

RELEVANZ UND EFFIZIENZ DES CORONA-SOFORTPROGRAMMS:

BMZ setzte auf schnelle Auszahlung an Partnerländer

Zusammenfassung

Insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer können die Folgen der COVID-19-Pandemie durch ihre sozialen Sicherungssysteme und Gesundheitssysteme nicht ausreichend abfedern. Daher unterstützte die deutsche Bundesregierung solche Länder, unter anderem über das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Gesundheit und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das DEval evaluiert seit Ende 2021 das vom BMZ finanzierte Corona-Sofortprogramm (CSP), welches das größte Unterstützungspaket der Bundesregierung darstellt (BMZ, 2021). Die Evaluierung identifiziert die Stärken und Schwächen des Programms, um hieraus für die Bewältigung zukünftiger Krisen zu lernen. Sie ist eine der zahlreichen internationalen Studien zur Reaktion auf die Pandemie, zu denen das DEval im Rahmen der COVID-19 Global Evaluation Coalition in Austausch und Kooperation steht (OECD, 2022).

Das CSP wurde im April 2020 aufgesetzt und stellte bis Dezember 2021 insgesamt 4,7 Milliarden Euro zur Vermeidung, Früherkennung und Eindämmung der COVID-19-Pandemie sowie zur Linderung der sozioökonomischen und wirtschaftlichen Folgen in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereit. Dabei musste das CSP unter hohem Zeitdruck und erschwerten Arbeitsbedingungen in der Pandemie umgesetzt werden.

Das erste von zwei Modulen der Evaluierung des CSP wertet das Portfolio hinsichtlich der OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz und Effizienz aus.¹ In diesem Policy Brief werden Ergebnisse aus Modul 1 zu den im CSP genutzten Verteilungskanälen und Instrumenten sowie der adressierten Partnerländer dargestellt.

Die Portfolioanalyse bescheinigt dem CSP eine hohe Relevanz und Effizienz der genutzten Verteilungskanäle und Instrumente. Dies begründet sich insbesondere durch den hohen Anteil der Mittelverteilung an staatlich-bilaterale und multilaterale Organisationen sowie den hohen Anteil von Zuschüssen. Das BMZ setzte auf eine schnelle Verteilung von Geldern an Partnerländer und Organisationen und nutzte dafür bestehende Strukturen und Partnerschaften. Es bestehen jedoch Verbesserungspotenziale für die Bewältigung zukünftiger Krisen im Hinblick auf die Kriterien, die der Mittelverteilung zugrunde lagen. Die Mittelverteilung erfolgte nicht auf Basis von Kriterien, welche die Messung der Vorkrisen-Vulnerabilität eines Landes oder der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Betroffenheit der Bevölkerung in den Ländern während der Pandemie beinhalteten.

Methodischer Ansatz

Anhand von Monitoring- und Portfoliodaten des BMZ und der Durchführungsorganisationen wurde eine Portfolioanalyse vorgenommen. Diese analysierte die Daten hinsichtlich der Relevanz und Effizienz der genutzten Verteilungskanäle, Instrumente sowie der adressierten Partnerländer. Die Analyseergebnisse wurden mithilfe einer systematischen Literaturanalyse, qualitativen Interviews, Sekundärdaten und einer Dokumentenstudie abgeglichen und bewertet.

Abbildung 1 gibt eine Übersicht der bewerteten Kriterien. Unter Relevanz wurde die Eignung eingesetzter Verteilungskanäle und Instrumente zur Deckung der Bedarfe der Partnerländer untersucht. Hinsichtlich der Effizienz wurden die Schnelligkeit der Prozesse zur Allokation der Mittel und Maßnahmen (technische Effizienz) und die Effizienz der Nutzung von Ressourcen

¹ Der Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Development Assistance Committee, DAC, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) definiert hier sechs Kriterien zur Evaluierung der Programme und Maßnahmen der DAC-Geberländer.

