

Zentrale Projektevaluierung – Zusammenfassung

Regionalprogramm zur Unterstützung der Pandemieprävention

Projekttitel	Regionalprogramm zur Unterstützung der Pandemieprävention in der ECOWAS-Region		
Land/Region/global	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS)/ Mitgliedsstaaten: Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Senegal und Togo		
Sektor und Förderbereichsschlüssel	12110 – Gesundheitspolitik und Verwaltung des Gesundheitswesens		
Projektnummer	2014.2510.7		
Auftraggeber/Kofinanzier	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)/ Europäische Union (EU)		
Politischer Träger/Partnerorganisationen	Kommission der ECOWAS – Westafrikanische Gesundheitsorganisation (<i>West African Health Organization, WAHO</i>), Regionales Überwachungs- und Seuchenkontrollzentrum (<i>Regional Centre for Surveillance and Diseases Control, RCSDC</i>)		
Titel EZ-Programm	Unterstützung des Integrationsprozesses zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung in der Ostafrikanischen Gemeinschaft		
Durchführungsorganisationen des EZ-Programms	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)		
Projektvolumen	26.050.000 EUR (davon 8.000.000 EUR als Kofinanzierung der EU)		
Projektlaufzeit	September 2016 - August 2021		
Berichtsjahr ZPE	2022	Stichprobenjahr ZPE	2017

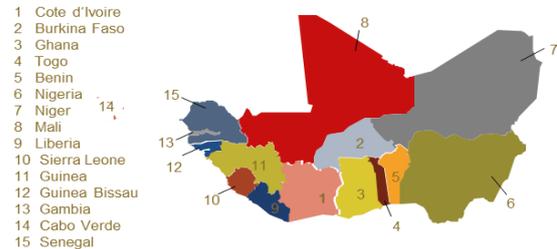
Rahmenbedingungen und Einordnung des Projekts

Die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States, ECOWAS*) wurde am 28. Mai 1975 durch den Vertrag von Lagos gegründet. Sie umfasst 15 Mitgliedsstaaten: Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Senegal und Togo. Mit der Gründung der ECOWAS wurde „eine integrierte Region geschaffen, in der die Bevölkerung Reisefreiheit genießt, Zugang zu effizienten Bildungs- und Gesundheitssystemen hat und sich in wirtschaftlichen und kommerziellen Aktivitäten engagiert, während sie gleichzeitig in einem Umfeld von Frieden und Sicherheit lebt“.

Allerdings stellt die politische Instabilität in einigen Ländern der Region eine Herausforderung für die regionale Entwicklung und den Aufbau starker Institutionen dar und gefährdet neben anderen staatlichen Aufgaben auch die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten und dessen Zugang für die Bevölkerung. Nicht nur wegen der unzureichenden medizinischen Versorgung und der mangelnden Koordinierung der Hilfsmaßnahmen ist die

Abbildung 1: ECOWAS-Region

Bevölkerung der Mitgliedsstaaten der ECOWAS



dem Risiko von Seuchenausbrüchen ausgesetzt, sondern auch wegen der Folgen von Seuchenausbrüchen für andere lebenswichtige Sektoren. So kann es zu Beeinträchtigungen auf dem Arbeits- und Warenmarkt oder der landwirtschaftlichen Produktion kommen.

In der Region herrscht ein hohes Maß an Mobilität, Migration und grenzüberschreitendem Handel mit einer erheblichen Permeabilität und informeller Grenzüberschreitung. Angesichts der damit einhergehenden politischen Instabilität und der Schwächen der nationalen Gesundheitssysteme haben die Interessengruppen erkannt, wie wichtig es ist, koordinierte regionale Strategien für die Bereitschaft und Reaktion auf Seuchenausbrüche und Pandemien zu entwickeln und auszubauen. Wie anfällig die Region für Seuchenausbrüche und Epidemien ist, wurde den nationalen und regionalen

Behörden und der internationalen Gemeinschaft vor allem durch den Ausbruch der Ebola-Epidemie in den Jahren zwischen 2014 und 2016 bewusst. Es wurde festgestellt, dass Schwachstellen in den Gesundheitssystemen zu den wichtigsten erschwerenden Faktoren gehören, die eine wirksame Reaktion auf die Ebola-Pandemie in Westafrika behinderten.

Kurzbeschreibung des Projekts

Das Projekt war die technische Komponente des EZ-Programms zur Unterstützung der Pandemieprävention in der ECOWAS-Region. Das Programm wurde von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) durchgeführt. Die GIZ war für die Projektkoordination des EZ-Programms zuständig.

