen
- Zugang zu sozial wie kulturell angemessenen Dienstleistungen
- Familien und andere soziale Netzwerke fördern das Wohlbefinden ihrer Mitglieder und unterstützen Personen mit MHPSS-Bedarfen

#### Capacity Development

- Relevante Fachkräfte und Freiwillige verfügen über die nötigen Kenntnisse zur (gender-, trauma- und konfliktsensiblen) Durchführung von Programmen
- Wirkung von Fachaustausch, Koordinierung und Standardentwicklung

# 8 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen sollen die GIZ-Wirkungskonzeption im Portfolio Migration und Flucht weiter stärken, die Umsetzung dieser Vorhaben verbessern und die Wirkungsorientierung in allen Phasen des Projektzyklus festigen. Sie enthalten sowohl fachliche, flucht- und migrationspezifische als auch allgemeinere, prozessorientierte Hinweise. Jede Empfehlung wird mit einer Reihe operativer Unterpunkte konkretisiert. Die acht Empfehlungen lauten:

1. Vorausschauend und vernetzt handeln.
2. Reaktionsfähigkeit und Regelprozesse in Einklang bringen – Krisenmodus überwinden.
3. Wirkungsorientierung trotz Leistungsdruck beibehalten.
4. Wirkungsmonitoring in der Umsetzung priorisieren.
5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und *Do-no-Harm* beachten.
6. Integrativen Ansatz festigen.
7. Auf Bedarfe und Kenntnisse der Zielgruppen stärker eingehen.
8. Dialog zu migrationspolitischen Kontroversen führen.

Empfehlung 1 befasst sich mit der strategischen Positionierung der GIZ, Empfehlungen 2-4 behandeln vornehmlich die Regelprozesse und Verfahren der GIZ, Empfehlungen 6-8 gehen auf fachliche Ansätze und Herausforderungen ein.

## 1. Vorausschauend und vernetzt handeln

- 1.1. **ANTIZIPIEREN:** Die GIZ sollte ihre Fach- und Ortskenntnis aktiver nutzen, um zukünftige Entwicklung von Flucht- und Migrationsströmen zu antizipieren und um sich auf die damit verbundenen Herausforderungen vorzubereiten. Die GIZ sollte Migrations- und Fluchtdynamiken und -routen kontinuierlich beobachten und regelmäßig die Folgen für die Arbeit der GIZ abschätzen. In besonders betroffenen Regionen könnte die GIZ gemeinsam mit lokalen Partnern und, wo relevant, auch unter Einbeziehung anderer internationaler Akteure wie IOM, UNHCR und humanitären Organisationen mögliche Zukunftsszenarien entwickeln, die als Grundlage für die vorausschauende Planung dienen würden. Dabei sollte auf die bereits bestehenden Erfahrungen mit der Szenario-Planung sowie den aktuellen Aktivitäten im Bereich *Forecasting* aufgebaut werden.
- 1.2. **GRENZÜBERGREIFEND:** Die GIZ sollte ihre Präsenz in unterschiedlichen Ländern noch stärker als bisher nutzen, und die eigenen (auch sektoralen) Vorhaben entlang von Migrationsrouten systematisch aufeinander abstimmen sowie, wenn möglich und sinnvoll, diese miteinander verknüpfen. Zur Stärkung regionaler Antworten auf Migration ist zusätzlich auch die Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wichtig.
- 1.3. **ZUSAMMENFÜHREN:** Die Fachexperten der GIZ sollten weiterhin zu einem differenzierten Verständnis von Flucht und anderen Formen der Migration beitragen. Um der Realität gemischter Migrationsbewegungen gerecht zu werden, sollte die GIZ den Austausch zwischen ihren Flucht- und Migrationsexperten allerdings weiter verstärken und Gemeinsamkeiten identifizieren. Insbesondere in langanhaltenden Fluchtsituationen werden Kenntnisse wichtig, die nicht nur Flucht-, sondern auch Migrationsexperten anbieten können, zum Beispiel Expertise zur Integrationsförderung. Fluchtexperten wiederum wissen, wie Vorhaben konfliktensibel aufgesetzt und gesteuert werden können – ein Thema, das auch in anderen Migrationskontexten relevant ist. Der Austausch zwischen Experten wurde bereits begonnen, zum Beispiel findet er zwischen Einzelpersonen in der Zentrale und im NICD-Fachverbund statt. Die bereits eingerichteten, themenübergreifenden Arbeits- und Steuerungskreise sind in der Außenstruktur bisher jedoch kaum bekannt.
- 1.4. **VERNETZEN:** Die GIZ sollte stärker als bisher den fachlichen Austausch mit anderen Organisationen suchen, die zu Migrationsthemen arbeiten. Wichtig ist nicht nur der enge Austausch, sondern auch die Abstimmung mit Kernkompetenzakteuren, wie zum Beispiel IOM im Bereich Rückkehr. Bei Vorhaben, die *Capacity Development* für Asylsysteme beinhalten, sind der fachliche Austausch und die systematische Zusammenarbeit mit UNHCR unabdingbar. Zum integrativen Ansatz (siehe Empfehlung 6) lohnt

sich sowohl der Austausch mit anderen Entwicklungsorganisationen als auch der Austausch mit humanitären Organisationen, die in ihren Programmen mittlerweile verstärkt auch die aufnehmenden Gemeinden berücksichtigen (wenngleich in einem geringeren Umfang und mit einem kürzeren Zeithorizont als die GIZ).

- 1.5. NISCHE: Die GIZ sollte zu den anderen Akteuren im Themenfeld Flucht und Migration komplementär arbeiten und ihre Stärke ausspielen, in einem breiten Portfolio grundsätzlich strukturbildend und entwicklungsorientiert zu arbeiten. Daher empfiehlt sich eine weitere Spezialisierung auf spezifische flucht- und migrationsbezogene Vorhabentypen nicht. Die GIZ sollte vielmehr ihre strategischen Spielräume gegenüber den Auftraggebern nutzen, um ihr bisheriges, breites Portfolio beizubehalten und ihre sektoralen Angebote stärker migrationssensitiv auszurichten. Die Einführung einer neuen Kennung im Sinne des klassischen Mainstreamings ist aufgrund der bereits sehr detaillierten und umfangreichen Prüfverfahren nicht ratsam. Vielmehr sollte, wie in 1.1. beschrieben, ein strategischer Prozess zur Verortung der eigenen Arbeit im Kontext durchmischter Migrationsbewegungen stattfinden, der Komplementarität mit anderen Akteuren und dabei insbesondere die Verknüpfung von kurzfristigen Angeboten wie humanitärer Hilfe oder Rückkehrunterstützung mit strukturbildenden und entwicklungsorientierten Vorhaben gewährleistet.
- 1.6. KOORDINATION: In Krisengebieten ist die koordinierte Zusammenarbeit mit humanitären Akteuren besonders wichtig, daher muss die Einbindung der GIZ in das Cluster-System der humanitären Akteure gewährleistet werden. Dies gilt insbesondere bei großvolumigen *Cash-for-Work*-Vorhaben. Die Entscheidung über eine geeignete Form der Einbindung in das Koordinationssystem humanitärer Akteure sollte durch die GIZ jeweils kontext- und vorhabenspezifisch auf Länderebene getroffen werden. Während dies in einigen Ländern gut funktioniert, herrscht in anderen Fällen Unklarheit über politische Vorgaben. Im Fall von widersprüchlichen politischen Vorgaben, wie sie in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Ressortabgrenzungsbemühungen aufgetreten sind, sollte die GIZ-Zentrale die Bundesregierung um Klärung bitten.
- 1.7. THEMEN: Im Rahmen der vorausschauenden Planung sollte sich die GIZ thematisch insbesondere mit folgenden, für die Arbeit der GIZ direkt relevanten Phänomenen auseinandersetzen: gemischte Migrationsströme, klimabedingte Migration, langandauernde Fluchtsituationen, Binnenmigration und Urbanisierung, Integrations- und Reintegrationsprozesse sowie Diskriminierung. Die bereits lang etablierte Arbeit zu *Triple Win* und zum entwicklungsfördernden Potential von Migration sollte – antizyklisch zur laufenden Debatte – weiter fortgesetzt werden, um die bereits etablierten Erfahrungen und Erfolge zu sichern sowie mittelfristig entstehenden Gestaltungsspielraum zu nutzen.
- 1.8. GOVERNANCE: Da die politisch-juristische Dimension für eine nachhaltige Reintegration sehr wichtig ist und zurzeit noch zu kurz kommt, sollte diese Dimension in Integrationsvorhaben stärker als bisher mitgedacht werden. Zu prüfen ist ferner, inwieweit laufende Governance-Vorhaben zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur Bekämpfung von Korruption auf die spezifischen Bedarfe und Schutzbedarfe von Flüchtlingen und Migranten ausgerichtet oder erweitert werden könnten. Darüber hinaus bieten sich vermehrt auch grenzübergreifende Herausforderungen als Arbeitsfeld für die GIZ an, insbesondere die Erleichterung legaler Migration (Arbeits- und Bildungsmigration), die Stärkung von Asylsystemen und die Unterstützung des menschenrechtskonformen Grenzmanagements. Die momentan öffentlich diskutierten externen Registrierungszentren für Asylsuchende sind kein Thema, auf das sich die GIZ mit einer Governance-Perspektive vorbereiten sollte, denn würden diese Zentren trotz politischer und rechtlicher Hürden Realität, läge die Kompetenz für den politisch-juristischen Schutz der dort registrierten Personen beim UNHCR. Dies gilt auch für die fachliche Beratung der zuständigen Regierung.

## **2. Reaktionsfähigkeit und Regelprozesse in Einklang bringen – Krisenmodus überwinden**

- 2.1. REGELPROZESSE: Es ist begrüßenswert, dass in der Vertrags- und Personalabteilung Regelprozesse zur Personalrekrutierung, Beschaffung und Vertragswesen optimiert, prioritärer Zugang zu vorhandenen Personalressourcen sichergestellt sowie Umsetzungsprozesse beschleunigt werden (länderspezifische *Task Teams* für Zielregionen und drei Unterabteilungen für Beschaffung und Lieferung für die Regionen Nordafrika und den Mittleren Osten). Operative Fragen werden und sollten auch zukünftig bei der Vorhabenskonzeption und regelmäßig mit den jeweiligen Auftraggebern diskutiert werden. Darüber hinaus sollte die GIZ ihre Regelprozesse und Kapazitäten anders als humanitäre Organisationen aber nicht noch weiter auf Krisenreaktionsfähigkeit ausrichten. Die GIZ sollte im Portfolio Migration und

Flucht allerdings versuchen, den Krisenmodus zu überwinden, das heißt ihre Reaktionsfähigkeit zu stärken ohne dabei ihre Regelprozesse grundlegend zu verändern. Denn eine Neuausrichtung der Regelprozesse auf Krisenreaktionsfähigkeit wäre nicht nur mit Opportunitäten, sondern auch mit Risiken verbunden. Erstens besteht kein klares Geschäftsfeld, denn humanitäre Organisationen sind bereits auf Krisenreaktionsfähigkeit spezialisiert. Zweitens wäre für die Optimierung der GIZ-Regelprozesse im Sinne einer schnellen Reaktionsfähigkeit eine umfangreiche Investition nötig, ohne dass ein langfristiges Interesse an schnell aufgesetzten und großvolumigen Vorhaben auf Auftraggeber- und auf Partnerseite gesichert ist. Drittens würde innerhalb der GIZ ein neuer Arbeitsmodus etabliert, der sich zu Lasten der aktuellen, an nachhaltigen Wirkungen orientierten Arbeitsweise der GIZ auswirken könnte. Letzteres gilt es zu verhindern.

- 2.2. **PERSONALREKRUTIERUNG:** Die GIZ sollte ihre Kapazitäten zur schnellen Personalrekrutierung verstärken, um personelle Engpässe zu vermeiden. Hierzu sollte sie ihre primär auf deutsche Experten ausgerichtete Personalsuche ausweiten und verstärkt ausländische Fachkräfte identifizieren, anwerben und mit den notwendigen GIZ-Verfahren vertraut machen. Die Personalsuche der GIZ könnte mit Hilfe spezialisierter Dienstleister in den sozialen Medien ausgeweitet werden. Erste Überlegungen hierzu werden bereits angestellt. Zur Identifikation geeigneter Mitarbeiter für die Reaktion auf Fluchtkrisen sollte das Personaltableau aus Zeiten des UNHCR-Partnerschaftsabkommens systematisch nach geeigneten Personen durchsucht werden. Gegebenenfalls könnte auch ein neuer Anlauf genommen werden, um mit dem deutschen Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) zusammenzuarbeiten, aber auch um international agierende Personalagenturen in die Rekrutierungsbemühungen der GIZ einzubinden. Angeregt wird eine vorausschauende Personalplanung, die die Bedarfe in Konsultation mit den zuständigen Ansprechpartnern im Regionalbereich abschätzt und diese Bedarfe in der mittelfristigen perspektivischen Personalsuche abbildet.
- 2.3. **BEREITSCHAFTSDIENST:** Unter Lieferdruck operierende Vorhaben können die anvisierten Ergebnisse und Wirkungen nur erzielen, wenn kritische Projektstellen umgehend besetzt werden. Hilfreich wäre hierzu der Aufbau eines internen Bereitschaftsdienstes, der erfahrene Mitarbeiter der GIZ vorübergehend (drei bis sechs Monate) in den neuen Vorhaben einsetzen kann, bis längerfristig verfügbares neues Personal identifiziert und eingestellt ist. Hier kann auf die Erfahrungen mit ähnlichen Konstruktionen als Reaktion auf die Ebola-Krise aufgebaut werden, die Kooperationen mit anderen Institutionen, Freelancern und anderweitig Beschäftigten in der GIZ vorsahen. Für eine derartige vorübergehende Rotation kommen Mitarbeiter aus der Zentrale in Frage, aber sie könnte auch Mitarbeiter aus der Außenstruktur involvieren und insbesondere für nationale Mitarbeiter der GIZ attraktiv sein.
- 2.4. **MITARBEITERBINDUNG:** Für ausgewähltes Personal, das in fragilen Projektkontexten tätig ist, sollten Beschäftigungsperspektiven in anderen Vorhaben ermöglicht werden, um Erfahrungs- und Kontextwissen zu sichern. Weitere mögliche Anreize sind kontextspezifisches Onboarding und gezielte fachliche Weiterbildung und Vernetzung.
- 2.5. **COACHING:** Das Personal muss für die Anforderungen in fragilen und konfliktiven Kontexten besonders geschult werden. Die GIZ sollte ergänzend zum Onboarding ein Coachingsystem aufbauen, das in der Zeit des dreimonatigen Onboardings beginnt, dem Personal in Krisengebieten aber auch darüber hinaus die Begleitung und Beratung durch erfahrene AV anbietet. Das gegenwärtige Onboarding ist bereits modular aufgebaut und sollte stringent mit seinen einzelnen Modulen im ersten Projektjahr vor Ort umgesetzt und nachgeholt werden. Das Coachingsystem sollte sich insbesondere auf Mitarbeiter konzentrieren, die wenig Berufs- oder Auslandserfahrung bzw. Berufserfahrung in fragilen Kontexten haben. Es könnte daneben aber auch Mitarbeiter ansprechen, die vorübergehend aus dem Ruhestand zurückkehren und mit aktuellen oder neuartigen Ansätzen oder Vorgaben gegebenenfalls nicht vertraut sind. AV von besonders anspruchsvollen und riskanten Vorhaben sollten (wie zum Teil bereits etabliert) eine engmaschige fachliche Begleitung durch den FMB erhalten und auch für Managementaufgaben (inkl. Mitarbeiterführung, Budgetverantwortung) Beratung bekommen. Darüber hinaus sollten die Mitarbeiter ermutigt werden, die psychologische Betreuung in Anspruch zu nehmen, die durch COPE bereits zur Verfügung steht.
- 2.6. **CASE MANAGER:** Für besonders komplexe Vorhaben sollte nach Bedarf ein Case Manager zur Unterstützung bereitgestellt werden. Dieses Vorgehen ist im Fall von *Better Migration Management* erfolgreich erprobt worden.
- 2.7. **EXPERTENROSTER:** Für Gutachtertätigkeiten könnten die vom FMB bereits angelegten Expertenroster weiter ausgebaut und gegenüber den AV aktiver beworben und verfügbarer gemacht werden. Hier sollten auch solche Fachexperten aufgenommen werden, die bisher keine Erfahrung mit der GIZ ha-

ben. Hier bieten sich institutionelle Kooperationen mit externen Dienstleistern und renommierten Wissenschafts- und Beratungsinstitutionen an. Darüber hinaus könnte ein Expertenroster für Personen mit relevanter Länderexpertise für fragile Staaten erstellt werden. Zudem wäre es begrüßenswert, nicht nur international tätige Experten, sondern auch nationale oder regional agierende Experten mit relevanter Fachexpertise im Roster zu berücksichtigen.

### 3. Wirkungsorientierung trotz Leistungsdruck beibehalten

- 3.1. PRÜFMISSIONEN: Wie bisher sollte die GIZ ihre bewährten Prüfverfahren auch in der Konzeption von Migrations- und Flucht-Vorhaben anwenden, weil diese Verfahren darauf ausgerichtet sind, Vorhaben zu entwickeln, die wirkungs- und nicht nur leistungsorientiert sind. Die Prüfmissionen spielen hierbei eine zentrale Rolle, daher sollte die GIZ grundsätzlich vermeiden, Prüfmissionen aufgrund von Lieferdruck stark zu verkürzen oder personell unzureichend auszustatten. Das gilt insbesondere, wenn migrations- und fluchtbezogene Neuvorhaben nicht auf ein bestehendes Länderportfolio aufbauen oder direkt an ältere Vorhaben anknüpfen. Um relevante Expertise einbinden zu können, sollte die Vertrautheit mit den GIZ-Regelprozessen kein zwingendes Auswahlkriterium für alle Mitglieder der Prüfmissionen sein. Vielmehr sollte eine Kombination von Fach- und Kerngutachtern angestrebt werden. Ebenfalls empfehlenswert ist die Einbindung von Vertretern anderer relevanter Organisationen in die Prüfmissionen. So könnte IOM eingeladen werden, an Prüfmissionen teilzunehmen, die sich mit der Reintegration von Rückkehrern befassen, um eine Verknüpfung mit den AVR-Vorhaben (*Assisted Voluntary Return*) von IOM zu gewährleisten.
- 3.2. ÜBERGABE: Um den AV und Mitarbeitern vor Ort die Ergebnisse der Prüfmissionen zugänglich zu machen, sollte ein detailliertes Briefing durch Mitglieder der Prüfmission für den AV erfolgen und Teil des *Onboardings* für Mitarbeiter im Vorhaben werden. Damit wäre sichergestellt, dass alle Mitarbeiter hinreichend über die Vorhabensziele und -genese informiert sind. Wo notwendig könnte, wie in Einzelfällen bereits erfolgreich erprobt, ein Mitglied der Prüfmission dem AV mehrere Wochen lang zur Seite gestellt werden, um den Transfer von Fach- oder Kontextwissen zu gewährleisten.
- 3.3. MODULZIELE: Obwohl die endgültige Entscheidung über die Zielformulierung beim Auftraggeber liegt, sollte die GIZ in Prüfmissionen und in der Qualitätsprüfung verstärkt darauf achten, dass Vorhaben auf Modulzielebene *Outcomes* (anstatt *Outputs*, also Leistungen) formulieren. Dies sollte auch bei einjährigen Vorhaben gelten; hier muss das Ambitionsniveau selbstverständlich an die Laufzeit der Vorhaben angepasst werden. Das Prinzip der *Outcome*-Orientierung sollte allerdings nicht aufgegeben werden und auch für Krisen- und Konfliktkontexte gelten. Hier geht es nicht darum, Vorhaben der Übergangshilfe oder Vorhaben, die zum Beispiel vom Auswärtigen Amt mit einem vergleichsweise kurzen Zeithorizont finanziert werden, an den Maßstäben von längerfristig angelegten TZ-Vorhaben zu messen. Die Wirkungsorientierung ist nicht mit einer entwicklungspolitischen Ausrichtung von Vorhaben gleichzusetzen. Es sollte vielmehr sichergestellt werden, dass der Fokus von GIZ-Vorhaben nicht allein auf der Erbringung bestimmter Aktivitäten und Leistungen (*Outputs*) liegt, sondern, dass auch die anvisierten Wirkungen (*Outcomes*) klar formuliert und anschließend beobachtet werden. Ein solches Vorgehen ist zum einen nötig, um GIZ-Standards einzuhalten. Zum anderen erwarten Auftraggeber neben kurzfristigen Leistungen gleichzeitig die Orientierung auf übergeordnete, migrations- und fluchtspezifische Wirkungen und im Falle des BMZ zusätzlich auch einen entwicklungspolitischen Mehrwert. Wenngleich manche dieser Erwartungen auf Impactebene liegen, und auch nur dort formuliert werden sollten, muss die GIZ dennoch gewährleisten, dass Modulziele Wirkungen (*Outcomes*) und keine Leistungen (*Outputs*) formulieren. Beispiele guter und weniger guter Praxis finden sich in Tabelle 5.
- 3.4. INTERESSEN: Die GIZ wird verstärkt auf übergeordnete außen- und sicherheitspolitische Ziele und Erwartungen der Auftraggeber sowie auf eine Nachfrage nach schnellen Leistungen reagieren müssen. Damit geht einher, dass es neben klassischen, entwicklungspolitischen *Outcomes* auf Auftraggeberseite auch andere Wirkungsvorstellungen geben kann, zum Beispiel die Beschränkung von Migration. Da Auftraggeber und Partner in flucht- und migrationspolitischen Fragen jedoch nicht immer dieselben Interessen haben müssen, stellt sich die Frage, ob und wie außen-, sicherheits- oder migrationspolitische Interessen der Auftraggeber in den Projektdokumenten explizit erfasst werden können. Grundsätzlich sollten Modulziele – wie bisher bis auf einzelne Ausnahmen üblich – alle Ziele des Vorhabens benennen. Sofern die Modulziele nicht alle Auftraggeberinteressen explizit wiedergeben, müssen die AV als Teil der verbesserten Übergabe zwischen Prüfmission und AV darüber informiert werden. In solchen Fällen wird die GIZ dem Auftraggeber darüber berichten müssen, wie sie die unter den Modulzielen

nicht benannten Interessen umsetzt. Derzeit betrifft dieses Problem nur Einzelfälle; sofern es in Zukunft vermehrt auftaucht, sollte die GIZ Regeln dazu entwickeln, welche sonstigen in den Modulzielen nicht formulierten Erwartungen angenommen werden dürfen und wie in solchen Fällen die Berichterstattung an die Auftraggeber aussieht. Eine klare Regelung ist nicht zuletzt für den Mitarbeiter- und Partner-schutz wichtig.

- 3.5. **AUFTRAGGEBERBERATUNG:** Als erfahrene Durchführungsorganisation hat die GIZ in der Prüfung der Machbarkeit, Relevanz und Wirkungsorientierung von Neuvorhaben und auch in der qualitativen Weiterentwicklung von Zielvorgaben umfangreiche Expertise. Diese Expertise sollte die GIZ weiterhin für die Auftraggeberberatung zur Verfügung stellen, denn auch auf Seiten der Auftraggeber gibt es im Themenfeld Migration und Flucht noch starken Orientierungsbedarf. Insbesondere bei kurzfristig aufgesetzten, großvolumigen und auf schnelle Liefererfolge ausgerichteten Neuvorhaben besteht die Gefahr, dass Relevanz und Wirkungsorientierung nicht gewährleistet werden können. In diesen Fällen sollte die GIZ im Rahmen der Auftragsklärung fachlich begründete Vorschläge zur Anpassung der Auftragsziele unterbreiten, wie dies zum Beispiel im Rahmen des BMM-Vorhabens geschah. Gleichzeitig sollte die GIZ die Auftraggeber immer darauf hinweisen, dass eine geeignete politische Flankierung wichtig und eine Einigung über die migrations- und fluchtpolitischen Ziele der Vorhaben unbedingt notwendig sind, weil Partnerregierungen die Genehmigung beziehungsweise die Umsetzung von Migrations- und Fluchtvorhaben ansonsten verschleppen oder blockieren können. Ist die Wirkungskonzeption verkürzt, zum Beispiel durch die Nutzung von „Angebotshülsen“, sollte die GIZ ihre Auftraggeber dahingehend beraten, dass eine *Inception*-Phase sinnvoll ist. In der etablierten Praxis mit der Europäischen Union ist dies bereits üblich. Bei Aufträgen der Bundesregierung müsste der Dialog klären, wie eine solche *Inception*-Phase mit der gemeinsamen Verfahrensreform (GVR) vereinbart werden könnte. Gegebenenfalls kann, wie in Einzelfällen bereits geschehen, eine spezielle Absprache zur Nutzung von Änderungsanträgen getroffen werden, damit die iterative Arbeit an den Wirkungsannahmen erleichtert wird. Diese iterative Arbeit sollte nicht nach der *Inception*-Phase enden. Die Auftraggeber sollten daher immer dahingehend beraten werden, dass Flexibilität auf Ebene der Aktivitäten bestehen bleibt. Sollten wohlbegründete fachliche Bedenken einer erfolgreichen Projektdurchführung entgegenstehen, und eine Einigung mit dem Auftraggeber nicht erreicht werden, kann die GIZ von der Möglichkeit Gebrauch machen, Aufträge abzulehnen.
- 3.6. **WIRKUNGSANNAHMEN:** Die Wirkungserwartungen und die zugrundeliegenden Hypothesen eines Vorhabens (*Theory of Change*) sollten im narrativen Teil der PV expliziter erläutert werden, damit verkürzte Kausalketten besser erkannt und vermieden werden. Die grafischen Wirkungsmodelle der GIZ haben den Vorteil, mögliche Wechselwirkungen zwischen Aktivitäten zu visualisieren und den angenommenen Zusammenhang mit übergeordneten Wirkungen außerhalb des Verantwortungsbereichs der GIZ (*Impacts*) aufzuzeigen. Gleichzeitig ersetzt die grafische Darstellungsform die notwendige, kleinteilige Prüfung der zugrundeliegenden Hypothesen sowie eine narrative Auseinandersetzung mit den Wirkungsannahmen nicht.
- 3.7. **WIRKUNGSMODELLE:** Anders als in Ansätzen innerhalb der GIZ angedacht, sollten trotz Zeitdruck keine allgemeinen oder typischen Wirkungsmodelle entwickelt werden, die als Grundlage für neue Vorhaben dienen. Dieses Vorgehen ist nicht kontextspezifisch. Es erhöht die Gefahr, dass Vorhaben angebotsgetrieben konzipiert und nicht auf die tatsächlichen Bedarfe zugeschnitten werden. Ein solches Vorgehen verschärft auch das Risiko negativer nicht-intendierter Wirkungen. Angemessener ist es, die hohe Qualität der GIZ-Prüfmisionen zu sichern und punktuell zu stärken (siehe Empfehlung 3.1.). Da der wichtigste Mehrwert eines Wirkungsmodells im Prozess zur Erstellung und Anpassung liegt, sollte die prozesshafte Arbeit am Wirkungsmodell gestärkt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass dieses als Arbeitsinstrument (gemeinsam mit Partnern) regelmäßig überprüft und angepasst wird. AV sollten hierfür wie zum Teil bereits Praxis nach spätestens einem Viertel der Vorhabenslaufzeit einen Workshop zur Prüfung, Überarbeitung und Detaillierung des Wirkungsmodells organisieren und diesen je nach Laufzeit des Vorhabens auch wiederholen. Hierfür ist auch eine Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung der PCA-Matrix bzw. der integrierten Kontext- und Menschenrechtsanalyse sowie der Genderanalyse nötig. Um eine iterative Arbeit an der Wirkungsorientierung laufender Vorhaben sicherzustellen und die Darstellung von detaillierten, kleinteiligen Wirkungsmodellen zu erleichtern, sollte das GIZ-Online-Tool für die Erstellung von Wirkungsmodellen benutzerfreundlicher werden.
- 3.8. **EVIDENZ:** Die GIZ könnte ihre eigenen Vorhaben noch stärker evidenzbasiert konzipieren, wenn sie zu ausgewählten Wirkungsannahmen, zu denen aktuell kein dokumentiertes Erfahrungswissen vorliegt (siehe *Review*-Kapitel), systematisch Evidenz aufbereiten würde. Hier bieten sich insbesondere die Folgen unterschiedlicher *Targeting*-Ansätze im Rahmen des integrativen Ansatzes an (siehe Empfehlung

6.5), die Auswirkung von *Capacity Development* auf das menschenrechtskonforme Grenzmanagement, die Wirkungen niedrigschwelliger Angebote im Rahmen von MHPSS-Vorhaben sowie der Beitrag von Dialogveranstaltungen und Begegnungsmöglichkeiten zur Integration von Flüchtlingen und anderen Migranten.

