

DAS CORONA-SOFORTPROGRAMM DES BMZ

Erfolgsfaktoren und Verbesserungspotenziale für zukünftige Krisenprogramme

Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie stellte Länder weltweit vor ungekannte Herausforderungen und hatte gravierende gesundheitliche und sozioökonomische Folgen. In Deutschland finanzierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von April 2020 bis Dezember 2021 mit 4,8 Milliarden Euro das Corona-Sofortprogramm (CSP), um zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer sozioökonomischen Auswirkungen in deutschen Partnerländern beizutragen.

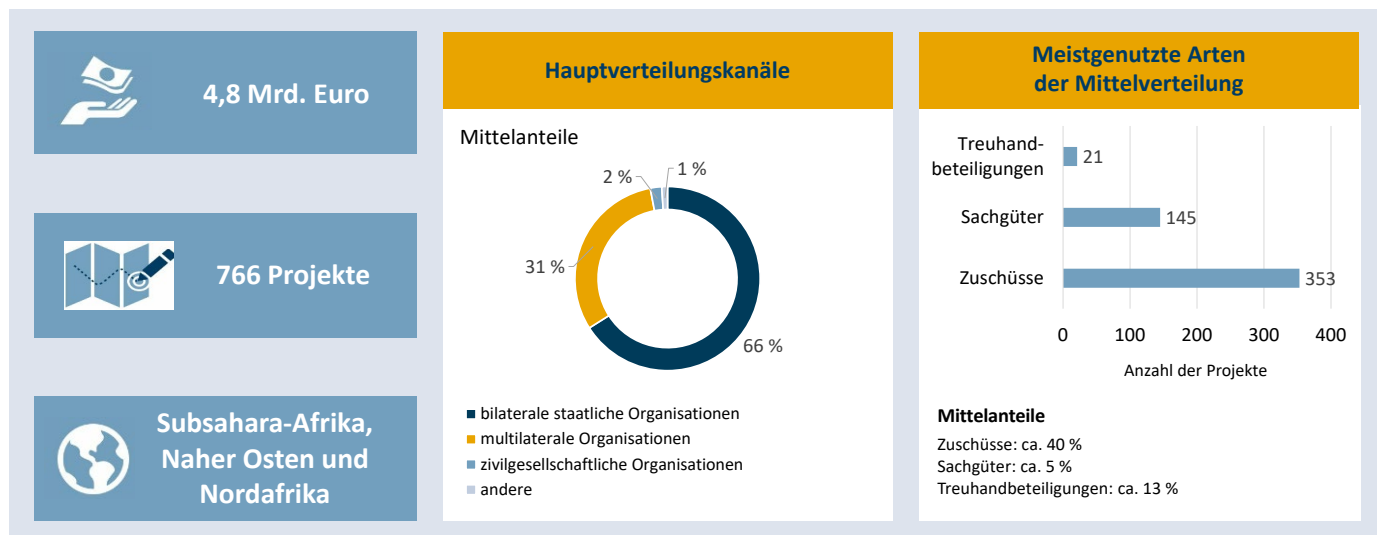
Das DEval führte von 2021 bis 2024 eine Evaluierung des CSP durch und untersuchte dabei dessen Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz. Die Evaluierung war eng mit einer internationalen Initiative vernetzt, die sich die Aufarbeitung von COVID-19-Programmen in der internationalen EZ zum Ziel gesetzt hat (COVID-19 Global Evaluation Coalition). Es wurden quantitative und qualitative Daten verarbeitet und vertiefende Fallstudien in Burkina Faso, Jordanien sowie im Libanon durchgeführt.

Der Bericht kommt insgesamt zu einer positiven Einschätzung des Programms sowie der genutzten Verteilungskanäle und Instrumente. Positiv bewertet wird vor allem der Umstand, dass viele CSP-Maßnahmen auf bestehenden Partnerschaften und Projekten aufsetzten und damit eine schnelle und kohärente Reaktion ermöglichten. Auch die hohen Vergaben an multilaterale Organisationen, die über Vorteile bei der Sachgüterbeschaffung in Krisenzeiten verfügen, und der große Anteil von Zuschüssen im CSP werden als besonders relevant und effizient bewertet. Diese Erfolgsfaktoren sollten in zukünftigen ähnlichen Krisen beachtet werden.