Die Kommission der ECOWAS, der politische Arm der ECOWAS, war politischer Partner des Programms und des Projekts. Technische Partner waren die Westafrikanische Gesundheitsorganisation (*West African Health Organization*, WAHO) und ihre Sonderorganisation, das Regionale Überwachungs- und Seuchenkontrollzentrum (*Regional Centre for Surveillance and Diseases Control*, RSCDC). Die direkt durch das Projekt Beteiligten und Betroffenen waren die Mitarbeitenden dieser Organisationen ebenso wie die Mitarbeitenden der Koordinationsinstitute für Pandemieprävention und -kontrolle (*National Coordinating Institutions*, NCI). Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um nationale Organisationen (zum Beispiel nationale Gesundheitsämter), die für Fragen der öffentlichen Gesundheit zuständig sind und als institutionelle Ansprechpartner*innen für die WAHO und das RSCDC fungieren. Das Projekt war auf vier Schwerpunktländer ausgerichtet: Sierra Leone, Liberia, Guinea (die drei Länder, die vom Ausbruch der Ebola-Epidemie in Westafrika in den Jahren 2014–2016 am stärksten betroffen waren) und Togo. Nigeria und Ghana wurden für Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Handlungsfeld der Überwachung einbezogen.

Das Hauptziel des Programms lautete: „Die Bevölkerung der ECOWAS ist besser vor Infektionskrankheiten geschützt“. Hierzu gehören die

Erkennung, die Meldung an die Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organisation*, WHO), die Vorbereitung und die Reaktion auf eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite (*Public Health Emergency of International Concern*, PHEIC). Das Ziel des Projekts lautete: „Die Beratungsdienste für die Mitgliedstaaten der ECOWAS, die von der Kommission der ECOWAS, der WAHO und von Sonderorganisationen bei der Einführung ausgewählter Mechanismen zur Seuchenbekämpfung im Einklang mit den Internationalen Gesundheitsvorschriften bereitgestellt werden, werden verbessert“. Im Mittelpunkt stand die Hypothese, dass durch eine verbesserte Beratung der Mitgliedsstaaten bessere Mechanismen zur Seuchenbekämpfung geschaffen werden könnten und somit eine wirksamere und schnellere Seuchenbekämpfung möglich wäre, um die Bevölkerung der ECOWAS vor Infektionskrankheiten zu schützen.

Das Projekt hatte ursprünglich drei Handlungsfelder, ein viertes wurde im Jahr 2019 hinzugefügt. Die Handlungsfelder wurden auf der Grundlage von vier der [13 Kernkapazitäten der Internationalen Gesundheitsvorschriften \(*International Health Regulations, IHR core capacities*\)](#) ausgewählt, die den internationalen Rechtsrahmen für die Verhinderung der grenzüberschreitenden Ausbreitung von Infektionskrankheiten bilden. Das erste Handlungsfeld konzentrierte sich auf die Verbesserung der Kommunikation von Gesundheitsrisiken mit Output A: „Die Kommunikation von Gesundheitsrisiken infolge von Infektionskrankheiten unter Berücksichtigung von Gender- und *One Health*-Aspekten hat sich verbessert“. Das zweite Handlungsfeld war auf die Verbesserung der interinstitutionellen Kommunikation und Koordinierung ausgerichtet (Output B): „Die Kommunikation und Koordinierung zwischen den Institutionen der ECOWAS und den Sonderorganisationen, den NCI und den Partner*innen auf dem Gebiet der Seuchenbekämpfung wurde gestärkt“. Das dritte Handlungsfeld konzentrierte sich auf die Stärkung der personellen Ressourcen mit Output C: „Die personellen Ressourcen der Kommission der ECOWAS, der WAHO, des RSCDC und der NCI werden in Bezug auf die Bekämpfung von Seuchen gestärkt“. Das vierte Handlungsfeld betraf die Verbesserung des digitalisierten Überwachungs- und Ausbruchsmagementsystems mit Output D: „Das digitalisierte System zur Verwaltung und Überwachung von

Seuchenausbrüchen in Nigeria und Ghana wurde verbessert“. Dieses letzte Handlungsfeld und der Output wurden eigens an die Verbesserung und Unterstützung der Umsetzung des *Surveillance Outbreak Response Management and Analysis System* (SORMAS) und der E-Health-Software für die Seuchenbekämpfung und das Reaktionsmanagement angepasst.

