



EVALUIERUNG DES CORONA-SOFORTPROGRAMMS DES BMZ

Lernen aus der COVID-19-Pandemie

2024

In der vorliegenden Evaluierung wird das im April 2020 aufgesetzte Corona-Sofortprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung untersucht. Das Programm finanzierte in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen zur Vermeidung, Früherkennung und Eindämmung der COVID-19-Pandemie und ihrer sozioökonomischen Folgen.

Bewertet werden in der Evaluierung des Corona-Sofortprogramms dessen Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz. Dabei werden vor allem die eingesetzten Verteilungskanäle und Instrumente betrachtet. Auf Grundlage der Ergebnisse werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftige Krisen abgeleitet.

Insgesamt ergibt sich ein positives Bild des Corona-Sofortprogramms. Die hohen Zahlungen an multilaterale Organisationen, die Vergabe hoher Zuschüsse und der Aufbau auf bestehenden Partnerschaften stechen positiv hervor. Verbesserungsbedarfe ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die Steuerung des Programms. In zukünftigen Krisen sollten die Begleitung, Steuerung und Auswertung über den gesamten Verlauf und im Nachgang eines solchen Programms systematischer sichergestellt werden.

EVALUIERUNG DES CORONA-SOFORTPROGRAMMS DES BMZ

Lernen aus der COVID-19-Pandemie

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>

DANKSAGUNG

In der Evaluierung des Corona-Sofortprogramms wurde das Evaluierungsteam von zahlreichen Personen unterstützt, bei denen wir uns an dieser Stelle bedanken möchten.

Zunächst gilt unser ausgesprochener Dank den Mitgliedern der Referenzgruppe, der Vertreter*innen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) angehörten. Wir schätzen die vertrauensvolle Zusammenarbeit und den konstruktiven Austausch während des gesamten Evaluierungsprozesses ebenso wie die Bereitstellung zahlreicher Dokumente für die Evaluierung.

Danken möchten wir an dieser Stelle außerdem den Vertreter*innen des BMZ, der GIZ und der KfW, der Partnerorganisationen, multilateralen Organisationen, anderer bilateraler Geber und zivilgesellschaftlicher Organisationen, die durch ihr Engagement und ihre Teilnahme an Interviews und Umfragen ihre Expertise und Erfahrungen mit uns teilten. Dieser Dank gilt auch den befragten Haushalten im Libanon und in Jordanien, die uns besondere Einblicke in ihre Erfahrungen in der Pandemie ermöglichten.

Unterstützt wurde das Evaluierungsteam durch die externen Gutachter Dr. Andreas Obser bei der systematischen Literaturanalyse und Dr. Julian Frede bei der Konzeption der Effizienzanalyse. Wir danken ihnen sehr für die wertvollen Beiträge. Gleiches gilt für Sawsan Al-Zatari für ihre hervorragende Arbeit als Beraterin und Evaluatorin in den Datenerhebungen in Jordanien und im Libanon, Mitarbeitenden von Mindset für die Durchführung von Datenerhebungen in den beiden Ländern sowie Dana Awad für die Übersetzungen. Einen großen Dank möchten wir zudem den externen Peer-Reviewer*innen Prof. Dr. Achim Kemmerling und Dr. Tina Zintl sowie den internen Peer-Reviewerinnen Dr. Mascha Rauschenbach und Dr. Angela Heucher für die fachliche Unterstützung und hilfreichen Kommentare aussprechen.

Abschließend bedanken wir uns herzlich bei unseren studentischen Beschäftigten Neele Harms-Kleemann und Giulia Navab Daneshmand für ihre wertvolle Unterstützung.

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.

INHALT

Danksagung	v		
Zusammenfassung	vi		
Abkürzungen und Akronyme	xvi		
Glossar	xviii		
1. Einleitung	1		
1.1 Hintergrund der Evaluierung	2		
1.2 Ziele und Zwecke der Evaluierung	3		
1.3 Gegenstand der Evaluierung	4		
1.4 Evaluierungsfragen	5		
1.5 Berichtsstruktur	6		
2. Das Portfolio des Corona-Sofortprogramms	7		
2.1 Struktur des CSP	8		
2.2 Verteilung der Mittel	10		
2.2.1 Regionen und Länder	10		
2.2.2 Sektoren	11		
2.2.3 Verteilungskanäle	11		
2.2.4 Arten der Mittelverteilung	12		
2.2.5 Instrumente auf Zielgruppenebene	13		
2.3 Das CSP auf einen Blick	16		
3. Methodisches Vorgehen	17		
3.1 Evaluierungsansatz und -design	18		
3.2 Datenerhebungen	19		
3.2.1 CSP-Portfolioanalyse	19		
3.2.2 Systematische Literaturanalyse und andere Daten	19		
3.2.3 Länderumfrage	20		
3.2.4 Datenerhebungen in den Fallstudienländern	20		
3.2.5 Projektumfrage und Dokumentenstudie in Fallstudienländern	20		
3.2.6 Qualitative Interviews in den Fallstudienländern	21		
3.2.7 Zielgruppenumfrage im Libanon und in Jordanien	21		
3.2.8 Übersicht über Datenerhebungen	22		
3.3 Reflexion des methodischen Vorgehens	22		
4. Ergebnisse zu Relevanz	24		
4.1 Verteilungskanäle	25		
4.2 Arten der Mittelverteilung	27		
4.3 Instrumente auf Zielgruppenebene	28		
4.4 Vulnerabilität und Betroffenheit der Empfängerländer	29		
5. Ergebnisse zu Kohärenz	31		
5.1 Interne Kohärenz	32		
5.2 Externe Kohärenz mit internationalen Akteuren	34		
5.3 Externe Kohärenz mit Programmen und Strukturen der Partnerländer	35		
6. Ergebnisse zu Effektivität	38		
6.1 Zielerreichung der Maßnahmen	39		
6.2 Einflussfaktoren auf die Effektivität	41		
7. Ergebnisse zu Effizienz	43		
7.1 Ökonomische Effizienz	44		
7.2 Rechtzeitigkeit	46		
7.3 Weitere Einflussfaktoren auf die Effizienz	50		
8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	52		
8.1 Bewertung des Corona-Sofortprogramms	53		
8.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	55		
9. Literatur	60		
10. Anhang	66		
10.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval	67		
10.2 Evaluierungsmatrix	68		
10.3 Theorie des Wandels	71		
10.4 Fallstudienauswahl	72		
10.5 Zusätzliche Informationen zu Datenerhebungen	73		
10.6 Zusätzliche Datenanalysen	76		

