



EVALUIERUNG DES CORONA-SOFORTPROGRAMMS DES BMZ

Lernen aus der COVID-19-Pandemie

Zusammenfassung

2024

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Cornelia Römling
Sabrina Disse
Magdalena Orth-Rempel
Janis Schnell
Dr. Wiebke Stein

Verantwortliche Teamleitung

Dr. Cornelia Römling

Verantwortliche Abteilungsleitung

Amélie Gräfin zu Eulenburg

Layout, Umschlag und Grafiken

Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Marcus Klein, PhD, Bonn
www.marcusklein.org

Bildnachweis

Titelseite: iStock, Wirestock

Bibliografische Angabe

Römling, C., S. Disse, M. Orth-Rempel, J. Schnell und W. Stein, (2024), *Die Evaluierung des Corona-Sofortprogramms des BMZ. Lernen aus der COVID-19-Pandemie*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2024

ISBN 978-3-96126-199-4 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-200-7 (PDF)

Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

<https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:
<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Evaluierung des Corona-Sofortprogramms des BMZ. Lernen aus der COVID-19-Pandemie". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:
<https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/evaluierung-des-corona-sofortprogramms>

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Die COVID-19-Pandemie hatte weltweit gravierende gesundheitliche und sozioökonomische Folgen. Während Länder des globalen Nordens die Auswirkungen der Pandemie durch staatliche Ausgaben abmildern konnten, fehlten in Ländern des globalen Südens oft die nötigen Mittel. Im Zeitraum der Pandemie stieg die Anzahl der Menschen in extremer Armut um circa 71 Millionen Menschen an. Dabei waren vulnerable Gruppen wie Frauen, Kinder und Geflüchtete besonders stark von gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen betroffen (Liu et al., 2023; Tan et al., 2023).

Als Reaktion setzte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im April 2020 das Corona-Sofortprogramm (CSP) auf. Das Programm umfasste 4,8 Milliarden Euro und finanzierte in den Jahren 2020 und 2021 Maßnahmen zur Pandemieeindämmung sowie zur Abmilderung der gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Neben der Finanzierung von Gesundheits- und Einkommensmaßnahmen legte das CSP einen Fokus auf die Erreichung besonders bedürftiger Gruppen beispielsweise in Flucht- und Krisenregionen. Das CSP reihte sich damit in eine Vielzahl von Krisenprogrammen ein, die durch Akteure der internationalen EZ aufgesetzt wurden.

Im Rahmen der Evaluierung kooperierte das Team mit der von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) initiierten COVID-19 Global Evaluation Coalition. Dadurch leistete es einen wichtigen Beitrag zum Austausch in Bezug auf die weltweit durchgeführten Evaluierungen von COVID-19 Krisenprogrammen.

Gegenstand der Evaluierung sind die EZ-Maßnahmen, die über das CSP zur Unterstützung der Bevölkerung in den Partnerländern finanziert wurden. Dafür untersucht die Evaluierung, inwieweit die im CSP genutzten Verteilungskanäle und Instrumente geeignet waren, die Regierungen in den Partnerländern zu unterstützen und die betroffene Bevölkerung zu erreichen.

Dabei werden die Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz der genutzten Verteilungskanäle und Instrumente untersucht. Dieser Schwerpunkt ergab sich zum einen aus dem Erkenntnisinteresse deutscher EZ-Akteure und zum anderen durch eine zu Beginn der Evaluierung identifizierte Evidenzlücke zu geeigneten Kanälen und Instrumenten im Pandemie- und Krisenkontext in der EZ.

Aus diesem Fokus leiten sich drei Analyseebenen für die Evaluierung ab: Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene. Auf der Analyseebene der Verteilungskanäle wird in der Evaluierung betrachtet, an welche Art von EZ-Organisation (bilateral staatlich, multilateral, zivilgesellschaftlich) BMZ-Mittel verteilt wurden. Auf Ebene der Mittelverteilung wird untersucht, in welcher Form Mittel von den Empfängerorganisationen weiterverteilt wurden. Dies konnten beispielsweise Sachgüter, Zuschüsse oder Kredite sein. Auf Zielgruppenebene werden Instrumente in den Blick genommen, mit denen die betroffene Bevölkerung final erreicht wurde. Hierzu zählen Gesundheitstrainings für die lokale Bevölkerung oder Bargeldtransfers an vulnerable Personen, die durch die Pandemie Einkommensausfälle erlitten haben. Der Zweck der Evaluierung ist zweigeteilt: Zum einen soll sie einen Beitrag zur Rechenschaftslegung der verwendeten Mittel zu leisten; zum anderen soll sie Erkenntnisse für eine zukünftige Krisenreaktion generieren, um für zukünftige Krisen zu lernen und so betroffene und vulnerable Länder und Personen noch besser zu unterstützen.

