

Evaluation eines Programmes zur Integration von Migrantinnen und Migranten



Durchgeführt für Brot für die Welt

März – April 2019

Dr. Marie-Carin von Gumpfenberg

Kiomiddin Davlatov

Kulnara Djamankulova

Mai 2019

Evaluierungsdesign

Übergeordnetes Ziel des evaluierten Programms

Das Programm zielte darauf ab, in drei zentralasiatischen Ländern (Kirgisistan, Tadschikistan und Russland) die Rechte und den Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit und sozialer Schutz) von intern und aus den Nachbarländern migrierten Personen und ihren Familien zu fördern und damit ihre Lebensgrundlage zu verbessern. Das Programm hatte die folgenden drei Unterziele:

1. Migranten sind an ihrem Wohn- und Arbeitsort gemeldet und wissen, wo sie Unterstützung suchen können, wenn ihre Rechte verletzt werden.
2. Öffentliche Dienste stehen Migranten zur Verfügung und berücksichtigen ihre Bedürfnisse in Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsstandards.
3. Die Bedingungen zur Erzielung von Einkommen für die von Migration betroffenen Gemeinden sind verbessert.

Weitere Zielgruppen des Programms waren Experten-Organisationen, die gemeinsam in einer Plattform zu Migrationsthemen in den Entsende- und Aufnahmeländern von Migranten arbeiten sowie staatliche Behörden, die sich mit Migrationsfragen befassen.

Das Programm wurde von einer Nichtregierungsorganisation (NRO) in Zentralasien durchgeführt. Diese NRO betreute 12 Teilprojekte, die im Rahmen des Programms finanzielle Mittel erhielten und von 16 NROs umgesetzt wurden, und eine Plattform, in der 24 NRO zum Thema Migration organisiert waren.



Ziel und Zweck der Evaluierung

Die Evaluierung hatte zum Ziel, die Wirksamkeit und die Ergebnisse des Programms in drei Ländern zu bewerten. Ein besonderer Schwerpunkt lag auf dem Beitrag des Programms zur Verringerung von Ungleichheiten und Armut unter Migranten und ihren Familienangehörigen. Das Evaluationsteam widmete sowohl der Programmebene (Zielerreichung, Nachhaltigkeit der Ergebnisse) als auch der Organisationsebene (Bewertung der Leistung der durchführenden NRO in Bezug auf die Teilprojekte) besondere Aufmerksamkeit.

Datensammlung

Das Evaluationsteam, bestehend aus zwei lokalen Evaluatoren und einer internationalen Evaluatorin, verwendete die folgenden Evaluierungsinstrumente: Analyse der wichtigsten Programmdokumente sowie Durchführung von zwei Umfragen, zwei Feldbesuchen und zwei Workshops mit der durchführenden NRO. Zu den wichtigsten Informant*innen gehörten die durchführende NRO, die 16 NROs, die 12 Teilprojekte umsetzten, und gleichzeitig Mitglieder der Plattform waren, sowie Begünstigte (Migrant*innen und ihre Familien) und staatliche Vertreter*innen. Die verschiedenen Instrumente ermöglichten es dem Evaluationsteam, quantitative und qualitative Daten zu erheben und zu triangulieren, um die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Ergebnisse und Nachhaltigkeit des Programms zu messen.

Wichtigste Erkenntnisse

Zusammenfassend hielt die Evaluation fest, dass die Teilprojekte Veränderungen in der lokalen Gesetzgebung erreicht haben und zu nachhaltigen institutionellen Änderungen beitrugen. Sowohl die Stadtplanung und Infrastruktur von Migrant*innensiedlungen als auch der Zugang zu Wasser, sanitären Einrichtungen, Schulbildung und Gesundheitsdiensten wurden verbessert. Außerdem wurden mehr Einkommensmöglichkeiten für die gesamte Nachbarschaft geschaffen.