Abbildungen

Abbildung 1	Analyseebenen der Evaluierung	5	Abbildung 21	Nützlichkeit verschiedener Beitragsmechanismen	78
Abbildung 2	Finanzierung des Corona-Sofortprogramms	8	Abbildung 22	Hauptinformationsquellen für Ausgestaltung der COVID-19-Reaktion in Partnerländern	78
Abbildung 3	Regionale Verteilung der CSP-Mittel	10	Abbildung 23	Austauschmechanismen innerhalb der deutschen Organisationen	79
Abbildung 4	Verteilungskanäle im CSP und im Gesamtportfolio des BMZ	12	Abbildung 24	Austauschmechanismen zwischen den deutschen Organisationen	79
Abbildung 5	Arten der Mittelverteilung im CSP	13	Abbildung 25	Austauschmechanismen zwischen deutschen und internationalen Organisationen	80
Abbildung 6	Themenbereiche der Instrumente auf Zielgruppenebene	14	Abbildung 26	Abstimmung zwischen bilateralen und internationalen Organisationen	80
Abbildung 7	Das CSP auf einen Blick	16	Abbildung 27	Abstimmung zwischen bilateralen Organisationen untereinander in einem Land	81
Abbildung 8	DAC-Kriterien und Datenerhebungen	18	Abbildung 28	Priorisierung von Abstimmungen in zukünftigen Krisen	81
Abbildung 9	Wichtigkeit der verschiedenen Verteilungskanäle	26	Abbildung 29	Austauschmechanismen zwischen deutschen und Partnerorganisationen	82
Abbildung 10	Wichtigkeit der verschiedenen Arten der Mittelverteilung	27	Abbildung 30	Erster Erhalt von CSP-Mitteln in den Fallstudienländern	83
Abbildung 11	Nützlichkeit der erhaltenen Unterstützungsleistungen (nach Themengebieten)	29	Abbildung 31	Beginn der Umsetzung von CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern	83
Abbildung 12	Abstimmung innerhalb und zwischen deutschen Organisationen	33	Abbildung 32	Erste Begünstigte profitierten von CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern	84
Abbildung 13	Abstimmung mit internationalen Gebern	34	Abbildung 33	Dauer bis zum Umsetzungsbeginn von CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern	84
Abbildung 14	Abstimmung mit Programmen und Strukturen der Partnerländer	36	Abbildung 34	Erster Erhalt von COVID-Unterstützungsleistungen in Jordanien durch Zielgruppen	85
Abbildung 15	Relative Zielerreichung der CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern	40	Abbildung 35	Erster Erhalt von COVID-Unterstützungsleistungen im Libanon durch Zielgruppen	85
Abbildung 16	Positive Effekte der COVID-Unterstützungsleistungen für Zielgruppen	41			
Abbildung 17	Rechtzeitigkeit des Mittelerhalts in den Fallstudienprojekten	47			
Abbildung 18	Dauer bis zur Erreichung erster Begünstigter in den Fallstudienländern	49			
Abbildung 19	Bewertung des Corona-Sofortprogramms	53			
Abbildung 20	Theorie des Wandels des CSP	71			

Tabellen

Tabelle 1	Meistgenutzte Instrumente auf Zielgruppen- ebene in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sowie Gesundheit	15
Tabelle 2	Informationen zu den Datenerhebungen	22
Tabelle 3	Bewertungsskala	67
Tabelle 4	Evaluierungsmatrix	68
Tabelle 5	Überblick über die Fallstudienländer	72
Tabelle 6	Befragte in der Länderumfrage	73
Tabelle 7	Befragte von deutschen Organisationen in der Länderumfrage	74
Tabelle 8	Projektauswahl für qualitative Interviews	74
Tabelle 9	Befragte der Projekte in Projektumfrage	74
Tabelle 10	Qualitative Interviews pro Land und Stakeholder*innengruppe	75
Tabelle 11	Befragte in Zielgruppenumfrage	75
Tabelle 12	Verteilungskanäle der ODA-Zahlungen nach Daten der OECD	76
Tabelle 13	Instrumente auf Zielgruppenebene	76
Tabelle 14	Effekt der COVID-19-Maßnahmen auf die sozioökonomische Situation der Zielgruppen	82
Tabelle 15	Rechtzeitigkeit der COVID-Unterstützungs- maßnahmen für die Zielgruppen	86
Tabelle 16	Zeitliche Präferenz der Zielgruppen für die COVID-Unterstützungsmaßnahmen	86
Tabelle 17	Rechtzeitigkeit der COVID-Unterstützungs- maßnahmen für Zielgruppen in Projekt- Themenbereichen	86
Tabelle 18	Anpassungen von Verfahren und Prozessen in den Fallstudien	87
Tabelle 19	Flexibilität verschiedener Beitragsarten in der Pandemie	87
Tabelle 20	Zeitraumen der Evaluierung	88
Tabelle 21	Evaluierungsteam und Mitwirkende	88

Kästen

Kasten 1	Erkenntnisse aus der Synthesestudie der COVID-19 Global Evaluation Coalition	3
Kasten 2	Beispiele für CSP-Aktivitäten	9
Kasten 3	Charakteristika ähnlich gelagerter Krisen	56

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

BIP Bruttoinlandsprodukt	KfW Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau	SDGs Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)	WFP World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	LDC Least developed countries (am wenigsten entwickelte Länder)	TZ Technische Zusammenarbeit	WHO World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
COVID-19 Coronavirus disease 2019 (Coronavirus-Krankheit-2019)	MeMFIS Modulares Entwicklungspolitisches Management-, Finanz- und Informationssystem	UN United Nations (Vereinte Nationen)	WZ-Referent*innen Referent*innen für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CSP Corona-Sofortprogramm	Mio. Millionen	UNDP United Nations Development Programme (Entwicklungspro- gramm der Vereinten Nationen)	ZGO Zivilgesellschaftliche Organisation
DAC Development Assistance Committee (Entwicklungsausschuss der OECD)	Mrd. Milliarden	UNICEF United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)	
DEval Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	NAF National Aid Fund	USAID United States Agency for International Development (Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung)	
DO Durchführungsorganisation	ODA Official Development Assistance (öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit)	UNSDG United Nations Sustainable Development Group (Behörde der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung)	
EZ Entwicklungszusammenarbeit	OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaft- liche Zusammenarbeit und Entwicklung)	WASH Water, Sanitation and Hygiene (Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene)	
FZ Finanzielle Zusammenarbeit	PART Stärkung der Einflussnahme palästinensischer Flüchtlinge auf ihre Lebensbedingungen (GIZ-Projekt)		
GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit			
HDI Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung)			

GLOSSAR

Art der Mittelverteilung

Die Art, wie Mittel von den Empfängerorganisationen weiterverteilt werden, beispielsweise als Sachgüter, über Treuhandbeteiligungen oder über Zuschüsse. Sie ist eine der untersuchten Analyseebenen in dieser Evaluierung.

Bargeldtransfer

Unterstützungsleistung, bei denen Gelder direkt an die Zielgruppe verteilt werden

Bilaterale Organisationen

Staatliche Organisationen auf Geberseite, die bilateral mit den Partnerländern zusammenarbeiten, beispielsweise die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Fonds

Ein Finanzinstrument, in dem von verschiedenen Anlegern Geld gesammelt und investiert wird. In der Entwicklungszusammenarbeit werden dabei beispielsweise öffentliche Mittel genutzt, um private Anleger zu gewinnen. Sie sind zwischen den Ebenen Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene einzuordnen. Mittel können in Form von Krediten, Treuhandbeteiligungen und Zuschüssen in Fonds fließen. Auf Zielgruppenebene stellen sie unterschiedlichen Akteuren Finanzmittel bereit, beispielsweise Unternehmen in einem bestimmten Themenfeld.

Instrument

Der Begriff wird von verschiedenen EZ-Akteuren unterschiedlich verwendet. In dieser Evaluierung werden als Instrumente die konzeptionellen Ansätze verstanden, mit denen Maßnahmen der EZ umgesetzt werden. Dabei wird zwischen zwei Analyseebenen unterschieden: Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene.