Abbildung 1 Übersicht der Bewertungen des Corona-Sofortprogramms

Kriterium	Untersuchungsaspekt	Bewertung	
		VERFEHLT	→ ÜBERTROFFEN
Relevanz	Nutzung relevanter Verteilungskanäle	GRÖSSTENTEILS ERFÜLLT	
	Nutzung relevanter Arten der Mittelverteilung	ÜBERTROFFEN	
	Erreichung vulnerabler Länder	GRÖSSTENTEILS ERFÜLLT	
	Erreichung von Ländern, die von COVID-19 besonders stark wirtschaftlich betroffen waren	GRÖSSTENTEILS ERFÜLLT	
	Erreichung von Ländern, deren Bevölkerung gesundheitlich besonders stark von COVID-19 betroffen waren	GRÖSSTENTEILS ERFÜLLT	
Technische Effizienz	Nutzung technisch effizienter Verteilungskanäle	ERFÜLLT	
	Nutzung technisch effizienter Arten der Mittelverteilung	ERFÜLLT	
Ökonomische Effizienz	Nutzung ökonomisch effizienter Verteilungskanäle	GRÖSSTENTEILS ERFÜLLT	
	Nutzung ökonomisch effizienter Arten der Mittelverteilung	ERFÜLLT	

Quelle: DEval, eigene Darstellung

Anmerkungen: Alle Analyseaspekte wurden anhand einer sechsstufigen Skala bewertet (übertroffen, erfüllt, größtenteils erfüllt, teilweise erfüllt, kaum erfüllt und nicht erfüllt). Es wurden bilaterale und multilaterale Verteilungskanäle unterschieden, wobei innerhalb des bilateralen Kanals eine zusätzliche Unterteilung nach den Institutionen, die vom BMZ Mittel erhalten (staatlich-bilaterale, multilaterale, zivilgesellschaftliche und andere), getroffen wurde. Arten der Mittelverteilung sind unter anderem Zuschüsse, Kredite, Sachgüter, Beratung und Kapazitätsentwicklung.

zur Erreichung potenzieller Wirkungen (ökonomische Effizienz)² untersucht.

Verteilungskanäle

Das CSP finanzierte größtenteils Maßnahmen im Bereich Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (Water, Sanitation and Hygiene, WASH) – zum Beispiel Gesundheitstrainings, die Verteilung medizinischer Güter, die Unterstützung von Gesundheitseinrichtungen – sowie Maßnahmen zur sozialen Sicherung, unter anderem Bargeldtransfers, Cash-for-Work-Programme, und Basisdienstleistungen. Die Mittel flossen zum größten Teil über staatlich-bilaterale Organisationen (66 Prozent) wie der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ab. Zweckgebundene Beiträge an multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die Weltbank – sogenannten bi-multi Mittel – machten etwa sechs Prozent der gesamten CSP-Mittel aus. Bilaterale Mittel über zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) oder den Privatsektor hatten mit weniger als drei Prozent nur einen sehr geringen Anteil am Portfolio. Ein Viertel der Mittel des CSP wurde an multilaterale Organisationen

in Form von Kernbeiträgen ohne spezifische Zweckbindung ausbezahlt (siehe Abbildung 2).

Eine systematische Literaturanalyse zeigte, dass in Krisensituationen eine Auszahlung an einen Mix von staatlich-bilateralen, multilateralen und zivilgesellschaftlichen Organisationen grundsätzlich relevant und effizient ist. Staatlich-bilaterale Organisationen haben laut Literatur meist geringere Verwaltungskosten und gelten in bestimmten Situationen als schneller und flexibler als multilaterale Organisationen.³ Multilaterale Organisationen entfalten besondere Relevanz in Krisensituationen durch ihren hohen Beitrag zur Förderung globaler öffentlicher Güter wie Gesundheit und sozialer Sicherung. Zudem ermöglichen Kernbeiträge an multilaterale Organisationen den Empfängerorganisationen eine schnelle und flexible Reaktion. Auch ZGOs gelten als wichtige Partner in Krisensituationen, da sie oft als erste Helfende vor Ort sind und ein hohes Maß an lokalem Wissen und Anpassungsfähigkeit haben.

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die genutzten Verteilungskanäle insgesamt technisch effizient sind. Diese Einschätzung begründet sich durch die vom BMZ vorgenommenen

² Die OECD beschreibt ökonomische Effizienz hier als „die Abwesenheit von Verschwendung und die Umwandlung von Inputs zu Resultaten auf die kosteneffizienteste mögliche Weise“. Im Rahmen einer Portfolioanalyse kann die ökonomische Effizienz der Mittelverwendung lediglich dahingehend untersucht werden, inwieweit finanzierte Maßnahmen eine hohe Wahrscheinlichkeit haben, Resultate - im Sinne von Wirkungen - zu erzielen.

³ Dies ist jedoch abhängig von den Strukturen der bilateralen Geber und könnte für Deutschland durch die institutionellen Unterschiede zu anderen bilateralen Gebern nur bedingt zutreffen.