#### 4. Wirkungsmonitoring in der Umsetzung priorisieren

- 4.1. **MONITORINGSYSTEM:** Die GIZ sollte darauf hinwirken, in ihren Vorhaben eigene Budgetlinien für das Monitoring (siehe Empfehlung 4.5.) einplanen zu können und sich bemühen, Monitoringsysteme früher als bisher zu entwickeln. Monitoringsysteme sollten im Idealfall gleich zu Vorhabensbeginn entwickelt werden, spätestens aber nach einem Viertel der Projektlaufzeit. Dabei bietet es sich an, die Entwicklung des Monitoringsystems mit der Überarbeitung des Wirkungsmodells zu verbinden (siehe Empfehlung 3.7.). Die aktuelle Vorgabe (Erstellung des Monitoringsystems nach einem Jahr Projektlaufzeit) ist im Portfolio Migration und Flucht ungenügend. Im Portfolio werden viele Vorhaben mit kurzer Laufzeit und hohem Lieferdruck im ersten Jahr umgesetzt. Wenn in solchen Vorhaben Monitoringsysteme erst nach einem Jahr aufgebaut werden, erkennt die GIZ nicht-intendierte oder ausbleibende Outcomes zu spät und kann ihre Auftraggeber nicht rechtzeitig in Kenntnis setzen, bevor politischer Schaden entsteht.
- 4.2. **BEOBACHTUNGSFELDER:** In Vorhaben, die vorübergehende Unterstützungsleistungen für Migranten inklusive Flüchtlinge bieten, sollte die GIZ neben der wirtschaftlichen Lage auch die soziokulturelle und sicherheitsbezogene Situation der Zielgruppen beobachten. Zur Messung der Integration von Zielgruppen in aufnehmende Gemeinden ist vorhabensübergreifend die Anwendung des Reintegrationsindex von Koser und Kuschminder (2015) empfehlenswert. Dieser Index kann sowohl im Kontext von Reintegration (Rückkehrer), als auch in leicht abgewandelter Form im Kontext von langandauernden Fluchtsituationen angewendet werden, um die Integration von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen zu messen. Im Bereich psychosoziale Unterstützung könnte die GIZ den Monitoring-Rahmen des Ständigen Interinstitutionellen Ausschusses der Vereinten Nationen (IASC) verwenden. Da dieser jedoch aus einem humanitären Arbeitskontext stammt, formuliert er keine Wirkungserwartungen zum *Capacity Development*. Die GIZ könnte daher zur Ergänzung des IASC Monitoring-Rahmens einen Vorschlag erarbeiten, wie *Capacity Development* zu MHPSS gemessen werden könnte und diesen international diskutieren. Zur Beobachtung der Vulnerabilität von Zielgruppen könnte die GIZ prüfen, ob das von IOM derzeit noch entwickelte „Vulnerability Assessment Model“ in Teilen oder in Gänze für die Monitoringzwecke der GIZ nutzbar ist.
- 4.3. **THIRD PARTY-MONITORING:** In Konfliktregionen wird aus Sicherheitsgründen verstärkt auf das Monitoring durch Dritte zurückgegriffen. Die GIZ kann hier auf bereits dokumentierte Erfahrungen und *Lessons-Learned* zurückgreifen: *Third Party-Monitoring* sollte, wenn möglich, immer mit anderen Formen des Monitorings ergänzt werden und nur in Ausnahmesituationen als alleinige Form der Datenerhebung genutzt werden. Die im Monitoring eingesetzten Personen müssen ausreichend geschult werden, außerdem sollte die Datenerhebung mit Informationsangeboten sowie akzeptanzbildenden Maßnahmen flankiert werden, damit Risiken für das Monitoring sinken. Die im Monitoring erhobenen Daten sollten auf das Wesentliche, das heißt auf direkt entscheidungsrelevante Fragen, beschränkt werden. Zudem sollte das durch Dritte umgesetzte Monitoringsystem und seine möglichen Alternativen, inklusive der Nutzung digitaler Technologie, regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden (Sagmeister, Steets et al. 2016).
- 4.4. **FRIEDENSBEITRAG:** Die GIZ sollte den Beitrag ihrer migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben zum Abbau von Konflikten und zur Stärkung der sozialen Kohäsion systematisch erfassen. Der integrative Ansatz (siehe Empfehlung 5) wirkt nicht unter allen Umständen konfliktbearbeitend. Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass Konflikte auch aus einer subjektiv empfundenen Bevorzugung bestimmter Gruppen entstehen können, selbst wenn in der Mittelverteilung objektiv keine Bevorzugung stattfindet. Auch Dialogveranstaltungen und Begegnungsmöglichkeiten für Migranten und aufnehmende Gemeinden garantieren allein keine friedensbildende Wirkung. Zur stärkeren friedensbildenden Ausrichtung von Vorhaben sind insbesondere Perzeptionsstudien hilfreich, die idealerweise mehrmals während der Laufzeit eines Vorhabens und auch nach Ablauf durchgeführt werden. Beobachtungsfelder sollten drei Ebenen abdecken: die zwischenmenschliche, die gemeinschaftliche, und die staatliche Ebene. Dabei könnte die GIZ auf etablierte Ansätze zurückgreifen, zum Beispiel den SCORE-Index. Der Anteil von FS-2-Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht ist bisher zu gering und sollte ausgebaut werden.

- 4.5. **MONITORINGWORKSHOP:** Für großvolumige und komplexe Vorhaben, bei denen auch Auftraggeber ein gesteigertes Interesse an detaillierter und zeitnaher Berichterstattung durch die GIZ haben, ist ein gemeinsamer Monitoringworkshop mit dem Auftraggeber hilfreich. Hier sollten Auftraggeber und GIZ erörtern, welche Informationen wie oft erhoben werden müssen und können, und wie kurzfristige Leistungen mit längerfristigen *Outcomes* verbunden werden. Die für das Rückkehrprogramm aufgesetzte Steuerungsgruppe ist dafür ein erfolgreiches Modell. Die GIZ muss den Auftraggeber in die Lage versetzen, dem Informationsrecht des Deutschen Bundestages zu genügen und dem öffentlichen Interesse am Thema gerecht zu werden. Allerdings sollte die GIZ wie bisher keine Indikatoren akzeptieren, die eine Steigerung der Rückkehrerzahlen oder eine Reduktion von Migration messen, allenfalls die Reduktion illegaler Migration. Darüber hinaus sollte die GIZ den Auftraggebern deutlich kommunizieren, dass eine engmaschige Berichterstattung zu erbrachten Leistungen eine begründete Ausnahmeregelung sein sollte, da sie personelle Ressourcen bindet, Anreize zur Leistungsorientierung setzt und somit die *Outcome*-Orientierung erschwert. Auch könnte sich die GIZ in laufende Bemühungen humanitärer Akteure einbringen, die Monitoring- und Berichtsanforderungen so zu harmonisieren, dass insgesamt weniger Ressourcen in die Berichterstattung und mehr in die konkrete Unterstützung fließen.
- 4.6. **BERICHTERSTATTUNG:** Fortschrittsberichte sollten sich nicht auf die Leistungserbringung konzentrieren, sondern sich insbesondere kritisch mit den erzielten und auch mit ausgebliebenen *Outcomes* auseinandersetzen. Um hierfür einen Anreiz zu setzen, könnte die Personalführung in Mitarbeitergesprächen neben der fristgerechten Umsetzung (Mittelabfluss) auch die Analysefähigkeit der Mitarbeiter und die Qualität ihrer Berichterstattung besprechen und Unterstützung zur Stärkung der entsprechenden Kompetenzen leisten. Mit dem BMZ gibt es klare, für alle Vorhaben geltende Regeln zur Berichterstattung, auch die Berichte an die Europäische Kommission folgen einem einheitlichen Format. Mit dem AA fehlt bisher eine solche Vereinheitlichung, sodass die Berichterstattung jeweils vorhabenspezifisch verhandelt werden muss. Hier bieten sich Bemühungen zur Systematisierung an.

## 5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und *Do-no-Harm* beachten

- 5.1. **SAFEGUARDS:** Die GIZ sollte die *Safeguards* im Portfolio Migration und Flucht auch bei Zeit- und Leistungsdruck vonseiten der Auftraggeber konsequent umsetzen. Die aktuelle Regelung, wonach die Prüfung erst ab einem Auftragsvolumen von über einer Million Euro verpflichtend ist und ansonsten im Ermessen des AV/V liegt, sollte überdacht werden. Ein wichtigeres Kriterium als das Auftragsvolumen eines Vorhabens ist das mit den Aktivitäten verbundene Risiko nicht-intendierter, negativer Wirkungen. Im Portfolio Migration und Flucht sollten die *Safeguards* ohne Ausnahme bei allen Vorhaben angewendet werden, da hier im Regelfall menschenrechtliche Risiken bestehen und auch die Konfliktsensitivität sowie das *Do-no-Harm*-Prinzip von hervorgehobener Bedeutung sind. Bei menschenrechtlichen Risiken muss beachtet werden, dass die GIZ im Sinne der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte eine eigenständige menschenrechtliche Sorgfaltspflicht hat, die weder mit Verweis auf die Zielvorgaben oder die Verantwortung der Auftraggeber noch mit Verweis auf geringe Auftragsvolumina eingeschränkt werden kann. In diesem Zuge wäre zu prüfen, ob die aktuelle personelle Ausstattung des *Safeguards-Desks* für eine Prüfung aller Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht ausreicht. Sollte es weiterhin eine Ausnahmeregelung geben, muss diese verschärft werden. Empfehlenswert wäre in dem Fall eine Mehraugenregelung, die sowohl die zuständige Regionalabteilung als auch den FMB einbezieht. Ausnahmegenehmigungen sollten zeitlich begrenzt sein (zum Beispiel auf 6 Monate) und danach überprüft werden.
- 5.2. **DO-NO-HARM:** Die neuen, geberunabhängigen *Safeguards* der GIZ sowie die 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung zu Krisenprävention und Friedensförderung haben die Verbindlichkeit des *Do-no-Harm*-Konzepts nochmals gestärkt. Um dieser Vorgabe und diesem Qualitätsanspruch Genüge zu tun, sollten interne Handreichungen detailliert auf mögliche Risiken im Kontext von Migration und Flucht hinweisen. Die hierzu bereits erstellte, besondere PCA-Matrix für Fluchtkontexte ist im Unternehmen noch nicht hinreichend bekannt. Die Arbeitshilfe *Safeguards* Menschenrechte enthält momentan noch kein fluchtspezifisches Risikofeld und könnte um ein solches ergänzt werden. Folgende Formulierung käme in Betracht: „Rechtswidrige Zurückweisung von Migranten oder Flüchtlingen, die im Herkunfts- oder Transitstaat der tatsächlichen Gefahr einer Verfolgung oder eines ernsthaften menschenrechtlichen Schadens ausgesetzt sind.“ Handreichungen zum Thema Reintegrationsförderung sollten festhalten, dass flüchtlingsrechts- und/oder menschenrechtswidrige Rückführung nicht unter-

stützt wird. Auch sollte darauf hingewiesen werden, dass falsch gesetzte Anreize für freiwillige Rückkehrer den Arbeitsmarkt überlasten und soziale Netzwerke bzw. Familien finanziell überfordert werden können, wenn Rücküberweisungen durch Familienmitglieder im Ausland abnehmen. Veränderte soziale Rollenbilder (z.B. bezüglich Gender) können Konflikte im Rückkehrland verstärken. Geldleistungen können die Gefahr erhöhen, dass Rückkehrer erpresst oder beraubt werden. In Vorhaben, die das Grenzmanagement unterstützen, müssen menschenrechtliche und flüchtlingsrechtliche Normen beachtet werden. Dabei gilt es im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht insbesondere zu prüfen, ob erbrachte Leistungen das repressive Verhalten eines Staates begünstigen könnten (zum Beispiel bei *Dual Use*-Gütern). Zudem könnte ein verstärktes Grenzmanagement negativen Einfluss auf Konfliktdynamiken, zirkuläre Migration (wie saisonale Arbeitsmigration) und Korruption haben. Daher sollte im jeweiligen Kontext geprüft werden, ob die Demarkation von Grenzen und die Stärkung des Grenzmanagements destabilisierend wirken könnten.

- 5.3. NACHHALTEN: Eine große Schwäche betrifft das Nachhalten von *Do-no-Harm* in der Umsetzung von Vorhaben. Der Grund hierfür ist teilweise mangelndes Wissen aufseiten der Mitarbeiter, insbesondere aber auch eine unzureichende Anreize. Landesdirektoren sollten nach dem bereits erprobten Modell eines „Konfliktberaters“ einen *Do-no-Harm*-Beauftragten benennen, der die Aufgabe hat, eine systematische Beachtung des Prinzips während der Umsetzungsphase zu überprüfen und zu unterstützen. Zudem sollten die AV neuer Vorhaben mit den AV bereits laufender Vorhaben mögliche nicht-intendierte Wechselwirkungen besprechen. Hierbei ist sehr kleinteilig vorzugehen. Zum Beispiel sollten die AV vergleichen, ob Trainingsangebote unterschiedlicher Vorhaben eine einheitliche Regelung zu finanziellen Anreizen umsetzen, damit mögliche Neideffekte zwischen Migranten und aufnehmenden Gemeinden vermieden werden. Fortschrittsberichte sollten explizit über die Umsetzung von *Do-no-Harm* informieren; möglicherweise wäre ein eigenes, verpflichtendes Feld hilfreich. Alternativ müssten Einträge in bestehende Berichtsfelder zu Risiken und Wirkungen noch systematischer auf *Do-no-Harm* eingehen, etwaige nicht-intendierte, negative Wirkungen benennen und über den Umgang des Vorhabens damit berichten. Durch den noch laufenden *Safeguards*-Prozess (in dem das Kapitel zur Umsetzungsphase bisher noch fehlt) sollte sichergestellt werden, dass existierende Monitoringstandards zu *Do-no-Harm* sowie verfügbare Handreichungen zu FS-Kennungen in der Außenstruktur bekannt sind und genutzt werden.
- 5.4. DATENERHEBUNG: Um *Do-no-Harm* in der Praxis umsetzen zu können, sollten migrations- und fluchtbezogene Vorhaben Daten zu erzielten Wirkungen (*Outcomes*) erheben. Sie sollten dafür die Konzeption und Umsetzung der Datenerhebung in einer separaten Budgetlinie einpreisen. Eine gezielte Investition in die Datenerhebung unterstützt erstens die zügige Umsetzung des Monitorings. Zweitens ist sie notwendig, weil bei den genannten Vorhaben nicht standardmäßig auf Daten kommunaler oder nationaler Verwaltungen zurückgegriffen werden kann (wie zum Beispiel im Bereich der Armutsbekämpfung möglich). Neben fehlenden Kapazitäten verhindern in manchen Kontexten nicht zuletzt politische Vorbehalte der Partnerregierung notwendige Erhebungen zur Integration von Flüchtlingen oder zur Lage von illegalen Migranten. Trotzdem sollte die GIZ darauf achten, die Datenerhebung so zu konzipieren, dass lokale Partner eingebunden werden. In Vorhaben mit direkter Leistungserbringung sollte standardmäßig eine *Post-Delivery*-Befragung stattfinden, die nicht direkt nach Erbringung der Leistung, sondern mit zeitlichem Abstand erfolgen sollte.

## 6. Integrativen Ansatz festigen

- 6.1. DEFINITION: Da der Begriff „integrativer Ansatz“ in der GIZ nicht einheitlich verwendet wird, Verwechslungen unterliegt und alternative Bezeichnungen kursieren, wäre eine GIZ-weite Definition wünschenswert. Dies würde auch die Aufarbeitung des existierenden GIZ-internen Wissens zu diesem Ansatz erleichtern, da verbindlich festgelegt würde, welche Vorhaben hierfür relevant sind. Die Evaluatoren schlagen folgende Definition vor: „Der integrative Ansatz ist ein Ansatz der konfliktensiblen Entwicklungszusammenarbeit, der besagt, dass Ressourcen oder Dienstleistungen nicht nur einer eng begrenzten Zielgruppe von Migranten (z.B. Rückkehrer, Flüchtlinge) offenstehen sollen, sondern auch allen anderen vulnerablen Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinde. Er ist ein bedarfsbasierter und kein rein statusbasierter Ansatz. Anders als im gemeindebasierten Ansatz erfordert der integrative Ansatz nicht zwingend eine partizipative Planung.“
- 6.2. ERFAHRUNGSWISSEN: Die GIZ sollte das interne Wissen zur Wirkung des integrativen Ansatzes

durch *Lessons-Learned-Workshops* und Themeninfos weiter aufarbeiten und sich zusätzlich mit anderen Organisationen, die den integrativen Ansatz umsetzen, zu den Wirkungen austauschen.

- 6.3. RISIKEN: Die GIZ sollte die Einschränkungen des integrativen Ansatzes stärker reflektieren und Mitarbeiter dafür sensibilisieren. Literatur und GIZ-Erfahrungswissen dokumentieren, dass der Ansatz nicht unter allen Umständen konfliktlösend wirkt, durch seine Anwendung nicht automatisch *Do-no-Harm*-Kriterien erfüllt sind (siehe Empfehlung 4.3.) und das Problem von *Elite Capture* auftreten kann. Eine weitere potenzielle Herausforderung ist es, zielgruppenspezifische Bedarfe ausreichend zu berücksichtigen. Wenn verschiedene heterogene Zielgruppen gleichermaßen Zugang zu denselben Dienstleistungen haben, ist klar, dass ihre teils spezifischen Bedarfe nicht immer gedeckt werden oder Dienstleistungen als nutzlos wahrgenommen werden können. Bei dezentral untergebrachten Flüchtlingen und im Bereich Rückkehr besteht das Risiko, dass Mittel in Vorhaben fließen, in denen nicht sichergestellt werden kann, dass eine anvisierte Zielgruppe auch tatsächlich erreicht wird. Die GIZ sollte sich gegen dieses Risiko nicht nur, wie aktuell praktiziert, vertraglich absichern, sondern sicherstellen, dass die intendierte Zielgruppe erreicht wird. Um den Einschränkungen des integrativen Ansatzes zu begegnen, sollte die GIZ auch ihr Wirkungsmonitoring entsprechend anpassen (siehe auch Empfehlung 4).
- 6.4. DISAGGREGATION: Durch nach unterschiedlichen Zielgruppen differenzierte Erhebungen / Disaggregation im Rahmen der Bedarfsanalysen (siehe Empfehlung 6.1.) und des Wirkungsmonitorings können AV prüfen, welcher Anteil der Begünstigten als vulnerabel eingestuft werden kann und ob alle intendierten Zielgruppen tatsächlich erreicht werden. Durch dieses Vorgehen kann die GIZ auch erheben, wie verbreitet das Problem von *Elite Capture* in ihren Vorhaben tatsächlich ist. Das STPP-Vorhaben zur Reintegration von Ex-Kombattanten in Nepal kann als beispielhaft für die Disaggregation von Wirkungen auf vulnerable Zielgruppen empfohlen werden – es disaggregierte nicht nur in „alte“ und „neue Gemeindemitglieder“, sondern zusätzlich nach verschiedenen Vulnerabilitätskriterien (ethnische Minderheiten und Kastenzugehörigkeit).
- 6.5. TARGETING: Es wird die Aufbereitung von Erfahrungswissen mit unterschiedlichen *Targeting*-Kriterien, jedoch kein verbindliches Vorgehen für alle Vorhaben empfohlen. Vorhaben sollten individuell und kontextspezifisch festlegen, wie sie „vulnerabel“ definieren, d.h. welche *Targeting*-Kriterien geeignet sind, um vulnerable Gruppen innerhalb des integrativen Ansatzes zu erreichen. Unter konfliktsensiblen Gesichtspunkten ist es ratsam, die Zielgruppen partizipativ in die Entwicklung der *Targeting*-Kriterien einzubeziehen. Je nach Kontext könnte ein solches Vorgehen allerdings auch konfliktverstärkend wirken. Innerhalb eines Länderportfolios sollte eine enge Abstimmung zwischen allen migrations- und fluchtbezogenen Vorhaben angestrebt werden, um gegenläufige Wirkungen, Verwirrung und Frustration der Zielgruppen und mögliche Neideffekte zu minimieren.
- 6.6. ZIELGRUPPENSPEZIFITÄT: Die GIZ sollte durch detaillierte Bedarfserhebungen kontextspezifisch prüfen, ob zielgruppenspezifische Angebote sinnvoll und notwendig sind, zum Beispiel im Falle der systematischen Diskriminierung, bei besonderen Schutzbedürfnissen von Untergruppen von Migranten, oder weil Rückkehrer weit verstreut und nicht in einer klar zu identifizierenden aufnehmenden Gemeinde leben. In Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis sind zielgruppenspezifische Angebote innerhalb des integrativen Ansatzes allein stehenden Vorhaben vorzuziehen. Das STPP-Vorhaben zur Reintegration von Ex-Kombattanten in Nepal kann wiederum als beispielhaft für die zielgruppenspezifische Leistungserbringung innerhalb eines integrativen Vorgehens empfohlen werden. Bedarfserhebungen dieses Vorhabens zeigten, dass sich die Trainingsbedarfe der Zielgruppen unterschieden, weshalb allen Gruppen zwar dieselbe Dienstleistung (nämlich Schulungen) angeboten wurden, die Inhalte jedoch spezifisch angepasst wurden. Um zielgruppenspezifische Bedarfe im integrativen Ansatz zu beachten, sollte die GIZ also nicht nur eine möglichst gleiche Behandlung aller Zielgruppen anstreben, da diese unterschiedlichen Nutzen bei verschiedenen Zielgruppen zeitigen kann, sondern eine möglichst faire Behandlung, aus der verschiedene Zielgruppen einen möglichst gleichen Nutzen ziehen können.

## 7. Auf Bedarfe und Kenntnisse der Zielgruppen stärker eingehen

- 7.1. BEDARFSANALYSEN: Weil Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht stark angebotsgetrieben sind, besteht das Risiko, dass sie für die intendierte Zielgruppe nur begrenzt relevant sind. Die konkreten Bedarfe und Prioritäten der Zielgruppen sollten daher frühzeitig und sinnvoll differenziert erhoben werden (im Fall von Dienstleistungen für Migranten und Flüchtlinge zum Beispiel Geschlecht, Alter, Familienstand, Vulnerabilität, legaler Status und Arbeitserlaubnis, Herkunft, ggf. ethnische oder religiöse Gruppenzugehörigkeit, Ausbildung). Insbesondere großvolumige Investitionen (Bau und Ausrüstungsgüter)

sollten nicht ohne vorhergehende Bedarfsanalyse erfolgen. Die GIZ sollte wo möglich ihre Partner vor Ort bei der Durchführung von Bedarfsanalysen unterstützen und nur in begründeten Sonderfällen auf internationale Experten zurückgreifen. Ferner sollten neben den Bedarfen auch die Kapazitäten der Zielgruppe erhoben werden, sodass die Einbindung lokaler Kapazitäten gelingen kann. Die Erhebung von Potenzialen wird sowohl in PCA als auch in der Menschenrechtsmatrix eingefordert, diese Vorgaben können aber noch systematischer und konsequenter angewendet werden. Wo andere Akteure bereits verlässliche Bedarfsanalysen erstellt haben (Partnerregierung, kommunale Verwaltung, UN-System, internationale Nichtregierungsorganisationen, lokale zivilgesellschaftliche Akteure), sollte die Bedarfsanalyse nicht wiederholt, sondern vorliegende Ergebnisse von der GIZ genutzt werden.

- 7.2. **PARTIZIPATION:** Um nachhaltige Wirkungen zu erzielen, sollten längerfristige Vorhaben immer partizipative Elemente beinhalten und dabei nicht nur Vertreter der Partnerregierungen und der aufnehmenden Gemeinden, sondern auch Vertreter der Migranten und Flüchtlinge einbinden. Die Fähigkeiten und Kapazitäten der Zielgruppe sollten dabei über die Planungsphase hinaus aktiv genutzt werden. Insbesondere beim Übergang von kurzfristig angelegten auf längerfristig laufende Vorhaben, die einen nachhaltigen Mehrwert erzielen sollen, ist die gute Praxis des partizipativen Ansatzes unabdingbar.
- 7.3. **BESCHWERDEMECHANISMUS:** Um der eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gerecht zu werden, mögliche negative Wirkungen des eigenen Handelns im Kontext von Migrations- und Fluchtbewegungen frühzeitig zu erkennen und diese zu beheben, sollte die GIZ ihren bestehenden Beschwerdemechanismus (vertrauliche E-Mail an [humanrights@giz.de](mailto:humanrights@giz.de)) ausbauen. Idealerweise sollte der Mechanismus in den jeweiligen lokalen Sprachen erreichbar, unkompliziert, kulturadäquat zugänglich, vertraulich und sicher sein. Auch sollte die GIZ die Beschwerdemöglichkeit aktiver bewerben. Die GIZ kann Erfahrungen humanitärer Organisationen mit lokalen Feedback- und Beschwerdemechanismen für sich aufbereiten und nutzbar machen. Durch den Ausbau des Beschwerdemechanismus könnte die GIZ das Wissen der Zielgruppen besser nutzen, z.B. bezüglich spezifischer Gefahren für Menschenrechtsverletzungen vor Ort, aber auch um Qualitätsmanagement und Wirkungsmonitoring der Vorhaben zu ergänzen.
- 7.4. **VERWEISBERATUNG:** Eine stärkere Präsenz der GIZ im Bereich Migration und Flucht macht perspektivisch auch das Thema Verweisberatung für Migranten mit besonderen Schutzbedürfnissen wichtiger. In einzelnen Vorhaben wird Verweisberatung bereits praktiziert. Die GIZ sollte sich dabei an internationalen Referenzdokumenten orientieren, zum Beispiel an Standards zum Umgang mit Opfern des Menschenhandels (siehe z.B. IOM 2007), und den Aufbau lokaler, nationaler und auch transnationaler Verweissysteme unterstützen.

## **8. Dialog zu migrationspolitischen Kontroversen führen**

- 8.1. **BINNENKOMMUNIKATION:** Der GIZ-Vorstand sollte die erhebliche interne Kritik an einzelnen Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht ernst nehmen. Aktuell bleibt der Wunsch vieler Mitarbeiter nach normativer Orientierung und Positionierung unbeantwortet, auch ist in einzelnen laufenden Vorhaben zum Teil Widerstand gegen explizite oder implizite Vorhabensziele zu beobachten. Die GIZ kommt nicht umhin, sich mit den kontroversen Aspekten von Migrationsmanagement sowie mit einer verstärkt interessen geleiteten Außen- und Entwicklungspolitik auseinanderzusetzen. Die auf Vorstands- und Leitungsebene stattfindende, vielschichtige Auseinandersetzung sollte in der Binnenkommunikation noch besser für die Mitarbeiter aufbereitet werden, da diese sich in die zukünftige Orientierung des Unternehmens einbringen wollen. Selbstverständlich können nicht alle Mitarbeiter an allen Abwägungsentscheidungen beteiligt werden. Gleichzeitig kann die GIZ ihre Rolle als professionelle Umsetzungsorganisation langfristig nur erfolgreich ausfüllen, wenn die Mitarbeiterbindung gelingt. Dafür sind der sensible Umgang mit den migrations- und fluchtbezogenen Kontroversen im eigenen Haus (in Zentrale und Außenstruktur) sowie die Auseinandersetzung mit den fachlichen Einwänden und Vorbehalten sowie dem Selbstverständnis der Mitarbeiter unabdingbar.
- 8.2. **GESTALTUNGSPRINZIPIEN:** Gestaltungsprinzipien (nun in der GIZ auch „Orientierungspapier“ genannt) können die unternehmensinterne Nachfrage nach normativer Orientierung für die Annahme von Aufträgen bzw. für die fachliche Beratung von Auftraggebern nur sinnvoll befriedigen, wenn sie im gesamten Unternehmen verankert werden. Daher ist der aktuelle Prozess zur Formulierung der Gestaltungsprinzipien, die in einem kleinen, geschlossenen Kreis erarbeitet werden, zu überdenken. Zudem ist zu klären, welche Verbindlichkeit diese Prinzipien haben und wie sie mit den etablierten Prüfverfahren der GIZ verzahnt werden.

- 8.3. **AUSSENKOMMUNIKATION:** Die mediale Öffentlichkeit beäugt die migrations- und fluchtbezogene Arbeit der GIZ bisweilen kritisch, teilweise aus Unkenntnis über die konkrete Arbeit und Rahmenbedingungen der GIZ. Für alle Vorhaben mit potenziellem Reputationsrisiko sollte daher ähnlich wie beim BMM-Vorhaben eine aktive Kommunikationsstrategie entwickelt und umgesetzt werden. Die hier bereits erstellten Unterstützungsmaterialien und die gestärkte Beratungskompetenz sollten auch für andere Vorhaben mit Migrations- oder Fluchtbezug zugänglich gemacht werden. Da die Unternehmenskommunikation der GIZ in der Vergangenheit in Einzelfällen zu anderen Einschätzungen gekommen ist als die Kommunikationsabteilungen der Auftraggeber, wäre zudem ein Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunikationsexperten wünschenswert. Gleichzeitig sollte die GIZ in ihrer Außenkommunikation nicht nur auf leicht verständliche und daher oft verkürzte Narrative abzielen, sondern verstärkt auch die eigenen Fachexperten in die Außenkommunikation einbinden. Nur die Fachexperten können detailliert, kenntnisreich und somit überzeugend Auskunft darüber geben, wie die GIZ konkret mit Herausforderungen umgeht (Do-no-Harm allgemein und Menschenrechtsschutz sowie die Zusammenarbeit mit undemokratischen Regierungen im Speziellen). Hierzu sollten ausgewählte Fachexperten in Kommunikationstechniken geschult werden. Auf diesem Weg könnte die GIZ nicht nur Reputationsschaden abwenden, sondern auch dazu beitragen, dass praxisferne, unrealistische oder schlicht falsche Erwartungen, wie sie in Teilen der deutschen Öffentlichkeit und Politik bestehen, korrigiert werden. Hierzu zählen zum Beispiel unrealistische Vorstellungen über die schnelle Bekämpfung von Fluchtursachen, übertriebene Erwartungen an den rapiden Anstieg von Rückkehrerzahlen aus Deutschland und die Annahme, Migration lasse sich durch wirtschaftliche Entwicklung verhindern. Nicht zuletzt wäre es begrüßenswert, wenn die GIZ im Rahmen ihrer Außenkommunikation die eigenen Gestaltungsprinzipien öffentlich machen würde.
- 8.4. **MITTLERROLLE:** Die GIZ sollte ihre eigene Reputation als verlässliche Umsetzungsorganisation schützen und insbesondere versuchen das Risiko zu minimieren, dass sich migrationspolitische Kontroversen auf gesamte GIZ-Landesportfolios auswirken. Das kann nur gelingen, wenn die GIZ zu einem Interessensausgleich zwischen Auftraggebern, Partnerregierungen und Zielgruppen beiträgt. Es liegt trotz des steigenden Lieferdrucks seitens der Auftraggeber im wohlverstandenen Eigeninteresse der GIZ, ihre Tradition und Stärke der Partner- und Zielgruppenorientierung fortzuführen. Ohne eine enge Kooperation vor Ort ist die erfolgreiche Umsetzung von für Zielgruppen relevanten Vorhaben unmöglich. In diesem Zusammenhang sollte die GIZ einerseits ihre Kenntnisse über die Gesichtspunkte der Partner und Zielgruppen wie bisher immer in den Dialog mit dem Auftraggeber einbringen und andererseits den Partnern und Zielgruppen die Ziele der Auftraggeber erläutern.