Instrument auf Zielgruppenebene

Das Instrument, mit dem die finalen Zielgruppen erreicht werden sollen, beispielsweise Maßnahmen im Bereich Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (Water, Sanitation and Hygiene, WASH), Bargeldtransfers oder Nahrungsmittelpakete. Vier Hauptthemenfelder sind Gesundheits-,

Bildungs-, Nahrungs- sowie Einkommens- und Beschäftigungsmaßnahmen. Das Instrument auf Zielgruppenebene ist eine der untersuchten Analyseebenen in dieser Evaluierung.

Kapazitätsentwicklung

Eine Art der Mittelverteilung, in der Mittel dafür genutzt werden, Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen zu finanzieren

Kernbeitrag

Zahlung von Gebern an multilaterale Organisationen. Mittel, die von einer Organisation frei verwendet werden können

Kredit

Eine Art der Mittelverteilung in Form von Geldtransfers, die später zurückgezahlt werden müssen

Multilaterale Organisationen

Internationale Organisationen, die von mehreren Gebern finanziert werden, wie die Weltbank oder die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO)

Ökonomische Effizienz

Die Nutzung von Ressourcen zur Umwandlung in Resultate auf möglichst wirtschaftliche Art und Weise

Personalmaßnahme

Eine Art der Mittelverteilung, in der Mittel dafür genutzt werden, eigenes oder zusätzliches Personal zu finanzieren

Sachgüter

Eine Art der Mittelverteilung von EZ-Akteuren. Sachgüter umfassen eine direkte Versorgung durch Güter, beispielsweise Nahrungsmittel, Hygieneausrüstung (wie Masken), landwirtschaftliche Produkte, Benzin oder Nahrungsmittelunterstützung.

Treuhandbeteiligung

Eine Art der Mittelverteilung, mit der Investitionen oder Anteile an Unternehmen oder Fonds finanziert und die durch eine unabhängige (Treuhand-)Gesellschaft verwaltet werden

Verteilungskanal

Die Art der Organisation, über die BMZ-Mittel verteilt werden, beispielsweise über bilaterale oder multilaterale Organisationen. Verteilungskanäle sind eine der untersuchten Analyseebenen in dieser Evaluierung.

WASH-Maßnahme

Eine Gruppe von Instrumenten auf Zielgruppenebene, die zum Ziel haben, die Verfügbarkeit und Qualität von Wasser sowie sanitären Anlagen zu fördern und Hygiene zu verbessern

Zivilgesellschaftliche Organisationen

Unabhängige, nichtstaatliche und nicht gewerbliche Organisationen wie Oxfam, die Welthungerhilfe oder Save the Children

Zuschuss

Eine Art der Mittelverteilung von EZ-Akteuren. Zuschüsse sind Geldtransfers, die nicht zurückgezahlt werden müssen. Sie können in Fonds, an Regierungen (beispielsweise Budgethilfe), an einzelne Organisationen oder an Haushalte fließen.

Zweckbindung/zweckgebundener Beitrag

Eine Art der Zahlung der Mittel an multilaterale Organisationen. Sie steht für Mittel, die nur für einen vorab spezifizierten Zweck genutzt werden dürfen, wie ein Themengebiet, ein Programm oder eine Region.

1.

EINLEITUNG

In diesem Kapitel werden grundlegende Informationen zum Corona-Sofortprogramm (CSP) und dessen Evaluierung dargestellt. Hierzu wird zunächst der Hintergrund des CSP und der Evaluierung präsentiert (Abschnitt 1.1). Es folgen eine Übersicht zu den Zielen und Zwecken der Evaluierung (Abschnitt 1.2) sowie eine Beschreibung des genauen Gegenstands und Fokus der Evaluierung, einschließlich der drei Analyseebenen (Abschnitt 1.3). Nach der Darlegung der Evaluierungskriterien und -fragen (Abschnitt 1.4) wird abschließend die Berichtsstruktur vorgestellt (Abschnitt 1.5).

1.1 Hintergrund der Evaluierung

In der Evaluierung wird das Corona-Sofortprogramm (CSP) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) untersucht. Das Programm wurde vom BMZ 2020 angesichts der gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie in Partnerländern des Ministeriums aufgesetzt. Bis 2021 stellte das BMZ insgesamt 4,8 Milliarden Euro für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Verfügung, um in rund 80 Ländern verschiedenste Projekte zu fördern.

Das BMZ reagierte mit dem Programm auf die erheblichen gesundheitlichen Auswirkungen und sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie. Während der Pandemie wurden laut Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) mehr als 770 Millionen Personen mit dem Coronavirus infiziert und fast 7 Millionen Menschen starben (WHO, 2023). Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (wie Lockdowns, Schulschließungen und Kontaktbeschränkungen) hatten eine Reihe von sozioökonomischen Auswirkungen. So wird geschätzt, dass die extreme Armut im Jahr 2020 das erste Mal seit über 20 Jahren wieder anstieg und circa 71 Millionen Menschen neu in extreme Armut gebracht wurden (Mahler et al., 2022). Die in den letzten Jahrzehnten erreichten positiven Entwicklungen bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) wurden unter anderem durch die Pandemie untergraben. Unter den gegebenen Umständen erscheint es unwahrscheinlich, dass die SDGs bis 2030 erreicht werden können (UN, 2023a). Besonders vulnerable Gruppen wie Frauen, Kinder und Geflüchtete, waren zumeist sowohl

einer höheren gesundheitlichen Belastung wie größeren Infektionswahrscheinlichkeiten, einer höheren Mortalitätsrate (Liu et. al, 2023) sowie einem höheren Armutsrisiko (Tan et al., 2023) ausgesetzt.

Das CSP reiht sich in eine Vielzahl von Krisenprogrammen ein, die Akteure der weltweiten Entwicklungszusammenarbeit aufsetzten. Um die Verbreitung des Coronavirus in Entwicklungsländern zu bekämpfen und die sozioökonomischen Folgen der Pandemie abzumildern, wurden zwischen 2020 und 2021 rund 34 Milliarden US-Dollar zusätzlich für die Entwicklungszusammenarbeit mobilisiert (OECD, 2023a). Diese Gelder wurden über verschiedenste Akteure und Krisenprogramme umgesetzt. Nach dem Auslaufen dieser Programme wurde und wird ihre Wirksamkeit und Angemessenheit mit Blick auf zukünftige Krisen untersucht.

Um gemeinsam aus den Evaluierungen verschiedener Geber und Partner zu lernen und den Austausch untereinander zu fördern, wurde die COVID-19 Global Evaluation Coalition gegründet. Sie ist ein vom Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) initiiertes Zusammenschluss von bilateralen Gebern, multilateralen Organisationen und Vertreter*innen von Partnerländern (OECD, 2022). In diesem internationalen Kooperationsprojekt tauschen sich mehr als 60 Evaluierungseinheiten bi- und multilateraler Akteure zu Evaluierungsplänen der Auswirkungen der Pandemie und der eingesetzten Reaktionsprogramme aus. Hierzu zählen beispielsweise die USA, Kanada, Frankreich, die Schweiz, der Europäische Rat und verschiedene Agenturen der Vereinten Nationen. Das DEval ist seit der Gründung der COVID-19 Global Evaluation Coalition Mitglied der Steuerungsgruppe. Im Rahmen dieser Evaluierung stand das Evaluierungsteam im engen Austausch mit der Koalition und kooperierte mit dieser zur Befragung der Geber und Partner. Die Ergebnisse der CSP-Evaluierung fließen als eine der Geberfallstudien zudem in die gemeinsame strategische Evaluierung der Koalition (Strategic Joint Evaluation of the Collective International Development and Humanitarian Assistance Response to the COVID-19 Pandemic) ein.