Abbildung 2: Projektziel/Handlungsfelder



Bewertung nach DAC-Kriterien

Relevanz

Das Kriterium der Relevanz wurde anhand der Ausrichtung an politischen Leitlinien und Prioritäten der wichtigsten Stakeholder sowie den Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen, der Angemessenheit der Konzeption und der Reaktion des Projekts auf Veränderungen, vor allem auf die Covid-19-Pandemie, evaluiert.

Die Projektkonzeption war gut auf die wichtigsten internationalen Strategien und die Richtlinien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) - zum Beispiel die Reformstrategie des BMZ und die *One-Health*-Strategie, sowie auf die Prioritäten im Zusammenhang mit der Prävention und Reaktion auf Seuchenausbrüche abgestimmt. Das Projekt trug zur Erreichung des globalen Nachhaltigkeitsziel SDG 3 (*Sustainable Development Goal*), Gesundheit und Wohlergehen, bei. Die vier Handlungsfelder des Projekts (Koordination, Risikokommunikation, personelle

Ressourcen und Überwachungskapazitäten) entsprachen vier der Kernkapazitäten der IHR, des von der WHO aufgestellten rechtsverbindlichen Rahmens, den die Länder bei Vorliegen einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite zu beachten haben. Vor allem die Bemühungen zur Verbesserung der Kommunikation von Gesundheitsrisiken in der Region erwiesen sich als äußerst relevant.

Das Projekt ging auf die wichtigsten Bedürfnisse und Anforderungen der NCI ein, besonders auf die notwendige Unterstützung bei der Entwicklung von personellen Ressourcen. Es war notwendig, dass die WAHO und das RCSDC ihr Fachwissen auf dem Gebiet der Risikokommunikation und der Koordinierung und Kommunikation ausbauen und ihre eigenen personellen Ressourcen und institutionellen Kapazitäten aufstocken. Die Projektkonzeption war gut auf die Unterstützung der oben genannten technischen Aufgabenfelder ausgerichtet. Allerdings hätte sich eine bessere Ausrichtung und Konzeption zur Unterstützung der organisatorischen Entwicklung des RCSDC, einschließlich der Stärkung seiner personellen Ressourcen, als sinnvoll erwiesen. Darüber hinaus wurden andere Erfordernisse, die von einigen der Interessenvertreter*innen als wichtiger erachtet wurden (zum Beispiel die Verbesserung der Grenzüberwachung), durch das Projekt nicht berücksichtigt.

Insgesamt wird die Relevanz des Projekts mit 93 von 100 Punkten als sehr erfolgreich bewertet.

Kohärenz

Das Kriterium der Kohärenz wurde anhand der internen Kohärenz des Projekts (wechselseitige Impulse mit anderen von der deutschen Regierung unterstützten Initiativen und der Projektkonzeption) und der externen Kohärenz (wechselseitige Impulse mit anderen durch die internationale Zusammenarbeit unterstützten Projekten und Initiativen sowie den Strategien der WAHO) evaluiert.

Das Projekt wies eine sehr hohe interne Kohärenz und eine gute externe Kohärenz auf. Das Projekt war Teil eines vom BMZ geförderten Programms der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, das auch andere Projekte der KfW und der PTB umfasste. Es konnten wechselseitige Impulse

zwischen den ausgewählten Handlungsfeldern, der Aufgabenteilung in den von der Bundesregierung geförderten Initiativen (vor allem zwischen den Aufgaben des KfW-Projekts und den Aufgaben des Projekts selbst) sowie der Zusammenarbeit gesetzt werden. Auf diese Weise konnte zur Erreichung des Programmziels beigetragen werden. Die Projektkonzeption war weitgehend kohärent, auch wenn die Aktivitäten und Strategien im vierten Handlungsfeld nicht so eng mit den anderen drei Feldern verknüpft waren.

Im Hinblick auf die externe Kohärenz ergänzte die Intervention die Bemühungen der Kommission der ECOWAS und der WAHO zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit der Region auf Seuchenausbrüche und Pandemien und berücksichtigte die Strategien und Maßnahmen dieser Organisationen. Einige der Projektaktivitäten waren jedoch auf eine direkte Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten der ECOWAS ausgerichtet. Mit dieser Strategie konnten die nationalen und subnationalen Kapazitäten verbessert werden, indem das Bewusstsein der nationalen Institutionen und ihre Bereitschaft, die Beratungsdienste der WAHO/des RSCDC in Anspruch zu nehmen und darauf zu reagieren, gestärkt wurden. Allerdings wurde der ursprüngliche Weg der Wirkungsmatrix, die Beratungsdienste der Kommission der ECOWAS und der WAHO zu verbessern, zum Teil umgangen. Das Projekt arbeitete mit anderen Gebern und internationalen Initiativen zusammen und stellte hierzu eine gute Ergänzung dar. Dies gilt vor allem für das Projekt Regional Disease Surveillance Systems Enhancement (RE-DISSE) der Weltbank.