---

<sup>1</sup> FS\_10.  
<sup>2</sup> PA\_06.  
<sup>3</sup> DWR\_06.  
<sup>4</sup> PA\_01, PA\_02, PA\_03, PA\_10.  
<sup>5</sup> PA\_03, IP\_06, PA\_07, PA\_08.  
<sup>6</sup> PA\_09.  
<sup>7</sup> IP\_06, PA\_02.  
<sup>8</sup> FS\_03, FS\_18, DWR\_02.  
<sup>9</sup> IP\_06, FS\_37, FS\_43.  
<sup>10</sup> FS\_33, FS\_35, FS\_37, FS\_42.  
<sup>11</sup> FS\_37, FS\_43.  
<sup>12</sup> PA-02, PA\_18.  
<sup>13</sup> DWR\_04, PA\_26, PA\_31.  
<sup>14</sup> DWR\_05.  
<sup>15</sup> PA\_28; PA\_30.  
<sup>16</sup> PA\_24.  
<sup>17</sup> PA\_17.  
<sup>18</sup> PA\_10.  
<sup>19</sup> PA\_28.  
<sup>20</sup> PA\_28.  
<sup>21</sup> PA\_20.  
<sup>22</sup> PA\_04, PA\_14, PA\_20, DWR\_4.  
<sup>23</sup> PA\_03, PA\_04, DWR\_04.  
<sup>24</sup> FS\_25, FS\_26, FS\_32, FS\_30, FS\_43.  
<sup>25</sup> Dokumentenanalyse, IP\_04, FS\_43.  
<sup>26</sup> IP\_06, PA\_12, PA\_19.  
<sup>27</sup> PA\_21, PA\_22, FS\_39, DWR\_08.  
<sup>28</sup> FS\_18.  
<sup>29</sup> FS\_14.  
<sup>30</sup> FS\_03, FS\_18, FS\_26, FS\_27, PA\_21, PA\_22.  
<sup>31</sup> FS\_M10.  
<sup>32</sup> PA\_06, PA\_07, PA\_11.  
<sup>33</sup> PA\_06, PA\_07, PA\_11.  
<sup>34</sup> PA\_06, PA\_11, DRW\_4, PA\_04.  
<sup>35</sup> PA\_06.  
<sup>36</sup> FS\_11, FS\_39, PA\_16.  
<sup>37</sup> PA\_16.  
<sup>38</sup> FS\_39.  
<sup>39</sup> DRW\_04, PA\_04, PA\_30; PA\_24.  
<sup>40</sup> FS\_27, FS\_30, FS\_42, DRW\_04.  
<sup>41</sup> PA\_19, PA\_04, PA\_23.  
<sup>42</sup> IP\_07, IP\_08, DWR\_08.  
<sup>43</sup> IP\_07, DWR\_8.  
<sup>44</sup> DWR\_07.  
<sup>45</sup> PA\_04, PA\_19, PA\_29.  
<sup>46</sup> FS\_60, FS\_58.  
<sup>47</sup> PA\_12, FS\_26, FS\_28, FS\_43, FS\_55.  
<sup>48</sup> FS\_26.  
<sup>49</sup> PA\_12, PA\_19.  
<sup>50</sup> PA\_18, FS\_64.  
<sup>51</sup> DWR\_05.  
<sup>52</sup> PA\_20.  
<sup>53</sup> FS\_26, FS\_28, FS\_29.  
<sup>54</sup> FS\_26, FS\_32, FS\_59, FS\_66, FS\_69.  
<sup>55</sup> DWR\_08, FS\_03.  
<sup>56</sup> FS\_38, FS\_34, FS\_40, FS\_43, FS\_33, FS\_41, FS\_35.  
<sup>57</sup> FS\_26, FS\_36, PA\_21, PA\_22.  
<sup>58</sup> PA\_04.  
<sup>59</sup> PA\_03, PA\_07.  
<sup>60</sup> PA\_04, IP\_07, FS\_15.  
<sup>61</sup> IP\_04, IP\_05.  
<sup>62</sup> FS\_26, PA\_07.  
<sup>63</sup> FS\_26, PS\_21, PS\_22.  
<sup>64</sup> FS\_25, FS\_26, FS\_32, FS\_30, FS\_43.  
<sup>65</sup> .  
<sup>66</sup> FS\_39.  
<sup>67</sup> IP\_09, IP\_05.  
<sup>68</sup> IP\_06.  
<sup>69</sup> IP\_05.  
<sup>70</sup> PA\_04, FS\_26, PA\_07.  
<sup>71</sup> PA\_06.  
<sup>72</sup> IP\_01, PA\_17, PA\_32.  
<sup>73</sup> IP\_07, IP08, DWR\_07, DWR\_08.  
<sup>74</sup> FS\_36.  
<sup>75</sup> PA\_22, FS\_29.  
<sup>76</sup> FS\_29.

---

77 PA\_33.  
78 DWR\_07, PA\_62.  
79 FS\_26.  
80 PA\_16.  
81 FS\_26, FS\_28, FS\_39.  
82 FS\_26.  
83 FS\_28, FS\_29.  
84 FS\_29.  
85 DWR\_08.  
86 DWR\_08.  
87 FS\_03, FS\_11.  
88 PA\_30.  
89 FS\_10, DWR\_4.  
90 PA\_23.  
91 IP\_01, PA\_02.  
92 PA\_02.  
93 IP\_08.  
94 FS\_26.  
95 FS\_59.  
96 IP\_09.  
97 PA\_21.  
98 FS\_26, FS\_27.  
99 FS\_30, FS\_42.  
100 FS\_30.  
101 FS\_42.  
102 FS\_33, FS\_35.  
103 FS\_05.  
104 PA\_07.  
105 PA\_07.  
106 FS\_64.  
107 FS\_64, FS\_69.  
108 FS\_63.  
109 FS\_63, FS\_59.  
110 FS\_18, FS\_03.  
111 FS\_63, FS\_59.  
112 DWR\_05.  
113 PA\_06.  
114 FS\_10.  
115 FS\_03.  
116 FS\_01, 03, 06, 13.  
117 FS\_11.  
118 FS\_20.  
119 PA\_11, PA\_06.  
120 PA\_11, PA\_06, PA\_07.  
121 PA\_10, 11, DWR\_7.  
122 PA\_20.  
123 PA\_10.  
124 PA\_06.  
125 PA\_06.  
126 PA\_06.  
127 PA\_06.  
128 IP\_08.  
129 FS\_26, FS\_28, FS\_29.  
130 FS\_30, FS\_40, FS\_43.  
131 FS\_33, FS\_41, FS\_42.  
132 FS\_29.  
133 FS\_31.  
134 FS\_39.  
135 DWR\_05.  
136 FS\_12, 14.  
137 FS\_10, 15.  
138 FS\_03.  
139 FS\_12, 14.  
140 PA\_06, PA\_07, PA\_11.  
141 PA\_06, PA\_07, PA\_11.  
142 PA\_06, PA\_11.  
143 PA\_06.  
144 PA\_32.  
145 FS\_26, FS\_28, FS\_39.  
146 FS\_32.  
147 FS\_57, FS\_58.  
148 DWR\_08.  
149 FS\_26.  
150 FS\_29.  
151 FS\_36.  
152 PA\_09.  
153 FS\_26, FS\_32.

---

154 DWR\_05.  
155 IP\_07, IP\_08, DWR\_05, DWR\_08, FS\_18.  
156 FS\_03, 18.  
157 FS\_03, 18.  
158 IP\_08.  
159 DWR\_08.  
160 PA\_15.  
161 PA\_15.  
162 FS\_03, FS\_11.  
163 FS\_04.  
164 FS\_13.  
165 FS\_01, 06.  
166 PA\_11, PA\_06, PA\_07.  
167 PA\_28; PA\_31.  
168 IP\_11, PA\_20.  
169 DWR\_07.  
170 FS\_25, FS\_26, FS\_37, FS\_41.  
171 FS\_26.  
172 FS\_30, FS\_25, FS\_27, FS\_30, FS\_42, FS\_39.  
173 DWR\_05.  
174 PA\_13, FS\_58.  
175 FS\_10, DWR\_07, DWR\_08.  
176 DWR\_06 ; FS\_22, FS\_23.  
177 FS\_11.  
178 FS\_18.  
179 FS\_03, 18.  
180 DWR\_08.  
181 FS\_03, 15, 18; DWR\_08.  
182 FS\_18.  
183 DWR\_08.  
184 FS\_3, PA\_23, DWR\_8.  
185 FS\_03, 11.  
186 FS\_03.  
187 DWR\_08.  
188 DWR\_08.  
189 PA\_09, FS\_37  
190 PA\_20  
191 FS\_32  
192 PA\_12, FS\_25, FS\_26, FS\_27, FS\_37  
193 PA\_09  
194 PA\_29, 30  
195 PA\_30, PA\_33  
196 PA\_01  
197 PA\_22  
198 PA\_22, PA\_12  
199 PA\_22, PA\_12  
200 PA\_01  
201 PA\_28, PA\_30  
202 DWR\_07  
203 PA\_30  
204 FS\_12, FS\_14 FS\_27, FS\_29,  
205 FS\_29  
206 FS\_12, 14.  
207 FS\_26, FS\_27.  
208 FS\_28.  
209 FS\_08, 17, 21.  
210 DWR\_07, DWR\_08.  
211 DWR\_04.  
212 DWR\_04.  
213 DWR\_04.

# Literaturverzeichnis

- Abdel Latif, M. und M. Besaiso (2009). External Evaluation: Cash for Work Project, Islamic Relief Palestine (IR-PAL).
- Andrews, C., M. Ovadiya, et al. (2012). "Cash for work in Sierra Leone: A case study on the design and implementation of a safety net in response to a crisis."
- Asian Development Bank (2009). The Significance of Referral Systems as a Response to Human Trafficking and Unsafe Migration. Mandaluyong City, Phil.: Asian Development Bank.
- Ayiera, Eva. 2007. "Bold Advocacy Finally Strengthens Refugee Protection in Kenya." *Forced Migration Review* 28: 26428.
- Bangpan, M., K. Dickson, et al. (2017). The impact of mental health and psychosocial support interventions on people affected by humanitarian emergencies: A systematic review. Humanitarian Evidence Programme. Oxford, Oxfam GB.
- Black, R. und S. Gent (2006), Sustainable return in post-conflict contexts, *International Migration*, 44 (3). Pp. 15-38.
- BMZ (2016). Beschäftigungsoffensive Nahost, unveröffentlichte Präsentation.
- Bryan, R., B. Cocke, et al. (2010). The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) 2004 and 2004 extension: monitoring report. Home Office Research Report 30.
- Buchanan-Smith, M., J. Cosgrave, et al. (2016). Evaluation of Humanitarian Action Guide. London, ALNAP.
- Bundesregierung (k.A.). Integration, die allen hilft - Deutschland kann das. Berlin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. <https://www.deutschland-kann-das.de/>.
- Bundesregierung (2017). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung. Carling, J, Mortensen, E.B. und J. Wu (2011). A systematic bibliography on return migration. Oslo, Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- Carling, J. et al. (2015). Possibilities and Realities of Return Migration, Oslo, Peace Research Institute Oslo (PRIO), <https://www.prio.org/Projects/Project/?x=1483>
- Carling, J, Mortensen, E.B. and Wu, J. (2011). A systematic bibliography on return migration. PRIO Paper. Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- Cassarino, J. (2004). Theorising return migration: The conceptual approach to return migrants revisited. *International Journal on Multicultural Societies* 6 (2004), S. 253–279.
- CARE (2014). TAT LAN Cash For Work Program Delivery And Impact Monitoring. January – August 2014, CARE International in Myanmar.
- Catley, A. und A. Napier (2010). Rapid Review of the Cash-for-Work and Natural Resource Management Components of the RAIN Project, Medford: Feinstein International Center, Tufts University.
- Center for Legal Aid (CLA) (2013). Vulnerability and Protection Identifying Vulnerable Persons among Asylum Seekers in Bulgaria. Sofia, Center for Legal Aid – Voice in Bulgaria.
- Chambers, R. (1986). "Hidden Losers? The Impact of Rural Refugees and Refugee Programs on Poorer Hosts." *International Migration Review* 20(2) (Special Issue: Refugees: Issues and Directions (Summer, 1986)): 245-263.
- Committee on the Rights of the Child (2017), CMW-CRC General Comment on the Human Rights of Children in the Context of International Migration, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1\\_Global/CRC\\_CMW%20General%20Comment%20\\_7864\\_E.doc](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/CRC_CMW%20General%20Comment%20_7864_E.doc)

- Davies, S. und J. Davey (2007). "A regional multiplier approach to estimating the impact of cash transfers: The case of cash aid in rural Malawi." MPRA Paper No. 3724.
- De Haas, H. (2014). "Morocco: Setting the Stage for Becoming a Migration Transition Country?" <http://www.migrationpolicy.org/article/morocco-setting-stage-becoming-migration-transition-country>
- DeHaas, H. (2016). Moroccan migration trends and development potential, Bonn und Eschborn, GIZ.
- Devereux, S. (2006). Cash Transfers and Social protection. Paper prepared for the regional workshop on "Cash transfer activities in southern Africa" Johannesburg 9.-10. Oktober 2006. Johannesburg Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP) and Oxfam GB.
- Doocy, S., M. Gabriel, et al. (2006). "Implementing cash for work programmes in post-tsunami Aceh: experiences and lessons learned." Disasters **30**(3): 277-296.
- Doocy, S. und H. Tappis (2016). Cash-based approaches in humanitarian emergencies – A systematic review, International Initiative for Impact Evaluation.
- Ellis, F. (2008). 'We Are All Poor Here': Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa. Paper prepared for the conference Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience. Uganda 8-10 September 2008.
- Engler, M. (2017). Summary GIZ Expert Forum on Return and Reintegration in the Context of Migration, Eschborn, 1. März 2017.
- European Commission (2016). Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance – Forced Displacement and Development. Brussels, European Commission.
- FAO, E. (2012). Cash-for-work in Somalia: linking relief to recovery. Concept Note Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), European Union (EU).
- Farhat, M., A. Kardan, et al. (2014). April 2014 Review of FAO Cash for Work Programme in Somalia Volume I: Qualitative impact assessment, Oxford Policy Management.
- Farrington, J., P. Harvey, et al. (2006). Cash Transfers in the Context of Pro-Poor Growth. Discussion paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group. London, Overseas Development Institute (ODI).
- Garlick, M., E. Guild, et al. (2014). UNHCR Formative Evaluation of RSD Transition Process in Kenya, 31 October 2014, <http://www.refworld.org/docid/57a9e7524.html> [accessed 23 September 2017].
- Fransen, S. und K. Kuschminder (2012), Back to the land: the long-term challenges of refugee return and reintegration in Burundi, UNHCR Working Paper.
- Giacco, D., A. Matanov, et al. (2014). "Providing mental healthcare to immigrants: current challenges and new strategies." Current Opinion Psychiatry **27**.
- Giudici, F., R. Hurl, et al. (2012). Cash-for-Work and Stabilisation, UK Stabilisation Unit.
- GIZ (2013). Vom bewaffneten Kampf zur zivilen Verantwortung: Ein Beitrag zum Friedensprozess in Nepal. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- GIZ (2015). Final Report Support of Measures to Strengthen the Peace Process in Nepal: August 2012 – December 2014, unveröffentlichter Bericht. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- GIZ (2016a). Länderbeispiel Irak, unveröffentlichte Präsentation.
- GIZ (2016b). Länderbeispiel Jordanien, unveröffentlichte Präsentation.
- GIZ (2016c). „*Lessons learned* mit Cash for Work, unveröffentlichte Präsentation.“
- GIZ (2016d). Sozialer Zusammenhalt und Integration: Vorstellung von Methoden der Prävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit als möglicher Beitrag zur Integration von Geflüchteten. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

- GIZ (2016e). Deutsch-Marokkanische Partnerschaft für Asyl und internationalen Flüchtlingsschutz, Zwischenbericht Nr. 3, Juli-Dezember 2016, liegt den Verfassern vor.
- GIZ (2016f) Lernworkshop Beschäftigungsoffensive Nahost. Kurzzusammenfassung und Ergebnisprotokoll. 30.11.2016.
- GIZ und BMZ (2017). Integration und Reintegration von Migranten. Januar 2017.
- GIZ (2017a) Zusammenfassung Miniworkshop Reintegration im Migrations- und Fluchtcontext, 4.Juli 2017.
- GIZ (2017b) Zusammenfassung *Lessons-Learned-Workshop* zum Thema (Re-)Integration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Berlin, 12. April 2017.
- GIZ (2017c) Zusammenfassung *Lessons-Learned-Workshop* zum Thema Special Initiative on Tackling the Root Causes of Forced Displacement – Re-integrating refugees, Amman, Jordanien, 2.-4. Mai 2017.
- GIZ (2017d), Psychische Gesundheit und Psychosoziale Unterstützung im Kontext der Syrien- und Irakkrisen (Vorabversion Mai 2017). Grace, J. (2003). One Hundred Households in Kabul. A study of winter vulnerability, coping strategies, and the impact of cash-for-work programmes on the lives of the "vulnerable". The Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).
- Graff, A.-L. und J. Schneider (2017) Rückkehrpolitik in Deutschland: Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, SVR, [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR\\_FB\\_Rückkehrpolitik.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rückkehrpolitik.pdf)
- Guluma, Y. (2004). Cash for work projects: a case study in the Democratic Republic of Congo, Save the Children UK.
- Haase, M. und P. Honerath (2016), Return Migration and Reintegration Policies: A primer, GIZ und German Marshall Fund.
- Hassan, G., L. J. Kirmayer, et al. (2015). Culture, Context and the Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Syrians. Geneva, UNHCR.
- Holmes, R., A. McCord, et al. (2013). What is the evidence on the impact of employment creation on stability and poverty reduction in fragile states. A systematic review. London, Overseas Development Institute (ODI).
- IASC (2007). IASC Guidelines for Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings Checklist for Field Use. Geneva, Inter-Agency Standing Committee (IASC).
- ICMPD (2013). Training-of-Trainers Curriculum on Standard Operating Procedures for Identification and Referral of Trafficked Persons in Lebanon. Vienna, International Centre for Migration Policy Development.
- ICMPD und USAID (2007). Listening to Victims Experiences of identification, return and assistance in South-Eastern Europe. Vienna, International Centre for Migration Policy Development.
- IDCoalition (2015). There Are Alternatives: Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention.
- IDMC (2016). Global Report on Internal Displacement (GRID). Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC).
- IFRC (2015). A response plan to meet the humanitarian needs of vulnerable migrants. Geneva, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC).
- Ikanda, F. N. (2008). "Deteriorating Conditions of Hosting Refugees: A Case Study of the Dadaab Complex in Kenya." *African Study Monographs* **29**(1): 29-49.
- IKRK (2008). "ICRC Protection policy – Institutional Policy". *International Review of the Red Cross* **90**(871).
- International Catholic Migration Commission (2011). Mayday! Strengthening responses of assistance and protection to boat people and other migrants arriving in southern Europe. Brussels, International Catholic Migration Commission (ICMC).
- IOM (2004). International Agenda for Migration Management. Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration. Geneva, IOM.

- IOM (2007). Direct Assistance for Victims of Trafficking. IOM Handbook. Geneva, International Organization for Migration (IOM).
- IOM (2011). Best Practices in the Implementation of National Referral Mechanisms/Systems for Protection and Assistance of Victims of Human Trafficking. Chisinau, Moldova.
- IOM (2014). Guidelines Protection Assistance for Vulnerable Migrants in Zambia, IOM.
- IOM (2015). Reintegration: Effective Approaches. Geneva, IOM.
- IOM (k.A.). Mixed Migration. Nairobi, IOM. <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf>
- Jones, B. (2004). Evaluation of Oxfam GB's, ECHO funded Cash for Work project in Hazarajat, OXFAM.
- Kabeer, N., C. Pita, et al. (2012). What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systematic review of the evidence Technical Report. London, EPPI-Centre.
- Kaiser, T. (2002). "The UNHCR and Withdrawal from Kiryandongo: Anatomy of a Handover." Refugee Survey Quarterly 21:1-2.
- Katsapaou, C. (2013). Response to Vulnerability in Asylum. Project Report. Budapest, UNHCR.
- KfW (2016). „Beschäftigungsoffensive Nahost Türkei, unveröffentlichte Präsentation.“.
- Koser, K. und K. Kuschminder (2015). Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants, IOM.
- Kuschminder, K. (2017). "Interrogating the Relationship between Remigration and Sustainable Return." International Migration.
- Mansuri, G. und V. Rao (2003). Evaluating Community-Based and Community-Driven Development: A Critical Review of the Evidence. Development Research Group, The World Bank.
- Mattinen, H. und K. Ogden (2006). "Cash-based interventions: lessons from southern Somalia." Disasters 30(3): 297-315.
- MercyCorps (2007). Guide to Cash-for-work Programming. Portland, OR, MercyCorps.
- Mukdarut B et al. (2017). "The Impact of Mental Health and Psychosocial Support Interventions on People Affected by Humanitarian Emergencies: A systematic review", OXFAM, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-impact-of-mental-health-and-psychosocial-support-interventions-on-people-af-620214>.
- Muzhary, F. (2017). Resettling nearly half a million Afghans in Nangrahar: The consequences of the mass return of refugees, Afghanistan Analysts Network.
- OHCHR (2014). Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders. Geneva, OHCHR.
- OHCHR (2017), Principles and Guidelines, supported by practical guidance on the human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements, Draft. Global Migration Group.
- Orach, C. und V. De Brouwere (2006). "Integrating Refugee and Host Health Services in West Nile Districts, Uganda." Health policy and planning 21: 53-64.
- Oxfam (2006). Evaluation of Emergency Cash for Work Project, Department of Dakoro, Maradi Region, Niger, Oxfam.
- Papadopoulou, A. (2015). Regional Protection Programmes: An Effective Policy Tool? Brussels, European Council on Refugees and Exiles (ECRE).
- Papadopoulou, A. (2016). The implementation of the hotspots in Italy and Greece – A study. Brussels, European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

- Patton, M. Q. (2008). Utilization-Focused Evaluation. 4<sup>th</sup> Edition, Sage Publications.
- Pearson, J. (2011). Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development. OECD.
- Porter, M. und N. Haslam (2005). "Predisplacement and Postdisplacement Factors Associated With Mental Health of Refugees and Internally Displaced Persons." JAMA **294**(5).
- Quosh, C. (2013). "Mental health, forced displacement and recovery: integrated mental health and psychosocial support for urban refugees in Syria." Intervention **11**(3): 276-294.
- Rennschmid, A. (2015). Study on the implementation of a national asylum system in Croatia and Serbia, Studie in Auftrag gegeben von der GIZ, liegt den Verfassern vor.
- Rietig, V. und R. Dominguez-Villegas (2015). Stopping the revolving door: Reception and reintegration services for Central American deportees. Washington, Migration Policy Institute (MPI).
- Robert Bosch Stiftung (k.A.), Migration und Teilhabe. Stuttgart, Robert Bosch Stiftung GmbH  
[http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/migration-integration-und-teilhabe.asp?med=SEA&etcc\\_cmp=Schwerpunkte&gclid=EAlaIQobChMIqri49dPY1QIV-tTLTCh2FdgIjEAAAYASAAEgL7pFD\\_BwE](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/migration-integration-und-teilhabe.asp?med=SEA&etcc_cmp=Schwerpunkte&gclid=EAlaIQobChMIqri49dPY1QIV-tTLTCh2FdgIjEAAAYASAAEgL7pFD_BwE)
- Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012), Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Jahresgutachten 2012, <https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten-2012-mit-integrationsbarometer/>.
- Sagmeister, E., J. Steets, et al. (2016). The use of third party monitoring in insecure contexts. Lessons from Afghanistan, Somalia and Syria. SAVE Resource Paper. Berlin, Global Public Policy Institute (GPPi).
- Slater, R. und J. Farrington (2009). Targeting of Social Transfers: A review for DFID, Overseas Development Institute (ODI).
- Slater, R. (2011). "Cash transfers, social protection and poverty reduction." International Journal of Social Welfare **20**(3): 250-259.
- Standing, G. (2007). "How Cash Transfers Boost Work and Economic Security. DESA Working Paper No. 58." Economic & Social Affairs.
- Steets, J. und L. Ruppert (2017). Cash Coordination in Humanitarian Contexts. Berlin, Global Public Policy Institute (GPPi).
- Thouez, C. und S. Rosengaertner (2007). "Who Owns and Drives Capacity-Building?" Forced Migration Review **28**.
- Truelove, S. und J. Duncalf (2012). Final Evaluating Report: Cash Programs, Humanitarian Coalition.
- UK Home Office (2014). Review of the National Referral Mechanism for Victims of Human Trafficking.
- UNDP (2012). Supporting Capacity Development in Conflict and Fragile Contexts, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/supporting-capacity-development-in-conflict-and-fragile-contexts/>
- UNDP, UNHCR, Global Protection Cluster, (2016). Joint Strategies to Support Durable Solutions for Internally Displaced Persons (IDPs) and Refugees Returning to their Country of Origin, UNDP and UNHCR, Global Cluster for Early Recovery, (Technical Working Group on Durable Solutions) with the Global Protection Cluster.
- UNHCR (14. Dezember 1950). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. A/RES/428 (V), Kapitel 2 Absatz 8. UNHCR. Geneva.
- UNHCR (1986). CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant, <http://www.ref-world.org/docid/45139acfc.html>.
- UNHCR (2002). Strengthening Protection Capacities in Host Countries.

- UNHCR (2004). Protracted Refugee Situations. EC/54/SC/CRP.14 - Standing Committee, 30th meeting. Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UNHCR.
- UNHCR (2010/1951 und 1967). Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. Geneva, UNHCR.
- UNHCR (2013). Response to Vulnerability in Asylum - Project Report.
- UNHCR (2015). Compendium on Good and Innovative Practices in the Regional Response to the Syria Crisis. Amman: UNHCR-UNDP Joint Secretariat.
- UNHCR (2016). Global Trends - Forced Displacement in 2015. Geneva, UNHCR.
- UNHCR (2017a). Global Trends - Forced Displacement in 2016. Geneva, UNHCR.
- UNHCR (2017b). Niger: Factsheet - Asylum Seekers, Refugees and Migration in Niger. Geneva, UNHCR.
- UNHCR und UNDP (2015). Compendium on Good and Innovative Practices in the Regional Response to the Syria Crisis. Geneva, UNHCR-UNDP Joint Secretariat.
- UNHCR und WFP (2015). Review of Targeting of Cash and Food Assistance for Syrian Refugees in Lebanon, Jordan and Egypt.
- United Nations (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: Artikel 6 UN General Assembly.
- United Nations (2016). New York Declaration for Refugees and Migrants. New York.
- UNODC (2009). International Framework for Action to Implement the Trafficking in Persons Protocol. Wien, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- UNRWA (2010). Community of Practice in Building Referral Systems for Women Victims of Violence. UNRWA Gender Series, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).
- Van der Klaauw, J. (2009). "Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues." Refugee Survey Quarterly **28**(4): 59-86.
- Van Hear, N. (2011): Policy Primer, Mixed Migration: Policy Challenges, [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/PolicyPrimer-Mixed\\_Migration.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/PolicyPrimer-Mixed_Migration.pdf), Migration Observatory, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
- Vinther-Larsen, L. and L. Snider (2016). IFRC Psychosocial Monitoring and Evaluation Framework. Geneva, IFRC.
- Walton, O. (2012). Good practice in preventing conflict between refugees and host communities (GSDRC Helpdesk Research Report). Birmingham, UK, Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.
- Weyl (2006). "BMZ/UNHCR/GTZ Partnership Programme: An Assessment of Reintegration of Refugees and IDPs, *Lessons Learned* and Recommendations of the Partnership Operations in Burundi, Sudan, Liberia and Sierra Leone."
- The White House (k.A.) United States Task Force for New Americans <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/350671>.

# Anhang

## Annex 1: Methodenüberblick

Mit welcher Methode und in welchem Arbeitsschritt wird welche Evaluierungsfrage beantwortet?