In der Synthesestudie der COVID-19 Global Evaluation Coalition zur Darlegung zentraler Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zur COVID-Response werden die Ergebnisse von 179 abgeschlossenen Evaluierungen, Studien und anderen relevanten Dokumenten zusammengefasst (Schwensen und Scheibel Smed, 2023). In Kasten 1 werden vier in der Studie

hervorgehobene Themen vorgestellt, die relevant für die Evaluierung des CSP sind. In Summe weisen die Ergebnisse darauf hin, dass der Aufbau auf bestehenden Partnerschaften, eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen zum Erfolg eines COVID-19-Reaktionsprogramms beitrugen.

Kasten 1 Erkenntnisse aus der Synthesestudie der COVID-19 Global Evaluation Coalition

Koordinierung und Kohärenz: Multilaterale Organisationen konnten zur multisektoralen Koordinierung beitragen. Flexibel einsetzbare Mittel und Kernbeiträge erleichterten diesen Organisationen die Koordination. Die Ausweitung etablierter Koordinierungsmechanismen und bestehender Partnerschaften war besonders förderlich. Insgesamt fand jedoch keine starke Abstimmung der Aktivitäten zwischen den Akteuren in den Partnerländern statt.

Flexibilität und Anpassungsfähigkeit: Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gelten als wesentliche Voraussetzungen, um auf Krisen wie die COVID-19-Pandemie zu reagieren. Multilaterale Organisationen konnten dies schneller tun, wenn sie Kernbeiträge erhielten. Flexiblere Rahmenbedingungen ermöglichten es zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGOs), ihre Aktivitäten während der Pandemie weiterzuführen. Beispielsweise erfolgte ein Verzicht auf sonst verpflichtende Eigenbeiträge von ZGOs oder es wurden flexiblere Möglichkeiten der Mittelnutzung geschaffen.

Rechtzeitigkeit: Es war vor allem die Nutzung bestehender Partnerschaften, die eine rechtzeitige Reaktion auf COVID-19 erlaubte. Für multi- und bilaterale Geber galt dies speziell bei Budget- und technischen Hilfen. Bei Dienstleistungen stellten Beschränkungen der Bewegungsfreiheit hingegen eine Herausforderung dar.

Lokalisierung: Während der Pandemie wurden lokale Organisationen, insbesondere bei der Durchführung der Maßnahmen und der Bereitstellung von Dienstleistungen, stärker eingebunden. Nach ihrem Ende wurde diese Vorgehensweise zumeist nicht fortgesetzt, sondern stattdessen die Vergabe von Mitteln über eine Kette von Organisationen an ZGOs oft beibehalten.

Quelle: Schwensen und Scheibel Smed (2023)

Anmerkung: Die Synthese umfasst vor allem Evaluierungen und Studien zur COVID-19-Reaktion multilateraler Organisationen.

1.2 Ziele und Zwecke der Evaluierung

Die Evaluierung dient dem Zweck sowohl der Rechenschaftslegung als auch des Lernens. Das CSP ist mit 4,8 Milliarden Euro ein umfangreiches Krisenprogramm. Mit der Evaluierung wird daher zum einen Rechenschaft über die effiziente und effektive Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel abgelegt (Rechenschaftsfunktion). Zum anderen werden Erkenntnisse abgeleitet, die zum Lernen für zukünftige Krisensituationen beitragen (Lernfunktion).

Der Fokus der Evaluierung folgt dem Erkenntnisinteresse deutscher EZ-Akteure zur Angemessenheit der im CSP genutzten Verteilungskanäle und Instrumente.

Das allgemeine Interesse an einer Untersuchung des CSP wurde durch zahlreiche parlamentarische Anfragen ersichtlich (Deutscher Bundestag, 2020a, 2020b, 2020c, 2021). Auch der Beirat¹ des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) schlug die Evaluierung des Programms vor. In verschiedenen Vorgesprächen mit Akteuren aus der deutschen EZ ist deutlich geworden, dass insbesondere die Bewertung der Relevanz, Effektivität und Effizienz der genutzten Verteilungskanäle und Instrumente von Bedeutung ist.

Eine systematische Literaturrecherche zu Beginn der Evaluierung zeigte Evidenzlücken hinsichtlich der Angemessenheit und Wirksamkeit von Verteilungskanälen und Instrumenten im Kontext von Krisen wie der COVID-19-Pandemie.

¹ Der Beirat ist ein sich aus EZ-Akteuren, Parlamentarier*innen und Wissenschaftler*innen zusammensetzendes Gremium, das das DEval beispielsweise bei der Erstellung des Evaluierungsprogramms berät.

Um zur Wissensbildung beizutragen und die Krisenreaktion der EZ für die Zukunft zu stärken, wird in der Evaluierung deshalb ein spezielles Augenmerk auf die Analyse der im CSP genutzten Verteilungskanäle und Instrumente gelegt.

Ziel der Evaluierung ist es, die Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz des CSP zu bewerten. Dafür werden vor allem die genutzten Verteilungskanäle und Instrumente hinsichtlich der drei Kriterien Relevanz, Effizienz und Effektivität untersucht. Zudem wird die Kohärenz deutscher Organisationen untereinander, mit internationalen Akteuren und mit Partnerländern analysiert. Schließlich werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftige Krisen abgeleitet.