Insgesamt wird die Kohärenz des Projekts mit 93 von 100 Punkten als sehr erfolgreich bewertet.

Effektivität

Das Kriterium der Effektivität wurde anhand der Erreichung der angestrebten Ziele, des Beitrags des Projekts zu dieser Erreichung und der festgestellten nicht-intendierten Wirkungen bewertet.

Grundsätzlich hat das Projekt sein Ziel erreicht, die WAHO bei der Unterstützung der Länder bei der Seuchenbekämpfung im Einklang mit den IHR zu unterstützen. Die NCI in den Schwerpunktländern (Liberia, Guinea, Sierra Leone und Togo) und in den Ländern, die das E-Health-Tool SORMAS einsetzen (Nigeria und Ghana), wurden direkt unterstützt, um ihre Kapazitäten zur Bewältigung von Seuchenausbrüchen zu erhöhen. Das Projekt unterstützte die WAHO bei der Ausarbeitung von Strategien zur Risikokommunikation und zur Koordination und Kommunikation sowie von entsprechenden *Standard Operating Procedures* (SOP) und anderen Tools. Es unterstützte die Schulung von fast 7.000 Personen zu verschiedenen IHR-Themen auf regionaler Ebene (Mitarbeitende der WAHO/des RSCDC) sowie auf nationaler und subnationaler Ebene. In den Ländern, die das E-Health-Tool SORMAS einsetzen, haben inzwischen über 7.000 Nutzer (Mitarbeitende des Gesundheitswesens auf nationaler und subnationaler Ebene) Zugang zu diesem System. Obwohl die Outcome-Indikatoren des Projekts fast vollständig erreicht wurden, wiesen sie einige Unstimmigkeiten auf. Einige waren sogar missverständlich. Einige Strategien waren nicht so wirksam wie erwartet (zum Beispiel *Regional Rapid Response Teams - RRRT*, Nutzung von Kommunikationskanälen wie dem Portal zur Pandemieprävention und Reaktion

Abbildung 3: Erreichung der Projektzielindikatoren

Unterstützungsmaßnahmen der WAHO/RSCDC	100%
Mechanismen zur Kommunikation und Koordination	100%
Risikokommunikation im Einklang mit der Strategie	94%
Unterstützungsmission des RRRT	100%
Distrikte, die das E-Health-Tool SORMAS in Nigeria und Ghana einsetzen	100%

auf Pandemien – dem *Pandemic Preparedness and Response Portal*, ECOSuite oder der Risikokommunikationsplattform des RCSDC). Eine positive nicht-intendierte Wirkung war die schnelle Anpassung von SORMAS infolge der Covid-19-Pandemie.

Insgesamt wird die Effektivität des Projekts mit 81 von 100 Punkten als erfolgreich bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact)

Das Kriterium Impact wurde anhand der übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen, des Beitrags des Projekts zu diesen Veränderungen und der erzielten Wirkungen evaluiert.

Die Mitgliedsstaaten der ECOWAS haben seit der Ebola-Epidemie in Westafrika Fortschritte bei der Umsetzung besserer Präventions- und Kontrollmaßnahmen gemacht, die Bedrohung durch Infektionskrankheiten ist jedoch nach wie vor ein Thema. Seit Beginn des Projekts haben die Mitgliedsstaaten der ECOWAS zwei Fälle einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite registriert – die durch Impfung ausgelöste Poliovirus-Infektion in Nigeria und die Covid-19-Pandemie (beide sind noch nicht ausgestanden) – und entsprechende Meldungen an die WHO veranlasst. Infolge des Ausbaus ihrer Kernkapazitäten in Bezug auf die IHR haben die Länder ihr Meldesystem verbessert. Die Kernkompetenzen waren jedoch von Land zu Land unterschiedlich und konnten nicht wesentlich verbessert werden. Dennoch sind sich die Stakeholder in der Region weitgehend einig, dass sich die Kapazitäten zur Prävention und Reaktion auf Seuchenausbrüche verbessert haben. Das Projekt trug zu einer Verbesserung der Mechanismen zur Seuchenbekämpfung bei. So werden beispielsweise in Nigeria und Ghana derzeit über 220 Millionen Menschen durch das Überwachungssystem SORMAS erfasst. Vor allem die Verbesserung der Kommunikation von Gesundheitsrisiken in den Mitgliedsstaaten der ECOWAS, die auch unerwartete positive Wirkungen auf Impact-Ebene hat (zum Beispiel Verbesserungen der Strategien zur Kommunikation von Themen rund um die Gesundheit von Mutter und Kind), kann auf den Beitrag des Projekts zurückgeführt werden. Dennoch wurden die Kapazitäten für die

Beratungsdienste der WAHO und des RCSDC nicht wie erwartet gestärkt, was vor allem auf interne Probleme innerhalb der Partnerorganisationen zurückzuführen ist und die übergeordneten entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) des Projekts insgesamt verringert.