Arbeits-Phase	Evaluierungsfrage	Datenerhebungs-methode(n)	Stakeholder (Bei Methode Interviews und Dialogveranstaltungen)
<b>1. Welche unterschiedlichen Ziele sollen GIZ-Vorhaben im Bereich Migration und Flucht erreichen?</b>			
Portfolio-analyse: Screening	1.1. Welche Zielsetzungen nennen die laufenden Vorhaben im Bereich Migration und Flucht? Wie lassen sich diese Ziele typologisieren? Welche Schwerpunkte gibt es?	Dokumentenanalyse (PVs)	
Portfolio-analyse: Screening	1.2. Welche Zielvorstellungen werden von (unterschiedlichen) Auftraggebern an die GIZ herangetragen? Was kommt im Portfolio Migration und Flucht perspektivisch auf die GIZ zu?	Eingeschränkt: Dokumentenanalyse (PVs); Dialogveranstaltung 1	Unternehmensweiter Gesprächskreis Migration und Flucht für Dialogveranstaltung; von der Stabsstelle Evaluierung zu identifizierende Personen aufseiten der Auftraggeber; AV
Portfolio-analyse: Vertiefung, Fallstudien	1.3. Welche Zielvorstellungen und Bedarfe werden von Partnern und Zielgruppen an die GIZ herangetragen?	Dokumentenanalyse , Interviews; Dialogveranstaltung 1	Fachplaner, AV, Vertreter der Partner, Zielgruppen (stichprobenartig)
Portfolio-analyse: Vertiefung, Fallstudien	1.4. Wie geht die GIZ bei der Konzeption und der Umsetzung von Vorhaben mit Spannungsverhältnissen und eventuellen Zielkonflikten (zwischen Auftraggebern; zwischen Auftraggebern und Partnern; sowie zwischen unterschiedlichen Vorhaben) um? Gab es im Projektverlauf Änderungen bei den Zielvorstellungen und wenn ja, wie kamen diese zustande?	Prozessanalyse auf Grundlage von Angebotsdokumenten (PV, ZAK), weiterem Schriftverkehr und Gesprächsnotizen sowie Interviews; Dialogveranstaltung 1	Auftraggeber, Fachplaner, AV, Landesdirektoren, Vertreter der Partner und Auftraggeber
Portfolio-analyse: Vertiefung, Fallstudien	1.5. Welches Vorgehen hat sich für eine Berücksichtigung unterschiedlicher Ziele bewährt? Welchen Beitrag kann die GIZ leisten, Ziele einzelner Vorhaben qualitativ weiterzuentwickeln, insbesondere die Ziele unterschiedlicher Geber zu verknüpfen?	Ibid. 1.4.	Auftraggeber, Fachplaner, AV, Landesdirektoren, Vertreter der Partner und Auftraggeber
<b>2. Auf welchen Wirkungserwartungen basieren Projekte zu Migration und Flucht?</b>			
Portfolio-analyse: Vertiefung	2.1. Welche Wirkungserwartungen/ Wirkungsmodelle benennen die Vorhaben der GIZ im Bereich Migration und Flucht? Unter welchen Rahmenbedingungen wurden sie erstellt?	Dokumentenanalyse Angebotsdokumente, Interviews	
Portfolio-analyse: Vertiefung	2.2. Auf welchen methodischen Ansätzen bauen die Wirkungsgefüge auf, welche Methoden (zum Beispiel PCA) wurden eingesetzt? Unter welchen Rahmenbedingungen werden sie angewandt?	Dokumentenanalyse Angebotsdokumente, Interviews	
Portfolio-analyse: Vertiefung	2.3. Welche impliziten Annahmen wiederholen sich?	Ibid. 2.2.	
Portfolio-analyse: Vertiefung	2.4. Für welche der typologisierten Ziele (siehe 1.1) gibt es noch keine Wirkungsmodelle? Warum?	Dokumentenanalyse; Interviews	Fachplaner, AV
Fallstudien	2.5. Wie gestalten andere ausgewählte Durchführungsorganisationen in den jeweiligen Ländern der Fallstudien die Wirkungskonzeption und -beobachtung im Themengebiet Migration und Flucht?	Interviews; wenn Zugang möglich: Dokumentenanalyse	Vertreter der ausgewählten Durchführungsorganisationen

### 3. Wie plausibel und tragfähig sind zentrale Wirkungsversprechen der GIZ im Bereich Migration und Flucht?

Review	3.1. Welche der mit den typologisierten Zielen verknüpften Wirkungsversprechen haben sich bewährt und warum?	Review: Fortschrittskontrollen, PEVs; Andere GIZ-Dokumente; externe Evaluierungen und Studien
Review	3.2. Für welche Wirkungsversprechen zu den typologisierten Zielen des GIZ-Portfolios gibt es vorhandene Evidenz und wissenschaftliche Erkenntnisse?	Review (wissenschaftliche Veröffentlichungen; Evaluierungen)
Review	3.3. Auf welche nicht-intendierten positiven und negativen Wirkungen verweist vorhandene Evidenz? Welche Risiken sind bekannt?	Review (wissenschaftliche Veröffentlichungen; Evaluierungen)
N/A	3.3. Wie kann die Wirkungskonzeption der GIZ im Bereich Migration und Flucht verbessert werden?	Erarbeitung von Empfehlungen durch die Evaluatoren

### 4. Wie wird die Wirkungsbeobachtung umgesetzt?

Portfolioanalyse: Vertiefung, Fallstudien	4.1. Welche Herausforderungen hinsichtlich der Wirkungsbeobachtung stellen sich aktuell? Insbesondere: Welche Indikatoren werden angewandt? Bilden sie die gewünschten Wirkungen adäquat ab? Lassen sich die Indikatoren aggregieren?	Dokumentenanalyse Angebotsdokumente, Dialogveranstaltung 2	NICD
Portfolioanalyse: Vertiefung, Fallstudien	4.2. Inwiefern werden <i>Do-no-Harm</i> -Kriterien berücksichtigt? Inwiefern ist die Wirkungsbeobachtung konfliktensibel ausgerichtet?	Ibid. 4.1.; Interviews in Länderstudien	
Portfolioanalyse: Vertiefung, Fallstudien	4.3. Wie reagiert die GIZ auf unterschiedliche Erwartungen der Auftraggeber hinsichtlich Wirkungsbeobachtung (inkl. Zeithorizont und Berichterstattung auf der <i>Output</i> -, <i>Outcome</i> - und <i>Impact</i> -Ebene)?	Prozessanalyse auf Grundlage von Angebotsdokumenten (PV, ZAK), weiterem Schriftverkehr und Gesprächsnotizen sowie Interviews, Dialogveranstaltung 2	Fachplaner, AV, Landesdirektoren, Auftraggeber, NICD
Portfolioanalyse: Fallstudien	4.4. Weicht die Umsetzung des Monitorings von der Planung ab? Welche dieser Abweichungen sind für die Planung von neuen Vorhaben relevant?	Interviews, Dialogveranstaltung 2	Fachplaner, AV, NICD
N/A	4.5. Welche Beobachtungsfelder und Indikatoren sollten für das Monitoring zukünftig Berücksichtigung finden?	Erarbeitung von Empfehlungen durch die Evaluatoren, Dialogveranstaltung 3	

## Annex 2: Tabellarische Zusammenfassungen Review

Tabellarische Zusammenfassungen des Diskussionsstands und dokumentierten Wissens zu ausgewählten Wirkungsannahmen der GIZ.

Es wird differenziert zwischen:

- **GLZ-Handreichungen und Berichte**
- Graue Literatur (andere Organisationen)
- **Relevante Evaluierungen (GIZ und andere)**
- **Wissenschaftliche Literatur**

### Protection Governance

Konzept, Wirkungserwartung	Good Practice (Ansatz)	Intendierte Wirkungen	Erfolgsfaktoren	Nicht-intendierte Wirkungen	Beispielhafte Indikatoren	Herausforderungen und Risiken
CD und Asylsysteme: insbesondere System zur Statusbestimmung	<p>UNHCR (2017b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichkeit, Asyl nicht nur in der Hauptstadt, sondern auch in wichtigstem Ort auf Migrationsroute zu beantragen</li> </ul> <p>Van der Klaauw (2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislativer und prozeduraler Rahmen für Flüchtlinge</li> <li>• Verfahren zur Lastenteilung und zu dauerhaften Lösungen</li> </ul> <p>Ayiera (2007); Thouez und Rosengaertner (2007); Rennschmid (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beteiligung multi-stakeholder an Gesetzgebungsverfahren</li> </ul>	<p>UNHCR (2017b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung des normativen Rahmens für Statusbestimmung und dessen Umsetzung; bessere Qualität der Asylentscheidungen und kürzere Verfahrensdauer</li> <li>• Mehr Personal bei nationalen Behörden eingestellt (Directorate for Civil Status, Migration and Refugees)</li> </ul> <p>Garlick, Guild et al. (2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung von Kenias Flüchtlingsschutzgesetz von 2006: institutioneller Rahmen für Statusbestimmung; Flüchtlingsschutzbehörde wird geschaffen</li> </ul> <p>Rennschmid (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kroatische und serbische Asylgesetzgebung wird angepasst</li> </ul>	<p>UNHCR (2017b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „on the job training“</li> </ul> <p>Rennschmid (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbettung in politischen Prozess (EU-Mitgliedschaft bzw. Assoziierung) schaffte Notwendigkeit, nationalen legislativen Rahmen anzupassen</li> </ul> <p>Thouez und Rosengaertner (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfache Stärkung der Kapazitäten nationaler NGOs durch direkte Unterstützung lokaler Rechtsschutz-NGOs (Bürogebäude, Büromaterial und Gehälter)</li> </ul> <p>Thouez und Rosengaertner (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Praxisnahes Vor-Ort-Training in der Muttersprache in kleinen Gruppen</li> </ul> <p>Ayiera (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische Öffnung Kenias verbesserte die Beziehung zu NGOs und eröffnete die Möglichkeit für gemeinsame Arbeit an Flüchtlingsschutzgesetzgebung</li> </ul> <p>Peers, Moreno-Lax et al. (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realistische Zeitplanung für die Etablierung nationaler Asylsysteme, ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen durch UNHCR und nationale Behörden</li> </ul>	<p>Van der Klaauw (2009):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikation von Flüchtlingsstatus ist Anreiz für Personen ohne Asylgründe; System muss daher effizient funktionieren und darf sich nicht auf ein Land auf der Migrationsroute beschränken</li> </ul>	<p>UNHCR (spezifisch für UNHR-Operationen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fälle von non-refoulement, Haft</li> <li>• Zugang zu Ausweispapieren</li> <li>• Zugang zu Statusbestimmung, Rechtsberatung</li> <li>• Belehrung über Ergebnisse der Asylverfahren</li> <li>• Aufenthaltsgestattung während Berufung</li> <li>• Dauer der Verfahren</li> </ul> <p>UNHCR (2017b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl abweichender Meinungen zu Statusbestimmung zwischen Behörden und UNHCR</li> </ul>	<p>Van der Klaauw (2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regierungen in Nordafrika sehen alle Asylsuchende als irreguläre Migranten, die durch ein anderes Land gereist sind in dem sie hätten Schutz suchen können</li> <li>• Politische Streiffälle (Sahraui-Flüchtlinge) blockieren Fortschritt zu allen Gruppen</li> <li>• Regierungen streiten die Expertisen des UNHCR zur Flüchtlingsanerkennung ab und haben daher auch keinen Zugang zu den aus der Flüchtlingsanerkennung folgenden Rechten</li> <li>• UNHCR ist nicht in der Lage, Rechtsstatus und Zugang zu Basisdienstleistungen und zum Arbeitsmarkt zu sichern</li> <li>• NGOs haben zum Teil kein Interesse an der Kooperation mit UNHCR, weil sie nicht zur „Externalisierung“ des Flüchtlingsschutzes beitragen wollen</li> </ul> <p>Rennschmid (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Kenntnisse zum Flüchtlingsrecht sind Hindernis für die Umsetzung nationaler Gesetzgebung; es gibt einen Bedarf an Fortbildung zu Interviewtechniken, Herkunftslandinformationen, Beweiserhebung, und zu Übersetzung.</li> <li>• Flüchtlingsschutz findet unter der Ägide der Grenzpolizei statt, es fehlen institutionelle Anreize zum Flüchtlingsschutz; Gewaltenteilung zwischen Innenministerium und Verwaltungsgerichten nicht ausreichend</li> </ul> <p>Garlick, Guild et al. (2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationale Entscheidungen zum Asylstatus erreichen nicht das gleiche Niveau wie die Entscheidungen des UNHCR;</li> <li>• Finanzierung der Flüchtlingsbehörde</li> </ul>

						<p>Kaiser (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adressierung von Teilen der kenianischen Regierung</li> <li>• Wortwahl bei der "Übergabe" hinzu kenianischen Behörden: kenianische Regierung sieht sich nicht</li> </ul> <p>GIZ (2016e)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marokko: Institutionelle Zuständigkeiten auf Seiten der nationalen Partner sind unklar, solange kein Asylgesetz verabschiedet ist</li> </ul>
<p><b>Identifikation von Vulnerabilität (außer Flüchtlingsstatus)</b></p>	<p><b>UNHCR (2017b)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit Stakeholdern (IOM) vor Ort abgestimmte Standardverfahren (SOP) zur Identifikation von Asylsuchenden</li> <li>• Einbezug von nationalen Stellen in Memoranda of Understanding zur Verweisberatung</li> </ul> <p><b>ICMPD (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klienten sollten selber entscheiden können, ob und in welchem Maße er/sie Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch nehmen möchte; eine ursprüngliche Ablehnung von Unterstützung sollte nicht zu einem Ausschluss von zukünftigen Unterstützungsmaßnahmen führen.</li> <li>• <i>Government Ownership</i></li> <li>• Zivilgesellschaftliche Partizipation: Nicht-staatliche Akteure und die Zivilgesellschaft sind am Design und der Implementierung der SOPs beteiligt</li> </ul> <p>Menschenrechtsbasierter Ansatz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mechanismen und Prozesse sind normativ auf internationalen Menschenrechtsstandards aufgebaut, und operationell auf die Förderung von Menschenrechten ausgerichtet</li> <li>• Multidisziplinärer und cross-sektionaler Ansatz: Wissen und Expertise aus verschiedenen Disziplinen und ihre Methoden werden kombiniert, um umfassende Unterstützungsmaßnahmen anzubieten</li> </ul>	<p><b>IDCoalition (2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• verbesserte Fähigkeiten der Behörden zur Identifikation von Vulnerabilität und zur Verweisberatung</li> </ul> <p><b>UNODC 2016</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nur ein Bruchteil der Opfer von Menschenhandel werden als solche identifiziert</li> </ul> <p><b>CLA (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur 7.1% der Befragten gaben an, während ihres Asylverfahrens befragt worden zu sein, um Vulnerabilität zu identifizieren</li> </ul> <p><b>CLA (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhalten der Akteure, die Identifikation durchführen, wurde von Betroffenen zum größten Teil positiv beschrieben</li> </ul>	<p><b>IOM (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellen eines "Care Plan" in Zusammenarbeit mit vulnerablen Migranten; Dokumentation der benötigten Unterstützungsmaßnahmen; wie diese Maßnahmen umgesetzt werden und von wem; dieser Plan sollte regelmäßig aktualisiert werden um auf Änderungen der Bedürfnisse von Migranten einzugehen</li> <li>• Zweistufiges Verfahren zur Identifikation von vulnerablen Migranten: Erstes Interview durch Beamten; dann Fall-Typ Determinierung zur Identifikation und Bestätigung der Kategorie zu der die Migranten gehören, unter Verwendung juristischer Schlüsselkriterien</li> <li>• Jede Institution, die mit vulnerablen Migranten in Berührung kommt, sollte Kompetenzschwerpunkte für Schutz und Vulnerabilitäten aufbauen, die mit Richtlinien und relevanten Prozessen vertraut sind; dient als Verbindungspunkt zu anderen relevanten Akteuren</li> <li>• Angemessenes Umfeld für Interviews mit vulnerablen Migranten; Betroffene sollten von keinen traumatischen Geschehnissen berichten müssen, bevor psycho-soziale Unterstützung in Anspruch genommen wurden</li> <li>• Während des Interviews sollten die Migranten in ihrer Muttersprache sprechen dürfen oder es muss eine kompetente Übersetzung gewährleistet werden</li> <li>• Das erste Interview sollte darauf abzielen, akute Bedürfnisse abzuklären (Sicherheit, Unterkunft, medizinische Versorgung)</li> <li>• Betroffene sollten die Möglichkeit haben Familienmitglieder zu kontaktieren, außer ein solcher Kontakt könnte ihre Sicherheit oder die Sicherheit Anderer gefährden.</li> </ul> <p><b>ICMC (2011)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereits bei der Feststellung der Identität auf Vulnerabilitäten achten</li> <li>• Erstellung eines vorläufigen Profils, Einschätzung spezifischer Bedürfnisse und Information über Rechte und verfügbare Dienstleistungen</li> </ul>	<p><b>ICMPD und USAID (2007)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht wahrgenommene Identifikationsmöglichkeiten aufgrund mangelhafter Fähigkeiten der identifizierenden Akteure</li> <li>• Betroffene werden in Gewahrsam genommen oder verhaftet</li> <li>• Identifikationsprozesse ausgerichtet auf Vorstellung von „prototypischen“ Betroffenen<sup>1</sup></li> </ul> <p><b>CLA (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzögerung der Asylverfahren kann juristische Folgen für Migranten haben (Arrest; Abschiebung)</li> </ul> <p><b>CLA (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangel an Sorgfalt bei Befragungen: Zeitdruck, gewöhnlich sind einfache „Ja/Nein“-Antworten auf Fragen der Beamten</li> </ul>	<p><b>CLA (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selbst-Identifikation als Zugehörige zu einer vulnerablen Gruppe</li> <li>- Krankheit</li> <li>- Opfer physischer Gewalt</li> <li>- Opfer von Folter</li> <li>- Opfer psychischer Gewalt</li> <li>- Personen mit geistiger Behinderung</li> <li>- (Unbegleitete) Minderjährige</li> <li>- PROTECT Questionnaire (<a href="http://protect-able.eu/wp-content/uploads/2013/01/protect-questionnaire-english.pdf">http://protect-able.eu/wp-content/uploads/2013/01/protect-questionnaire-english.pdf</a>)</li> <li>• Anteil der spezifisch nach Vulnerabilitäten befragten Migranten</li> </ul> <p><b>IOM (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migrant Profiling Form</li> <li>• Identifikationsprozess dient dazu herauszufinden, ob ein Individuum unter eine oder mehrere der folgenden Kategorien fällt: 1) Abgewiesener Asylsuchender; 2) Opfer von Menschenhandel; 3) Unbegleitetes Kind; 4) Gestrandeter Migrant; 5) Staatenloser Migrant; 6) Anderer vulnerabler Migrant</li> </ul> <p><b>Katsapaou (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1) Personen, die offenkundig internationalem Schutz bedürfen<sup>2</sup>; 2) Opfer von Folter oder Personen, die Traumata erlitten haben; 3) Frauen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. Opfer von sexueller oder häuslicher Gewalt...); 4) Kinder (unter 18 Jahren); unbegleitete Kinder; 5) Ältere Asylsuchende; 6) Asylsuchende mit Behinderung; 7) Asylsuchende mit medizinischen Bedürfnissen</li> <li>• Zusätzliche Indikatoren könnten sein: sexuelle Orientierung; Mangel an sozialen Verbindungen in Gastland; Lernbehinderung oder Analphabetismus; extrem hohe oder niedrige Bildung.</li> </ul>	<p><b>IOM (2011) – zu Menschenhandel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfügbare Dienstleistungen hängen oft von individuellen Faktoren wie Alter, Geschlecht und der Person ab, die Schutzbedarfe identifizieren soll</li> </ul> <p><b>Katsapaou (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asylsuchende, die von keiner der festgelegten Kriterien erfasst werden, können trotzdem spezifische Schutzbedürfnisse haben</li> <li>• Umgekehrter Fall ist auch möglich</li> </ul> <p><b>ICMC (2011)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Getrennte Verfahren für Identifikation (Feststellung der Identität; Nationalität; Alter) und Differenzierung (Ziel auf die Erstellung eines vorläufigen Profils, Einschätzung spezifischer Bedürfnisse und Information über Rechte und verfügbare Dienstleistungen) kann zu Informationsverlusten, Missachtung von Rechten und einer Selbstwahrnehmung der Grenzbeamten als reine Sicherheitsakteure führen</li> <li>• Der Sicherheits-zentrierte Ansatz, der an Grenzübergängen häufig zur Anwendung kommt, führt oft zu Komplikationen und Verzögerungen bei der Einschätzung von Schutzbedürfnissen</li> <li>• Identifikation von Vulnerabilitäten kann schwierig sein, wenn Betroffene Schwierigkeiten haben zu kommunizieren (z.B. Aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts oder des Alters desjenigen, der die Interviews durchführt) oder sich für ihre Situation schämen (z.B. sexueller Missbrauch, Folter, Traumata)</li> </ul> <p><b>Papadopoulou (2016)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangelhafte Informationen verhindern Zugang zu Asylverfahren</li> <li>• Mechanismen zur Identifikation von Vulnerabilitäten werden nicht systematisch angewandt</li> <li>• Nicht-sichtbare Vulnerabilitäten wie Opfer von Menschenhandel, Folter, extremer Gewalt werden, wenn überhaupt, oft erst sehr spät identifiziert</li> <li>• Schlechte Koordination und Kommunikation mit Einrichtungen in denen Migrant*innen registriert und identifiziert wurden</li> </ul> <p>Papadopoulou (2016)</p>

<sup>1</sup> In Südost-Europa wurden Identifikationsmechanismen entwickelt um die „prototypischen“ Betroffenen von Menschenhandel zu identifizieren: junge erwachsene Frauen, die Opfer sexueller Ausbeutung wurden. Existierende Identifikationskriterien orientieren sich an dieser Vorstellung, weshalb es häufig keine breiteren, inklusiveren Kriterien gibt.

<sup>2</sup> Antragsteller, die "offenkundig internationalem Schutz bedürfen" sind Personen, die möglicherweise von sofortiger Zurückweisung oder willkürlicher Verhaftung im Gastland betroffen sind, oder andere ernstzunehmende juristische oder sonstige Schutzbedürfnisse haben. (UNHCR, RSD Procedural Standards (3.4.2): 3-23.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezielle Maßnahmen bei Kindern als Opfer von Menschenhandel</li> </ul> <p><b>Papadopoulou (2016)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentralisierte Datenbank für medizinische Informationen von Migranten</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misshandlung und Anwendung physischer Gewalt durch Behörden zur Erfassung von Fingerabdrücken</li> <li>• In Gewahrsam nehmen von Migrant*innen ohne legale Grundlage</li> </ul> <p><b>CLA (2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rassistische Misshandlung von Migranten, insb. aus Afrika, durch Beamten</li> <li>• Schlechte Qualität von Übersetzungen</li> <li>• Gesetzgebungslücken führen zu Freiheitsentzug und einer Verzögerung der Asylverfahren.</li> <li>• Unzureichende Bedingungen während Arrest: Zu wenig Essen; schlechte Behandlung durch Behörden und Polizei</li> </ul>
Verweisberatung	<p><b>ICMPD, USAID (2007)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationen müssen spezifisch, zugänglich, altersgerecht, sprachlich verständlich und kulturell angemessen sein</li> </ul> <p><b>IOM (2011)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleicher Schutz und Unterstützung für Staatsangehörige, Ausländer und staatenlose Personen</li> </ul> <p><b>IOM (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Während der Verweisberatung sollte jeder Migrant schriftlich und mündlich über Rechte und verfügbare Unterstützungsmaßnahmen aufgeklärt werden</li> <li>• Vor einem Verweis sollte das informierte Einverständnis des Betroffenen eingeholt werden</li> <li>• Unterstützung sollte so früh wie möglich zur Verfügung gestellt werden</li> <li>• Bei der Verweisberatung hin zu Unterkünften und anderen Unterstützungsmaßnahmen sollten Sicherheitsbedürfnisse sowie Alter und Geschlecht der Betroffenen bedacht werden</li> <li>• Bei der Verweisberatung werden gesammelte Daten vertraulich behandelt</li> </ul>	<p><b>ADB (2009)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppelter Nutzen von Verweisberatung: a) Stellen Individuen diverse Dienstleistungen zur Verfügung, um bestimmte Situationen zu verhindern oder zu verbessern; b) stellen ein koordiniertes Monitoringsystem zur Verfügung, auf das ein fundiertes Informationssystem aufgebaut werden kann</li> </ul> <p><b>UK Home Office (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperation verschiedener Institutionen zur Identifikation und Verweisberatung von Betroffenen</li> <li>• Identifizierte Opfer von Menschenhandel erhalten Unterstützung, inklusive Unterkunft, medizinischer Versorgung und juristischer Unterstützung.</li> </ul> <p><b>UNHCR (2002)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung des Aufbaus von "Schutznetzwerken" in der Zielgesellschaft</li> </ul>	<p><b>UNHCR (2009) – zu Verweisberatung von Opfern von Menschenhandel ins Asylsystem:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionierendes Asylsystem mit entsprechender nationaler Gesetzgebung erforderlich</li> <li>• Kenntnis der Rechtsberater zu den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Schutzsysteme (Asyl, Opferschutz Menschenhandel) ist für die Wirkung von Verweisberatung nötig</li> </ul> <p><b>ADB (2009)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionierende Kommunikations- und Informationsflüsse</li> <li>• Vertikale und horizontale Kooperation relevanter Akteure</li> <li>• Verweisberatung auf verschiedenen Ebenen: Untersysteme von Verweisberatung zu spezifischen Bedarfen (Gesundheit, häusliche Gewalt...)</li> <li>• Differenzierung zwischen lang- und kurzfristiger Vulnerabilität: Reaktion mit langfristigen Entwicklungsansätzen oder direkte Intervention?</li> </ul> <p><b>IFRC (2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsberatung für Migranten; wenn nötig/möglich Verweis an relevante und kompetente Organisationen und Akteure</li> </ul> <p><b>ICMPD, USAID (2012)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netzwerk der Verweisberatung muss regelmäßig und systematisch aktualisiert werden</li> <li>• Definitive, explizite politische Unterstützung von Standards der Verweisberatung</li> <li>• Effektive Vernetzung von nationaler und transnationaler Verweisberatung</li> <li>• Klare Gesetzgebung bezüglich transnationaler Kooperationen von Regierungen, NGOs, internationalen Organisationen und anderen relevanten Stakeholdern; Vermeiden von Parallelstrukturen</li> <li>• <i>Capacity Development</i> als zentraler Aspekt erfolgreicher Verweisberatung: effektive Vermittlung und regelmäßige Aktualisierung von Fähigkeiten relevanter Akteure</li> </ul>	<p><b>ICMPD, USAID (2007)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige Betroffene berichteten von Fällen von Nachlässigkeit, Diskriminierung und anderen Formen von Misshandlung. Dies kann einen negativen Einfluss auf die Bereitschaft der Personen haben, weitere Hilfe anzunehmen</li> </ul> <p><b>Papadopoulou (2016)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verweisberatung existiert für Angehörige bestimmter Nationalitäten nicht, weil angenommen wird, dass diese keine Schutzbedürfnisse haben (Nigeria, Gambia, Senegal, Marokko, Algerien)</li> </ul> <p><b>UNRWA (2010)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurrenz zwischen verschiedenen Partnern im Verweisberatungsnetzwerk um Sichtbarkeit</li> <li>• Aufbau von Parallelstrukturen anstatt Nutzung von Synergien</li> </ul> <p><b>UK Home Office (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verweisberatung ermöglichte zum Teil nicht den Aufbau von Vertrauen, was zu falschen Einschätzungen der Situation führen kann</li> </ul>	<p><b>UK Home Office (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der an den Verweisberatungsmechanismus verwiesenen Betroffenen</li> </ul>	<p><b>UNHCR (2009)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In der Praxis kaum Verweisberatung von Opfern von Menschenhandel ins Asylsystem</li> <li>• In der Praxis kaum gemeinsame Koordination zwischen Verantwortlichen für Asyl und Schutz von Opfern von Menschenhandel</li> </ul> <p><b>IOM (2011)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Wissen, Aufwand und Ressourcen sind nötig, um legislative Framework zu implementieren</li> <li>• Ein Monitoring und Evaluationsmechanismus ist nötig.</li> <li>• Monitoring von Menschenrechten</li> <li>• Vertrauen von Betroffenen in angebotene Unterstützungsleistungen</li> <li>• Sich konstant ändernde Dynamiken von Menschenenschmuggel (Transitländer werden zu Zielländern; Herkunftsländer zu Transitländern)</li> <li>• Politischer Wille; Viele Länder entwerfen Gesetze, brauchen aber lange um sie zu verabschieden und zu implementieren</li> <li>• Kompensation für Opfer von Menschenhandel</li> <li>• Um finanzielle Engpässe zu adressieren, ist bessere Geber-Koordination notwendig</li> </ul> <p><b>ICMPD, USAID (2012)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verweisberatung basiert auf verschiedenen Gesetzen, Richtlinien; erschwerte Koordination</li> <li>• Mangel an Kenntnissen und Erfahrungen mit Verweisberatung; Mangel an Finanzierung von staatlicher Seite; Mangel an Einrichtungen und menschlichen Ressourcen; Mangel an proaktiver Identifikation von Vulnerabilitäten; Fluktuation von Personal in staatlichen Institutionen</li> <li>• Mangel an Strukturen (formell und informell) transnationaler Kooperation; Mangel an gemeinsamen Standards</li> <li>• Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten und der Kontaktaufnahme mit anderen Akteuren</li> <li>• Umgang mit spezifischen vulnerablen Gruppen schwierig (bspw. Aufgrund von mangelhafter Ausbildung) z.B. Kinder</li> <li>• Bessere interdisziplinäre Arbeit durch bessere Koordination und Informationsteilung von Akteuren auf nationaler und transnationaler Ebene nötig</li> </ul>