1.3 Gegenstand der Evaluierung

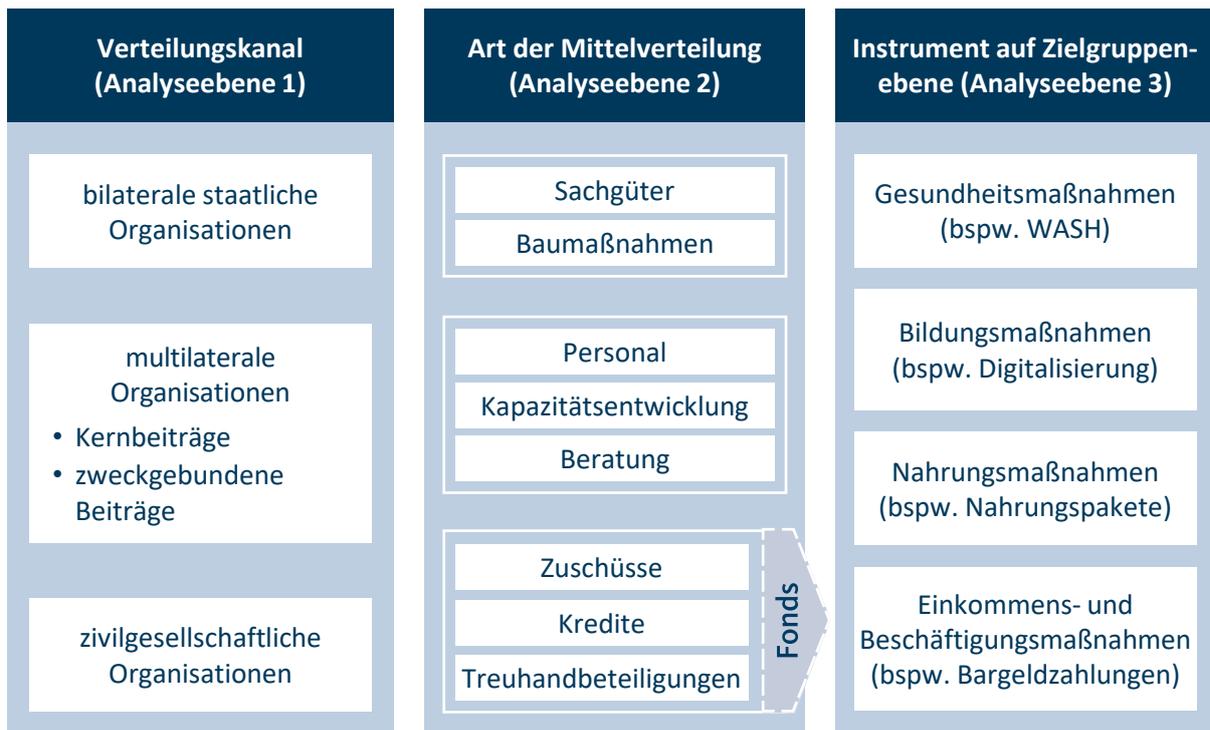
Gegenstand der vorliegenden Evaluierung sind die Maßnahmen, die durch das BMZ zwischen April 2020 und Dezember 2021 über das CSP finanziert wurden. Das CSP wurde im April 2020 aufgesetzt und stellte bis Dezember 2021 insgesamt 4,8 Milliarden Euro zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie und Abmilderung der gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen bereit. Das Programm umfasste ein breites Spektrum an Projekten, Themen und Akteuren. (Eine detaillierte Darlegung der Struktur und Zusammensetzung des CSP erfolgt in Kapitel 2) Ein besonderer Fokus lag auf einer schnellen Umsetzung seiner Maßnahmen. Da die Akteure in allen Ländern auch selbst von der Pandemie betroffen waren, wurde das CSP unter erschwerten Arbeitsbedingungen aufgesetzt.

Weitere Mittel, die die deutsche Bundesregierung während der Pandemie außerhalb des CSP verteilte, sind nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung. Beispielsweise überwies das BMZ zusätzliche 1,3 Milliarden Euro an das sogenannte ACT-A-Netzwerk², das sich unter anderem um die weltweite Distribution von COVID-19-Impfstoffen (COVAX-Initiative) kümmerte (WHO, 2021a). Weitere 450 Millionen Euro wurden über das Auswärtige Amt als Humanitäre Hilfe verteilt.

Um das Erkenntnisinteresse zu Verteilungskanälen und Instrumenten abzudecken, werden drei Analyseebenen eingeführt: Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene (siehe Abbildung 1). Auf der Ebene der Verteilungskanäle wird in der Evaluierung betrachtet, an welche Art von Organisation die Mittel vom BMZ vergeben wurden. Dabei kann es sich um bilaterale staatliche Organisationen, multilaterale Organisationen, ZGOs, Unternehmen oder Forschungsinstitutionen handeln. Die zweite Analyseebene umfasst die Arten der Mittelverteilung. Damit wird beschrieben, wie die Mittel von der Empfängerorganisation weiter verteilt wurden. Dies konnte beispielsweise in Form von Sachgütern, Treuhandbeteiligungen oder Zuschüssen erfolgen. Die dritte Analyseebene umfasst die Instrumente auf Zielgruppenebene. Das sind die Maßnahmen, mit denen die Zielgruppen direkt erreicht wurden, beispielsweise im Bereich Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (Water, Sanitation and Hygiene, WASH), über Bargeldtransfers oder Nahrungsmittelpakete. Aufgrund der Vielzahl der im Kontext der COVID-19-Pandemie angewandten Instrumente auf Zielgruppenebene wurden sie inhaltlich in den vier Themenbereichen Gesundheits-, Bildungs-, Nahrungs- sowie Einkommens- und Beschäftigungsmaßnahmen zusammengefasst.

² Das „Access to COVID-19 Tools Accelerator“-Netzwerk (ACT-A-Netzwerk) wurde 2020 von der WHO und weiteren Partnern ins Leben gerufen, um globales Wissen und weltweite Infrastruktur zu vernetzen und so die Entwicklung, Produktion und gerechte Verteilung von COVID-19-Tests, -Behandlungen und -Impfungen zu fördern (WHO, 2021a).

Abbildung 1 Analyseebenen der Evaluierung



Quelle: DEval, eigene Darstellung

1.4 Evaluierungsfragen

In der Evaluierung werden vier Evaluierungskriterien untersucht: **Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz**. Dabei folgt die Evaluierung den sogenannten OECD-DAC-Evaluierungskriterien. Sie sind für Evaluierungen der bilateralen deutschen EZ verpflichtend anzuwenden und dienen auch dem DEval als Orientierung. Die untersuchten Kriterien spiegeln sich in den unten aufgelisteten Evaluierungsfragen wider. Dabei beziehen sich die ersten vier Fragen direkt auf das CSP; sie werden anhand der Ergebnisse aus den Datenerhebungen in den

Kapiteln 4 bis 7 beantwortet. Für die fünfte Evaluierungsfrage wurden keine gesonderten Daten erhoben. Die Beantwortung ergibt sich aus den Ergebnissen der anderen Fragen. Sie zielt darauf ab, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftige ähnlich gelagerte Krisen abzuleiten (siehe Kapitel 8). Im Zuge dieser Frage wird diskutiert, für welche Arten von Krisen beziehungsweise Krisenreaktion Erkenntnisse aus der Evaluierung des CSP übertragbar sind.

Evaluierungsfrage 1 (Relevanz):

Inwieweit deckten die im CSP genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Bedarfe der Partnerländer während der Pandemie?

Evaluierungsfrage 2 (Kohärenz):

Wie kohärent war das Zusammenspiel der Akteure im CSP während der Pandemie untereinander und mit weiteren nationalen und internationalen Akteuren?

Evaluierungsfrage 3 (Effektivität):

Wie effektiv war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effektivität des CSP?

Evaluierungsfrage 4 (Effizienz):

Wie effizient war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effizienz des CSP?

Evaluierungsfrage 5 (übergreifend):

Wie können die Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz von Krisenprogrammen in zukünftigen Krisen gestärkt werden?

Zwei weitere (ebenfalls vom OECD DAC definierte) Evaluierungskriterien – **Wirksamkeit (Impact) und Nachhaltigkeit** – werden in dieser Evaluierung nicht in den Blick genommen. Langfristige Wirkungen (Impacts) konnten aufgrund des kurzen Betrachtungszeitraums nicht untersucht werden, während die Nachhaltigkeit bei der Aufsetzung des CSP nicht im Fokus stand.

1.5 Berichtsstruktur

Der Bericht ist in insgesamt acht Kapitel aufgeteilt. An diese Einleitung schließt sich Kapitel 2 zum CSP-Portfolio an, in dem ein Überblick über Rahmen und Zusammensetzung des CSP gegeben wird. In Kapitel 3 werden der Evaluierungsansatz und das Evaluierungsdesign mit den durchgeführten Datenerhebungen und -analysen dargestellt. Darauf folgen die Ergebniskapitel 4 bis 7 zu den vier beleuchteten Kriterien: Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz. Der Bericht schließt mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung (Kapitel 8).