1. Relevanz

Bedarfe und Interessen der Begünstigten

Die Projektkonzeption spiegelte zentrale Bedarfe und Interessen der Zielgruppen (Arbeitsmigranten und ihrer Familien) wider. Dazu gehörten: die offizielle Registrierung der Migranten, die aus den ländlichen Gebieten in die Städte abgewandert sind, die Beratung von Migranten, die im Ausland Arbeit suchen, vor der Ausreise, rechtliche Unterstützung im Ausland und die Schaffung von Einkommen für die zurückgebliebenen Familienmitglieder. Die Besuche vor Ort zeigten aber auch, dass Themen wie häusliche Gewalt, Vernachlässigung von Kindern und berufliche Orientierung von Jugendlichen im Programm nicht ausreichend behandelt wurden.

Bedeutungsvolle Beteiligung und Rechenschaftspflicht (meaningful participation & accountability)

Das Programm sah Beteiligung als Interaktion der Zielgruppen mit den lokalen und nationalen Behörden vor. Eine bedeutungsvolle Beteiligung ist jedoch ein umfassenderes Konzept, das auch die Beteiligung an der Projektplanung, -umsetzung, -überwachung und -bewertung umfasst. Schlüsselemente einer bedeutungsvollen Beteiligung sind:

- Weitergabe von Informationen an Zielgruppen
- Beratung zu alternativen Optionen
- Einbeziehung von Rückmeldungen in Entscheidungsvorschläge
- Veröffentlichung der Entscheidung
- Überwachung der Umsetzung der Entscheidung durch die Zielgruppen

Im Rahmen des Programms war die Beteiligung dort erfolgreich, wo Teilprojekte lokale Initiativen und Selbsthilfegruppen mobilisierten, um die vorrangigen Bedarfe interner Migranten zu ermitteln und bei lokalen Behördenvertretern Lobbyarbeit zu betreiben. Eine bedeutungsvolle Beteiligung der Arbeitsmigranten und ihrer Familienangehörigen wurde jedoch häufig durch eine hohe Personalrotation unter den Staatsbediensteten, den Mangel an Informationen über die Bedarfe der Migranten und den Mangel an finanziellen Mitteln zur Lösung der festgestellten Probleme verhindert.



Durch die nachhaltige Lobbyarbeit einer Initiativgruppe wurde eine Schule für Migrantenkinder errichtet (Foto: Rohbau links) sowie Straßen in einer Migrantensiedlung gepflastert, die vorher nur aus Matschwegen bestanden und nun auch bei Regenwetter befahrbar sind.

2. Wirksamkeit

Erreichung der Ziele auf der Outcome-Ebene

Die Ziele und Outcomes des Programms waren ehrgeizig und nicht immer realistisch formuliert. Oft waren in der Konzeption Outputs und Outcomes nicht klar voneinander getrennt.

Nichtsdestotrotz konnte das Evaluierungsteam durch die Umfragen und die durchgeführten Interviews belegen, dass die meisten Outcomes teilweise, in manchen Fällen sogar größtenteils zur Erreichung der höher gelegenen Ziele beigetragen haben.

Teilprojekte förderten hauptsächlich die Stärkung (Empowerment) von Arbeitsmigrant*innen und ihren Familien. Interne und externe Migrant*innen kennen jetzt ihre Rechte. Sie und ihre Familien beanspruchen immer häufiger ihre Rechte (d.h. den Zugang zu Gesundheitsdiensten und Bildung). Gleichzeitig erfüllen die Migrationsbehörden ihre Verpflichtungen besser – wenn auch nicht zufriedenstellend.

Reaktion der durchführenden NRO auf die Bedarfe der Teilprojekte

Die überwiegende Mehrheit der Teilprojekte sah die durchführende NRO in erster Linie als Geber, der die Finanzierung für die Projekte bereitstellte. Viele berichteten über das gute finanzielle Monitoring der durchführenden NRO. Einige Organisationen berichteten, dass die durchführende NRO sie beraten habe, z.B. wie man seine Zielgruppen richtig identifiziere.