Insgesamt werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) des Projekts mit 78 von 100 Punkten als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Foto 1: Materialien zur Risikokommunikation des Regionalprogramms zur Unterstützung der Pandemieprävention (© 2022 GIZ)



Effizienz

Das Kriterium der Effizienz wurde auf der Grundlage der Produktionseffizienz (Verhältnis zwischen Ressourcen und Outputs) und der Allokationseffizienz (Verhältnis zwischen Ressourcen und Outcome) evaluiert. Die Evaluierung erfolgte mit Hilfe des Effizienztools der GIZ, das die Kosten nach dem *Follow-the-Money-Ansatz* den jeweiligen Outputs des Projekts zuordnet.

Die Allokation der Mittel nach Output ergab eine relativ ausgewogene Verteilung der Kosten, wobei die Kosten für die drei ursprünglichen Outputs (A, B, C) 73 % aller Kosten ausmachten, auf Output D (SORMAS) entfielen rund 16 % aller Kosten und auf die übergreifenden Maßnahmen 10 % der Gesamtkosten. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch die EU wurde dabei nicht berücksichtigt (die Allokation nach Output stand nicht zur Verfügung). Die Ausgewogenheit der Outputs entspricht der Projektkonzeption.

Die Restmittel beliefen sich im Februar 2022 auf rund 1,4 Millionen EUR und entsprechen im

Wesentlichen nicht verausgabten Mitteln für die Warenbeschaffung. Die Produktionseffizienz des Projekts wurde als gut bewertet: Fast alle Output-Indikatoren wurden erreicht, die Mobilisierung zusätzlicher Mittel der EU und der Covid-19-Soforthilfe war gut. Die Kosten für die wichtigsten Aktivitäten und das Personal waren gut aufgeteilt, und das Schulungsmodell erwies sich als sehr effizient. Zwar wurden fast alle Indikatoren sowohl auf der Output- als auch auf der Outcome-Ebene gemäß der Wirkungsmatrix erreicht, doch geben sie nicht immer Aufschluss darüber, inwieweit die bereitgestellten Dienstleistungen/Tools von den Beteiligten und Betroffenen genutzt wurden. Einige der eingesetzten Ressourcen (Unterstützung für Regional Rapid Response Teams, ECOSuite und die Plattform zur Risikokommunikation) wurden nicht im Hinblick auf die erwarteten Outcomes und die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) genutzt. Angesichts der Tatsache, dass alternative Konzepte zur Bewältigung der Herausforderungen auf regionaler Ebene denkbar gewesen wären und die Outcome- und Output-Indikatoren nicht an die aufgestockten Mittel für die Covid-19-Soforthilfe (10 Millionen EUR, 38 % des Projektbudgets) angepasst wurden, wird die Effizienz des Projekts mit 78 von 100 Punkten als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Nachhaltigkeit

Das Kriterium der Nachhaltigkeit wurde auf der Grundlage der Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen und der Interessengruppen, des Beitrags des Projekts zum Ausbau dieser Kapazitäten und der Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkung auf lange Sicht evaluiert.

Die Mitgliedsstaaten der ECOWAS sind sich der Bedeutung der Pandemieprävention und der Reaktion auf Pandemien deutlicher bewusst und verbessern ihre Kapazitäten auf diesem Gebiet. Um die Nachhaltigkeit der entwickelten Strategien zu erhöhen, müssen die Kapazitäten der NCI, der WAHO und des RCSDC noch gestärkt werden. Das Projekt trägt zum Ausbau der Kapazitäten der Partnerorganisationen bei, vor allem im Hinblick auf die personellen Ressourcen und die Ausbildung in puncto Risikokommunikation, Kommunikation und Koordination.