						<ul style="list-style-type: none"> <li>Sprachliche und kulturelle Barrieren auf allen Ebenen des Prozesses verhindern den Aufbau von Vertrauen mit Klienten</li> </ul> <p><b>Papadopoulou (2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mangel an etablierten Verfahren zur Identifikation von Vulnerabilitäten und Verweisberatung kann zu Verzögerungen führen, die wiederum zu Zurückweisungen, Lücken im Asylverfahren und niedrigen Anerkennungsquoten führen kann</li> <li>Fehlendes Personal zu Grenzschutz führt zu mangelhaftem Zugang zu Identifikationsprozessen und Verweisberatung</li> </ul>
Beitrag zu bedarfsgerechter Betreuung	<p><b>IFRC (2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Migranten haben Zugang zu Dienstleistungen, die sie benötigen, basierend auf einem Assessment der Bedürfnisse und Vulnerabilitäten entlang der Migrationsroute in Herkunfts-, Transit- und Zieländern.</li> <li>Nachfrageorientierter und gemeindebasierter Ansatz</li> <li>An lokale Initiativen anknüpfen</li> <li>Sensibilisierung für Gefahren von Migration, ohne Migration zu unterstützen, zu verhindern oder zu erschweren</li> <li>Unterstützung für alle Migranten, unabhängig von rechtlichem Status</li> <li>Kombination aus Soforthilfe und Langzeithilfe/Empowerment</li> <li>Unterstützung von Migranten in Rechtsfragen</li> </ul> <p><b>IOM (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nicht-Diskriminierung und Unparteilichkeit bei der Reaktion auf Vulnerabilitäten in allen Interaktionen.</li> <li>Migranten-zentrierter Ansatz: Alle Dienstleistungen sollten in allen Phasen der Betreuung im besten Interesse der vulnerablen Migranten durchgeführt werden</li> </ul> <p><b>UNHCR (2002)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Legale Rahmenbedingungen schaffen oder anpassen; unterstützt Geflüchtete bei Zugang zu ihren Rechten; alle Akteure können sich auf Rechtssicherheit verlassen</li> <li>Unterstützung bei der Einrichtung nationaler Schutzstrukturen; materielle und technische Unterstützung;</li> </ul>	<p><b>IFRC (2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kooperation von Nationalen Organisationen des Roten Kreuzes, entlang von Migrationswegen</li> </ul> <p><b>ICMPD, USAID (2012)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Um effektiv auf Vulnerabilitäten reagieren zu können, müssen verschiedene Stakeholder über Verweisberatung aufgeklärt und ein breites Netzwerk von gut ausgebildetem Personal mobilisiert werden</li> </ul> <p><b>IOM (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vertraulichkeit von Informationen und Dokumenten von Migranten</li> <li>Bereitstellung von Informationen für Migranten auf einer für sie verständlichen Sprache; für Kinder: Informationen verständlich aufbereiten</li> <li>Dienstleistungen sollten mit dem vollen und informierten Einverständnis der Migranten durchgeführt werden</li> <li>Qualität der Dienstleistungen: Alle Unterstützungsmaßnahmen sollten von ausgebildeten und erfahrenen, professionellen Dienstleistern durchgeführt werden</li> </ul> <p><b>Katsapaou (2013) (nur Asylverfahren)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zuteilung eines Verantwortlichen für unbegleitete Minderjährige, der sicherstellt, dass juristische, soziale, medizinische und psychologische Bedürfnisse während des Asylverfahrens beachtet werden</li> <li>Trainings zur Handhabung von Asylanträgen von vulnerablen Gruppen (z.B. Minderjährige)</li> <li>Verbesserte Kapazitäten bei der Durchführung von Interviews mit vulnerablen Migranten durch Trainings</li> </ul>	<p><b>IOM (2017)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bzgl. Menschenhandel: Umsetzung von <i>Good Practices</i> in nationales Recht:</li> <li>Ratifizierung relevanter internationaler Verträge</li> <li>Keine Strafverfolgung von Opfern von Menschenhandel</li> <li>Opfern wird Zeit eingeräumt, um Entscheidung über Kooperation mit Sicherheitsbehörden zu fällen</li> <li>Freiwillige Unterbringung in adäquater Einrichtung</li> <li>Medizinische Versorgung</li> <li>Rechtsberatung</li> <li>Besondere Verfahren für Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind.</li> <li>Alternativen zur verpflichteten Rückkehr</li> <li>Schutz der Privatsphäre von Opfern von Menschenhandelsmuggel</li> <li>Verfügbarkeit von Rechtsmitteln</li> <li>Anzahl der Aktivitäten zur Identifikation von Opfern, Häufigkeit und Reichweite;</li> <li>Identifizierte Opfer von Menschenhandelsmuggel</li> </ul> <p><b>UK Home Office (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Durchschnittliche Anzahl an Tagen in vermittelter Unterkunft</li> <li>Dauer der zur Verfügung gestellten Dienstleistungen</li> </ul>	<p><b>UNRWA (2010)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Qualitätsprüfung der erbrachten Dienstleistungen von Partnern</li> <li>Angemessenes Follow-up zu Beschwerden</li> <li>Verbindung verschiedener Abläufe und interner Prozesse diverser Organisationen</li> </ul> <p><b>IOM (2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherheit von Migranten in Unterkünften</li> </ul> <p><b>ICMPD, USAID (2007)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen häufig durch Mangel an Ressourcen oder bürokratischen Hürden erschwert</li> <li>Manche Betroffene sind selbst schweren Sicherheitsrestriktionen ausgesetzt</li> <li>Beschränkter Zugang von Betroffenen zu Rechtsberatung und Rechtsmitteln</li> </ul>		

	zielt auch auf Nutzung von existierenden Fähigkeiten und Wissensbeständen in Institutionen und Behörden					
--	---	--	--	--	--	--

## Cash-for-Work

Wirkungsannahme/ versprechen	Good Practice (Ansatz)	Intendierte Wirkungen	Erfolgsfaktoren	Nicht-intendierte Wirkungen	Beispielhafte Indikatoren	Herausforderungen und Risiken
Keiner spezifischen Wirkungsannahme zugeordnet	<p>GIZ (2016b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anknüpfen an bestehende Vorhaben</li> </ul> <p>BMZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anknüpfen an bestehende Vorhaben</li> </ul>	<p>Jones (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW schont die lokalen (Agrar-)Märkte mehr als Ernährungsprogramme</li> <li>Kann zur Stärkung der Positionen von Frauen in der Familie und Gemeinde durch deren (bezahlte) Berufstätigkeit führen</li> </ul> <p>Mattinen und Ogden (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW ist effizienter und hat weniger negative Effekte als Ernährungsprogramme</li> </ul> <p>Doocy und Tappis (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wissenschaftliche Studien scheinen zu belegen, dass unbedingte Cash-Transfers effektiver und effizienter sind als Ernährungsprogramme</li> </ul> <p>Slater (2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW ermöglicht gezielte Förderung / Stärkung einzelner Bevölkerungsgruppen</li> <li>Wenn CfW-Auszahlungen an Bedingungen (Impfung der Kinder, Teilnahme an Schulunterricht) geknüpft werden, können sie zu nachhaltigen Verhaltensveränderungen führen.</li> </ul>	<p>GIZ (2016a)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>GIZ Kernteam vor Ort präsent</li> <li>Es gibt Feedback- und Beschwerdemechanismus</li> </ul> <p>GIZ (2016a)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>lokale und nationale Regierungsvertreter kooperieren</li> </ul> <p>GIZ (2016c)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hohe Einsatzbereitschaft und Flexibilität der Mitarbeiter</li> <li>Schnelle Rekrutierung von Mitarbeitern und schnelle Entscheidungsprozesse</li> <li>Effektive Nutzung der GIZ Strukturen vor Ort</li> <li>Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen NGOs; enge Zusammenarbeit mit lokalen Kommunen</li> <li>Enge Kommunikation BMZ/GIZ</li> <li>Effektive Kooperation mit politischen Partnern</li> <li>Kontext-, landes- und sektorspezifische Konzeptentwicklung</li> <li>Transparente Kommunikation</li> <li>Berücksichtigung von <i>Do-no-Harm</i>-Kriterien</li> </ul> <p>BMZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Akzeptanz und Unterstützung der Partner; Dialog und Abstimmung</li> </ul> <p>KfW (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Akzeptanz und Einbindung der Bevölkerung</li> <li>Politische Begleitung durch BMZ und Botschaft vor Ort</li> <li>Multi-Stakeholder-Kooperation</li> </ul>	<p>Guluma (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Es werden nicht die Personen mit den größten Bedarfen unterstützt; Einfluss lokaler Eliten auf Auswahlprozess von Begünstigten (<i>Elite Capture</i>)<sup>3</sup></li> </ul> <p>Standing (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Knüpfung von CfW-Auszahlungen an Konditionen erzeugt den Eindruck der Einteilung in „the deserving poor“ und „the undeserving poor“.</li> <li>Kann zur Verfestigung von traditionellen Familienmodellen führen, welche in Geldverdiener und Abhängige unterteilen</li> </ul> <p>Oxfam (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW-Programm kann zur Abnahme von Freiwilligenarbeit in Gemeinden führen, da Gegenleistungen nun stärker erwartet werden</li> </ul>		<p>GIZ (2016a)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Druck auf Ressourcen und Einkommen durch externe Faktoren (hier: Flüchtlings-, Finanz- und Wirtschaftskrise)</li> <li>Partner haben begrenzte Kapazitäten</li> <li>Abstimmung mit nationalen Strategien, Programmen, Prioritäten ist begrenzt, das führt zu Reibungsverlusten</li> <li>Temporäre Stabilisierung vs. langfristige Bedarfe</li> </ul> <p>GIZ (2016c)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Öffentliche Institutionen kontinuierlich bei der Übernahme von mehr Verantwortung unterstützen</li> <li>Vorhaben müssen noch kontextspezifischer ausgerichtet werden (Bedarfsanalysen, Vermeidung von Parallelstrukturen, Einbindung in nationale Strategien)</li> <li>Zielgruppenauswahl: Nutzen der Programme sowohl für Flüchtlinge als auch für aufnehmende Gemeinden garantieren</li> <li>Besondere Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen</li> </ul> <p>GIZ (2016b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mittel werden erst kurzfristig zugesagt; späte Zusage für Weiterführung</li> <li>Auswahl der Begünstigten ist schwierig</li> </ul> <p>BMZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkere Einbindung in EZ-Portfolien</li> <li>Bessere Kommunikation und Abstimmung</li> <li>Besseres Wirkungsmonitoring</li> </ul> <p>KfW (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projektgenehmigung</li> <li>Qualität vs. Quantität von Beschäftigungsmöglichkeiten</li> <li>Anspruch der türkischen Regierung auf Steuerung vs. Nicht-einbindung der türkischen Institutionen und Arbeit über NGOs</li> <li>Konstruktive Nutzung der vergleichsweise stabilen und funktionierenden Institutionen und Partnerstrukturen in der Türkei</li> <li>Politische Erwartungen hinsichtlich hoher Sichtbarkeit und unmittelbarer Wirkung</li> <li>Komplexe lokale Rahmenbedingungen</li> </ul>

<sup>3</sup> Leider setzten sich die Komitees zur Auswahl der Begünstigten aus politisch-administrativen und religiösen Instanzen zusammen, bestehend aus Mitgliedern der Elite – Schuldirektoren, öffentliche Angestellte, führende Mitglieder der Kirche, einflussreiche Händler etc. – und waren nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Begünstigte wurden häufig aufgrund von persönlichen Beziehungen und Bestechung ausgewählt. Außerdem wurden bestimmte ethnische Gruppen aus dem Auswahlverfahren ausgeschlossen. Eine öffentliche Validierung der Kriterien war nicht angebracht um sicherzustellen, dass echte Bedürftige ausgewählt wurden, da Menschen aufgrund von befürchteten Vergeltungsmaßnahmen häufig Angst davor hatten, jemanden zu beschuldigen oder Sorgen zu äußern.

		<p>Farrington, Harvey et al. (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>In akuten Notfallsituationen werden Einnahmen aus CfW-Programmen meist sofort in Konsumgüter umgesetzt; in weniger kritischen Situationen werden die Ausgaben häufiger für Schuldenabbau und Investition in Viehzucht, Saatgut und Werkzeuge getätigt</li> </ul> <p>Truelove und Duncaif (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW-Einnahmen werden eher für Nahrungsmittel ausgegeben als Einnahmen aus bedingungslosen Cash-Transfers</li> </ul>	<p>Catley et al (2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Komplexe, umfassende CfW-Programme müssen durch präzise Unterziele gestützt sein, welche den SMART-Prinzipien entsprechen</li> <li>Besonders in schwierigen, komplexen regionalen Kontexten, sollte ein CfW-Projekt möglichst simpel designt sein</li> <li>In verschiedenen Regionen und in unterschiedlichen Haushalten müssen unterschiedliche Strategien angewendet werden</li> </ul> <p>Doocy, Gabriel et al. (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gegen Ende des CfW-Programms sollten die Zahlungen verringert werden, anstatt sie abrupt mit dem Projektende enden zu lassen</li> </ul> <p>Jones (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eine ausführliche Kontextanalyse sowie M&amp;E-Systeme sind unerlässlich</li> </ul> <p>Mattinen und Ogden (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eine enge Kooperation mit Volksvertretern (z.B. Dorfältesten) ist für die sichere und effektive Umsetzung und die Akzeptanz gegenüber des Programms notwendig</li> </ul> <p>Slater (2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eine effektive Verwaltungsstruktur ist für die Prüfung von Begünstigten und die Umsetzung eines CfW-Programms notwendig</li> </ul> <p>Doocy und Tappis (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die umfassende Betrachtung und Planung von verfügbaren Ressourcen, technischen Kapazitäten der Umsetzungsorganisationen, der Resilienz, der Auswahlkriterien von Begünstigten, des Einsatzes fortschrittlicher Technologien und der Sicherheitsrisiken, hat einen signifikanten Einfluss auf die Effektivität und Effizienz von CfW-Programmen</li> </ul> <p>FAO (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Auszahlungsgutscheine müssen fälschungssicher sein</li> </ul> <p>Farhat, Kardan et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lohnauszahlungen müssen regelmäßig erfolgen</li> <li>Ausgezahlte Löhne müssen unter dem national-durchschnittlichen Lohn für vergleichbare Arbeiten sein, damit nur die Bedürftigsten zu einer Teilnahme motiviert werden</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Einhaltung von notwendigen Prozessen für Qualität in Konzeption und Umsetzung</li> </ul> <p>Guluma (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Effektives <i>Targeting</i> der Zielgruppe: <i>Elite Capture</i> des Empfänger-Auswahlprozesses; mangelndes Verständnis von Vulnerabilitätskriterien<sup>4</sup></li> </ul> <p>Farhat, Kardan et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Beteiligung von Frauen an der CfW-Maßnahme war nicht gleichberechtigt und umfasste nur unterstützende, dem weiblichen Geschlecht zugeordnete Tätigkeiten wie z.B. Kochen von Tee; häufig wurden sie formell angemeldet und dann von männlichen Familienmitgliedern vertreten</li> <li>Eine Arbeitsstelle wurde häufig abwechselnd von verschiedenen Familienmitgliedern angetreten</li> <li>Zeitweises Ausbleiben von Gehaltszahlungen führte zu Konflikten zwischen Begünstigten und Vorarbeitern und zu temporärer Arbeitsverweigerung</li> </ul> <p>Catley et al (2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Komplexe CfW-Verteilungsmechanismen können zu erhöhten Kosten / verringerter Effizienz führen.</li> </ul> <p>Devereux (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die lokale Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, Frauengruppen etc.) wird zu wenig in die Gestaltung von nationalen CfW-Programmen eingebunden</li> </ul> <p>Giudici (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Lessons-Learned</i> aus CfW-Programmen sind stark kontextabhängig und nicht automatisch auf zukünftige Programme übertragbar</li> </ul> <p>Slater (2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Definition von Zielgruppen anhand von einzelnen Kriterien kann fehlerhaft sein und so zur Benachteiligung von Bedürftigen führen</li> <li>Der Grad zwischen zu wenig oder zu stark reglementiertem Zugang zu CfW-Zahlungen ist schmal; zu schwache Reglementierung führt zu Ineffektivität bzgl. der Zielgruppe, zu starke hingegen zu Exklusion</li> </ul> <p>Doocy und Tappis (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die wissenschaftliche Evidenz bezüglich der Wirkung von CfW ist gering, da viele Publikationen eine niedrige Qualität und methodische Schwächen aufweisen</li> </ul> <p>Farhat, Kardan et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clans und Sub-Clans nehmen signifikanten Einfluss auf die Verteilung von CfW-Auszahlungen in den Ältestenräten der Gemeinden</li> <li>Es gibt mehr Interessenten als Beschäftigungsmöglichkeiten</li> <li>Beschäftigte erscheinen unregelmäßig oder zeitlich stark begrenzt</li> </ul> <p>Farrington, Harvey et al. (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Targeting</i> kann von lokalen Politikern als Wahlkampfmittel missbraucht werden und so bestimmte Wählergruppen bevorzugen</li> </ul>
--	--	---	---	--	--	--

<sup>4</sup> Einer der Schwachpunkte des *Targeting*-Prozesses war ein Mangel an Verständnis der Vulnerabilitätskriterien, basierend auf ökonomischen Aspekten. Meistens interpretierte die Gemeinde Vulnerabilität von einem sozialen Standpunkt aus und war der Meinung, dass alle verwitweten Menschen, Menschen mit Behinderung, IDPs und Waisen als vulnerabel zu verstehen seien. Außerdem wurden Vulnerabilitätskriterien häufig anderen Personen erklärt, als denen, die die tatsächliche Identifikation von Begünstigten ausführten.

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es muss viel Zeit für die Planung von CfW-Projekten und für Kontextanalysen aufgebracht werden</li> </ul> <p>Farrington, Harvey et al. (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparenz bezüglich der Höhe der CfW-Auszahlungen verringert das Risiko von Korruptionsvorfällen</li> </ul> <p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Erfolg von CfW ist stark von der Qualität vorheriger Kontextanalysen abhängig</li> <li>• Einem CfW-Programm sollte sofort ein Entwicklungsprogramm folgen, welches an den Maßnahmen anknüpft und eine Dauerhaftigkeit der Erfolge ermöglicht</li> </ul> <p>Oxfam (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Programme können zur Abnahme von Freiwilligenarbeit in Gemeinden führen, da Gegenleistungen nun stärker erwartet werden, weshalb CfW zeitlich begrenzt stattfinden sollte</li> </ul> <p>Truelove und Duncalf (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Arbeitseinsätze sollten eng an den Bedarfen der Gemeinden orientiert sein</li> <li>• E&amp;M-Instrumente müssen vor Beginn der Maßnahme etabliert sein, um Probleme früh zu erkennen und ihnen zu begegnen</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Targeting</i> von CfW-Programmen ist genau so schwer wie <i>Targeting</i> bei anderen Hilfsprogrammen</li> </ul> <p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann nur in entspannten Sicherheitssituationen angewendet werden</li> <li>• CfW kann in Ernährungskrisen nur bedingt eingesetzt werden, da Arbeit zur Überbelastung von unterernährten Begünstigten führen kann</li> </ul> <p>Truelove und Duncalf (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Diversität verschiedener Kontexte erschwert das Treffen von allgemeingültigen Aussagen bezüglich der Erfolgskriterien und Auswirkungen von CfW-Programmen</li> </ul>
Einkommensmöglichkeiten werden geschaffen und Lebensbedingungen verbessert	<p>GIZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau beruflicher Kompetenzen, Förderung von Ausbildungsstätten, on-the-job trainings</li> <li>• Einbindung der lokalen Privatwirtschaft; Schaffung von Jobs</li> <li>• Existenzgründung und Existenzsicherung, z.B. durch Starter Kits</li> <li>• Zahlung von unkonditionierten Cash Transfers an nicht arbeitsfähige Bevölkerung</li> </ul> <p>CARE (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bezahlte Beschäftigungsverhältnisse für die ärmsten und vulnerabelsten Haushalte schaffen</li> </ul>	<p>Catley und Napier (2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Programme können zu einer humanitären Notversorgung bzw. der Schaffung von Food-Security beitragen, jedoch ist ein Beitrag zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen unwahrscheinlich</li> </ul> <p>Devereux (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der positive Einfluss auf die Lebensumstände der Begünstigten, sowie der indirekte positive Einfluss auf lokale Wirtschaftskreisläufe und Nicht-Begünstigte kann empirisch belegt werden</li> </ul>	<p>GIZ (2016a)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsmarktgesetze erlauben Partizipation aller Bevölkerungsgruppen an den Aktivitäten</li> </ul> <p>GIZ (2016b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergänzende Fortbildungen (hier: in Wertstoffsammlung)</li> </ul> <p>GIZ (2016c)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pragmatismus und Innovation in der Umsetzung, z.B. Auszahlung über etablierte Finanzdienstleister</li> </ul> <p>KfW (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politischer Wille der Partnerregierung, rechtliche und politische Voraussetzungen zu schaffen (z.B. Arbeitsgenehmigungen)</li> </ul> <p>Devereux (2006)</p>	<p>GIZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdrängungseffekte für ägyptische Arbeitsmigranten</li> </ul> <p>CARE (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Programm führte nicht zu einer Steigerung des Haushaltseinkommens, sondern primär zur Schuldenentlastung von verschuldeten Haushalten</li> <li>• Die Erwartung an Unterstützung seitens der Familienmitglieder gegenüber den Begünstigten ist gewachsen</li> </ul>	<p>GIZ (2016c)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl erreichter Individuen; Haushalte</li> </ul> <p>KfW (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Beschäftigungsmöglichkeiten</li> <li>• Anzahl der Personentage</li> </ul> <p>Guluma (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige teilnehmende Haushalte konnten Viehbestände kaufen oder aufgrund von Arbeitsverträgen Kredite aufnehmen -&gt; Nachhaltigkeit</li> </ul>	<p>GIZ (2016b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsgenehmigungen für bestimmte Gruppen (hier Syrer)</li> </ul> <p>Ellis (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifizierung von Zielgruppe; Wer ist "arm genug" um Unterstützung zu erhalten?<sup>5</sup></li> </ul> <p>Guluma (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preisänderungen von Hauptnahrungsmitteln und anderen Artikeln während der Implementierung des Projekts</li> <li>• Investition des verdienten Geldes von Begünstigten: Ausgaben für den Haushalt (Gesundheit/ Investitionen) vs. Konsumgüter (z.B. Bier)</li> </ul> <p>Andrews, Ovadiya et al. (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrales Problem ist <i>Targeting</i>: hohe Inklusionsfehler von nicht-armen Teilen der Bevölkerung</li> <li>• Fehlende Transparenz bei der Auswahl der Begünstigten</li> </ul>

<sup>5</sup> Mangels der realistischen Möglichkeit, Daten zu den tatsächlichen materiellen Lebensumständen der armen und vulnerablen Familien in afrikanischen Gemeinden zu erheben (also Bedürftigkeitstests durchzuführen), tendieren Praktiker seit vielen Jahren dazu „Proxy-Indikatoren“ zu verwenden, um die extrem Bedürftigen zu identifizieren. Diese *Proxies* können sich auf die Haushaltsführung beziehen (Frauen, ältere Menschen, Kinder, Menschen mit Behinderung), auf einen Mangel an erwachsener, körperlich gesunder Arbeitskraft im Haushalt (ältere Menschen, die sich um Waisen kümmern; Bezugsperson, die sich um chronisch kranke Person kümmert etc.), auf einen Mangel an bestellbarem Land (es sei denn der Transfer benötigt Zugang zu Land um seine Aufgabe zu erfüllen, wie zum Beispiel landwirtschaftliche Produktionsmittel) oder auf nicht ausreichende Ernährung (weniger als eine Mahlzeit pro Tag). Es werden häufig multiple Proxy-Indikatoren verwendet (mehrere Kriterien

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Allerdings kann CfW nur kurzfristig wirken und keine langfristigen, nachhaltigen Lösungen ersetzen</li> </ul> <p>Doocy, Gabriel et al. (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW-Programme können temporäre Einkommen nach Katastrophen generieren und so IDPs die Rückkehr ermöglichen.</li> </ul> <p>Mattinen und Ogden (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW kann Umfang und Diversität der Haushaltseinkommen und so die Kaufkraft der Begünstigten erhöhen</li> <li>Kann so auch zu einem verbesserten Zugang zu Wasser und zu nachhaltigen Investitionen in Werkzeuge und Saatgut führen</li> </ul> <p>Farhat, Kardan et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW ändert nicht das Kaufverhalten oder den Lebensstandard aber verhindert, dass Kredite aufgenommen oder Viehbesitz verkauft werden müssen</li> </ul> <p>Kabeer, Pita et al. (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die wissenschaftliche Evidenz ist hoch, dass CCT-Programme zu einem erhöhten Haushaltskonsum, weniger Kinderarbeit, mehr Teilnahme an Bildung und höheren Investitionen in Produktionsmittel führen kann</li> </ul> <p>Abdel Latif und Besaiso (2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW kann den Zugang zu essenziellen Gütern erleichtern und so Leben retten</li> </ul> <p>Oxfam (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW führte zu ausgewogenerer Ernährung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der lokale Markt muss stark genug sein, um die gestiegene Nachfrage zu schultern</li> </ul> <p>Jones (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eine enge Kooperation und Koordination zwischen Durchführungsorganisation und lokaler Gemeinde ist essenziell</li> <li>CfW sollte Einkommensmöglichkeiten möglichst nah an den Heimatdörfern erzeugen, um Verantwortlichkeit zu stärken und Zugang zu erleichtern</li> </ul> <p>Farrington, Harvey et al. (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Durch die Partizipation von Frauen an CfW-Programmen steigt der Lebensstandard der Kinder im Haushalt signifikant</li> </ul> <p>Kabeer, Pita et al. (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Das <i>Targeting</i> von Müttern führt eher zu einer Verbesserung des Lebensstandards der Kinder als ein <i>Targeting</i> der Väter</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Angemessenen Lohn für Arbeit festlegen<sup>6</sup></li> <li>Durchführung von qualitativen und quantitativen Assessments zu einem frühen Zeitpunkt in der Implementierung</li> </ul> <p>Devereux (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>In manchen Kulturen können Geld-Transfers zu Missbrauch dieser führen</li> <li>Die lokale Politik kann von der Schaffung nachhaltiger Lösungen der Ursachen abgelenkt werden</li> </ul> <p>CARE (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nicht-Begünstigte berichteten von Kommunikationsproblemen bezüglich der geforderten Arbeitszeit</li> <li>Der Verwaltungsstab war mit der regelmäßigen Auszahlung überlastet und war auf Hilfe der Gemeinden und von Freiwilligen angewiesen</li> <li>Preise für Nahrungsmittel und durchschnittliche Löhne schwanken saisonal, wodurch die erzeugte Kaufkraft nicht konstant bleibt</li> </ul>
Instandsetzung		Doocy, Gabriel et al. (2006)	KfW (2016)		KfW (2016)	KfW (2016)

müssen erfüllt sein, um einen Anspruch auf die Leistung zu haben) und sie können stufenförmig aufgebaut sein (zwei oder drei Basiskriterien müssen erfüllt sein, dann werden zusätzliche Kriterien angewandt, um die Begünstigtenliste zu verfeinern).

<sup>6</sup> Der Lohnsatz ist ein zentraler Aspekt des Programms, weil er verschiedene wichtige Funktionen erfüllt. Erstens legt er den Umfang der Leistungen fest, die Teilnehmer erhalten. Zweitens kann er zu einer Selbstselektion der Bedürftigen für das Programm führen und die nicht-Bedürftigen von einer Teilnahme am Programm abhalten. Drittens kann die Höhe des Lohns einen signifikanten Einfluss auf die Gesamtkosten und das Arbeitsaufnahmepotenzial des Programms haben, mit grundlegenden Implikationen für dessen Effizienz als Sicherungsnetz. Ein höherer Lohn wird vermutlich die relativ nicht-Bedürftigen anziehen und einige der tatsächlich Bedürftigen verdrängen besonders wenn es eine Beschränkung des Budgets gibt.