Die untersuchten Evaluierungskriterien – Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz – werden in den Evaluierungsfragen 1 bis 4 betrachtet. Die fünfte Evaluierungsfrage baut auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen auf und zielt darauf ab, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftige ähnlich gelagerte Krisen abzuleiten. Aufgrund des kurzen Untersuchungszeitraums der Evaluierung wurden langfristige Wirkungen (Impacts) nicht analysiert. Da Nachhaltigkeitsaspekte bei der Aufsetzung des CSP eine untergeordnete Rolle spielten, wurden diese ebenfalls nicht untersucht.

Evaluierungsfragen

1. Inwieweit deckten die im CSP genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Bedarfe der Partnerländer während der Pandemie?
2. Wie kohärent war das Zusammenspiel der Akteure im CSP während der Pandemie untereinander und mit weiteren nationalen und internationalen Akteuren?
3. Wie effektiv war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effektivität des CSP?
4. Wie effizient war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effizienz des CSP?
5. Wie können die Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz von Krisenprogrammen in zukünftigen Krisen gestärkt werden?

Das Portfolio des CSP

Zur Unterstützung der Partnerländer bei der Bekämpfung der Pandemie und ihrer sozioökonomischen Folgen setzte das BMZ verschiedenste Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen, wie soziale Sicherung, Ernährung oder Gesundheit. Geografisch lag der Fokus des CSP auf Projekten in Subsahara-Afrika, im Nahen Osten und in Nordafrika. Sektoral lag ein Schwerpunkt in den Bereichen soziale Infrastruktur und Dienstleistungen, Gesundheit und Finanzdienstleistungen. Die Umsetzung und die Verteilung der CSP-Mittel erfolgten über temporäre Planungs- und Koordinierungsstrukturen im BMZ und in den staatlichen Durchführungsorganisationen (DOs) – der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Insgesamt wurden über das CSP über 750 Projekte unterstützt. Dies waren zum einen bestehende Projekte, die während der Pandemie neu ausgerichtet wurden oder eine Aufstockung erhielten. Zum anderen wurden CSP-Mittel an Neuvorhaben vergeben oder genutzt, um Projekte früher als geplant umzusetzen.

Die Verteilung der Mittel in den Partnerländern erfolgte über drei Ebenen: Auf Ebene der Verteilungskanäle wurden die CSP-Mittel vor allem an bilaterale staatliche (66 Prozent) und multilaterale Organisationen (31 Prozent) vergeben. Deutsche oder

internationale zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) erhielten – mit unter 2 Prozent – nur einen sehr geringen Teil. Während der Mittelanteil für multilaterale Organisationen in etwa dem Anteil vor der Krise entsprach, war er für ZGOs vor der Pandemie größer. Auf der Ebene der DOs flossen die Mittel hauptsächlich in Form von Zuschüssen. Kredite spielten nur eine sehr geringe Rolle. Auf Zielgruppenebene wurden insbesondere Instrumente in den Bereichen Gesundheit (beispielsweise Gesundheitstrainings und -ausstattung) sowie Einkommen und Beschäftigung (beispielsweise Bargeldtransfers) finanziert.

Methodisches Vorgehen

Für die Evaluierung wurden Daten auf verschiedenen Ebenen erhoben und ausgewertet. Zum einen wurden Daten für das gesamte CSP analysiert, zum anderen in ausgewählten Fallstudienländern vertiefte Erhebungen vorgenommen. Es wurde ein Ansatz gewählt, bei dem verschiedene qualitative und quantitative Datenerhebungs- und -analysemethoden (mixed methods design) trianguliert werden, um die Evaluierungsfragen zu beantworten. Je Evaluierungsfrage werden verschiedene inhaltliche Dimensionen (Analyseaspekte) betrachtet, für die – außer bei explorativen Dimensionen – ein Anspruchsniveau formuliert ist. Die Anspruchsniveaus werden anhand einer sechsstufigen Bewertungsskala von verfehlt bis übertroffen bewertet.