Verfahrens- und Prozessvereinfachungen im staatlich-bilateralen Bereich und die hohen Kernbeiträge an multilaterale Organisationen. Ein höherer Mittelabfluss über multilaterale und zivilgesellschaftliche Organisationen hätte die Relevanz sowie ökonomische Effizienz vermutlich weiter steigern können.

Art der Mittelverteilung

Die eingesetzten Mittel wurden hauptsächlich für sechs Instrumente genutzt: Zuschüsse, Treuhandbeteiligungen, Sachgüter, Beratung, Finanzierungsverträge und Darlehen. Zuschüsse machten mit knapp 58 Prozent den weitaus größten Anteil aus, gefolgt von Treuhandbeteiligungen mit 19 Prozent.⁴

Diese Instrumente gelten als (besonders) relevant und effizient. Insbesondere Zuschüsse können in Krisensituationen dringend benötigte Ressourcen bereitstellen, ohne den Schuldenstand der Partnerländer zu erhöhen.

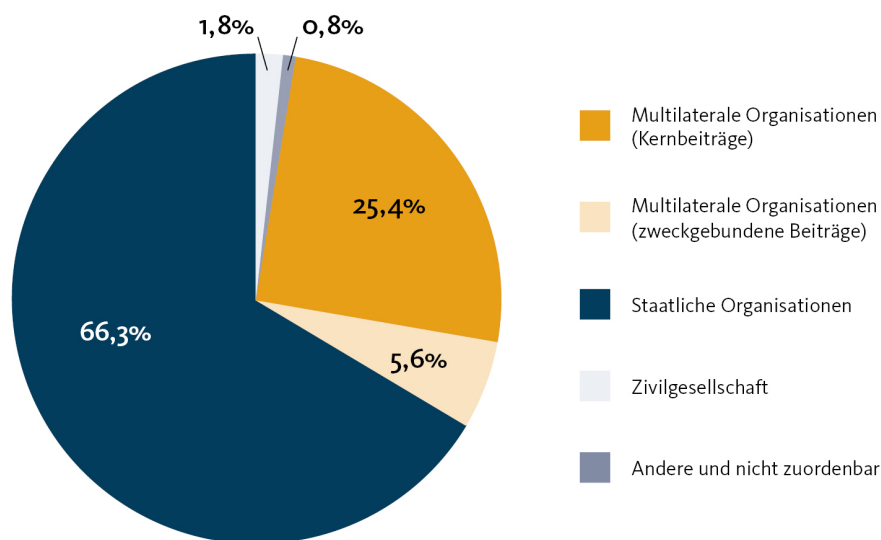
Auf Grundlage der Literaturstudie bewertet die Evaluierung die meistgenutzten Instrumente als sehr relevant und unter Berücksichtigung der eingeschränkten Überprüfbarkeit in einer Portfolioanalyse als effizient.

Vulnerabilität und Betroffenheit der Empfängerländer

In einer Krise wie der COVID-19-Pandemie benötigen nicht alle Partnerländer gleichermaßen Unterstützung. Die Vulnerabilität der Länder in einer Krise ergibt sich etwa durch den Zustand des Gesundheitssystems, hohe Armutsraten oder durch die Höhe von Zahlungen der Entwicklungszusammenarbeit. Die Vulnerabilität aber auch die gesundheitliche und wirtschaftliche Betroffenheit durch COVID-19 können Indikatoren für das Ausmaß der pandemiebedingt notwendigen Maßnahmen sein. Die Relevanz des CSP ergibt sich somit auch aus der Vulnerabilität und Betroffenheit der Empfängerländer.⁵

Im Zuge der Mittelverteilung des CSP an die Partnerländer wurden keine formellen Kriterien hinsichtlich der Vulnerabilität und Betroffenheit angewendet. Insgesamt wies nur rund die Hälfte der vom CSP berücksichtigten Länder eine (sehr) hohe Vulnerabilität auf⁶ und auch Länder mit niedriger Vulnerabilität erhielten viele Mittel, beispielsweise Tunesien. Weiterhin war der Großteil der Länder wirtschaftlich zwar stark betroffen, jedoch erhielten auch weniger betroffene Länder wie Äthiopien einen hohen Mittelanteil.⁷

Abbildung 2 Verteilung der CSP-Mittel



Quelle: DEval, eigene Darstellung basierend auf MeMFIS sowie PBS- und BMZ-Monitoringdaten für die Jahre 2020 und 2021.

⁴ Die prozentualen Anteile stellen lediglich eine Annäherung dar, da ein EZ-Vorhaben mehrere Instrumente enthalten kann.