2.

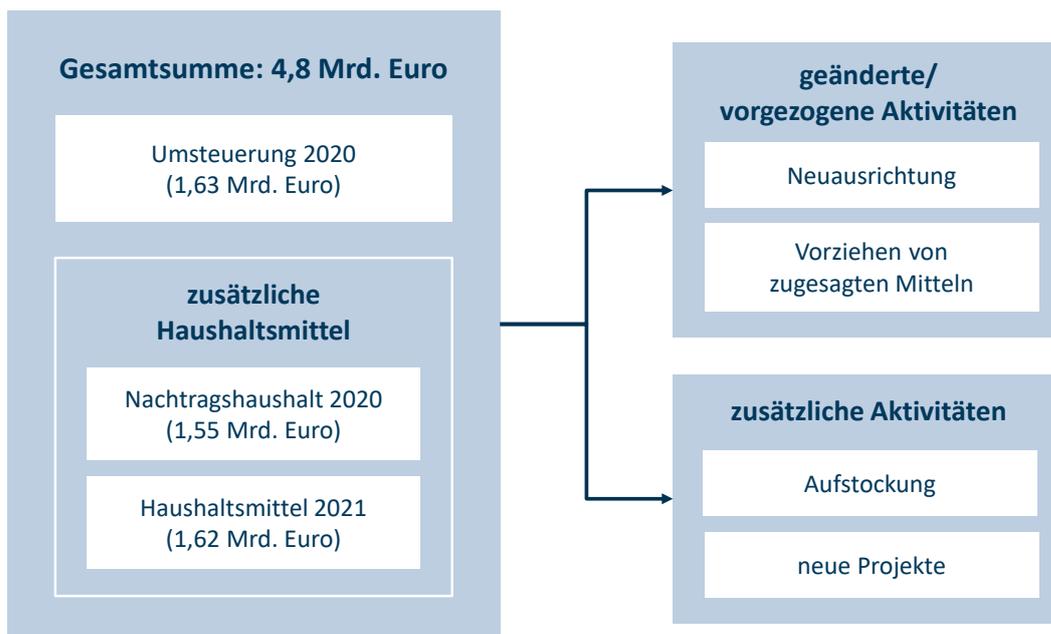
DAS PORTFOLIO DES CORONA-
SOFORTPROGRAMMS

In diesem Kapitel werden die Zusammensetzung und die Struktur des CSP vorgestellt. Zunächst wird ein Überblick über die Höhe der über das Programm verausgabten Mittel über beide Jahre gegeben und beschrieben, in welcher Form die Mittel in die Projekte flossen (Abschnitt 2.1). Danach folgt eine Beschreibung der Mittelverteilung nach verschiedenen Charakteristika (Abschnitt 2.2), und zwar nach Regionen (Abschnitt 2.2.1) und Sektoren (Abschnitt 2.2.2) sowie nach den drei Analyseebenen der Evaluierung (Abschnitt 2.2.3 bis 2.2.5). Am Ende findet sich ein Überblick des gesamten Programms (Abschnitt 2.3).

2.1 Struktur des CSP

Das BMZ unterstützte im Rahmen des CSP über 750 Projekte mit insgesamt 4,8 Milliarden Euro. Das Gesamtvolumen über die Jahre 2020 und 2021 bestand jeweils zu einem Drittel aus (i) Umsteuerungen im Jahr 2020, (ii) zusätzlichen Mitteln im Nachtragshaushalt 2020 und (iii) regulären Mitteln im erhöhten Haushalt von 2021 (siehe Abbildung 22 für weitere Details) (Bundesregierung, 2020; BMZ, 2021a, 2021b).

Abbildung 2 Finanzierung des Corona-Sofortprogramms



Quelle: DEval, eigene Zusammenstellung

Die meisten CSP-Mittel flossen 2020, wobei in diesem Jahr wie auch 2021 vor allem bestehende Projekte unterstützt wurden. 2020 stand mit 3,2 Milliarden Euro ein höheres Finanzvolumen zur Verfügung als 2021 mit 1,6 Milliarden Euro. Über beide Jahre hinweg haben 766 Projekte von den Finanzmitteln profitiert. Zusätzlich flossen Gelder in Förderprogramme, die mehrere Projekte enthielten, oder als Kernbeiträge an multilaterale Organisationen. Insgesamt wurden 37 Prozent der Mittel über bereits bestehende Projekte ausgezahlt, die dann neu ausgerichtet (Neuausrichtung) oder aufgestockt (Aufstockung) wurden. Weitere 35 Prozent wurden für neue Projekte

ausgegeben (neue Projekte) und circa 15 Prozent genutzt, um Vorhaben früher umzusetzen als ursprünglich geplant.³

Das CSP umfasste eine Vielzahl von Maßnahmen und Ländern. Ein Fokus des Programms lag dabei auf der Abwendung von gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie. Neben der Finanzierung von Gesundheits- und Einkommensmaßnahmen, legte das CSP einen Fokus auf die Erreichung besonders gefährdeter Gruppen beispielsweise in Flucht- und Krisenregionen. Einige dieser Aktivitäten werden in Kasten 2 beschrieben.

³ Die verbleibenden 13 Prozent der Mittel konnten keiner Kategorie zugeordnet werden.

Kasten 2 Beispiele für CSP-Aktivitäten

Mittelstandsförderung und Produktion von Gesichtsmasken in Äthiopien

- Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) unterstützte im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) bereits vor der Pandemie kleine und mittelständische Unternehmen im Projekt **Jobpartnerschaft und Mittelstandsförderung** in Äthiopien. In der Krise wurde das Projekt im Rahmen des CSP neu ausgerichtet und finanziell aufgestockt. So wurden Gesichtsmasken zum Schutz vor COVID-19 in Heimarbeit hergestellt, was Arbeitsplätze sicherte und zur Pandemiebekämpfung beitrug. Insgesamt erhielt das Projekt über die beiden Jahre 1,92 Millionen Euro an CSP-Mitteln, größtenteils in Form von Zuschüssen und Sachgütern.

Förderung der reproduktiven Gesundheit im Jemen

- Das Projekt **Reproduktive Gesundheit** der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Jemen verfolgte in Zusammenarbeit mit der Yamaan-Stiftung das Ziel, im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) den Zugang zu Gesundheitsleistungen im Jemen zu verbessern. Während der Pandemie wurde es neu ausgerichtet und finanziell zusätzlich gefördert. Außerdem wurde die Mittelauszahlung vorgezogen, wodurch das Projekt schnell zur Pandemiebekämpfung beitragen konnte. Dabei wurden unter anderem Gutscheine für Gesundheitsuntersuchungen sowie Hygienekits zur Verfügung gestellt und Aufklärungskampagnen unterstützt. Dafür gab die KfW der Stiftung einen Zuschuss. Insgesamt erhielt das Projekt 700.000 Euro durch das CSP.