Ausgangspunkt der Evaluierung war die Portfolioanalyse des CSP, welche einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen des CSP sowie die geografischen und sektoralen Schwerpunkte aufzeigte. Eine systematische Literaturanalyse, Dokumente zu Prozessen und Prozessänderungen sowie verschiedene Sekundärdaten wurden genutzt, um die Mittelverteilung im CSP-Portfolio zu bewerten. Darüber hinaus wurde eine Umfrage mit Vertreter*innen bilateraler Organisationen der Länder des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der OECD, der Partnerländer und multilateraler Organisationen (Länderumfrage) durchgeführt.

Zur vertieften Betrachtung der Maßnahmen hat das Evaluierungsteam Fallstudien in Jordanien, im Libanon und in Burkina Faso durchgeführt. Für diese Länder wurden Daten aus vier unterschiedlichen Quellen ausgewertet. Es wurden

Projektdokumentationen aller CSP-Projekte in den Fallstudienländern analysiert (Dokumentenstudie) und eine Umfrage mit den Projektverantwortlichen wurde realisiert (Projektumfrage). Zur Erlangung eines vertieften Verständnisses und Identifizierung von Einflussfaktoren auf die Effektivität und die Effizienz des CSP wurden zudem für jeweils vier CSP-Projekte qualitative Interviews mit verschiedenen Stakeholder*innen durchgeführt. Komplementiert wurde die Datenerhebung mit einer Zielgruppenumfrage für je ein Projekt, welches vulnerable Gruppen im Bereich der sozialen Sicherung (Jordanien) und der Gesundheit (Libanon) unterstützten. Die Haushalte wurden zu allen – auch von anderen Akteuren – erhaltenen COVID-19-Unterstützungsleistungen befragt.

Frauen waren in dieser Evaluierung Entscheidungs- und Wissensträgerinnen bedingt durch einen hohen Anteil an weiblichen Evaluierenden und Gutachterinnen sowie durch weibliche Befragte in den Erhebungen. Im Rahmen der Zielgruppeninterviews wurden gefährdete Gruppen wie einkommensschwache Personen und Geflüchtete, befragt, um ihre Perspektive aufzunehmen. Im Rahmen der Zielgruppenumfrage wurden keine genderspezifischen Unterschiede bezüglich der geäußerten Bedarfe oder Einschätzungen zu erhaltenen Unterstützungsleistungen deutlich.

Ergebnisse

Insgesamt wird das CSP in der Evaluierung überwiegend positiv bewertet. Dennoch ergeben sich in allen untersuchten Bereichen gleichfalls Verbesserungspotenziale. Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz dargelegt.

Relevanz: Zur Betrachtung der Relevanz des CSP wird untersucht, inwieweit die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene geeignet waren, die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie zu decken. Der im CSP eingesetzte Mix aus verschiedenen Verteilungskanälen, das heißt die vorwiegende Verwendung des bilateralen und des multilateralen Verteilungskanals wird als größtenteils geeignet und die Relevanz der Mittelverteilung vor allem aufgrund der hohen Nutzung von Zuschüssen als erfüllt bewertet. Die Verwendung des multilateralen Kanals mit in etwa 30 Prozent entsprach im

Wesentlichen dem Vorkrisen-Niveau. Obwohl der zivilgesellschaftliche Kanal besonders gut geeignet ist, um vulnerable Gruppen zu erreichen, wurde er im CSP nur wenig genutzt. Die Instrumente waren zur Deckung der Bedarfe der Zielgruppen geeignet, da die meistgenutzten Instrumente wie Bargeldtransfers, Fonds, Gesundheitsmaßnahmen und Kapazitätsentwicklung zur Anpassung an COVID-19 anhand der ausgewerteten Daten als relevant bewertet werden.

Die Länder, die CSP-Mitteln erhielten, wiesen größtenteils bereits eine hohe Vorkrisen-Vulnerabilität auf und waren gesundheitlich und wirtschaftlich stark von der Pandemie betroffen. Die Mittel wurden jedoch nicht systematisch danach verteilt, sondern auf Grundlage bestehender Partnerschaften. Daher hätte die variierende Vulnerabilität zwischen den Ländern im Verlauf der Krise stärker berücksichtigt werden können.