Nur 3 von 10 Befragten bewerteten die Unterstützung der durchführenden NRO als „perfekt“, 7 sagten, dass ihre Unterstützung „zufriedenstellend“ sei. Während das finanzielle Monitoring der Teilprojekte professionell war, hätte die durchführende NRO in den Bereichen Kommunikation, inhaltliches Monitoring und Kapazitätsaufbau der Teilprojekte stärker sein können.

Partnerplattform

Bzgl. der Partnerplattform war das Programm nur teilweise wirksam. Obwohl die Plattform ihre Treffen – unter anderem – dem Fundraising widmete, gelang es ihr nicht, zusätzliche Mittel zu beschaffen und bislang nicht finanzierte Teilprojekte zu finanzieren. Dies führte zum Rückzug einer Reihe von Mitgliedern von der Plattform – insbesondere derjenigen, die keine Finanzmittel erhalten hatten (von 24 waren daher zum Programmende nur noch 16 aktiv).

Die Plattform bietet eine gute Möglichkeit, Migrationsfragen aus verschiedenen Blickwinkeln zu diskutieren, Erfahrungen auszutauschen und sich für politische / rechtliche Änderungen einzusetzen. Die Strategie der Plattform dient sowohl als Orientierung für das Programm als auch für die Teilprojekte.

3. Effizienz

Angemessenheit der personellen und finanziellen Ressourcen

In der Umfrage gaben 60% der Teilprojekte an, dass die zugewiesenen personellen und finanziellen Ressourcen nur teilweise oder überhaupt nicht angemessen waren. 40% gaben an, dass die zugewiesenen Mittel ausreichend waren, und dass die personellen Kapazitäten für die Teilprojekte „genügend“ waren. Alle Teilprojekte gaben an, dass sie die zugewiesenen personellen und finanziellen Ressourcen kosteneffizient einsetzen.

4. Wirkungen

Wirkungen des Programms

Das Evaluierungsteam stellte fest, dass das Programm folgende Wirkungen gehabt hat:

- Die lokale Gesetzgebung wurde geändert; für Binnenmigrant*innen wurde die Möglichkeit der vorübergehenden Registrierung an ihrem Wohnsitz eingeführt.
- Die Infrastruktur der Migrant*innensiedlungen, die rund um die großen Städte angesiedelt sind,

- wurde verbessert; Zugang zu Wasser, sanitären Einrichtungen, Schulbildung und Gesundheitsdiensten wurde bereitgestellt und Transportmöglichkeiten in die/aus den Siedlungen wurden geschaffen; Migrant*innensiedlungen wurden in die Stadtplanung mit einbezogen;
- Die wirtschaftliche Situation in den Mahallas / Dörfern hat sich verbessert. Mehr Einkommensmöglichkeiten wurden nicht nur für Migrant*innenfamilien, sondern für die gesamte Nachbarschaft geschaffen;
 - In einem Aufnahmeland von Migrant*innen wurde ein Koordinierungsmechanismus eingerichtet: Lobbyarbeit für Gesetzesänderungen und zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen Aufnahme- und Entsendeländern wurden ermöglicht.

Zufriedenheit der Begünstigten mit den Ergebnissen der Projekte

Nach Einschätzung der Teilprojekte waren die meisten Begünstigten (d.h. die Arbeitsmigrant*innen und ihre Familien) mit den durch das Programm bewirkten Veränderungen zufrieden. Das Evaluierungsteam stellte fest, dass Begünstigte, die an einkommensschaffenden Aktivitäten beteiligt waren, mit den Ergebnissen zufriedener waren als diejenigen, deren Registrierungsprobleme noch nicht vollständig gelöst waren (z.B. weil das Schulgebäude noch gebaut werden musste).