Digitalisierung für beschäftigungswirksames Wachstum in Tunesien

- Das TZ-Projekt **Digital4Jobs** der GIZ, mit dem schon vor der Pandemie die Digitalisierung und digitale Start-ups in Tunesien gefördert wurden, wurde 2020 neu ausgerichtet. Unter anderem wurden Rettungsfonds zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei Start-ups unterstützt. Dabei setzte die GIZ auf Zuschüsse, Dienstleistungen und Kapazitätsentwicklung, um Beratung zur Anpassung an die Pandemie und zur Digitalisierung von Prozessen bereitzustellen. Das Projekt erhielt 1,57 Millionen Euro durch das CSP.

Soziale Sicherung von Müttern und Kindern im fragilen Kontext im Sudan

- Mit dem FZ-Projekt **1000 Tage-Programm** förderte die KfW zusammen mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF) Maßnahmen zur sozialen Sicherung und Stabilisierung von Krisenregionen im Sudan. Das Projekt erhielt 2021 eine Aufstockung durch das CSP. Während der Pandemie wurden unter anderem Bargeldtransfers sowie komplementäre Gesundheitsdienstleistungen für Frauen und Kleinkinder angeboten. Die KfW gab einen Zuschuss an UNICEF, die die Maßnahmen umsetzte. Das Projekt erhielt 10 Millionen Euro durch das CSP.

Vorziehen und Aufstockung von Kernbeiträgen an multilaterale Organisationen

- Neben der Unterstützung von einzelnen Projekten der multilateralen Organisationen wurden über das CSP auch 550 Millionen Euro in Form von **Kernbeiträgen** vergeben. So wurden die Beitragszahlungen an Organisationen wie UNICEF, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) oder das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) vorgezogen oder aufgestockt. Mit diesen Mitteln konnten die Organisationen flexibel auf die COVID-19-Pandemie reagieren.

Quelle: CSP-Monitoringdaten, Daten des Modularen Entwicklungspolitischen Management-, Finanz- und Informationssystem (MeMFIS), GIZ (2023), KfW (2023)

Für die Umsetzung und die Verteilung der CSP-Mittel wurden temporäre Planungs- und Koordinierungsstrukturen gebildet. Das BMZ etablierte eine solche Struktur, deren Fokus vor allem auf der Mittelverteilung und dem Monitoring lag. Dazu wurden zu Beginn des CSP verschiedene Personen im Ministerium abberufen. Auch in den beiden größten staatlichen Durchführungsorganisationen (DOs), der KfW und der GIZ, wurden

kurzfristig Taskforces gegründet, die die CSP-Maßnahmen innerhalb der Organisationen koordinierten und im Austausch mit dem BMZ standen. Nach Ende des Programms wurden diese Strukturen wieder aufgelöst. Weitergehende Steuerungs- und Monitoringaktivitäten gab es nicht.

2.2 Verteilung der Mittel

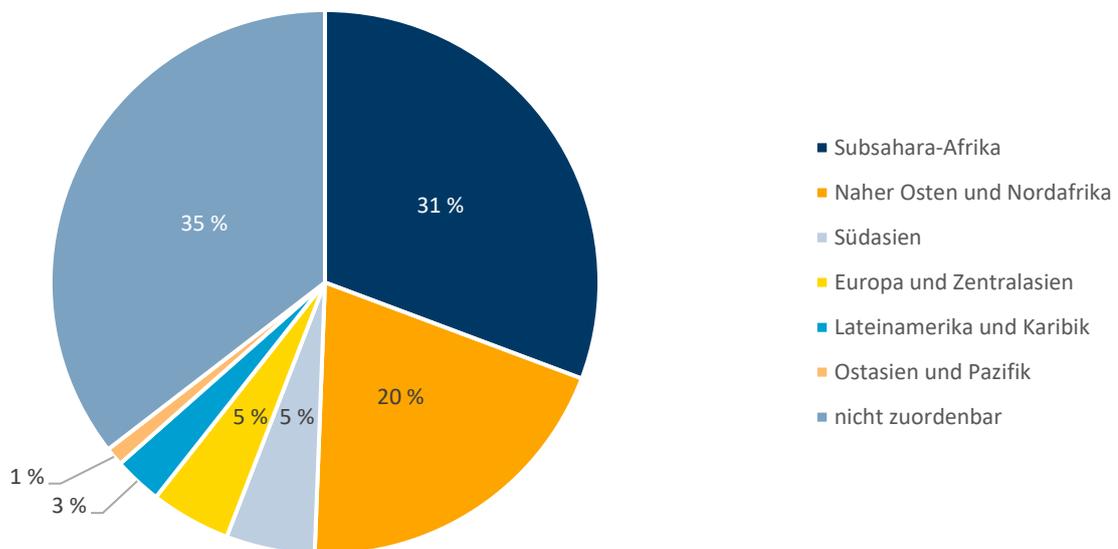
2.2.1 Regionen und Länder

Vom CSP finanziell unterstützte Projekte lassen sich geografisch verorten. Für die Projekte oder CSP-Aktivitäten wurde jeweils der Ort der Umsetzung angeführt. Diese Angaben können sich sowohl auf einzelne oder mehrere Länder als auch auf einzelne oder mehrere Regionen beziehen.

Ein Großteil der CSP-Mittel wurde in Subsahara-Afrika, im Nahen Osten und in Nordafrika umgesetzt (siehe Abbildung 3). Besonders im Nahen Osten erhielten einzelne Länder hohe

Summen, beispielsweise der Libanon (144 Millionen Euro) und Jemen (96 Millionen Euro). Außerdem bekamen viele Länder in Subsahara-Afrika, hauptsächlich Länder der sogenannten Reformpartnerschaften⁴, hohe Mittel aus dem CSP. Hierzu zählen beispielsweise Äthiopien (137 Millionen Euro) und Senegal (127 Millionen Euro). Länder in Lateinamerika oder Asien profitierten hingegen kaum. Insgesamt wurden die CSP-Mittel vor allem an Länder verteilt, mit denen das BMZ auch vor der Pandemie bereits eng zusammenarbeitete. Davon gehörten 33 der rund 80 erreichten Länder zu den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDCs) (UN, 2023b).

Abbildung 3 Regionale Verteilung der CSP-Mittel



Quelle: Monitoringdaten, MeMFIS-Daten

Anmerkung: Es liegen nicht für alle Projekte ausreichende Informationen für eine regionale Zuordnung vor. Insbesondere ist ein Drittel der Mittel, die als Kernbeiträge oder zweckgebundene Beiträge an multilaterale Organisationen ohne genaue regionale Zuordnung flossen, nicht in dieser Darstellung enthalten.

⁴ Das BMZ legt auf einer Länderliste Partnerländer der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit fest. Diese Länder werden verschiedenen Kategorien zugeordnet. Eine dieser Kategorien war bis einschließlich 2022 Reformpartner, in der besonders reformorientierte Partnerländer identifiziert wurden (Roxin et al., 2022). Mit diesen wurde eine sehr enge Kooperation angestrebt. Diese Partnerkategorie wurde nach dem Wechsel der Bundesregierung 2021 im Rahmen von Neugestaltungen aufgelöst.

2.2.2 Sektoren

Der überwiegende Teil der Projekte, die Mittel aus dem CSP erhielten, kann einem Sektor zugeordnet werden. Dies geschieht über einen Sektorcode. Auf Grundlage dieser Angaben konnten bis auf Eintragungen, die mehrere Projekte oder Kernbeiträge an multilaterale Organisationen umfassten, alle Projekte sektoral verortet werden.