Kohärenz: Kohärenz misst, inwieweit die Vorhaben eines Programms mit anderen Interventionen in Einklang gebracht wurden. Während der Pandemie wurden weltweit viele zusätzliche EZ-Maßnahmen von verschiedenen Gebern und Institutionen durchgeführt, weshalb eine besonders gute Abstimmung zwischen den Akteuren nötig war. Die Abstimmung innerhalb und zwischen den deutschen Organisationen (interne Kohärenz) wird als größtenteils erfüllt bewertet. Auf übergeordneter Ebene gab es als Steuerungseinheit einen Krisenstab, der das Programm vor allem am Anfang koordinierte. Zudem wurden verschiedene entsprechende Mechanismen innerhalb und zwischen den deutschen Organisationen geschaffen. Die Koordination der deutschen Organisationen mit anderen internationalen Akteuren wird als größtenteils kohärent und mit den Programmen sowie Strukturen der Partnerländer als kohärent bewertet (externe Kohärenz). In den Fallstudienländern wurde von einer verstärkten Abstimmung zwischen den internationalen Akteuren während der Pandemie und einem hohen Grad an Absprache in den verschiedenen Projekten mit den Partnern berichtet.

Effektivität: Zur Bewertung der Effektivität des CSP wird in der Evaluierung betrachtet, inwieweit die Maßnahmen in den Fallstudienländern ihre gesetzten Ziele erreichen konnten. Die Ergebnisse zeigen, dass diese überwiegend erreicht oder übertroffen wurden, sodass die Zielerreichung als erfüllt bewertet

ist. Zudem erfuhren die befragten Zielgruppen positive Effekte durch die erhaltenen COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen. Als Faktor für eine effektive Krisenreaktion hoben die Akteure das Zusammenspiel der verschiedenen Kanäle hervor. Außerdem zeigt sich, dass die Verteilung von Zuschüssen und die Einbindung lokaler und multilateraler Akteure für Sachgüter zu einer effektiven Mittelverteilung beitragen.

Effizienz: Die Evaluierung bewertet die ökonomische Effizienz der genutzten Kanäle und Instrumente sowie die Rechtzeitigkeit des CSP. Unter ökonomischer Effizienz ist die Nutzung von Ressourcen zur Umwandlung in Resultate auf möglichst wirtschaftliche Art und Weise zu verstehen. Durch einen Mix von Verteilungskanälen können unterschiedliche Effizienzvorteile genutzt werden. Die überwiegende Mittelvergabe an bilaterale und multilaterale Organisationen im CSP wird daher als größtenteils geeignet für eine effiziente Krisenreaktion bewertet. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden trotz ihres unter anderem für die Effizienz vorteilhaften lokalen Wissens und guten Zugangs zu (insbesondere vulnerablen) Zielgruppen kaum bedacht.

Zuschüsse und Sachgüter gehören zu den meistgenutzten Arten der Mittelverteilung im CSP; sie werden als geeignet für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion bewertet. Auf Zielgruppenebene wurden insbesondere Bargeldtransfers und Maßnahmen im Bereich Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (Water, Sanitation and Hygiene, WASH) häufig eingesetzt. Während Bargeldtransfers als geeignet für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion eingeschätzt werden, fehlt Evidenz für WASH-Maßnahmen, sodass keine Bewertung erfolgte.

Der rechtzeitige Erhalt der CSP-Mittel in den Projekten wird als erfüllt bewertet: Die Mittelvergabe in den Fallstudienländern startete frühzeitig und befragte Projektverantwortliche schätzten diese überwiegend als rechtzeitig ein. Darüber hinaus wird auch die Rechtzeitigkeit der Umsetzung aufgrund des frühzeitigen und schnellen Beginns der Implementierung in den betrachteten Projekten der Fallstudienländer als erfüllt bewertet. Außerdem berichteten die befragten Zielgruppen (besonders einkommensschwache und geflüchtete Personen in Jordanien und im Libanon), dass sie die COVID-Unterstützungsmaßnahmen zur rechten Zeit erhielten.

Als Faktoren, die übergreifend die Effizienz des CSP beziehungsweise der COVID-Reaktion beeinflussten, stellten sich beispielsweise die Nutzung bestehender Ansätze sowie der Rückgriff auf existierende Partnerschaften heraus.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Während die Ergebnisse der Evaluierung ein positives Bild des CSP zeichnen, können viele der positiven Ergebnisse nicht auf eine übergreifende und systematische Steuerung des Programms zurückgeführt werden. Um in einer zukünftigen Krise eine ähnlich erfolgreiche Reaktion zu gewährleisten, sollte eine aktive Steuerung des Programms sichergestellt werden. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten daher genutzt werden, um Veränderungen anzustoßen.