Die organisatorischen Entwicklungsmaßnahmen, die zur Verbesserung der Kapazitäten des RCSDC beitragen sollten, wurden nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt. Die Partner*innen machten sich einige der durch das Projekt erzielten Wirkungen zunutze, so beispielsweise die Risikokommunikation und die Kommunikations- und Koordinationsstrategien sowie die Komponente SORMAS und die damit verbundenen Aktivitäten. Diese Wirkungen werden wahrscheinlich auf lange Sicht Bestand haben. Andere Wirkungen, wie beispielsweise die mit der Unterstützung des Projekts entwickelten IT-Lösungen (Plattformen, Hackathons), die Operationalisierung von SOP oder das Regional Rapid Response Team, werden sich als weniger nachhaltig erweisen, wenn die Strategien und Aktivitäten zu ihrer Unterstützung nicht überdacht oder finalisiert werden.

Insgesamt wird die Nachhaltigkeit des Projekts mit 71 von 100 Punkten als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Gesamtbewertung

Das Thema und die Konzeption des Projekts waren auf die Strategien und die politischen Richtlinien der GIZ, der Geber und der ECOWAS abgestimmt. Das Projekt ging auf die wichtigsten Bedürfnisse der Partner*innen ein, jedoch hätte die Unterstützung der organisatorischen Entwicklung des RCSDC besser geprüft werden können, da dies eine große Herausforderung für die Umsetzung des Projekts darstellte. Auch die Covid-19-Pandemie stellte im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Projekts eine Herausforderung dar. Aufgrund der Pandemie konnte das Projekt jedoch zusätzliche Mittel aus der vom BMZ und der EU bereitgestellten Covid-19-Soforthilfe mobilisieren (rund 10 Millionen EUR bzw. 38 % des Projektbudgets). So konnten die entwickelten Tools und Mechanismen in die Praxis umgesetzt werden. Diese Mittelaufstockung führte jedoch nicht zu Veränderungen bei den Output- oder den Outcome-Indikatoren. Einige der erzielten Wirkungen waren effizient und trugen zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) des Projekts bei, während andere nicht die erwartete Leistung erbrachten und mit den derzeitigen Strategien möglicherweise nicht auf Dauer Bestand haben werden.

Tabelle 1: Bewertung der OECD-DAC-Evaluierungskriterien

Kriterien	Punkte (Max. 100)	Bewertung 1 (sehr erfolgreich) bis 6 (gänzlich erfolglos)
Relevanz	93	Stufe 1: sehr erfolgreich
Kohärenz	93	Stufe 1: sehr erfolgreich
Effektivität	81	Stufe 2: erfolgreich
Impact	78	Stufe 3: eingeschränkt erfolgreich
Effizienz	70	Stufe 3: eingeschränkt erfolgreich
Nachhaltigkeit	71	Stufe 3: eingeschränkt erfolgreich
Gesamt	81	Stufe 2: erfolgreich

Schlussfolgerungen sowie Erfolgs- und Misserfolgskriterien

Die politische Lage in der ECOWAS-Region ist sehr komplex und instabil. Die Mitarbeitenden der WAHO und des RCSDC sind sehr motiviert und qualifiziert, die Organisationen sind jedoch personell unterbesetzt, und die Verfahren sind nicht vollständig nachvollziehbar oder funktionieren nicht. Die Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der Kommission der ECOWAS, der WAHO und dem RCSDC sind schwierig und bisweilen auch ineffizient. Die institutionellen Kapazitäten des RCSDC sind nach wie vor unzureichend. Im Hinblick auf die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) des Projekts stellte dies eine Herausforderung dar. Obwohl die Produkte überarbeitet und weiterentwickelt wurden (zum Beispiel die Plattform ECOSuite, die Plattform zur Risikokommunikation, die SOP), verfügen die WAHO und das RCSDC nicht über genügend Ressourcen, um viele dieser Tools und Mechanismen zu operationalisieren bzw. zu aktualisieren.

Die Covid-19-Pandemie machte deutlich, wie wichtig und relevant das Kernthema des Projekts (Pandemieprävention und Reaktion auf Pandemien) ist, führte aber auch zu Beeinträchtigungen bei der Umsetzung des Projekts. Die unterschiedlichen Interessen und Entwicklungsniveaus der einzelnen Länder stellten eine Herausforderung dar, da die Strategien auf Länderebene angepasst werden