Einkommen schaffen durch Gemüseanbau im Gewächshaus und Viehhaltung (Verkauf von Fleisch, Käse und Milch)

Veränderungen in der Ungleichheit der Geschlechter

Der Programmantrag enthielt eine geschlechtsspezifische Perspektive, die Teilprojekte befassten sich in ihren Trainings, Meetings und Workshops jedoch nicht systematisch mit geschlechtsspezifischen Fragen. Einige Teilprojekte – insbesondere diejenigen, die mit Initiativ- und Selbsthilfegruppen zusammenarbeiteten – versuchten, die unterschiedlichen Interessen und Bedarfe von Frauen und Männern in Einklang zu bringen. Nur ein Teilprojekt führte Gender-Trainings durch, und ein anderes verfolgte einen Gender-Ansatz (Gesundheit von Migranten). Änderungen der Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern (Arbeitsteilung in den Familien, Zugang zu und Nutzung von Ressourcen, Beteiligung an Entscheidungsprozessen) waren daher häufig positive Nebenwirkungen der Teilprojekte.

Einkommensschaffung

Die einkommensschaffenden Aktivitäten zeigten die sichtbarsten Erfolge: Gewächshäuser wurden gebaut, in denen Tomaten und Zitronen wuchsen; Kühe wurden gekauft, die wiederum Kälbchen gebären, Ställe wurden ausgebessert; Nähmaschinen wurden gekauft, mit denen Tücher und Bettwäsche genäht und verkauft wurden. Das einfache Programm „Kurze Berufsausbildung und Kleinstförderungen“ hat sich für die Migrantenfamilien als sehr effektiv erwiesen.

Dies verbesserte nicht nur die wirtschaftliche Situation der Begünstigten, sondern auch die ihrer Verwandten und Nachbarn. Viele Begünstigte gaben ihre Erfahrungen an andere weiter, sodass Verwandte und Nachbarn auch einkommensschaffende Aktivitäten starten konnten. Einige beschäftigten sogar ihre Verwandten und Nachbarn, damit diese auf ihren Parzellen arbeiteten, ihre Produkte zum Markt transportierten oder sogar auf dem Markt verkauften.



Einkommensschaffende Maßnahmen von Frauen: Selbständigkeit mit einem Blumenladen in der Stadt oder Verkauf von selbstgenähter Kleidung

5. Nachhaltige institutionelle Veränderungen

Die Teilprojekte trugen zu nachhaltigen Änderungen von Politik (Migrationsbehörden setzen sich jetzt aktiv mit Migrationsfragen auseinander), von Praktiken (Einführung neuer Methoden der Landwirtschaft) und von Ressourcen (Erhöhung des Lebensstandards aufgrund von Aktivitäten zur Einkommensgenerierung) bei.

6. Wichtige Empfehlungen an die durchführende NRO

- Klare, realistische und messbare Ziele, Ergebnisse und Indikatoren für das nächste Programm formulieren;
- Unabhängig von der Strategie der Plattform einen eigenen Logframe/Result Chain für das nächste Programm entwerfen;
- Klar die Zielgruppen des nächsten Programms definieren;
- Sich auf Teilprojekte konzentrieren, die sich mit Fragen der Binnenmigration, der Vorbereitung auf die Migration vor der Abreise ins Ausland, der Einkommensschaffung für Migrant*innenfamilien und der Wiedereingliederung ehemaliger Migrant*innen befassen;
- das inhaltliche Monitoring der Teilprojekte durch ein Programm mit standardisierten Indikatoren, Datenerhebungsverfahren, Instrumenten und Verantwortlichkeiten für die Erstellung von Monitoring-Berichten verbessern;
- die Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsthema im nächsten Programms fördern und Bezug auf relevante Umfragedaten nehmen.

7. Wichtige Empfehlungen an Brot für die Welt

- Die Erarbeitung eines neuen Programmantrags engmaschig begleiten, um die Anforderungen von Brot für die Welt für Projekte zu erfüllen.
- Von der durchführenden NRO Belege für ein solides Monitoringsystems für die nächste Phase anfordern und/oder Unterstützung/Begleitung im Aufbau des Monitoringsystems anbieten
- Nach 1,5 Jahren in einer Zwischenevaluierung die Umsetzung der Empfehlungen dieser Evaluierung überprüfen.
- Die Anforderungen von Brot für die Welt an die Projektberichterstattung an die durchführenden NRO klar kommunizieren und detailliertere Rückmeldungen zu den Berichten der durchführenden NRO während der Programmdurchführung geben.