Dabei ist zu beachten, dass die Übertragbarkeit der Lernerkenntnisse für zukünftige Krisen durch die Ähnlichkeit mit der COVID-19-Pandemie beeinflusst werden kann. Umso ähnlicher eine zukünftige Krise und ein Krisenprogramm der COVID-19-Pandemie und dem CSP sind, umso wahrscheinlicher sind die Empfehlungen dieser Evaluierung anwendbar. Eine hohe Übertragbarkeit wird daher für die Reaktion auf Pandemien/Epidemien und Naturkatastrophen angenommen, die auf die kurz- bis mittelfristige Unterstützung zur Abmilderung von negativen Folgen abzielen. Zudem können die Erkenntnisse insbesondere für Antworten auf globale und regionale Krisen genutzt werden.

Aufsetzung eines Krisenreaktionsprogramms

Die Aufsetzung des CSP wurde im BMZ durch einen Krisenstab begleitet. Auch in den DOs wurden zur Bewältigung der Krise Strukturen geschaffen, die jedoch nach Ende des CSP wieder aufgelöst wurden. Das Monitoring des CSP bezog sich vor allem auf die Mittelverteilung. Eine systematische Begleitung und Bewertung sowie eine spätere übergeordnete Betrachtung der gewonnenen Erkenntnisse und Wirkungen oder der Nachhaltigkeit des gesamten Programms waren nicht eingeplant. Dies führte dazu, dass es nach dem Auslaufen des CSP keine durchgängige Ansprechperson im BMZ für diese Evaluierung gab und unklar ist, inwieweit Ergebnisse der Evaluierung systematisch in eine zukünftige Krisenreaktion einfließen können.

Empfehlung 1: Für eine zukünftige globale Krise vergleichbaren Ausmaßes sollte das BMZ eine Stelle benennen, die für die institutionelle Verankerung eines Krisenreaktionsprogramms zuständig ist und Erkenntnisse aus internen wie externen Lern- und Prüfprozessen aufnimmt und bereitstellt. Diese Stelle ist für die Umsetzung von vorbereitenden Maßnahmen verantwortlich, die im Fall einer nächsten Krise angewandt werden. Insbesondere sollte während der Aufsetzung eines zukünftigen Krisenprogramms festgelegt werden, wer für dessen Planung, Steuerung und anschließende Auswertung verantwortlich ist.

Empfehlung 2: BMZ, KfW und GIZ sollten das organisationsinterne Lernen aus dem CSP sicherstellen. GIZ und KfW sollten darüber hinaus Auswertungen zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der durchgeführten CSP-Maßnahmen vornehmen (Outcome- und Impact-Ebene). Außerdem sollte das BMZ prüfen, welche Erkenntnisse zur Aufsetzung und prozessualen Umsetzung des CSP für zukünftige Krisen erlangt werden können. Die Erkenntnisse können an die Ergebnisse dieser Evaluierung anschließen. Sie könnten sowohl eine Bewertung der Wirksamkeit des Programms ermöglichen als auch zum Lernen für zukünftige Krisen beitragen.

Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene

Auf Ebene der Verteilungskanäle waren multilaterale Organisationen wichtige Kooperationspartner. Die Zusammenarbeit mit ihnen stärkte die Relevanz, Effektivität und Effizienz des CSP. Dies galt vor allem, wenn mit den Organisationen bereits vor der Pandemie kooperiert wurde. Staatliche Organisationen in den Partnerländern und internationale oder lokale zivilgesellschaftliche Organisationen verfügten über Kontakte sowie Wissen über lokale Prozesse, das für die Umsetzung von Maßnahmen in der Krise entscheidend war. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden, trotz ihres besonderen Zugangs zu vulnerablen Zielgruppen, wenig bedacht.

Eine relevante und effiziente Art der Mittelverteilung in der Krise waren Zuschüsse. Zudem waren Sachgüter besonders im Bereich Gesundheit bedeutsam. In den untersuchten CSP-Projekten wurde von der erfolgreichen Sachgüterbeschaffung über multilaterale Organisationen und Organisationen im Partnerland berichtet, wozu deutsche Akteure nach eigener Einschätzung teils nicht in der Lage gewesen wären.