Gleichzeitig bestehen Verbesserungspotenziale, beispielsweise hinsichtlich der Steuerung eines solchen BMZ-Krisenprogramms. So wurde der am Anfang der Pandemie im Ministerium eingerichtete Krisenstab bereits zum Ende des Programms wieder aufgelöst. Er fokussierte sich überdies auf die Verteilung von Mitteln und erste Planungen und war nur bedingt dafür gedacht, die aufgesetzten Maßnahmen zu steuern. Ein begleitender Mechanismus, um die Implementierung des CSP zu analysieren und bei Bedarf anzupassen, war nicht vorgesehen. Dementsprechend sollte das BMZ seine Krisenreaktionsprogramme zukünftig besser institutionell verankern und gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) das organisationsinterne Lernen aus der Pandemie sicherstellen.

Aufgrund der fehlenden Steuerung wurden Mittel zudem nicht systematisch mit Blick auf die Vulnerabilität und die Betroffenheit sowie die Bedarfe der Partnerländer verteilt und gleichermaßen die Stärken zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGOs) nur unzureichend eingesetzt. Deshalb empfiehlt das DEval erstens, Kriterien der Vulnerabilität und der Betroffenheit von Partnerländern stärker bei der Mittelverteilung einzubeziehen. Zweitens sollte der Mix aus verschiedenen Verteilungskanälen beibehalten, jedoch die stärkere Einbindung von ZGOs geprüft werden. Drittens sollte eine verbesserte Abstimmung der deutschen Organisationen untereinander und mit internationalen Akteuren angestrebt werden, um in neuen Krisen auf bestehende Mechanismen zurückgreifen zu können.

Abbildung 1 Überblick über das CSP-Portfolio



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Hintergrund

Die COVID-19-Pandemie hatte global gesundheitliche und sozioökonomische Folgen. So stieg die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, erstmals seit über 20 Jahren wieder an (um 71 Millionen Menschen) und machte frühere Erfolge bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zunichte.

Bi- wie multilaterale Geber unterstützten Partnerländer durch umfangreiche Programme. Das CSP des BMZ setzte in den Jahren 2020 und 2021 4,8 Milliarden Euro in über 750 Projekten in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein.

Geografisch lag der Fokus auf Subsahara-Afrika, dem Nahen Osten und Nordafrika. Sowohl Neuvorhaben als auch bestehende Projekte bekamen Mittel. Hauptempfänger waren bilaterale staatliche (66 Prozent) und multilaterale Organisationen (31 Prozent), während an ZGOs nur ein geringer Teil (2 Prozent) ging. Die Durchführungsorganisationen (DOs) gaben die Gelder vor allem in Form von Zuschüssen weiter. Auch Treuhandbeteiligungen und Sachgüter wurden vermehrt genutzt (siehe Abbildung 1).

Beispiele für CSP-Aktivitäten

Mittelstandsförderung und Produktion von Gesichtsmasken in Äthiopien: Ein Projekt der GIZ wurde im Rahmen des CSP neu ausgerichtet und erhielt zusätzliche Mittel. So trug die Produktion von Gesichtsmasken in Heimarbeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Pandemiebekämpfung bei.

Bereitstellung von Bargeldtransfers für vulnerable jordanische Haushalte: Die KfW Entwicklungsbank nahm im Auftrag des BMZ erstmalig an einer Korbfinanzierung des jordanischen National Aid Fund (NAF) teil. Von Lock-downs wirtschaftlich besonders stark betroffene Haushalte im informellen Sektor konnten dadurch finanziell bei der Deckung ihrer Grundbedürfnisse unterstützt werden.

Methoden

In der Evaluierung werden die Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz des CSP bewertet, mit einem Fokus auf den im Programm verwendeten Kanälen und Instrumenten. Sie dient zum einen der Rechenschaftslegung. Zum anderen soll zum Lernen für zukünftige Krisen beigetragen werden.