mussten. Die Projektmitarbeitenden waren in sechs verschiedenen Ländern tätig, wobei in den Schwerpunktländern direkt mit den NCI zusammengearbeitet wurde. Dies wirkte sich positiv auf die Entwicklung der nationalen Organisationen aus und war während der Covid-19-Krise sehr nützlich, da die Projektmitarbeitenden die Beschaffung und Verteilung von Waren, die aus den Mitteln der Covid-19-Soforthilfe finanziert wurden, direkt unterstützen konnten. Einige Partner*innen sahen darin jedoch eine verpasste Gelegenheit, eine engere Zusammenarbeit zwischen den NCI der Länder und der WAHO/dem RCSDC aufzubauen, da das Projekt einen Teil der Aufgaben des RCSDC übernommen hatte. Aufgrund einer Reihe von Faktoren verzögerten sich die Aktivitäten zur Unterstützung der organisatorischen Entwicklung des RCSDC und konnten nicht vollständig umgesetzt werden. Das Projekt konnte daher die größte Herausforderung, die bei seiner Umsetzung festgestellt wurde, nicht in vollem Umfang angehen: die unzureichenden Kapazitäten des regionalen Partners. Diese Komponente sollte in der nächsten Projektphase besonders berücksichtigt werden.

Empfehlungen

Für die GIZ/das Projekt/den Hauptpartner

Organisatorische Entwicklung und Aufbau von Institutionen bei den Partner*innen, regionale Zusammenarbeit

- Einrichtung von Stellen für eingebundene Berater*innen/integrierte Fachkräfte bei den regionalen Partner*innen
- Unterstützung der Partner*innen bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen
- Unterstützung der Süd-Süd-Kooperation und Verbreitung von Best-Case-Erfahrungen aus den Schwerpunktländern

Nachhaltigkeit und Verbreitung der Projektergebnisse

- Human Resources und Schulungen: Integration von Kursinhalten in die Lehrpläne der Schulen in der Region; Unterstützung von Weiterbildungsmaßnahmen, E-Learning oder Blended Learning
- *Regional Rapid Response Team*: Die Funktion als regionale Drehscheibe für den

Austausch fachlicher Informationen sollte überdacht werden

- Mechanismen zur Kommunikation und Koordination: Überarbeitung der Mechanismen unter dem Aspekt ihrer Effektivität
- SORMAS: Um das Tool einsetzen zu können, sind erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich, wobei die von den Ländern anzuwendenden Nachhaltigkeitsstrategien zu berücksichtigen sind

Projektkonzeption und Kooperation

- Projektziele und -strategien mit den Partner*innen abklären; verstärkte Einbindung lokaler/regionaler Expert*innen; stärkere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen

Für Geber

- die Indikatoren bei der Aufstockung der Budgets überdenken und ambitionierter gestalten
- längerfristige Prozesse und Wirkungen (nicht nur in Dreijahreszyklen) in Betracht ziehen, um besser auf die Herausforderungen der organisatorischen Entwicklung reagieren zu können
- die zwischen den Partner*innen vereinbarten Projektansätze (Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene) und die Ansätze der GIZ (Technische Zusammenarbeit) weiter festigen

Evaluierungsansatz und -methoden

Die vorliegende Evaluierung folgte den Evaluierungsrichtlinien und -tools der GIZ unter Berücksichtigung der wichtigsten Fragestellungen der Evaluierungsmatrix der GIZ. Sie stützte sich auf zwei wesentliche Konzepte: Der Beitrag des Projekts zur wichtigsten Hypothese, die der Theorie des Wandels zugrunde liegt, wurde anhand einer **Kontributionsanalyse** untersucht. Die Theorie des Wandels wurde unter Berücksichtigung der empirischen Belege und der Triangulation der durch die Evaluierung gewonnenen Informationen validiert. Dabei wurden auch externe Faktoren berücksichtigt, die die Wirkungen beeinflussen. Zu den wesentlichen empirischen Methoden, die verwendet wurden, gehörten:

- Die Analyse von Dokumenten (Grundsatzpapiere und Strategien des BMZ und der WAHO; Projektdokumente – Angebote, Wirkungsmatrixen, Berichte; Berichte der Mitgliedsstaaten der ECOWAS über Kernkapazitäten zum Thema IHR an die WHO; wissenschaftliche Publikationen),
- Interviews mit den wichtigsten Stakeholdern und Beteiligten und Betroffenen sowie
- Fokusgruppensitzungen

Anhand einer **Effizienzanalyse** wurde untersucht, inwieweit die eingesetzten Ressourcen und Inputs auf der Output- (Produktionseffizienz) und der Outcome-/Impact-Ebene (Allokationseffizienz) zu Wirkungen führten. Bei dieser Evaluierung wurden der *Follow-the-Money-Ansatz* und das Effizienztool der GIZ verwendet. Die in Interviews mit den Projektmitarbeitenden und wichtigen Stakeholder gewonnenen Informationen wurden trianguliert. Es wurden zwei wesentliche empirische Methoden verwendet.