In der Evaluierung wird darauf hingewiesen, dass es auf Zielgruppenebene gegebenenfalls höhere Bedarfe für Maßnahmen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung gab. Gleiches gilt für den Bereich Bildung, der jedoch nur im geringen Maße Teil des CSP war. Weiterhin wurden Mittel des CSP nicht systematisch anhand der Vulnerabilität (beispielsweise hinsichtlich multidimensionaler Armut oder des Anteils an Geflüchteten und Vertriebenen) und der Betroffenheit der Länder vergeben. In der Aufsetzung wurde hauptsächlich auf bestehende Partnerschaften gesetzt. Systematische Bedarfsanalysen wurden nicht durchgeführt, was zu Beginn der Pandemie die Rechtzeitigkeit der Maßnahmen förderte. Im weiteren Krisenverlauf wäre allerdings eine Ausrichtung der Mittelvergabe anhand dieser Kriterien förderlich für die Relevanz des Programms gewesen.

Empfehlung 3: Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen wie im CSP auf einen Mix aus verschiedenen Verteilungskanälen setzen, jedoch eine stärkere Einbindung von ZGOs prüfen. Das heißt, es sollten hohe Mittelanteile – wie im CSP geschehen – direkt an multilaterale Organisationen vergeben werden. In Bezug auf ZGOs sollte geprüft werden, inwieweit deutsche und internationale zivilgesellschaftliche Organisationen stärker in Krisen bedacht werden können. Falls es Hürden in der Zusammenarbeit mit ZGOs gibt, sollten Krisenmechanismen und -verfahren entwickelt oder ausgebaut werden, die höhere Direktvergaben an internationale ZGOs ermöglichen. Weiterhin sollten auch hohe Anteile der Mittel in Krisen an zivilgesellschaftliche und staatliche Organisationen im Partnerland weitergegeben werden. In Vorbereitung auf zukünftige Krisen sollte das BMZ allgemein in seiner EZ auf Partnerschaften mit vielfältigen Akteuren setzen.

Empfehlung 4: Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen wie im CSP einen großen Teil der Mittel als Zuschüsse vergeben. Zuschüsse traten im CSP aufgrund ihrer Vorteile für die Schuldentragfähigkeit der Partnerländer als relevante und effiziente Art der Mittelverteilung hervor. Daher sollten sie ebenfalls in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen hohe Mittelanteile ausmachen.

Empfehlung 5: Das BMZ und die DOs sollten die Beschaffung von Sachgütern in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen hauptsächlich an multilaterale oder lokale Organisationen übergeben. In Projekten des CSP ist dies besonders erfolgreich der Fall gewesen und deshalb sollte auch in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen die Sachgüterbeschaffung vor allem über sie laufen.

Empfehlung 6: Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen die Vulnerabilität und die Betroffenheit sowie die Bedarfe der Partnerländer im Krisenverlauf stärker als im CSP in die Mittelverteilung einbeziehen. Um eine Umsetzung dieser Empfehlung zu gewährleisten, sollte das BMZ bereits jetzt ein Vorgehen entwickeln, wie die Bedarfe der Partnerländer im Verlauf einer Krise umfassend festgestellt werden und in die Ausgestaltung eines Krisenprogramms einfließen können. Dies sollte innerhalb des bestehenden Portfolios geschehen und nicht zu einer Verteilung der Mittel auf neue Partner oder Projekte führen. Außerdem ist eine verstärkte Abstimmung mit anderen Gebern unerlässlich, um einer zu hohen Konzentration auf bestimmte Partnerländer vorzubeugen.

Weitere Faktoren

In der Krise förderte der Aufbau auf bestehenden Partnerschaften und Projekten die Effizienz und die Kohärenz der Maßnahmen. Auch wird die Abstimmung innerhalb der deutschen EZ und zwischen bilateralen Gebern und internationalen Organisationen prinzipiell positiv bewertet. Dennoch birgt diese Verbesserungspotenzial. Den bereits vor Beginn der Krise vorhandenen Koordinationsmechanismen kam eine wichtige Rolle zu.

Empfehlung 7: Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen wie im CSP Maßnahmen in bestehende Projekte und Partnerschaften einbetten. Dies ermöglichte eine kohärente und effiziente Krisenreaktion.

Empfehlung 8: Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen auf die interne und die externe Kohärenz des Krisenprogramms einen noch stärkeren Fokus legen, als dies im CSP geschehen ist. Dabei sollte vor allem die Abstimmung mit den Partnerländern und anderen internationalen Gebern priorisiert, aber ebenso auf eine gute Absprache innerhalb und zwischen den deutschen Organisationen geachtet werden. In Vorbereitung auf eine Krise sollten das BMZ und die DOs ihre Bemühungen in Bezug auf eine kohärente interne und externe Reaktion intensivieren.