⁵ In der Portfolioanalyse konnte nur ein Teil der Mittel des CSP einzelnen Ländern zugeordnet werden, da viele Mittel an Regionen oder mehrere Länder flossen.

⁶ Der anerkannte Vulnerabilitätsindex INFORM-Risk-Index vom Disaster Risk Management Knowledge Centre der Europäischen Kommission stuft Länder nach der Wahrscheinlichkeit ein, dass sie in der Zukunft auf internationale Hilfe angewiesen sind. Er beinhaltet Indikatoren zur Betroffenheit von Katastrophen, Vulnerabilität und zu Kapazitäten zur Bewältigung von Katastrophen.

⁷ Wirtschaftliche Betroffenheit: Veränderung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsproduktes (BIP) von 2019 zu 2020. Gesundheitliche Betroffenheit: Fall- und Todeszahlen der Johns Hopkins University (2020, 2021); und Übersterblichkeitsberechnungen der Weltgesundheitsorganisation (2020, 2021).

Das gleiche Bild zeigt sich auch bezüglich der gesundheitlichen Betroffenheit der Bevölkerung der Länder. Eine Regressionsanalyse bestätigt, dass keine Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Mittelverteilung und der Vulnerabilität beziehungsweise Betroffenheit der Länder vorliegen. Die Mittel aus dem CSP flossen vornehmlich an Länder, mit denen das BMZ bereits vor Pandemiebeginn eine enge Partnerschaft pflegte. Es bleibt offen, ob die vom CSP weniger bedachten vulnerablen und betroffenen Partnerländer mit Mitteln durch andere Geber oder multilaterale Verteilungskanäle ausreichend versorgt wurden. Hierzu sollen im Modul 2 der Evaluierung weitere Erkenntnisse erlangt werden.

Schlussfolgerungen

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass sich die im CSP ausgewählten Verteilungskanäle und Instrumente für eine Krisenreaktion gut eignen. Die Ansprüche an Relevanz und Effizienz werden vom CSP erfüllt oder größtenteils erfüllt und im Hinblick auf die Relevanz der Art der Mittelverteilung übertroffen.

Das BMZ setzte bei der Umsetzung des CSP auf eine schnelle Ausführung von Maßnahmen sowie eine enge Zusammenarbeit

mit bisherigen Partnerländern. Dabei vereinfachte das BMZ Verfahren und nutzte vorhandene Strukturen zur Verteilung der Mittel. Diese Aspekte wurden in einem Synthesebericht der COVID-19 Global Evaluation Coalition ebenfalls als wichtige Erfolgsfaktoren für die Reaktion auf die Pandemie identifiziert (Johnson und Kennedy-Chouane, 2021).

Der Fokus auf bestehende Strukturen und Partnerschaften führte jedoch dazu, dass auch weniger vulnerable Länder oder Länder, deren Wirtschaftssystem und Bevölkerung weniger betroffen waren, Mittel erhielten. Für eine bessere Steuerung hätte die Vulnerabilität zu Beginn des CSP als ein weiteres Entscheidungskriterium für die Mittelverteilung dienen können. Auch die wirtschaftliche Betroffenheit oder gesundheitliche Betroffenheit der Bevölkerung eines Landes hätte im Pandemieverlauf geprüft und als Kriterium zur Steuerung oder Anpassung der Mittelverteilung herangezogen werden können. Die Evaluierung schlussfolgert, dass das BMZ in zukünftigen Krisen eine stärkere Fokussierung auf die Vulnerabilität und Betroffenheit der Empfängerländer legen und Notfallprogramme im Zeitverlauf gemäß entsprechend definierter Kriterien wie Vulnerabilität und Betroffenheit nachjustieren sollte.

Literaturhinweise

BMZ (2021), *Umsetzung des Corona-Sofortprogramms: Corona besiegen wir nur weltweit oder gar nicht*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

Johnson, L. und M. Kennedy-Chouane (2021), *The COVID-19 Pandemic: How are Humanitarian and Development Co-operation Actors Doing so Far? How Could We Do Better? Synthesis of Early Lessons and Emerging Evidence on the Initial COVID-19 Pandemic Response and Recovery Efforts*, COVID-19 Global Evaluation Coalition, OECD, Paris.

OECD (2022), *COVID-19 Global Evaluation Coalition*, COVID-19 Global Evaluation Coalition, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/>.



Dr. Wiebke Stein
Evaluatorin



Sabrina Disse
Evaluatorin



Magdalena Orth-Rempel
Senior-Evaluatorin,
Teamleitung



Dr. Cornelia Römling
Evaluatorin

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.