Ausgangspunkt war eine Portfolioanalyse in Kombination mit einer systematischen Literaturrecherche und anderen Sekundärdaten.¹ Zur vertieften Untersuchung wurden im Verlauf der Evaluierung weitere Daten in einer Umfrage mit Vertreter*innen bilateraler Organisationen des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), der Partnerländer und multilateraler Organisationen erhoben. Ferner gab es qualitative und quantitative Untersuchungen in den Fallstudienländern Burkina Faso, Jordanien und Libanon.

Die Evaluierung kooperierte eng mit der durch das OECD-DAC-Evaluierungsnetzwerk ins Leben gerufenen COVID-19 Global Evaluation Coalition, die das Ziel verfolgt, Evaluierungseinheiten verschiedener Länder und Institutionen, die sich mit COVID-19-Maßnahmen befass(t)en, zu vernetzen und so die Pandemie international aufzuarbeiten. Die Evaluierungsergebnisse des CSP fließen in die *Strategic Joint Evaluation of the Collective International Development and Humanitarian Assistance Response to the COVID-19 Pandemic* der Koalition ein.

Erfolgsfaktoren

Das DEval bewertet das CSP in Bezug auf die genutzten Verteilungskanäle und Instrumente größtenteils positiv.

Zuschüsse sind ein Instrument der finanziellen Unterstützung und eine der häufigsten im CSP eingesetzten Arten der Mittelverteilung. Sie zeigen sich in einer systematischen Literaturanalyse wie in Interviews mit Akteuren der EZ als relevant und effizient in einer Krise. Da sie im Gegensatz zu Krediten nicht zurückgezahlt werden müssen, erhöhen sie die Schuldenlast bereits hoch verschuldeter Länder nicht weiter und sind so als Kriseninstrument besser geeignet.

Sachgüter, beispielsweise Hygieneausrüstungen, waren während der Pandemie besonders für Gesundheitsmaßnahmen wichtig und wurden weltweit stark nachgefragt. Dies stellte gerade Länder mit schwachen Gesundheitssystemen vor Herausforderungen. In der Evaluierung zeigt sich, dass multilaterale Organisationen in der Pandemie unter anderem durch langfristige Beschaffungsverträge besseren Zugang zu Gütern hatten als bilaterale Geberorganisationen. Lokale staatliche Akteure und ZGOs konnten ebenfalls die Sachgüterbeschaffung durch lokale Netzwerke und prozessuales Wissen unterstützen.

Die überwiegende Verteilung von CSP-Mitteln über **bestehende Projekte und Partnerschaften** wirkte sich positiv auf die Schnelligkeit und die Kohärenz des Programms aus, da so auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden konnte. In einer Synthesestudie der COVID-19 Global Evaluation Coalition (Schwensen und Scheibel Smed, 2023) wird dieses Ergebnis bestätigt und ebenfalls darauf hingewiesen, dass der Aufbau von COVID-19-Maßnahmen auf bestehenden Partnerschaften die Kohärenz und die Rechtzeitigkeit einer Krisenreaktion förderte.

Empfehlungen

Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen – wie im CSP –

- einen großen Teil der Mittel als Zuschüsse vergeben;
- die Beschaffung von Sachgütern an multilaterale oder lokale Organisationen übertragen;
- die Maßnahmen in bestehende Projekte und Partnerschaften einbetten.

Verbesserungspotenziale

Übergreifend werden in der Evaluierung Verbesserungspotenziale bei der **Steuerung des Programms** festgestellt. So war beispielsweise der zur Aufsetzung des CSP im BMZ eingerichtete Krisenstab primär auf die zügige Allokation der finanziellen Mittel ausgelegt, nicht aber darauf, das Programm etwa durch übergreifende Bedarfsanalysen systematisch zu steuern. Nach seiner Auflösung mit Ende des CSP war im Ministerium unklar, wie die Erkenntnisse und Lehren aus der Evaluierung intern aufgenommen werden könnten. Weitere übergeordnete Betrachtungen und Auswertungen zu Wirkungen oder zur Nachhaltigkeit waren nicht vorgesehen.