- die Finanzberichte wurden analysiert, die entsprechenden Daten wurden vom Projektteam zur Verfügung gestellt
- die Informationen wurden in Interviews zusammengetragen und per E-Mail ausgetauscht

Bei der Evaluierung gab es folgende Einschränkungen: Durch die im Zusammenhang der Covid-19-Pandemie bestehenden Beschränkungen wurde die Evaluierung hauptsächlich remote durchgeführt. Aufgrund eines Wechsels im Evaluierungsteam mussten die Methoden neu angepasst werden. Die Interviews mit den Partner*innen wurden ein zweites Mal durchgeführt, wodurch sich der Prozess verzögerte. Einige der angefragten Stakeholder antworteten nicht oder verspätet auf die Bitte nach einem Interview. Einige Daten, vor allem zu den von der EU bereitgestellten finanziellen Mitteln und zur Allokation der Mittel auf die Outputs, waren nicht verfügbar und mussten subjektiv bewertet werden.

Methodik der Erfolgsbewertung

Projekte werden nach den OECD DAC-Evaluierungskriterien der Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Nachhaltigkeit, Effizienz und der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) bewertet. Jedes der sechs Kriterien wird auf einer Skala von 1 bis 100 bewertet (Prozentsatzsystem).

Die Gesamtpunktzahl des Projekts beruht auf dem Durchschnitt der Punkte, die für die einzelnen DAC-Kriterien vergeben wurden. Der Durchschnittswert für die Gesamtpunktzahl wird gemäß den mathematischen Rundungsregeln gerundet. Alle DAC-Kriterien werden für die Gesamtpunktzahl gleich gewichtet. Eine 100-Punkte-Skala hat gegenüber den vorhergehenden Systemen (6er-Skala, 16-Punkte-Skala) den Vorteil, dass sie differenziert, international verbreitet, leicht verständlich und gut in andere Bewertungssysteme umrechenbar ist.

Tabelle 2: Bewertungs- und Punkteskala

100-Punkte-Skala (Ergebnis)	6-Punkte-Skala (Bewertung)
92–100	Stufe 1: sehr erfolgreich
81–91	Stufe 2: erfolgreich
67–80	Stufe 3: eingeschränkt erfolgreich
50–66	Stufe 4: überwiegend nicht erfolgreich
30–49	Stufe 5: eher nicht erfolgreich
0–29	Stufe 6: gänzlich erfolglos

Gesamtbewertung: Die Kriterien Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit sind Ausschlusskriterien: wenn eines der Kriterien mit Stufe 4 oder niedriger bewertet wird, kann die Gesamtbewertung nicht höher als Stufe 4 sein, auch wenn der mittlere Punktestand höher sein kann.

Sowohl die Bewertungsdimensionen mit den OECD-DAC-Kriterien als auch die Bestimmung der Gesamtpunktzahl mithilfe eines Punktesystems dienen dazu, die Transparenz der Bewertungen zu steigern und gleichzeitig einzelne Projekte besser miteinander vergleichbar zu machen.

Impressum

Verantwortlich:

Albert Engel, GIZ, Leiter
Stabsstelle Evaluierung der GIZ

Konzeption, Koordination und Management:

Claudia Kornahrens, GIZ, Gruppenleiterin
Ulrike Haffner, GIZ, Evaluierungsmanagerin
Gruppe Zentrale Projektevaluierung
Stabsstelle Evaluierung der GIZ

Evaluator*innen:

Lucia Brugnara (evaplan), Juliette Papy (unabhängige Beraterin) und Hugues Traore (unabhängiger Berater)

Autorinnen:

Lucia Brugnara (evaplan), Juliette Papy (unabhängige Beraterin)

Übersetzung & Lektorat:

A.C.T. GmbH

Design:

Layout: DITHO Design GmbH, Köln
Grafiken: Stefan Oltsch

Druck und Vertrieb:

GIZ, Bonn

Karten:

Die hier abgedruckten Karten dienen allein Informationszwecken und stellen in keiner Weise eine Anerkennung von Grenzen und Territorien unter internationalem Recht dar. GIZ übernimmt keine Haftung für die Aktualität, Richtigkeit oder Vollständigkeit dieser Karten. Sämtliche Haftung für direkte oder indirekte Schäden, die aus ihrer Nutzung rühren, wird ausgeschlossen.

E: evaluierung@giz.de
I: www.giz.de/evaluierung
www.youtube.com/user/GIZonlineTV
https://twitter.com/giz_gmbh

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
GmbH

Sitz der Gesellschaft:

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
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 6196 79-0
F: +49 6196 79-11 15

E: info@giz.de
I: www.giz.de

Bonn 2023