<p>öffentlicher Infrastruktur und Unterstützung von Basisdienstleistungen</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Programme können zum Wiederaufbau nach Katastrophen und so zur Rückkehr von IDPs führen</li> </ul> <p>Giudici (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-geförderter Wiederaufbau kritischer Infrastruktur hat einen positiven Effekt auf die lokalen Lebensbedingungen und stärkt das Vertrauen in die lokale Regierung, ist jedoch stark kontextabhängig</li> </ul> <p>Abdel Latif und Besaiso (2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeindeglieder profitieren von dem durch CfW-Programme geschaffenen Gemeindevermögen, wie Straßen und Parks etc.</li> </ul> <p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann zu einer gleichzeitigen Stabilisierung lokaler Märkte und dem Aufbau von Infrastruktur dienen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohes Interesse und Nachfrage bei Partnerministerien nach Infrastrukturmaßnahmen</li> </ul> <p>Andrews, Ovadiya et al. (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorisierung von Infrastrukturprojekten: ein Großteil der Interventionen (80%) unterstützte Straßenbau und -wartung während weitere 16% in der Landwirtschaft stattfanden</li> </ul> <p>Doocy, Gabriel et al. (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die notwendigen Baumaterialien und Werkzeuge müssen frühzeitig zur Verfügung stehen</li> <li>• Wenn nur geringes technisches Wissen vor Ort zur Verfügung steht, müssen einfachere Baupläne entwickelt werden</li> <li>• Gehaltszahlungen sollten nicht täglich, sondern wöchentlich geschehen, um den Aufwand zu verringern</li> <li>• Arbeitsgruppen müssen auf maximal 25 Arbeiter begrenzt und nur 4 Gruppen einem Supervisor zugeordnet werden, um die Qualität und Effizienz der Arbeit sicherzustellen</li> <li>• Gehaltszahlungen sollten sich nicht an Stunden, sondern an Arbeitsergebnissen messen</li> </ul> <p>Farhat, Kardan et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Programme müssen sich an den Infrastrukturbedürfnissen lokaler Gemeinden orientieren und abwägen, ob durch CfW geförderte meist unqualifizierte Arbeit diese erfüllen kann</li> <li>• Die Arbeiten sollten sowohl Maschinenarbeit als auch arbeitsintensive Handarbeit umfassen und die CfW-Teilnehmer sollten ausreichend geschult werden</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl/ Länge erbauter Straßen, Zisternen, Kanäle...</li> </ul> <p>Guluma (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beträge, die für Wiederaufbau ausgegeben wurden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifizierung von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen ist zeitaufwendig</li> </ul>
<p>Lokale Wirtschaftskreisläufe werden unterstützt</p>		<p>Davies und Davey (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann über die Laufzeit des Programms hinaus einen weitreichenden Einfluss auf lokale Wirtschaftskreisläufe nehmen, zu permanenter Beschäftigung führen; auch 'secondary beneficiaries' wie kleinere Farmen und Geschäfte, sowie die gesamte lokale Gemeinde kann z.B. in den Bereichen Bildung und Gesundheit profitieren</li> </ul> <p>Doocy, Gabriel et al (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW-Programme können zum Wiederaufbau lokaler Wirtschaftskreisläufe nach Katastrophen führen</li> </ul>	<p>Guluma (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorgeschnittene Marktstudie, die Preise für Hauptnahrungsmittel und wichtige Objekte sowie Lohnsätze für Gelegenheitsarbeit enthält</li> <li>• Angemessenen Lohn basierend auf Marktstudie festlegen</li> <li>• Geld, das für CfW Komponenten ausgegeben wurde, kommt Händlern und Produzenten zugute</li> </ul> <p>Davies und Davey (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der betroffene Markt muss dazu fähig sein, auf die steigende Nachfrage antworten zu können</li> </ul> <p>→ auch von Mattinen und Ogdens (2006) bestätigt</p> <p>Jones (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Arbeitslohn muss mit dem üblichen Arbeitslohn des lokalen Wirtschaftskreislaufs abgestimmt sein</li> </ul>	<p>Jones (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann zu einer Schaffung von Arbeitsstellen außerhalb des traditionellen Agrar-Sektors führen, deren Fortbestehen jedoch meist von weiteren CfW-Programmen abhängt; CfW kann so den lokalen Arbeitsmarkt 'aufwirbeln' und Abhängigkeiten zu Geberorganisationen erzeugen</li> </ul>		

		<p>CARE (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mehreinkommen führte zu höherem Umsatz lokaler Geschäfte, ohne dass die Preise stiegen; Nachfrage ließ nach Beendigung des Programms jedoch sofort wieder nach</li> </ul> <p>Doocy und Tappis (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Unconditional Cash-Transfers generieren 2\$ auf dem lokalen Markt pro überwiesenem \$</li> </ul> <p>Farhat, Kardan et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lokale Geschäfte berichteten von gesteigertem Umsatz und zurückgezählten Schulden</li> <li>CfW nahm keinen Einfluss auf die Preise</li> </ul> <p>Farrington, Harvey et al. (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die durch CfW-Programme gesteigerte Nachfrage führt meist zu keiner Inflation auf dem lokalen Markt</li> </ul> <p>Kabeer, Pita et al. (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Es gibt keine Evidenz, dass CCT zu Kosteninflation führt</li> </ul> <p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW kann zu einer gleichzeitigen Stabilisierung lokaler Märkte und dem Aufbau von Infrastrukturdiensten</li> </ul>	<p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW kann lokale Märkte nur stärken, wenn diese währungsbasierend sind</li> </ul>			
Stabilisierung	<p>FAO (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW-Programm als Antwort auf Hungersnot, Binnenvertreibung und Konflikte durch die Unterstützung von Haushalten und von Viehbesitzern, sowie der Umsetzung von Infrastrukturprogrammen kombiniert mit der Bereitstellung von Sachgütern wie Saatgut, Dünger und Werkzeugen</li> <li>Vorauszahlung der ersten zwei Wochen, damit Begünstigte sofort ihre Ernährung sichern können</li> </ul>	<p>Catley et al (2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW-Programme können zu einer humanitären Notversorgung bzw. der Schaffung von Food-Security beitragen; jedoch ist ein Beitrag zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen unwahrscheinlich</li> </ul> <p>Oxfam (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CfW-Programm führte zu einer signifikanten Abnahme von einkommensbedingten Migrationsbewegungen</li> </ul> <p>Grace (2003)</p>	<p>GIZ (2016b)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung des sozialen Miteinanders: Zielgruppe 50% aufnehmende Gemeinde, 50% Flüchtlinge</li> <li>Anpassung an lokale Bedürfnisse, Konfliktthemen (Thema „Müll“ als konfliktmilderndes Thema)</li> </ul> <p>FAO (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Es muss vorab analysiert werden, ob der Markt überhaupt genug Nahrungsmittel besitzt, um einen gesteigerten Bedarf decken zu können.</li> <li>Arbeitsumfänge im CfW-Programm müssen, auf Grund von weit verbreiteter Unterernährung, verringert werden, um gesundheitliche Risiken zu vermeiden.</li> <li>Monatslohn sollte die Grundernährung finanzieren können (3\$/Tag in Somalia)</li> </ul>	<p>Ellis (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Soziales Konfliktpotenzial von Cash Transfers: sehr geringe Unterschiede zwischen Individuen und Haushalten; die Auswahl von Begünstigten in C4W Projekten findet somit in einem Kontext großer Ähnlichkeit der Level von Wohlbefinden, Lebensstil, Verfügbarkeit von Besitz und Einkommen und Konsumgütern statt</li> <li>Cash Transfers können soziale Konflikte sowie personalisierte Strategien zur Umgehung der Selektionskriterien und der organisatorischen Mittel ihrer Implementierung hervorrufen</li> </ul>		

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann die Winter-Vulnerabilität lokaler Bevölkerungen und von IDPs und Geflüchteten verringern, kann jedoch keine langfristigen Verringerung der Vulnerabilität erzeugen</li> </ul> <p>Jones (2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann die Winter-Vulnerabilität lokaler Bevölkerungen verringern und so Migration verhindern</li> </ul> <p>Giudici (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW verringert Arbeitslosigkeit, welche ein genereller Hauptfaktor für Konflikte ist; jedoch ist die Wirkung von CfW-Programmen meistens zu kurzlebig, um eine nachhaltige Stabilisierung zu erzeugen</li> </ul> <p>FAO (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sollte durch die 30%-Beteiligung von Frauen auch die Gleichberechtigung nachhaltig stärken</li> </ul> <p>Kabeer, Pita et al. (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Evidenz ist überzeugend, dass CCT-Programme die Resilienz gegenüber Krisen erhöhen</li> </ul> <p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW kann ein wichtiger Baustein für die Stabilisierung nach Katastrophen oder gewaltsamen Konflikten für Durchführungsorganisationen sein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auszahlungsgutscheine müssen Fälschungssicher sein</li> </ul>			
CfW stärkt Selbsthilfepotenzial	<p>CARE (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marginalisierte, vulnerable Gemeindemitglieder können ihren Status aufwerten, indem sie durch die CfW-Beschäftigung zur Entwicklung des Dorfes beitragen.</li> </ul>	<p>Grace (2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einkommen aus CfW-Projekten stärkt die Verantwortungsübernahme von Begünstigten, indem es ihnen ermöglicht, ihre eigenen Anpassungsstrategien eigenverantwortlich umzusetzen</li> </ul> <p>Mattinen und Ogden (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einkommen aus CfW-Programmen wird auch für nachhaltige Investitionen in Werkzeuge und Saatgut verwendet</li> <li>• Einkommen führt zu Empowerment, Würde und Selbstbewusstsein durch Eigenverantwortlichkeit</li> </ul>	<p>Truelove und Duncalf (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Je weniger die Auszahlungen an Bedingungen geknüpft werden, desto mehr Stärken sie das Selbstwertgefühl durch die gewonnene Entscheidungsfreiheit von Begünstigten</li> </ul>			

		<p>und finanzieller Unabhängigkeit</p> <p>Abdel Latif und Besaiso (2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW erhöht die Qualifikation von Arbeitern in lokalen Gemeinden und erhöht so ihre Chance auf eine erneute Anstellung auf dem lokalen Arbeitsmarkt</li> </ul> <p>MercyCorps (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CfW ermöglicht traumatisierten Gemeinden, nach Katastrophen Gemeinschafts- und Selbstwertgefühl wiederzuerlangen</li> </ul> <p>Oxfam (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Organisation und Verteilung von CfW-Auszahlungen auf lokaler Ebene führte zu einer nachhaltigen Stärkung des Gemeindemanagements</li> </ul>				
--	--	--	--	--	--	--

## Integrativer Ansatz

Wirkungsannahme/ versprechen						
	<i>Good Practice</i> (Ansatz)	Intendierte Wirkungen	Erfolgsfaktoren	Nicht-intendierte Wirkungen	Beispielhafte Indikatoren	Herausforderungen und Risiken
<p>a) Die Nutzung des integrativen Ansatzes trägt dazu bei, Konflikte zwischen Migranten und aufnehmender Bevölkerung zu verringern</p>	<p><b>Kombination des integrativen Ansatzes mit anderen good practices</b> Walton (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Neben dem integrativen Ansatz (den Walton als „integrated development programs“ bezeichnet), nennt der Autor zwei weitere good practices, um Konflikte zwischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden zu entschärfen: 1. Conflict resolution workshops, Diskussionen oder andere gemeinsame Veranstaltungen, die regelmäßige Treffen der Gruppen fördern und sie im gewaltfreien Umgang mit Konflikten schulen, 2. Schulungen im Umweltmanagement, um Konflikte um knappe Umweltressourcen zu mindern.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>GIZ (2013)</li> <li>Erfolgreiches <i>Good Practice</i> Vorhaben zur Reintegration von Ex-Kombattanten in Nepal (STPP) folgt integrativem Ansatz, zusammen mit Dialogformaten zur Konfliktmediation und Maßnahmen im Umwelt- und Trinkwasserbereich</li> </ul>	<p><b>Konfliktbearbeitung zwischen Migranten und aufnehmender Bevölkerung</b></p> <p>Ikanda (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hilfsorganisationen in Dadaab (u.a. UNHCR) sollten Arbeitsplätze und Trainings in Camps nicht nur für Flüchtlinge öffnen, um Neid nicht zu verstärken.</li> <li>Nicht-Beachtung des integrativen Ansatzes führte bereits zu Petitionen und Demonstrationen der lokalen Bevölkerung (um Zugang zu Jobs in Camps zu bekommen) und dazu, dass Mitglieder der lokalen Bevölkerung sich als Flüchtlinge ausgaben, um Lebensmittelrationen zu erhalten oder sich für <i>Resettlement</i> zu qualifizieren</li> <li>Integrativer Ansatz kann „hosting fatigue“ und damit verbundene Konflikte lindern</li> </ul> <p>GIZ (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausbildung von Ex-Kombattanten für Wartungsarbeiten (von Trinkwasserstellen) und als Gesundheitsarbeiter verbessert Wasser- und Gesundheitsversorgung für Ex-Kombattanten genauso wie für Anwohner in den anliegenden Gemeinden und verringert so Konflikte</li> </ul> <p>GIZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wirkungen des integrativen Ansatzes im Rahmen eines Projekts der SI Fluchtursachen bekämpfen Flüchtlinge reintegrieren, das Jordaniern und syrischen Flüchtlingen gleichermaßen mit Stipendien fördert: Austausch zwischen Jordaniern und Syrern wird gefördert und Konflikte werden verringert, Verbesserung der psychosozialen Situation von Flüchtlingen und Steigerung des Selbstwertgefühls mindert Konfliktpotenzial</li> <li>der integrative Ansatz wird auch umschrieben als „integriertes Unterstützungsangebot“ bzw. „kontextsensible Vorgehensweise“</li> </ul>	<p><b>Kosten von Flüchtlingen / Neuankömmlingen sind geringer als der Nutzen für aufnehmende Gemeinden</b></p> <p>Chambers (1986)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kosten und Nutzen von Flüchtlingen für aufnehmende Gemeinden variieren für verschiedene Gruppen innerhalb der aufnehmenden Gemeinde</li> <li>Großzügige Hilfslieferungen an Flüchtlinge können einen positiven spill-over effect auf die Armen der aufnehmenden Bevölkerung haben und einen negativen Effekt auf Bauern, wenn Lebensmittelpreise fallen</li> <li>Umgekehrt: Wenn Nahrungsmittel knapper und dadurch teurer werden, profitieren Großbauern (weil sie Vorräte teurer verkaufen können), während Kleinbauern und Arbeiter schlechter gestellt sind, wenn sie teurere Lebensmittel kaufen müssen</li> </ul> <p>Ikanda (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufnehmende Bevölkerung kann von Anwesenheit der Flüchtlinge profitieren z.B. wenn lokale Bevölkerung Zugang zu Camps und der dortigen Gesundheitsvorsorge und den Lebensmitteln hat</li> </ul> <p>GIZ (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ex-Kombattanten brachten Gemeinden Nutzen, u.a. nützliche technische Fähigkeiten, Geld, und die Motivation sich in die Gemeinde einzubringen und die Infrastruktur zu verbessern</li> </ul> <p><b>Rechtliche Rahmenbedingungen befördern Austausch zwischen neuen und alten Gemeindemitgliedern</b></p> <p>GIZ (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vermischung von neuankommenden Ex-Kombattanten und alteingesessenen Gemeinden, z.B. durch Umzüge/Übersiedelungen von Ex-Kämpferinnen mit Babys und kleinen Kindern aus Camps in Gemeinden, muss rechtlich erlaubt sein.</li> </ul>	<p><b>Nicht-intendierte positive Wirkung: Verstärkter Austausch zwischen Gruppen stärkt soziale Kohäsion</b></p> <p>Walton (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufbau sozialer Netzwerke zwischen Flüchtlingen und aufnehmender Bevölkerung als positiver Nebeneffekt von Workshops, die beiden Gruppen offenstehen</li> </ul> <p>UNHCR (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinsames Lernen von syrischen und jordanischen Kindern stärkt soziale Kohäsion</li> </ul>	<p><b>Indikatoren des STPP-Vorhabens</b></p> <p>GIZ (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Befragte bestätigen, dass Vertrauen und Respekt zwischen alten und neuen Gemeindemitgliedern zugenommen haben</li> <li>Anzahl von Konflikten zwischen Gruppen, die gewaltfrei beigelegt wurden</li> <li>Anzahl von Veranstaltungen, an denen beide Gruppen teilgenommen haben</li> </ul>	<p><b>Anbieten von zielgruppenspezifischen Leistungen innerhalb des integrativen Ansatzes</b></p> <p>GIZ (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vorhaben bietet Schulungen für alle Zielgruppen, aber konzipiert Curricula möglichst zielgruppenspezifisch nach verschiedenen Bedarfen, z.B. Ausbildungen in landwirtschaftlicher Arbeit für alte Gemeindemitglieder, Fahrerausbildungen und allgemeiner Schulabschluss für Ex-Kombattanten</li> </ul> <p>GIZ (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ein Vorhaben, das Jordaniern und syrische Flüchtlinge gleichermaßen mit Stipendien fördert, bietet spezielle Studiums-Vorbereitungskurse nur für Syrer an, um sie auf das jordanische Universitätssystem vorzubereiten</li> </ul> <p><b>Anteil von begünstigten Migranten bzw. aufnehmender Bevölkerung schwankt stark</b></p> <p>UNHCR (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projekt legt fest, dass zu 70% Flüchtlinge und zu 30% die aufnehmende Gemeinde begünstigt werden soll</li> </ul> <p>GIZ (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projekt erreichte 13% neue und 87% alte Gemeindemitglieder</li> </ul>
<p>b) Die Nutzung des integrativen Ansatzes begünstigt das Erreichen besonders vulnerabler Zielgruppen von Migranten und aufnehmenden Gemeinden</p>	<p><b>Disaggregation von Wirkungen nach verschiedenen Zielgruppen</b></p> <p>GIZ (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disaggregation der Vorhabenswirkungen wie folgt: Alte und neue Gemeindemitglieder (also Ex-Kombattanten und alteingesessene Gemeindemitglieder, und innerhalb dessen nach Geschlecht) und zusätzlich nach vulnerablen Gruppen, z.B. nach ethnischer Minderheit. Das entsprechende Vorhaben konnte so über-</li> </ul>	<p><b>Mitglieder vulnerabler Gruppen können im Rahmen des integrativen Ansatzes explizit angesprochen werden</b></p> <p>UNHCR (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Danish Refugee Council Projekt: <i>community leaders</i> und lokale Behörden geben Empfehlungen ab, welche vulnerablen Gemeindemitglieder von einem Projekt unterstützt werden sollen.</li> <li>Priorisiert werden Flüchtlinge, die aus besonders großen Haushalten kommen, kein Einkommen oder Familienmitglieder mit Behinderung haben</li> </ul>	<p><b>Einbindung lokaler Akteure, die Bedarfe vulnerabler Gruppen vor Ort kennen</b></p> <p>Walton (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren, die Bedarfe vor Ort kennen und Anleitung geben können, wie Unterstützung verteilt werden sollte und wie Programme umgesetzt werden sollten</li> </ul> <p><b>Participatory Learning Centers</b></p> <p>GIZ (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participatory Learning Centers (PLC) für Frauen aus niedrigen Kasten und ethnischen Minderheiten, die verschiedene Fähigkeiten schulen (lesen, schreiben, Grundlagen von Kreditssystemen, Ansprechen sozialer Probleme)</li> </ul>	<p><b>Elite Capture</b></p> <p>Walton (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufnehmende Gemeinden können von Flüchtlingen profitieren, aber die positiven Effekte können sich teils nur auf eine kleine Gruppe der Eliten auswirken</li> </ul> <p>Chambers (1986)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Armen der aufnehmenden Bevölkerung können „versteckte Verlierer“ sein im Wettbewerb um Ressourcen (Nahrung, Arbeit, Dienstleistungen)</li> <li>Fordert, dass Hilfe für Flüchtlinge auch an vulnerable Mitglieder / Arme der aufnehmenden Bevölkerung gegeben wird</li> </ul>	<p><b>Indikatoren des STPP-Vorhabens</b></p> <p>GIZ (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anteil befragter Frauen, die bestätigen, dass ihr sozialer Status sich innerhalb ihrer Familie und/oder Gemeinde verbessert hat</li> <li>Durchgeführte <i>baseline surveys</i> um Bedarfe vulnerabler Gruppen (Frauen,</li> </ul>	<p>Vgl. <b>Nicht-intendierte Wirkungen: Elite Capture</b></p>

	<p>prüfen, inwieweit das Vorhaben nicht nur die beiden Hauptzielgruppen erreichte, sondern auch vulnerable Gruppen innerhalb dieser Hauptzielgruppen.</p> <p>Walton (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Begünstigte von Projekten sollten nach „host and refugee population“ disaggregiert werden, um Politiken zu informieren</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Ist ein früher Verfechter des integrativen Ansatzes („Heresy today, this may be orthodoxy tomorrow“)</li> </ul> <p>Mansuri und Rao (2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bei gemeindebasierten Projekten ist es wahrscheinlich, dass Eliten Aushandlungs- und Planungsprozesse dominieren, da sie besser gebildet sind und mehr frei verfügbare Zeit haben.</li> <li>Elite Capture muss nicht immer absichtlich geschehen und auch nicht extreme Formen annehmen (z.B. Korruption, Nepotismus), sondern kann auch mit gutem Willen geschehen („benevolent Elite Capture“)</li> <li>Um Elite Capture zu verhindern, muss verstanden werden, welche Kontrollinstanzen den systematischen Ausschluss von Minderheiten verringern können.</li> </ul>	<p>ethnische Minderheiten, Jugendliche zu erheben</p>	
--	---	--	--	---	---	--

## Rückkehr und Reintegration

Wirkungsan-nahme/ verspre-chen	Good Practice (Ansatz)	Intendierte Wirkungen	Erfolgsfaktoren	Nicht-intendierte Wirkungen	Beispielhafte Indikatoren	Herausforderungen und Risiken
<p>a) Bessere Services für Rückkehrer und aufnehmende Gemeinden (Fokus auf sozio-ökonomischer Komponente) tragen zu nachhaltiger Rückkehr und Reintegration bei</p>	<p><b>Integrativer/inklusive Ansatz</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„Inclusive Approach“: Individuelle Unterstützung für Rückkehrer sollte ausbalanciert werden durch Unterstützung für Gruppen oder Gemeinden</li> <li>In-kind Unterstützung mit geringer finanzieller Unterstützung ist effektiver als rein finanzielle Unterstützung</li> <li>Einbeziehung des Privatsektors</li> <li>Arbeit mit Diaspora und Rückkehrern, vgl. auch GIZ (2017) Workshop 4.7. 2017, Haase und Honerath (2016)</li> <li>Umfassende Unterstützung, die vom Gastland bis ins Rückkehrland reicht</li> </ul> <p>GIZ (2017) -Workshop 12. April 2017</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>integrativer Ansatz nach Prinzip „leave no one behind“</li> </ul>	<p><b>Wirtschaftliche und soziale Dienstleistungen können Reintegration unterstützen</b></p> <p>GIZ (2017) Workshop 2.-4. Mai</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Skills-Trainings für Jugendliche und junge Erwachsene bereiten auf Reintegration vor</li> <li>Integration von MHPSS-Maßnahmen empfehlenswert</li> </ul> <p>Bryan, Cooke et al. 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluierung eines englischen AVRR-Programms zeigt, dass die Mehrzahl der Rückkehrer (18 von 31), die Hilfe beim Start eines KMU erhalten hatten, von den Einnahmen dieses Geschäfts leben konnten</li> </ul> <p>Black und Gent (2006)</p>	<p><b>Individuelle und strukturelle Faktoren sind oft ausschlaggebende Erfolgsfaktoren</b></p> <p>Individuelle Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alter und Geschlecht</li> <li>Bildungsniveau, Humankapital</li> <li>berufliche Erfahrungen und Arbeit vor der Migration</li> <li>Herkunft und soziale Situation vor der Migration</li> <li>Umstände der Migration (z.B. alleine oder mit Familie),</li> <li>Umstände der Rückkehr (z.B. freiwillig oder unfreiwillig<sup>7</sup>, durch Programme gefördert oder ohne Unterstützung) (vgl. Haase und Honerath (2016))</li> <li>Netzwerke im Rückkehrland</li> <li>Integrationsniveau im Gastland</li> <li>Grad der Vulnerabilität (z.B. Minderjährige, Frauen, Minderheiten, etc.)</li> <li>Persönlicher Reintegrationswille und aktive Teilnahme an Rückkehr- und Reintegrationsplanung (vgl. auch Haase und Honerath (2016))</li> </ul>	<p><b>Schlechterstellung von Rückkehrern</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ende von Remittances verschlechtert familiäre und lokale Bedingungen</li> <li>Soziale Netzwerke und Familien stehen durch Rückkehrer unter Druck</li> <li>Veränderte soziale Rollenbilder (z.B. Gender) können Konflikte im Rückkehrland verstärken</li> <li>Transnationale Identitäten der Rückkehrer (trying to combine the best of both worlds) kann Reintegration erschweren</li> </ul> <p><b>Ausbildung und Training in nicht-nachgefragten Berufen</b></p> <p>Weyl (2006)</p>	<p><b>Ökonomische Indikatoren</b></p> <p>Koser und Kuschminder (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Besteht Arbeitsverhältnis?</li> <li>Haushalt hat mehr als eine Einkommensquelle</li> <li>Person hat nicht den Eindruck, sich finanziell Sorgen machen zu müssen</li> <li>Keine Schulden</li> <li>Land- oder Hausbesitz</li> </ul> <p><b>Soziale Indikatoren</b></p> <p>Koser und Kuschminder (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Person gibt an, auf ein Netzwerk zur Unterstützung vertrauen zu können</li> <li>Transnationales Netzwerk vorhanden</li> <li>Teilnahme an lokalen Veranstaltungen</li> </ul>	<p><b>Enger Fokus auf sozio-ökonomische Reintegration vernachlässigt andere Bereiche</b></p> <p>GIZ (2017) Workshop 4.7. 2017</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Politisch-legale Dimension von Reintegration geringer Fokus innerhalb der GIZ, z.B. Klärung von Landrechten wichtiger Bedarf</li> <li>Stärkerer Fokus auf Governance-Entwicklung nötig z.B. Unterstützung von Rückkehrländern beim Aufbau von Rückkehr-Infrastruktur und staatlichen Dienstleistungen- vgl. auch GIZ (2017) -Workshop 12. April 2017</li> <li>Wenig Ansätze der GIZ im Bereich Stigmatisierung, obwohl wichtiges Element sozialer Reintegration</li> </ul> <p><b>Schwierigkeiten, Rückkehrer in Arbeitsmarkt einzugliedern:</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Skills der Rückkehrer passen nicht in lokale Arbeitsmärkte</li> <li>Generelle Unterbeschäftigung verhindert Reintegration in den Arbeitsmarkt</li> </ul>

<sup>7</sup> Die gesichtete Evidenz ist sich einig, dass Freiwilligkeit der Rückkehr nachhaltige RR begünstigt. Hierbei ist allerdings auf die Debatte um den Ausdruck „Freiwillige Rückkehr“ hinzuweisen: Da der Grad der Freiwilligkeit eines Rückkehrers niedrig sein kann, schlägt neuere Literatur alternative Ausdrücke wie „selbständige oder geförderte Ausreise“ (Graff und Schneider 2017) bzw. „reluctant voluntary return“ (de Haas 2016) vor. Beispiele solcher „widerwillig-freiwilligen Rückkehrer“ sind im Nord-Süd Kontext z.B. ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber, die vollziehbar ausreisepflichtig werden und abgeschoben werden können, falls sie die Option der freiwilligen Rückkehr ablehnen. Im Süd-Süd-Kontext sind dies z.B. anerkannte Flüchtlinge, die aufgrund von subtilem oder offenem Druck in ihr Heimatland zurückkehren, wie etwa im Fall von rückkehrenden Somalis aus dem Flüchtlingslager Dadaab in Kenia oder von Afghanen, die aus Pakistan zurückkehren. Die Literatur weist auch darauf hin, dass widerwillig-freiwillige Rückkehrer eher sozio-ökonomisch marginalisiert sind und daher nur geringe Möglichkeiten haben, zur Entwicklung ihres Landes beizutragen (vgl. de Haas 2016).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>GIZ (2017) Workshop 2.-4. Mai 2017</li> <li>Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinde sollten gleichermaßen Hilfe erhalten</li> </ul> <p><b>Partizipativer Ansatz / gemeindebasierter Ansatz</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rückkehrer und lokale Regierungen sind in Planung einbezogen</li> </ul> <p><b>Enge Zusammenarbeit mit Partner-Regierungen der Rückkehrländer</b></p> <p>GIZ (2017) Workshop 2.-4. Mai</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeit in denselben Gebäuden (co-location) in Regierungsgebäuden, um Arbeit besser zu verknüpfen</li> </ul> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„country-of-origin-driven approach“</li> </ul> <p><b>ReAct Ansatz</b></p> <p>Weyl (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ReAct Ansatz (Rehabilitation, Reconciliation, Reintegration) des BMZ-UNHCR-GTZ Partnerschaftsprogramm begünstigt institutionelle Integration und <i>community participation</i> und erhöht dadurch Nachhaltigkeit von RR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschäftigung, Training und Ausbildung im ehemaligen Gastland tragen zu nachhaltiger RR bei</li> </ul> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wirtschaftliche, soziale und psychosoziale Dienstleistungen tragen zu nachhaltiger RR bei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grad der (und Möglichkeit zur) Vorbereitung des Rückkehrprozesses, vgl. Cassarino 2004, Haase und Honerath (2016)</li> </ul> <p><b>Kontextfaktoren:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bedingungen im Rückkehrland, z.B. Sicherheitslage, wirtschaftliche Situation, Zugang zu grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen etc.</li> <li>Attitüden der aufnehmenden Bevölkerung und Stigmatisierung von Rückkehrern</li> <li>Politiken des Rückkehrlandes und/oder des ehemaligen Gastlandes (z.B. <i>readmission agreements</i> zwischen Gast- und Rückkehrland, einheitliche oder uneinheitliche Rückkehrpraktiken des Gastlandes, Anreizprogramme zur freiwilligen Rückkehr, Go-and-see-visits zur realistischen Einschätzung der Situation im Rückkehrland, etc.) (vgl. Haase und Honerath (2016), Black und Gent 2006</li> <li>Anzahl der Rückkehrer, die zur selben Zeit zurückkehren</li> </ul> <p>Vgl. auch Black und Gent 2006, 30, Cassarino 2004, Haase und Honerath 2006, Franssen und Kuschminder 2012, 4, Muzhary 2017, IOM (2015)</p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bilden von Rückkehrer-Netzwerken: verbessert soziales Kapital, Sicherheitsnetz und Zugang zum Jobmarkt</li> <li>Follow-ups während der ersten 12 Monate im Rückkehrland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einige der in Flüchtlingscamps erlernten Handwerke und Berufe stellen sich als wenig nutzbar im Rückkehrland heraus.</li> <li>Needs assessment von nachgefragten Berufen sollte durchgeführt werden, um so Trainings auf Bedarfe auszurichten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Person ist nicht generell unzufrieden oder sehr unzufrieden mit ihrem persönlichen Leben im Durchschnitt im letzten Monat</li> <li>Teilnahme an einer oder mehr Organisationen</li> </ul> <p><b>BMZ-Rückkehrprogramm</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Personen, die an formalen und nicht-formalen Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen teilnehmen;</li> <li>Personen, die an Qualifizierungsmaßnahmen und Praktika in Unternehmen teilnehmen;</li> <li>Personen, die bei der Existenzgründung unterstützt werden;</li> <li>Personen, die an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen teilgenommen haben;</li> <li>Personen, die eine Beschäftigung erhalten haben;</li> <li>Personen, die eine bedarfsorientierte (psycho-) soziale- und schulische Maßnahme zur (Re-)Integration wahrgenommen haben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eingeschränkte Arbeitsmöglichkeiten im ehemaligen Gastland (oft bei Asylbewerbern) kann zu brain waste beitragen</li> </ul> <p><b>Psychosoziale Services unterschätzt</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Psychosoziale Unterstützung wird nicht systematisch angeboten, weil Bewusstsein für Notwendigkeit nicht weit genug verbreitet ist</li> </ul> <p><b>Reintegration in nicht sicheren Herkunftsländern</b></p> <p>Weyl (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>In Rückkehrländern mit fragiler Sicherheitslage sollten Reintegrations-Dienstleistungen nur in verifizierten Sicherheitskorridoren angeboten werden.</li> </ul>
<p>b) Reintegrationsunterstützung verringert das Dreh-Phänomen erneuter Migration</p>	<p><b>Zielgruppengerechte Bedarfserhebung</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Da Rückkehrer eine extrem heterogene Gruppe sind, die unter verschiedenen Rahmenbedingungen in unterschiedlich entwickelte Länder zurückkehren, sind die Bedarfe von Rückkehrern äußerst unterschiedlich, sodass Reintegrationsunterstützung zielgruppengerecht zugeschnitten werden sollte.</li> </ul> <p>Haase und Honerath (2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Target group-centered approach</li> <li>Needs-based reintegration programs</li> </ul>	<p><b>Verringerung des Drehtüreffekts wird nicht bestätigt</b></p> <p>Koser und Kuschminder 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Selbst Rückkehrer, die als erfolgreich reintegriert eingestuft werden, haben häufig die Absicht, erneut zu migrieren – die überwiegende Mehrheit allerdings auf legalem Wege</li> <li>Rückkehrer, deren Reintegration nicht erfolgreich war, haben trotzdem häufig nicht die Absicht, erneut zu migrieren.</li> <li>Reintegration und Remigration sind also keine klaren Gegensätze und erfolgreiche nachhaltige Reintegration garantiert nicht, dass Rückkehrer in ihrem Land bleiben.</li> </ul> <p>Vgl. auch: Cassarino 2004, p.268, Black und Gent 2006, Engler 2016, 26</p>	<p>s.o.</p>	<p><b>Erpressung erhöht Druck zur Remigration</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cash grants erhöhen die Gefahr, dass Rückkehrer erpresst oder beraubt werden und generieren Druck auf die Rückkehrer, das Geld mit der (Groß-) Familie zu teilen</li> </ul>	<p><b>Sicherheitsindikatoren</b></p> <p>Koser und Kuschminder (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gefühl von Sicherheit zu Hause</li> <li>Gefühl von Sicherheit in der Gemeinde</li> <li>Vertrauen in die Regierung</li> <li>Gefühl, dass Zugang zur Justiz besteht im Falle von Rechtsverletzungen im Rückkehrland</li> <li>Kein Erlebnis von persönlicher Belästigung seit der Rückkehr</li> </ul>	<p><b>Schwierigkeit Remigrations-Raten zu erheben</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Methodologische Herausforderungen bei Messen von Rückkehrerfolg, z.B. Verschwinden von Rückkehrern wegen Remigration verhindert Befragung und Follow-up</li> <li>Mangelhafte Datenlage bezüglich Rückkehrer, oft keine staatlichen Strukturen zur Erfassung und Registrierung</li> </ul> <p>Bryan, Cocke et al. 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mechanismen sind nötig, um informelles Feedback von Rückkehrern zu sammeln und so Monitoring von AVRR-Programmen zu verbessern</li> </ul> <p><b>Interessenskonflikte an RR beteiligter Akteure</b></p> <p>IOM (2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Diverse Stakeholder der sozialen Reintegration (Regierungen von Gast- und Rückkehrland, Zivilgesellschaft, aufnehmende Gemeinden) sind schwer zu koordinieren und haben unterschiedliche Interessen</li> </ul> <p><b>Erschwerte Zielgruppenansprache</b></p>