Empfehlungen

Das BMZ sollte für eine globale Krise vergleichbaren Ausmaßes eine Stelle benennen, die für die institutionelle Verankerung eines Krisenprogramms zuständig ist sowie Ergebnisse aus in- und externen Lern- und Prüfprozessen aufnimmt und bereitstellt.

Weiterhin sollten BMZ, KfW und GIZ das organisationsinterne Lernen aus dem CSP sicherstellen und die beiden DOs darüber hinaus die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit der durchgeführten CSP-Maßnahmen auswerten.

¹ Um zeitnah Evidenz zur Verfügung zu stellen, wurden Ergebnisse dieses Analyseschritts bereits 2023 in einem Policy Brief vor Beendigung der Gesamtevaluierung veröffentlicht (Stein et al., 2023). Durch weiterführende Datenerhebungen weichen die Bewertungen dort leicht von denen im finalen Evaluierungsbericht ab.



Weitere Ergebnisse der Evaluierung sind, dass **ZGOs** die Relevanz und die Effizienz der Maßnahmen durch ihre Nähe zur Bevölkerung und ihr Wissen lokaler Bedarfe steigerten. Da sie nur einen kleinen Teil der Gelder erhielten, wurden ihre Stärken jedoch nicht umfassend genutzt und vulnerable Gruppen gegebenenfalls nur eingeschränkt erreicht. Die generell hohe Mittelvergabe an multilaterale Organisationen war dagegen förderlich für die Relevanz, Effektivität und Effizienz des CSP.

Weiterhin wurden zu keinem Zeitpunkt systematische Analysen zur **Vulnerabilität und Betroffenheit sowie zu den Bedarfen** der Länder und Zielgruppen durchgeführt. Stattdessen wurde auf bestehende Partnerschaften vertraut. Dies erlaubte zwar speziell in der Frühphase eine schnelle Reaktion, allerdings wurden auch in weiterer Folge diese Aspekte nicht stärker berücksichtigt. So gingen teils viele Mittel an weniger von der Pandemie betroffene Länder.

Obwohl die **Kohärenz** innerhalb der deutschen EZ sowie zwischen bilateralen Gebern und internationalen Organisationen grundsätzlich positiv bewertet wird, zeigen sich Verbesserungspotenziale. Das betrifft zum einen die Strukturen, die innerhalb des BMZ und der DOs sowie zwischen ihnen während der CSP-Laufzeit bestanden. Zum anderen gilt das für die Abstimmung mit den Akteuren der deutschen EZ, die Mitarbeitende internationaler Organisationen als verbesserungswürdig bewerten.

Empfehlungen

Das BMZ und die DOs sollten in zukünftigen ähnlich gelagerten Krisen

- auf einen Mix aus Verteilungskanälen setzen und hierbei eine stärkere Einbindung von ZGOs prüfen;
- mehr als im CSP die Vulnerabilität und die Betroffenheit sowie die Bedarfe der Partnerländer im Krisenverlauf in die Mittelverteilung einbeziehen und bereits jetzt Vorbereitungen dazu treffen;
- einen größeren Fokus auf die in- wie die externe Kohärenz des Krisenprogramms legen.

Literaturhinweise

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.

Schwensen, C. und L. Scheibel Smed (2023), *What Can Evaluations Tell Us About the Pandemic Response? Document Review for the Strategic Joint Evaluation of the Collective International Development and Humanitarian Assistance Response to the COVID-19 Pandemic*, COVID-19 Global Evaluation Coalition, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Stein, W., S. Disse, M. Orth-Rempel und C. Römling (2023), *Relevanz und Effizienz des Coronasofortprogramms: BMZ setzte auf schnelle Auszahlung an Partnerländer*, DEval Policy Brief 5/2023, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.



Janis Schnell
Evaluator



Dr. Cornelia Römling
Teamleiterin



Dr. Wiebke Stein
Evaluatorin



Sabrina Disse
Evaluatorin



Amélie Gräfin zu Eulenburg
Abteilungsleiterin

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.