<p>Fachaustausch, Wirkung auf Vorgehensweise von Fachpersonal, Versorgung tragen mittelbar zu einem verbesserten psychosozialen Wohlbefinden bei (<i>Impact-Ebene</i>)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Maßnahmen, die als Evidenz-Grundlage für die Wirkung von MHPSS-Programmen dienen, wurden von geschultem Personal durchgeführt</li> <li>• Regressionsanalyse von Studien: signifikanter Zusammenhang zwischen der Wirkung von MHPSS-Maßnahmen auf PTBS bei Kindern, sowie von Depressionen bei Kindern und Erwachsenen, und der Ausbildung des jeweiligen Personals</li> <li>• Signifikanter Zusammenhang zwischen der Involvierung von Regierungsbehörden und der Wirkung von MHPSS-Angeboten auf die psychosoziale Gesundheit der Zielgruppe</li> </ul> <p>GIZ (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beobachtungen der GIZ aus Kambodscha weisen darauf hin, dass Unterstützung des Fachaustauschs die Qualität der Ausbildung verbessert und den Stellenwert der Psychologie erhöht hat (GIZ 2014). Wirkungen auf Einzelpersonen sind dort aber nicht dokumentiert</li> </ul> <p>Giacco, Matanov et al. (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundlage: bestehende Literatur über MHPSS bei freiwilliger Migration; Bedeutung von Koordinierung zwischen unterschiedlichen Organisationen der Gesundheitsversorgung, aber auch zwischen solchen Organisationen und Migrantenorganisationen hin</li> </ul> <p>GIZ <i>Lessons-Learned</i> aus Jordanien (2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarung gemeinsamer Standards von verschiedenen Durchführungsorganisationen ist entscheidend dafür, dass Partner MHPSS-Maßnahmen akzeptieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das GIZ-Vorhaben PSPP nennt einen Mehrebenen-Ansatz als wichtigen Erfolgsfaktor des Vorhabens zur Stärkung der Kapazitäten im Bereich MHPSS</li> </ul> <p><i>Lessons-Learned</i> aus Jordanien (2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partner akzeptieren MHPSS-Programme nur bei bedarfsorientiertem Vorgehen</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassung an Arbeitsbedingungen der Studierenden: Familien- und eventuell wichtiger als Einzeltherapie</li> <li>• Regelmäßige Sitzungen mit Supervisoren und Praktika-Anbietern</li> </ul>			
--	--	---	--	--	--	--

### Annex 3: Evaluierungsmatrix

	Indikatoren	Erhebungsmethoden	Datenquellen	Ergebnisse	Schlussfolgerungen	Empfehlungen
<p><i>Evaluierungsfrage 1: Welche unterschiedlichen Ziele sollen GIZ-Vorhaben im Bereich Migration und Flucht erreichen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Zielsetzungen nennen die laufenden Vorhaben im Bereich Migration und Flucht? Wie lassen sich diese Ziele typologisieren? Welche Schwerpunkte gibt es?</li> <li>• Welche Zielvorstellungen werden von (unterschiedlichen) Auftraggebern an die GIZ herangetragen? Was kommt im Portfolio Migration und Flucht perspektivisch auf die GIZ zu?</li> <li>• Welche Zielvorstellungen und Bedarfe werden von Partnern und Zielgruppen an die GIZ herangetragen?</li> <li>• Wie geht die GIZ bei der Konzeption und der Umsetzung von Vorhaben mit Spannungsverhältnissen und eventuellen Zielkonflikten (zwischen Auftraggebern, zwischen Auftraggebern und Partnern, sowie zwischen unterschiedlichen Vorhaben) um? Gab es im Projektverlauf Änderungen bei den Zielvorstellungen und wenn ja, wie kamen diese zustande?</li> <li>• Welches Vorgehen hat sich für eine Berücksichtigung unterschiedlicher Ziele bewährt? Welchen Beitrag kann die GIZ leisten, Ziele einzelner Vorhaben qualitativ weiterzuentwickeln, insbesondere die Ziele unterschiedlicher Geber zu verknüpfen?</li> </ul>						
	In den Programmvorschlägen formulierte Programm- und/oder Modulziele	Dokumentenanalyse	Angebotsdokumente	Das Gesamtportfolio umfasst sechs Zieltypen: Stabilisierung; Lebensbedingungen/-grundlagen; Integration in Gemeinden und Reintegration; psychosoziale Unterstützung; Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement; und entwicklungsrelevantes Potenzial von Migranten.	Das Portfolio definiert sich stärker über die Erweiterung bestehender Vorhaben auf die Zielgruppen Flüchtlinge, Migranten und Binnenvertriebene sowie aufnehmende Gemeinden als über flucht- und migrationspezifische, thematische Ziele. Das bietet potenziell Vor- und Nachteile: schnelle und effektive Umsetzung von Vorhaben vs. der Gefahr einer „Umetikettierung“ von Vorhaben.	
	Nennung und Beschreibung von Zielvorstellungen	Dokumentenanalyse ergänzend per Leitfaden semi-strukturierte Interviews	Angebotsdokumente inkl. Änderungsanträge, PA_06; FS_10	Die Zieltypen spiegeln die Zielvorstellungen der Auftraggeber wider: Ein Großteil der Vorhaben wird für das BMZ durchgeführt, daneben sind das AA und die EU wichtige Auftraggeber. Die Vorhaben des AA und der EU finden sich vor allem in den Zieltypen „Stabilisierung“, „Lebensbedingungen und -grundlagen“ und im Bereich Grenzmanagement und Migrationspolitik.	Es gibt trotz der Diversität Lücken im Portfolio: Vorhaben in den Bereichen Recht und Justiz, Sicherheit und <i>Good Governance</i> sind bislang selten. Ausnahme sind Vorhaben im Zieltyp „Migrationspolitik, Asylsysteme und Grenzmanagement verbessern“. Im Zieltyp „Rückkehr und Reintegration erleichtern“ wird vor allem zu ökonomischer und sozialer Integration und Rein-	GOVERNANCE; GRENZ-ÜBERSCHREITEND; ANTIZIPIEREN; INTERESSEN; BINNEN-KOMMUNIKATION

				<p>Es werden auch „neue“ innen, außen- und sicherheitspolitische Ziele an die GIZ herangetragen, diese Ziele sind zum Teil im Unternehmen umstritten.</p> <p>Die Ziele der unterschiedlichen Auftraggeber nähern sich zunehmend an. Dies führt in Krisen- und Konfliktkontexten auch zu einer Annäherung von humanitärer Hilfe, ÜH und Stabilisierungsmaßnahmen.</p>	<p>tegration gearbeitet, nichts zu spezifischen Sicherheitsbedürfnissen von Rückkehrern, aber auch die Schutzbedürfnisse von anderen Migranten und Flüchtlingen.</p>	
		Semi-strukturierte Interviews	<p>IP_04, IP_07, IP_08, PA-28, FS_04, FS_13, FS_18, FS_25, FS_26, FS_30, FS_32, FS_43, DWR_05, DWR_08</p>	<p>Partner äußern überwiegend Zufriedenheit mit der Einbindung. Sie sehen aber auch weiteren Bedarf nach strategischem Dialog.</p> <p>In solchen Vorhaben, in denen der Umsetzungsdruck besonders hoch war, kam die Partnerorientierung während der Vorhabenkonzeption oft zu kurz. Die Verfahren zur Durchführung der Prüfmissionen wurden bei einzelnen Vorhaben im Bereich Migration und Flucht unter dem hohen Umsetzungsdruck verkürzt bzw. nicht vollständig angewendet oder waren nicht für die Umstände geeignet. In einzelnen Fällen wurden den Partnern die eigentlichen Vorhabensziele nicht explizit kommuniziert.</p> <p>Übergeordnete Interessenskonflikte mit den Partnerregierungen wirken sich negativ auf die Umsetzung aus.</p>	<p>In der unzureichenden Partnerorientierung bestehen erhebliche Reputationsrisiken bei den Partnern und es entstehen Probleme in der Umsetzung der Vorhaben.</p> <p>Auch die Umsetzung von Vorhaben mit umstrittenen politischen Zielen bedeutete eine Herausforderung. Weil die PV und andere Projektdokumente bestimmte Auftraggeberziele nur implizit erwähnten (zum Beispiel Rückkehr und Reintegration fördern, Kontaktaufbau in aus deutscher Sicht relevanten Ministerien), erschwerten diese unausgesprochenen Ziele die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnern in der Umsetzungsphase.</p>	<p>PRÜFMSSION; ÜBERGABE; BEDARFSANALYSE; PARTIZIPATION; MITTLERROLLE</p>
	Nennung und Beschreibung von Problemen, Spannungen,	Semi-strukturierte Interviews	<p>IP_08, IP_02, PA_10, PA_26,</p>	<p>Es gibt Spannungsverhältnisse, die aus unklaren Abgrenzungen und un-</p>	<p>IZ/EZ im Themenfeld Migration und Flucht ist bisweilen konfliktiver als an-</p>	<p>ANTIZIPIEREN; AUFTRAGGEBER-BERATUNG; NISCHEN;</p>

	Konflikten und der eigenen Reaktion oder der Reaktion anderer.		PA_28, PA_31 IP_06, FS_25, FS_26, FS_37, FS_41, FS_28, FS_60, FS_03, FS_18, DWR_02 DWR_07,	terschiedlichen Präferenzen der Auftraggeber und Partner erwachsen. Die GIZ muss in der Umsetzung zum Teil Kohärenz selbst herstellen, weil es z.T. keinen ausreichenden strategischen Dialog zwischen den Auftraggebern oder zwischen Auftraggeber und Partner gibt. Die Spannungsverhältnisse zwischen Auftraggebern und Partner betreffen insbesondere die Themen Rückkehr und Grenzmanagement. Der Spielraum der GIZ bei der Auftragsklärung liegt im Wesentlichen in der Konkretisierung der Vorhabensziele und der Beratung hinsichtlich der Implementierbarkeit. Spielräume unterscheiden sich dabei je nach Auftraggeber:	deren Bereichen. Das schafft in einigen Vorhaben zusätzlichen Klärungsbedarf. Verfahren, die Partnerorientierung in der Konzeption sicherstellen sollen, werden wichtiger. Wichtiger wird auch der Dialog mit den Auftraggebern über ihre Ziele und eventuelle Risiken für die Zusammenarbeit mit Partnern, wenn die GIZ antizipiert, dass sie ihren Ruf als neutraler Partner gefährdet. Auch wenn die GIZ als Bundesunternehmen die Ziele der Bundesregierung nicht in Frage stellt, kann sie mit ihrer Fachexpertise beraten und sensibilisierenden Einfluss üben.	CASE MANAGER; AUSSEN-KOMMUNIKATION
	Beschreibung und Bewertung von Strategien zur Reaktion auf unterschiedliche Ziele bzw. Strategien zur Vermeidung von Zielkonflikten.	Semi-strukturierte Interviews	PA_03, PA_04, PA_14, PA_20, DWR_04	Die GIZ hat damit begonnen, Gestaltungsprinzipien für den Bereich Migration und Flucht zu entwickeln, die Orientierung bieten sollen, ohne den Spielraum für die Geschäftsfeldentwicklung einzuschränken. Gleichzeitig wurden <i>Safeguards</i> , also unternehmenseigene, auftraggeberunabhängige Standards für die Vorhabenkonzeption entwickelt.	Da noch unklar ist, ob das Dokument verbindlich ist und wie es mit bisherigen Prüfverfahren verzahnt wird, stellt sich die Frage, wie diese abstrakten Orientierungen wirksam operationalisiert werden können. Vor dem Hintergrund unternehmensinterner Kritik stellt sich weiterhin die Frage, wie mit den Bedenken umgegangen werden kann.	SAFEGUARDS; MITTLERROLE; MACHBARKEIT; GESTALTUNGS-PRINZIPIEN

Evaluierungsfrage 2: Frageblock 2: Auf welchen Wirkungserwartungen/ Wirkungsmodellen basieren Projekte zu Migration und Flucht?

- Welche Wirkungserwartungen/ Wirkungsmodelle benennen die Vorhaben der GIZ im Bereich Migration und Flucht? Unter welchen Rahmenbedingungen wurden sie erstellt?

- Auf welchen methodischen Ansätzen bauen die Wirkungsgefüge auf, welche Methoden (zum Beispiel PCA) wurden eingesetzt? Unter welchen Rahmenbedingungen werden sie angewandt? Welche impliziten Annahmen wiederholen sich?
- Für welche der typologisierten Ziele (siehe 1.1.) gibt es noch keine Wirkungsmodelle? Warum?
- Wie gestalten andere ausgewählte Durchführungsorganisationen in den jeweiligen Ländern der Fallstudien die Wirkungskonzeption und -beobachtung im Themengebiet Migration und Flucht?

<p>Wirkungsmodell ist vorhanden und benennt Ziele und Wirkungen, Beschreibung von Einflussfaktoren für die Vorhabenkonzepktion.</p>	<p>Wirkungsmodelle, per Leitfaden semi-strukturierte Interviews; vor- und nachbereitend weitere Dokumentenanalyse</p>	<p>PA_21, PA_22, FS_03, FS_14, FS_18, FS_26 FS_27</p>	<p>Grafische Wirkungsmodelle werden nicht immer entwickelt und sind von unterschiedlicher Qualität. Dort, wo sie nicht entwickelt werden, liegt es am Umsetzungsdruck, fehlenden Anreizen, oder daran, dass ihre Sinnhaftigkeit für spezifische Vorhaben in Frage gestellt wird.</p>	<p>Die Qualität der Wirkungsmodelle hat unter dem Umsetzungsdruck gelitten. Dort wo sie erfolgreich eingesetzt werden, liegt ihr Mehrwert im Prozess zur Erstellung und Anpassung mit Partnern. Dies wirft die Fragen auf, wie der eigentliche Zweck der Modelle, die Wirkungszusammenhänge der Vorhaben zu reflektieren, besser erreicht werden kann und wie Wirkungsmodelle für einen Abstimmungsprozess mit Partnern besser genutzt werden können.</p>	<p>WIRKUNGSANNAHMEN; WIRKUNGSMODELLE; ANPASSUNG WIRKUNGSANNAHMEN; MODULZIELE</p>
		<p>Projektdokumente der vertieft untersuchten Vorhaben (inkl. Änderungsanträge) IP_05, IP_06, IP_09, PA_04, PA_12, PA_16, PA_18, PA_19, PA_23 PA_24, PA_26 PA_29, PA_30, FS_11, FS_26, FS_27, FS_28,</p>	<p>Es gibt große Unterschiede bezüglich der Qualität der Wirkungskonzeption, mit ähnlichen Herausforderungen unabhängig vom Auftraggeber. Die Modul- und Programmziele (<i>Outcomes</i>) der Projektvorschläge sind teilweise bewusst vage oder unklar formuliert; innen-, außen-, oder sicherheitspolitisch motivierte Ziele bleiben implizit. Ein Teil der gesichteten Projektvorschläge formuliert Wirkungshypothesen nicht aus und stellt Kausalketten verkürzt dar. Dies ist insbesondere bei der Wirkungskonzeption der finanziell großvolumigen und komplexen Vorhaben ein Problem. Im Bereich Rückkehr werden bestimmte Wirkungsversprechen vermieden. Etwa ein Drittel der vertieft untersuchten Vorhaben ist sehr <i>Output</i>-orientiert. Es handelt sich vor allem um großvolumige ÜH-Vorhaben und</p>	<p>Auf Seiten der Auftraggeber gibt es einen Trend hin zu einem verstärkten</p>	<p>ZUSAMMENFÜHREN;</p>

			<p>FS_30, FS_39, FS_43, FS_55, FS_64, DWR_04, DWR_05</p>	<p>um AA-finanzierte Vorhaben aus Krisenkontexten. Sie sind nur schwer von Humanitärer Hilfe zu unterscheiden.</p> <p>Rahmenbedingungen der Konzeption und Umsetzung sind neben den erwähnten Spannungsfeldern auch Zeit- und Lieferdruck, die Ressourcen, die durch den Portfolioaufbau (und den Aufbau der Partnerbeziehungen investiert werden müssen), sowie strukturelle Faktoren. Wichtige von der GIZ kontrollierbare strukturelle Rahmenbedingung sind die administrativen Regelprozesse. Der Umsetzungsdruck erfordert eine besondere administrative Flexibilität, die momentan noch nicht gegeben ist. Daneben sind den Mitarbeitern die Standards im Bereich M&amp;E zum Teil unklar und die strukturelle Aufhängung des Themas wird beklagt.</p>	<p>Fokus auf schnelle Leistungserbringung statt auf <i>Outcomes</i>. In Krisen- und Konfliktkontexten ist die Abgrenzung zwischen HH, ÜH und Stabilisierung schwierig, die sonst von AA und BMZ auf strategischer und politischer Ebene vorangetrieben und betont wird. Die GIZ kommt dadurch in eine neue Rolle, da spätestens in der Umsetzung Kohärenz hergestellt werden muss.</p> <p>Der Umsetzungsdruck im Portfolio Migration und Flucht ist wie ein Katalysator, er lässt strukturelle Schwächen der GIZ klarer hervortreten. Die Standardverfahren der GIZ zur Vorhabenentwicklung gerieten dadurch unter Druck und ihre Grenzen wurden deutlich. Besonders erkennbar wurde dies in Bezug auf die Prüfmissionen und das zur Verfügung stehende Personal der GIZ. Hier gibt es auch Herausforderungen außerhalb des Portfolios Migration und Flucht, allerdings weniger stark ausgeprägt. Die Tatsache, dass das Portfolio Migration und Flucht strukturelle, GIZ-interne Probleme offenlegt, macht es allerdings auch leichter, auf Defizite zu reagieren. Die Defizite sind in der Regel ohnehin bekannt und nicht nur für eine Themennische relevant.</p>	<p>VERNETZEN; NISCHEN; KOORDINATION; REGELPROZESSE; PERSONALREKRUTIERUNG; BEREITSCHAFTSDIENST; MITARBEITERBINDUNG COACHING; EXPERTENROSTER</p>
	Beschreibung der Wege zur Zielerreichung in der Angebotskonzeption	Dokumentenanalyse Per Leitfaden semi-strukturierte Interviews	Angebotsdokumente der vertieft unter-	Der größte Teil des Portfolios sind mithin keine spezifischen Vorhaben aus dem Bereich Migration und Flucht sind, sondern „klassische“	Die relativ niedrige Zahl von 21% FS-2 Vorhaben wirft die Frage auf, ob FS-Kennungen ausreichend vergeben werden.	FRIEDENSBEITRAG

			suchten Vorhaben	<p>AA- und BMZ-Vorhaben.</p> <p>Die meisten der vertieft untersuchten Vorhaben diskutieren <i>Do-no-Harm</i>-Kriterien und Risiken. Der Grad der Auseinandersetzung korreliert bei den vertieft untersuchten BMZ-Vorhaben mit der FS-Kennung. 67% der betrachteten BMZ-Vorhaben haben eine FS-1- oder FS-2-Kennung, damit ist Frieden und Sicherheit ein wichtiges untergeordnetes Ziel (Teilaspekt des Programm- oder Modulziels, <i>Output</i>), oder ein Ziel auf Programm- und/oder Modulebene. In den vertieft untersuchten AA-Vorhaben gibt es große Unterschiede bezüglich der Auseinandersetzung mit dem Thema Konfliktsensibilität. In Krisen- und Konfliktländern hat die GIZ jedoch trotz fehlender Vorgaben Konflikt- und Kontextanalysen durchgeführt.</p>		
--	--	--	------------------	---	--	--

*Evaluierungsfrage 3: Wie plausibel und tragfähig sind die zentralen Wirkungserwartungen der GIZ im Bereich Migration und Flucht?*

- Welche der mit den typologisierten Zielen verknüpften Wirkungsversprechen haben sich bewährt und warum?
- Für welche Wirkungsversprechen zu den typologisierten Zielen des GIZ-Portfolios gibt es vorhandene Evidenz und wissenschaftliche Erkenntnisse?
- Auf welche nicht-intendierten positiven und negativen Wirkungen verweist vorhandene Evidenz? Welche Risiken sind bekannt?
- Wie kann die Wirkungskonzeption der GIZ im Bereich Migration und Flucht verbessert werden?

		Dokumentenanalyse	Literaturliste siehe Anhangband	<p><b>Protection:</b> Evidenz zu Wirkungen von <i>Capacity Development</i>-Maßnahmen auf solche Mechanismen gibt es nur sehr begrenzt aus den Erfahrungen zum Aufbau von nationalen Asylsystemen. Zur Identifikation und zur Verweisberatung von vulnerablen Migranten hingegen konzentriert</p>	Die Wirkungserwartungen der GIZ zum Aufbau von Mechanismen zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migranten decken sich mit international empfohlenen Ansätzen. Eine evidenzgeleitete Vorhabenkonzeption ist aber kaum möglich.	VERWEISBERATUNG
--	--	-------------------	------------------------------------	--	--	-----------------

				sich die Literatur auf <i>Good Practices</i> .	Anders als bei Wirkungserwartungen in anderen Bereichen können Projektvorschläge auf internationale Referenzdokumente zu Schutzstandards und zur internationalen Zusammenarbeit verweisen. Diese Dokumente bilden zumeist die Grundlage für die in der Literatur identifizierten <i>Good Practices</i> . Das trifft insbesondere auf Standards zum Umgang mit Opfern des Menschenhandels zu.	
		Dokumentenanalyse	Literaturliste siehe Anhangband	Insgesamt ist es belegt, dass CfW-Programme kurzfristige, positive Wirkungen in Bezug auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Selbstwertgefühls von Empfängern sowie auf die Verbesserung öffentlicher und sozialer Infrastruktur, Basisdienstleistungen und lokale Wirtschaftskreisläufe allgemein haben können. CfW-Vorhaben können alleine keine langfristigen Lösungen von Armut- und Konfliktsachen ersetzen, sondern nur begleitend oder vorbereitend für solche eingesetzt werden sollten. Sie können daher keine langfristig orientierten EZ-Ansätze oder friedensbildende Maßnahmen ersetzen.	Die GIZ hat bereits richtig geschlossen, dass CfW-Maßnahmen immer zusammen mit anderen, längerfristigen Ansätzen in ein Gesamtportfolio eingebettet sein müssen. Dies jedoch ist im Moment z.B. im Nordirak noch nicht der Fall. Die hier beschriebenen potenziellen nicht-intendierten negativen Wirkungen sind insbesondere vor dem Hintergrund der sehr hohen finanziellen Vorhabenvolumen der GIZ im Bereich CfW ernst zu nehmen. Dies umfasst auch die Identifikation von Zielgruppen. Bezüglich langfristiger, nicht-intendierter negativer Wirkungen besteht eine Wissenslücke sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der deutschen EZ.	
		Dokumentenanalyse	Literaturliste siehe Anhangband	Eine einheitliche Definition des integrativen Ansatzes erschwert Wissensmanagement: Die momentane terminologische Unschärfe verhindert eine einheitliche Interpretation	Eine GIZ-weite kohärente Definition des integrativen Ansatzes würde die Aufarbeitung des GIZ-internen Wissens zum Ansatz erleichtern.	DEFINITION; ERFAHRUNGSWISSEN; TARGETING; RISIKEN

			<p>und Umsetzung des integrativen Ansatzes.</p> <p>Nicht-Messen des potenziellen Risikos des integrativen Ansatz (<i>Elite Capture</i>) erschwert Aussagen zum Erreichen vulnerabler Zielgruppen.</p> <p>Auf Basis des gesichteten GIZ-Erfahrungswissen stellt sich die Frage, ob die konfliktlösende Wirkung des integrativen Ansatzes ausreichend reflektiert ist</p>	<p>In Anbetracht möglicher nicht-intendierter negativer Wirkungen des integrativen Ansatzes, wie das o.g. Problem von <i>Elite Capture</i>, kann die GIZ versuchen, diese Wirkungen in der Umsetzung zu messen und zu verringern. Durch Disaggregation im Rahmen des Wirkungsmonitoring können Vorhaben festhalten, welcher Anteil der Begünstigten tatsächlich als vulnerabel eingestuft werden kann.</p>	
			<p>Die gesichtete Evidenz zeigt eine Lücke der GIZ-Aktivitäten im Bereich RR auf. Der primäre Fokus auf sozio-ökonomischer Reintegration geht mit einem geringeren Fokus auf die legal-politische Dimension und andere Dimensionen der Reintegration (z.B. Sicherheit) einher.</p> <p>Ein realistisches Ziel von RR-Vorhaben der GIZ ist weniger die Reduktion von (Re-)Migration generell als die Reduktion irregulärer (Re-)Migration. Ohne eine klare Kommunikation (sowohl intern als auch gegenüber Gebern), dass nachhaltige Reintegration nicht Immobilität bedeutet, sind Konflikte und Enttäuschungen von Gebern oder Partnern wahrscheinlicher.</p> <p>Aktuellere wissenschaftliche Literatur schlägt Werkzeuge zum systematischen Messen von Reintegration vor.</p>	<p>Die GIZ kann ergebnisoffen prüfen, ob ihr primärer Fokus auf sozio-ökonomische Reintegration ausreichend ist oder ob und wie andere Bereiche gestärkt werden könnten, wie der legal-politische Bereich oder der Bereich Sicherheit.</p> <p>Die GIZ könnte prüfen, ob und wie sie den Reintegrationsindex nutzen oder ihn zur Entwicklung eines eigenen Indexes heranziehen könnte.</p>	

				<p>Es gibt derzeit noch relativ wenig starke Evidenz über die positiven und nicht-intendierten negativen Wirkungen von MHPSS-Maßnahmen in Flucht- und Migrationskontexten.</p> <p>Dem geringen Umfang an Evidenz steht ein breiter Kanon an international abgestimmten Ansätzen und Qualitätsstandards gegenüber (z.B. <i>IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support, Sphere Standards</i>).</p>	<p>Ein Grund für die derzeit mangelnde Evidenz sind die Vielzahl unterschiedlicher <i>Outcomes</i> von MHPSS-Maßnahmen (Tol et al. 2011). Hier ist fraglich, inwieweit Standardisierung Abhilfe schaffen kann. Die Wirkungskonzeption der GIZ im Bereich MHPSS könnte an internationale <i>Good Practices</i> anknüpfen bzw. zur Standardisierung des Monitoring beitragen. Insofern sie auf den EZ-Kontext übertragbar sind, könnten auch die vom IASC und der IFRC vorgeschlagenen standardisierten <i>Outcomes</i> für die Wirkungskonzeption der GIZ handlungsleitend sein und der von Praktikern beklagten <i>Output</i>-Orientierung begegnen.</p>	
--	--	--	--	---	--	--

**Evaluierungsfrage 4: Wie wird die Wirkungsbeobachtung umgesetzt?**

- Welche Herausforderungen hinsichtlich der Wirkungsbeobachtung stellen sich aktuell? Insbesondere: Wie reagiert die GIZ auf unterschiedliche Erwartungen der Auftraggeber hinsichtlich Wirkungsbeobachtung (inkl. Zeithorizont und Berichterstattung auf der *Output*-, *Outcome*- und *Impact*-Ebene)?
- Welche Indikatoren werden angewandt? Bilden sie die gewünschten Wirkungen adäquat ab? Lassen sich die Indikatoren aggregieren?
- Inwiefern werden *Do-no-Harm*-Kriterien berücksichtigt? Inwiefern ist die Wirkungsbeobachtung konfliktensensibel ausgerichtet?
- Weicht die Umsetzung des Monitorings von der Planung ab? Welche dieser Abweichungen sind für die Planung von neuen Vorhaben relevant?
- Welche Beobachtungsfelder und Indikatoren sollten für das Monitoring zukünftig Berücksichtigung finden?

		Semi-strukturierte Interviews	IP_01, IP_07, IP_08, PA_06, PA_07, PA_10, PA_11, PA_16, PA_17,	Die GIZ steht bei der Umsetzung von Migration- und Flucht-Vorhaben im Wesentlichen vor den gleichen Herausforderungen wie bei der Konzeption (siehe oben). Wichtigste Rahmenbedingung für die Umsetzung der Wirkungsbeobachtung ist der Umsetzungsdruck. Als spezifische Herausforderung wurde noch	Defizite in der Wirkungsorientierung, Beobachtung und Berichterstattung lagen in der Regel nicht an fachlichen Defiziten. Um auf Forderungen der Auftraggeber nach schneller Leistungserbringung zu reagieren, priorisierte die GIZ die Umsetzung gegenüber der Wirkungsorientierung und entwickelte letztere erst später (weiter).	BERICHTERSTATTUNG; MONITORINGSYSTEM; MONITORING-WORKSHOP; BEOBACHTUNGSFELDER; DATENERHEBUNG; THIRD PARTY-MONITORING
--	--	-------------------------------	--	---	---	---

			<p>PA_20 PA_22, PA_23, PA_29, PA_30 PA_32, PA_33, FS_03, FS_05, FS_06, FS_10, FS_11, FS_13, FS_18, FS_20, FS_26, FS_27, FS_28 FS_29, FS_30, FS_33, FS_35, FS_36, FS_39, FS_59, FS_63, FS_64, FS_69, DWR_05, DWR_07, DWR_08</p>	<p>Fernsteuerung von Projekten genannt.</p> <p>Wegen des Umsetzungsdrucks gibt es in Extremfällen gar kein Monitoringsystem. Allgemein trat Wirkungsorientierung insbesondere in den großvolumigen ÜH-Vorhaben wegen des Fokus auf Erreichen der Zahlen in den Hintergrund.</p> <p>Das Personal entwickelte die Wirkungsorientierung allerdings weiter, nachdem der Druck nachgelassen hat. Das betrifft auch das Monitoring von <i>Outcomes</i>. Beim Dialog mit dem Auftraggeber über den Umsetzungsdruck gab es Fortschritte; diese lassen sich an der Beschäftigungsoffensive und am Rückkehrprogramm aufzeigen. Auftraggeber wollen allerdings eine „ehrlichere“ Berichterstattung von der GIZ.</p> <p>Disaggregation der Wirkungsbeobachtung auf Migranten-Untergruppen erfolgt nicht immer.</p>	<p>Das hatte nicht nur unmittelbare Folgen für das verspätete Wirkungsmonitoring selbst, sondern führte auch dazu, dass es für die durch den Umsetzungsdruck bedingte höhere Fehleranfälligkeit kein überprüfendes Korrektiv gab.</p> <p>Ein weiteres Problem in der Umsetzung von Vorhaben im Portfolio Migration und Flucht ist die geringe Zielgruppen- und Partnerorientierung. Angesichts des Umsetzungsdrucks im Portfolio konnte die GIZ einen hohen Grad an Partnerorientierung erreichen. Allerdings entziehen sich viele Faktoren der Partnerorientierung der Kontrolle der GIZ, hier sind die Sensibilität des Themas und übergeordnete politische Differenzen zu nennen. Die GIZ ist hier auf einen bilateralen Dialog zwischen Partnern und Auftraggebern angewiesen. Da zuweilen beklagt wird, der Dialog sei unzureichend, stellen sich die Fragen, ob und wie die GIZ auf die Auftraggeber zugehen sollte und kann, um für einen verbesserten Dialog zu werben.</p>	
			<p>IP_07, IP_08, IP_11, PA_01, PA_06, PA_07, PA_09, PA_11,</p>	<p>Konfliktsensitivität und <i>Do-no-Harm</i> spielen in der Umsetzung der betrachteten Vorhaben der Länderfallstudien nur in Ausnahmefällen eine dezidierte Rolle. Der integrative Ansatz ist die zentrale <i>Do-no-Harm</i>-</p>	<p>Im Bereich <i>Cash-for-Work</i> traten bedingt durch den Umsetzungsdruck Schwächen hinsichtlich der Berücksichtigung von <i>Do-no-Harm</i> zu Tage.</p> <p>Es ist eine Konkretisierung von <i>Do-</i></p>	<p>BESCHWERDE-MECHANISMUS, NACHHALTEN; DEFINITION; ERFAHRUNGSWISSEN; TARGETING; RISIKEN; DISAGGREGATION</p>

		PA_12, PA_13, PA_15, PA_20, PA_22, PA_28, PA_30, PA_32, PA_33, FS_01, FS_03, FS_04, FS_06, FS_10, FS_11, FS_12, FS_14, FS_15, FS_18, FS_22, FS_23, FS_25, FS_26, FS_27, FS_28, FS_29, FS_30, FS_31, FS_33, FS_32, FS_36, FS_37, FS_39, FS_40, FS_41, FS_42, FS_43, FS_57, FS_58, DWR_05, DWR_06, DWR_07, 08	Strategie, die Auswahl und Gewichtung der verschiedenen Zielgruppen sind allerdings mit Schwierigkeiten verbunden. <i>Do-No-Harm</i> und Auseinandersetzung mit der Wirkung der Vorhaben auf die Menschenrechte werden von den Auftraggebern explizit eingefordert.	<i>no-Harm</i> -Abwägungen im Kontext von Migration und Flucht nötig. <i>Do-no-Harm</i> wird in der Praxis vor allem über den integrativen Ansatz abgesichert. Dessen Ausgestaltung variiert in der Praxis allerdings stark, zudem wird er oft mit anderen Ansätzen wie insbesondere mit dem partizipativen Ansatz verbunden, sodass verbindliche Aussagen über die tatsächliche Wirkung des Ansatzes schwer möglich sind.	
--	--	--	--	--	--



## Leistungsbeschreibung

Durchführung Unternehmensstrategische Evaluierung  
„Flucht/ Flucht und Migration“

2016

## 1. Hintergrund

Im Auftrag des Vorstands der GIZ wird die Stabsstelle Evaluierung im Jahr 2016/ 2017 eine Unternehmensstrategische Evaluierung (USE) zum Thema „Flucht und Migration“ durchführen.

Unternehmensstrategische Evaluierungen werden von der Stabsstelle Evaluierung nach Entscheidung des Vorstands in eigener Verantwortung finanziert und durchgeführt. Sie richten sich an den Entscheidungsbedarfen und Veränderungsprozessen des Unternehmens aus. Die GIZ identifiziert strategisch wichtige Lernfelder, die sowohl aus dem Bereich der Leistungserbringung als auch der Unternehmensstrategie stammen.

Die Nutzung der Evaluierungsergebnisse wird gefördert, in dem das Erkenntnisinteresse, der Informationsbedarf und die Umsetzungskapazitäten beteiligter Akteure bei der Konzeption in den Mittelpunkt gestellt werden. *Jede USE sollte über die drei folgenden Funktionen verfügen:* Unterstützung evidenzgestützter Entscheidungen, Organisationales Lernen und Rechenschaftslegung

Der Themenbereich „Flucht und Migration“ wurde für eine USE gewählt, da dem Thema eine große Relevanz zukommt und das Unternehmen vor mehrere Herausforderungen gestellt wird. So gab es im Themenbereich einen starken Mittelaufwuchs und zahlreiche Neuvorhaben wurden zuletzt beauftragt, mit zum Teil sehr großen Volumina. Unterschiedliche Gebermodalitäten, dynamische Kontexte und komplexe Problemstellungen stellen besondere Anforderungen an die Konzipierung und Umsetzung von Vorhaben. Es gibt einen Bedarf nach Unterstützung in der Konzeption und Durchführung von Flucht- und Migrationsvorhaben bezüglich Konzeption möglicher Wirkungen und Wirkungshypothesen, sowie Wirkungsbeobachtung und Wirkungserfassung.

Trotz der jahrelangen Erfahrung im Themenbereich wurden in der GIZ zum Thema nur vereinzelt Evaluierungen durchgeführt (z.B. BMZ-UNHCR Partnerschaftsabkommen).

Mittel- bis Langfristig ist zu erwarten, dass die Relevanz von Flucht und Migration für die GIZ bestehen bleibt. In diesem Zusammenhang finden innerhalb der GIZ zwei weitere relevante Prozesse statt: Der Bereich Auftraggeber und Geschäftsentwicklung (AGE) pilotiert anhand des Themas Flucht und Migration den Prozess zur Entwicklung der Geschäftsentwicklungsstrategie. In diesem Rahmen wurde der Fach- und Methodenbereich (FMB) beauftragt, das Leistungsangebot im Bereich Flucht und Migration weiterzuentwickeln. Berücksichtigung und etwaige Verknüpfung dieser beiden Prozesse sollte im weiteren Verlauf sichergestellt werden.

Zurzeit führt das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ebenfalls eine Evaluierung zum Thema Flucht durch. Diese konzentriert sich auf die Verknüpfung von Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Abgrenzung und Komplementarität zur DEval-Evaluierung sollen durch regelmäßigen Austausch sichergestellt werden.

## 2. Ziele und Evaluierungscharakter

Aufgrund der Aktualität der Beauftragung und Durchführung eines Großteils der Flucht- und Migrationsvorhaben, bietet sich zum jetzigen Zeitpunkt keine Wirkungserfassung in der Breite an. Allerdings soll die USE die betreffenden Bereiche bei der Vorhabenskonzeption und Durchführung im Hinblick auf Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung (Monitoring und Evaluierbarkeit) im Themenbereich unterstützen. Deshalb wird die USE Charakteristika von formativer und Ex-ante Evaluierungen aufweisen.

Unter Ex-ante Gesichtspunkten wird die USE die Rahmenbedingungen berücksichtigen, unter denen die Konzeption von Vorhaben aus dem Bereich Flucht und Migration geschieht, bevor sie die Konsistenz von Konzepten, Zielsetzungen und Wirkungsgefügen überprüfen wird. Über das Ex-ante Konzept hinausgehend werden aber auch Vorhaben, die sich schon in der Durchführung befinden sowie Erfahrungen aus abgeschlossenen Vorhaben für die USE berücksichtigt.

Die USE wird die Eigenschaften von formativen Evaluierungen aufweisen, indem sie bedarfs- und anwendungsorientiert das Lernen im laufenden Prozess fördern wird. So bietet die USE die Möglichkeit einer Lernschleife, bei der schon im Prozess nützliche Ergebnisse für das Unternehmen bereitgestellt werden, um etwaige Anpassungen zu ermöglichen. Die Sicherstellung der Bedarfsorientierung sowie die Einspeisung von Ergebnissen sollen im Rahmen von Dialogformaten mit verantwortlichen Kollegen/ Kolleginnen erfolgen. Erkenntnisse werden in aktuelle Prozesse der Vorhabensplanung und -gestaltung einfließen.

Neben einem klassischen Evaluierungsbericht werden zudem praktische Unterstützungsmaterialien als Output der Evaluierung angestrebt. Denkbar wäre z.B. eine Typologie von Wirkungsmodellen, die die zentralen Wirkungshypothesen, Wirkungsindikatoren und Beobachtungsfelder illustriert. Um Übersicht und Vergleichbarkeit zu stärken, wäre auch die Formulierung von Indikatoren, die sich zu Aggregation eignen, möglich. Zudem werden praktische Empfehlungen für Konzeption und Wirkungsmessung formuliert.

### **3. Evaluierungsgegenstand**

Die Evaluierung zielt darauf ab, einen Beitrag zur Stärkung von Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Strategieentwicklung, Projektkonzeption und Durchführung im Bereich Flucht und Migration zu leisten. Dafür wird die USE zum einen aktuelle von der GIZ durchgeführte Vorhaben betrachten, um die vorherrschenden Herausforderungen zu identifizieren. Zum anderen werden abgeschlossene interne und externe Vorhaben dahingehend untersucht, ob sie für die aktuellen Herausforderungen evidenzbasierte Erkenntnisse und Hinweise bereithalten.

Eine eindeutige Abgrenzung des aktuellen Flucht- und Migrationsportfolios fällt nicht leicht. Denn obwohl die GIZ jahrelange Erfahrungen im Bereich von Flucht und Migration besitzt, wurde das Themenspektrum bis vor kurzem nicht als eigenständiges Arbeitsfeld verstanden. In einer von AGE vorgenommene Aufstellung von Vorhaben mit Flucht- und Migrationsbezug finden sich aktuell über 200 Vorhaben. Eine weitere Eingrenzung wird vorgenommen, indem lediglich Vorhaben berücksichtigt werden, die entweder eindeutig Migranten/Flüchtlinge als Zielgruppe nennen oder darauf abzielen Partner bei der Bearbeitung der Folgen von Flucht und Migration zu unterstützen.

Die USE wird zunächst das aktuelle Portfolio in der Breite betrachten und eine Typologisierung von Vorhaben vornehmen. Im weiteren Verlauf wird die Evaluierung sich auf einen begrenzten Kreis von Vorhaben konzentrieren. Die Auswahl wird voraussichtlich entlang folgender Kriterien erfolgen:

- Vorhaben mit besonders hohen Auftragsvolumina
- Vorhaben mit typischen/vorherrschenden Wirkungshypothesen
- Vorhaben, deren Ausrichtung als innovativ oder umstritten gilt
- Vorhaben aus den Ländern und Regionen, die besonders stark betroffen sind
- Vorhaben, wo besondere Gebermodalitäten eine Rolle spielen

Der Evaluierungsgegenstand wird im Rahmen eines folgenden Inception Reports weiter für die Datenerhebung spezifiziert.

#### 4. Evaluierungsfragen

Die folgenden Fragen sind als Überblick zu verstehen. Sie werden im Zuge der Entwicklung des Evaluierungsdesigns weiter ausdifferenziert und den einzelnen Phasen der Evaluierung mit ihren Datenerhebungs- und Analyseschritten zugeordnet:

##### Erfassung der Rahmenbedingungen: Unter welchen Umständen werden Vorhaben im Bereich Flucht und Migration geplant?

- Welche entwicklungspolitischen Kernprobleme stellen sich und welche entwicklungspolitischen Zielsetzungen werden angestrebt?
- Was lassen die Rahmenbedingungen im Partnerland zu? Welche Wirkungsversprechen sind unter den gegebenen Umständen möglich?
- Welche Rolle spielen unterschiedliche Auftraggeber bzw. Gebermodalitäten? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das Unternehmen? Welchen Einfluss kann die GIZ auf Konzeptvorstellungen nehmen?
- Partner: Welche Herausforderungen und Bedarfe stellen sich auf Partnerseite?
- Wie ist der Transfer von internen Erfahrungen bei der Konzeption aktueller Vorhaben beschaffen? Inwiefern sind Erkenntnisse übertragbar?
- Welche nächsten Herausforderungen und Zielsetzungen stellen sich perspektivisch?

##### Analyse des Portfolios: Was wird wie geplant?

- Welche Schwerpunkte und Muster ergeben sich im Portfolio? Welche Inkohärenzen gibt es?
- Welche Leistungsangebote und Wirkungshypothesen finden sich in den Vorhaben wieder?
- Welche Typen von Wirkungshypothesen sind vorherrschend? Welche Einteilung in Idealtypen von Vorhaben bietet sich an?
- Wie konsistent sind Konzepten, Zielsetzungen und Wirkungsgefüge?
- Wie ist die Partnerorientierung ausgeprägt?
- Welche Rolle spielt die Anschlussfähigkeit der Vorhaben?

##### Überprüfung der vorherrschenden Vorhabentypen: Was ist auf Grundlage von vorangegangenen Erfahrungen zu erwarten?

- Wie tragfähig sind die Wirkungshypothesen bzw. wie realistisch sind unsere Wirkungsversprechen?
- Welche Wirkungshypothesen haben sich erfahrungsgemäß unter welchen Umständen bewährt? Was sind Erfolg- und Misserfolgskriterien?
- Welche positiven und negativen Wirkungen sind zu erwarten? Welche Risiken stellen sich?
- Welche Beobachtungsfelder sollten für das Monitoring Berücksichtigung finden?

##### Überprüfung der Vorhabensumsetzung: Wie werden Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Praxis durchgeführt?

- Weicht die Umsetzung von der Planung ab? Welche Erfahrungen sind für die Planung von Vorhaben relevant?
- Welche Herausforderungen stellen sich in Kooperation mit Partnern?
- Welche Herausforderungen hinsichtlich der Wirkungsbeobachtung stellen sich aktuell? Woran wird Erfolg gemessen?
- Inwiefern werden *Do No Harm* Kriterien berücksichtigt? Inwiefern ist die Wirkungsbeobachtung konfliktensensibel ausgerichtet?

Um die Evaluierungsfragen auf Basis empirischer Evidenz beantworten zu können, bedarf es unterschiedlicher Evaluierungsmethoden. Dazu gehören die Dokumentenanalyse (PVs, Strategiepapiere, Evaluierungen und Studien), die Durchführung von Interviews (Einzelpersonen, Fokusgruppen) sowie Fallstudien vor Ort (Projektfallstudien oder Länderfallstudien).

## 5. Vorgehen

Das Vorgehen wird aus fünf zentralen, aufeinander folgenden Arbeitsschritten bestehen:

- a) Erfassung der Rahmenbedingungen unter denen Flucht- und Migrationsvorhaben konzipiert werden. Dies ist der Ausgangspunkt, um im weiteren Verlauf eine angemessene Bewertung der Herausforderungen und Formulierung von Empfehlungen vornehmen zu können.
- b) Analyse des Portfolios und Einordnung der verschiedenen Vorhaben. Dieser Schritt ermöglicht die Bildung von Vorhabentypen und ihrer zu Grunde liegenden Wirkungshypothesen.
- c) Untersuchung der Vorhabentypen anhand von vorangegangenen internen und externen Erfahrungen. Dieser Schritt soll Hinweise für Planung und Durchführung hinsichtlich Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung bereitstellen.
- d) Überprüfung der Vorhabensumsetzung in der Praxis, ob und inwiefern sie von der Planung abweicht und welche Herausforderungen sich für die Wirkungsmessung stellen.
- e) Schließlich werden auf Basis der Erkenntnisse praktische Empfehlungen hinsichtlich der Verbesserung von Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung formuliert.

Über diesen gesamten Arbeitsprozess hinweg werden parallel Dialogformate zum gegenseitigen Austausch mit beteiligten Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen durchgeführt. Diese Formate unterstützen ein bedarfsorientiertes Vorgehen, indem sie helfen, die zentralen praktischen Herausforderungen zu identifizieren, die Möglichkeiten bieten erste Erkenntnisse zu diskutieren und das Forum dafür bilden, Empfehlungen vorzustellen.

Die Dialogformate richten sich an GIZ Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen, die mit der Konzipierung und Umsetzung von Flucht- und Migrationsvorhaben befasst sind. Der Teilnehmerkreis kommt also maßgeblich aus der Arbeitsebene ist aber im Prinzip offen. Je nach Stand der USE werden situativ Dialogformate organisiert. Diese werden vom Auftragnehmer in Kooperation mit der Stabsstelle Evaluierung durchgeführt.

Darüber hinaus wird die Evaluierung die zwei weiteren relevanten Prozesse zu Flucht und Migration, der Pilotierung der Geschäftsstrategie (AGE) und der Weiterentwicklung des Leistungsangebotes (FMB), berücksichtigen und eine Verzahnung anstreben.

Neben einem klassischen Evaluierungsbericht werden zudem praktische Unterstützungsmaterialien als Output der Evaluierung angestrebt, z.B. eine Typologie von Wirkungsmodellen, die die zentralen Wirkungshypothesen, Wirkungsindikatoren und Beobachtungsfelder illustriert. Um Übersicht und Vergleichbarkeit zu stärken wäre auch die Formulierung von Beispielindikatoren und Indikatoren, die sich zu Aggregation eignen, möglich. Zudem werden praktische Empfehlungen für Konzeption und Wirkungsbeobachtung formuliert.

Das konkrete Vorgehen wird mit den Gutachter/innen im Rahmen eines Inception Reports festgelegt.

## 5. Aufgaben, Produkte, Fristen und Mengengerüst

Die Gesamtlaufzeit des Auftrags ist geplant vom voraussichtlich **1.12.2016 bis 30.6.2017**.

Die Auftragnehmer/-in (AN) übernimmt folgende sieben Aufgabenpakete:

1. Verfassen eines Inception Report.
2. Arbeitsschritt a): Interviews mit GIZ Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Erfassung der Rahmenbedingungen unter denen Flucht- und Migrationsvorhaben geplant werden.
3. Arbeitsschritt b): Dokumentenanalyse von Angeboten, Änderungsangeboten, Wirkungsmodellen, Strategie- und Übersichtspapieren sowie ergänzend Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern um eine Analyse und Einordnung des Portfolios vorzunehmen.
4. Arbeitsschritt c): Auswertung von bestehenden Evaluierungen und Studien sowie ergänzend Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern um die vorherrschenden Vorhabenstypen auf Grundlage von bestehenden Erfahrungen zu überprüfen. Verfassen eines Zwischenberichtes.
5. Arbeitsschritt d): Durchführung von min. drei Fallstudien vor Ort
6. Durchführung von Dialogformaten mit Kolleginnen und Kollegen in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle Evaluierung über den gesamten Prozess.
7. Arbeitsschritt e) Entwicklung von praktischen Empfehlungen und Handreichungen und Berichtslegung.

Die folgende Tabelle zeigt die Aufgabenschritte, Produkte und Fristen:

Aufgaben	Produkte	Zeitplan	Geschätzter Aufwand in Fachkrafttagen
<b>Konzeptionelle Phase</b>			<b>14 FKT</b>
Auftragsklärungsgespräch mit Stabsstelle in Bonn		1.12.2016	3
Entwurf Inception Report	Inception Report	15.12.2016	5
Workshop zur Diskussion des Inception Reports in der Stabsstelle (Bonn)		19.12.2016	3
Referenzgruppensitzung zur Vorstellung des Inception Reports (Eschborn)		Anfang Januar	2
Überarbeitung und Finalisierung des Inception Reports		Ende Januar	1
<b>Arbeitsschritt a)</b>			<b>8 FKT</b>
Interviews mit GIZ Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Erfassung der Rahmenbedingungen		Januar	5
Erste Dialogveranstaltung zur Erfassung von Herausforderungen und Bedarfen (Eschborn)		Anfang Februar	3
<b>Arbeitsschritt b)</b>			<b>33 FKT</b>
Dokumentenanalyse von Angeboten, Änderungsangeboten,		Februar	22

Wirkungsmodellen, Strategie- und Übersichtspapieren um eine Analyse und Einordnung des Portfolios vorzunehmen			
Ergänzende Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vorherigem Schritt		Februar	3
Erstellung Zwischenprodukte		Februar	3
Zweite Dialogveranstaltung zur Vorstellung der identifizierten Vorhabentypen (Bonn)		Februar/März	3
Referenzgruppensitzung zur Vorstellung der identifizierten Vorhabentypen (Eschborn)		März	2
<b>Arbeitsschritt c)</b>			<b>35 FKT</b>
Auswertung von bestehenden Evaluierungen und Studien, um die vorherrschenden Vorhabentypen auf Grundlage von bestehenden Erfahrungen zu überprüfen		März/April	25
Ergänzende Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ggf. mit Externen zu vorherigem Schritt			4
Dritte Dialogveranstaltung, um vorläufige Erkenntnisse vorzustellen (Eschborn)		April	3
Erstellung Zwischenbericht	Zwischenbericht	Ende April	3
<b>Arbeitsschritt d)</b>			<b>48 FKT</b>
Durchführung von min. drei Fallstudien vor Ort. Durchführung von Interviews mit relevanten Stakeholdern		Mai	48
<b>Arbeitsschritt e)</b>			<b>15 FKT</b>
Workshop mit der Stabsstelle zur Diskussion der bisherigen Ergebnisse und Konzipierung der Unterstützungsmaterialien und des Berichtes (Bonn)		Mai/Juni	3
Vierte Dialogveranstaltung zur Vorstellung der Unterstützungsmaterialien (Bonn)	Unterstützungsmaterialien	Anfang Juni	3
Entwurf Endbericht		Anfang Juni 2017	6
Referenzgruppensitzung zur Vorstellung des Endberichtes (Eschborn)		Juni	2
Überarbeitung des Endberichtes	Evaluierungsbericht	Ende Juni 2017	1

Es finden fünf Veranstaltungen (3 Referenzgruppensitzungen und 2 Dialogveranstaltungen) in Eschborn und vier Veranstaltungen (2 Workshops und 2 Dialogveranstaltungen) in Bonn statt.

Für die Erbringung der in der Tabelle genannten Leistungen stehen **insgesamt 153 Fachkrafttage (FKT)** zur Verfügung.

## 6. Leistungen der Auftraggeberin (AG)

Von der AG sind folgende Leistungen zu erbringen:

- Fortlaufende Koordination und Qualitätssicherung durch persönliche Termine, Telefonate und Email-Korrespondenz nach Bedarf
- Bereitstellung relevanter Grundlagendokumente und der auszuwertenden Angebote und Änderungsangebote auf einer Online-Plattform
- Organisation von Workshops zur Diskussion von (Zwischen-) Ergebnissen
- Vorlage einer Berichtsgliederung für Zwischen- und Abschlussbericht
- Persönliche und ggf. schriftliche Rückmeldung zu Berichtsentwürfen
- Abnahme des Evaluierungsberichts

## 7. Anforderungsprofil

Der AN sollte **ein Team** von 2-4 Personen anbieten, um die hohe Zahl an Fachkrafttagen bei hohem Zeitdruck zuverlässig gewährleisten zu können.

Das Team benötigt einen angemessenen **Mix der folgenden theoretischen und praktischen Kenntnisse und Erfahrungen** mit:

- Wissenschaftliche Expertise im Themenbereich „Flucht und Migration als Arbeitsfeld der EZ“.
- Kenntnisse von Strukturen, Prozessen und Strategiebildung in der GIZ, sowohl auf Organisations- als auch auf Vorhabenebene (Zentrale und Außenstruktur).
- Erfahrung im Hinblick auf Konzeption von Vorhaben, Herstellung von Evaluierbarkeit und Umsetzung von Wirkungsbeobachtung von Vorhaben.
- Methodenkenntnisse der empirischen Sozialforschung (insbesondere qualitativ)
- Erfahrung in der Durchführung von komplexen Evaluierungen, inklusive dem Verfassen von Evaluierungsberichten.
- Erfahrung in der Beratung und Moderation von komplexen und kontroversen Organisationsentwicklungsprozessen.
- Sprachkenntnisse: Deutsch, Englisch, ggf. Französisch, Arabisch, Spanisch

Vorerfahrungen in der Arbeit mit der GIZ sind von Vorteil. Die Berichtssprache ist Deutsch. Die **Bildung von Konsortien** zur Abdeckung der geforderten Kompetenzen ist möglich.

## 8. Angebotsumfang

Mit dem Angebot sollte eine **allgemeine Firmendarstellung** bzw. Darstellung des Konsortiums abgegeben werden. Das Angebot des AN sollte folgende Aspekte enthalten:

### Fachliches Angebot

- Kommentare zur Leistungsbeschreibung, inkl. Ideen für Evaluierungsdesign (max. 5 Seiten)
- Personalkonzept (max. 5 Seiten)
  - Vorschlag für das einzusetzende Personal, inkl. Backstopping
  - CVs für jedes Teammitglied, inkl. Backstopping (max. 3 Seiten pro CV)

### Preisangebot

- Bitte weisen Sie Honorare und Reisekosten für Arbeitssitzungen/Workshops in Bonn (5) und Eschborn (5) separat aus.
- Die Kosten für Organisation und Durchführung von Workshops trägt die GIZ.

## Fotonachweise und Quellen

### **Fotonachweise/Quellen:**

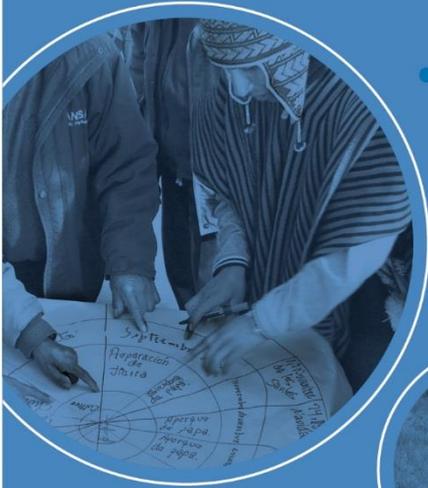
© GIZ / Harald Franzen, Samuel Goda, Ala Kheir, Florian Kopp

### **URL-Verweise:**

In dieser Publikation befinden sich ggf. Verweise zu externen Internetseiten. Für die Inhalte der aufgeführten externen Seiten ist stets der jeweilige Anbieter verantwortlich. Die GIZ hat beim erstmaligen Verweis den fremden Inhalt daraufhin überprüft, ob durch ihn eine mögliche zivilrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit ausgelöst wird. Eine permanente inhaltliche Kontrolle der Verweise auf externe Seiten ist jedoch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Wenn die GIZ feststellt oder von anderen darauf hingewiesen wird, dass ein externes Angebot, auf das sie verwiesen hat, eine zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, wird sie den Verweis auf dieses Angebot unverzüglich aufheben. Die GIZ distanziert sich ausdrücklich von derartigen Inhalten.

### **Kartenmaterial:**

Kartografischen Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die GIZ übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.



Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)