Die im CSP unterstützten Projekte liegen besonders in den Sektoren soziale Infrastruktur und Dienstleistungen (11 Prozent), Gesundheit (9 Prozent)⁵ und Finanzdienstleistungen (9 Prozent). Auf allen drei Bereichen liegt im CSP gemessen am Mittelanteil von 2019 ein höheres Gewicht als im BMZ-Gesamtportfolio: soziale Infrastruktur und Dienstleistungen (6 Prozent), Gesundheit (6 Prozent) sowie Finanzdienstleistungen (5 Prozent) (MeMFIS-Daten 2019). Die drei Sektoren sind plausible Schwerpunkte des CSP, da sie sowohl die gesundheitliche Ausrichtung aufgrund einer Pandemie als auch den Fokus auf die Bekämpfung sozioökonomischer Folgen beispielsweise durch die Finanzierung von Bargeldtransfers für besonders bedürftige Zielgruppen und die Einrichtung von Fonds zur Unterstützung von Kleinst- und Kleinunternehmen widerspiegeln.

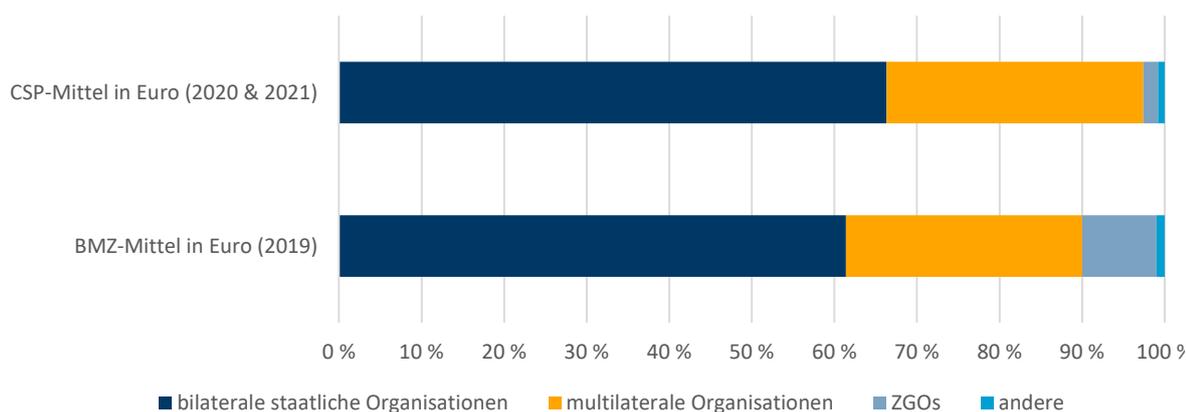
2.2.3 Verteilungskanäle

Die CSP-Mittel wurden vor allem an bilaterale staatliche und multilaterale Organisationen vergeben (siehe Abbildung 4). Ein Großteil (66 Prozent) ging direkt an bilaterale staatliche Organisationen wie GIZ und KfW, weitere 31 Prozent wurden an multilaterale Organisationen wie UNICEF oder die Weltbank vergeben. Andere Akteure wie ZGOs und die Privatwirtschaft erhielten mit jeweils unter 2 Prozent nur sehr wenig Unterstützung. Circa 50 Prozent der CSP-Mittel gingen über die KfW in die FZ, rund 12 Prozent wurden über die GIZ in die TZ investiert.

Die Aufteilung auf die Verteilungskanäle entspricht abgesehen von dem sehr geringen Anteil, der an ZGOs gezahlt wurde, in etwa der Verteilung der Mittel im BMZ-Gesamtportfolio vor der Krise. Der Anteil, der im CSP an multilaterale Organisationen floss, ist im Vergleich zum BMZ-Gesamtportfolio (29 Prozent) nur leicht erhöht (siehe Abbildung 4). Hinsichtlich der ZGOs ist ein großer Unterschied zum Anteil des BMZ-Gesamtportfolios ersichtlich. In diesem erhielten ZGOs vor der Pandemie 9 Prozent der Mittel. Im internationalen Vergleich der DAC-Mitgliedsländer fallen die Direktzahlungen der deutschen EZ an multilaterale und zivilgesellschaftliche Organisationen geringer aus als die anderer bilateraler Geber (OECD, 2023b). Insgesamt legt Deutschland somit bei den öffentlichen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) einen Schwerpunkt auf Zahlungen an staatliche DOs (siehe Tabelle 12 im Anhang). Viele Mittel verbleiben aber nicht bei der ersten Empfängerinstitution, sondern werden an andere Organisationen weitergereicht. Schätzungen dieses Anteils im CSP zeigen jedoch, dass ein Transfer an zivilgesellschaftliche Organisationen nur im sehr geringen Umfang stattfand.⁶

⁵ Diese Zahl bildet lediglich Projektmittel ab. Darüber hinaus wurden nicht projektbezogene Mittel wie Kernbeiträge an multilaterale Organisationen speziell für Gesundheitsprojekte gezahlt. Beispielsweise wurden Kernbeiträge für die Impfallianz (Vaccine Alliance, GAVI) oder an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria) gezahlt. Werden diese Zahlungen berücksichtigt, steigt der prozentuale Anteil von Mitteln, die im Gesundheitssektor zu verorten sind, auf 16 Prozent an.

⁶ Die KfW leitete CSP-Mittel nicht direkt an ZGOs weiter. Für die GIZ war der Anteil der Mittelweitergabe an ZGOs nicht exakt berechenbar. CSP-Mittel wurden dennoch über multilaterale Organisationen an lokale ZGOs verteilt. Dieser Anteil war in der Evaluierung auf Grundlage der vorhandenen Daten nicht zu berechnen.

Abbildung 4 Verteilungskanäle im CSP und im Gesamtportfolio des BMZ

Quelle: Monitoringdaten, MeMFIS-Daten, BMZ (2022)

Anmerkung: Unter andere sind Public-private-Partnerships und Netzwerke, Forschungseinrichtungen sowie der Privatsektor zusammengefasst. Die MeMFIS-Daten wurden ergänzt um Daten zu den Kernbeiträgen, die an multilaterale Organisationen fließen.

Von den rund 1,5 Milliarden Euro an multilaterale Organisationen waren etwa 60 Prozent zweckgebunden⁷. Die Zweckbindung kann eng, beispielsweise für ein spezifisches Projekt, oder weit, beispielsweise für ein gesamtes Themengebiet, gefasst sein. Im Rahmen des CSP umfasste die weite Zweckbindung insbesondere eine Beschränkung der Verausgabung der Mittel für COVID-19-bezogene Maßnahmen. Das betraf circa 23 Prozent der CSP-Mittel an multilaterale Organisationen. 36 Prozent waren eng an einen Zweck gebunden, und rund 29 Prozent wurden in Form von Kernbeiträgen vergeben. Weitere 12 Prozent konnten nicht klar zugeordnet werden. Im Jahr 2019 machte der Anteil der Kernbeiträge 60 Prozent der gesamten multilateralen ODA-Zahlungen aus. Im CSP wurde somit stärker mit zweckgebundenen Mitteln gearbeitet als in den gesamten ODA-Zahlungen aus dem Jahr 2019.

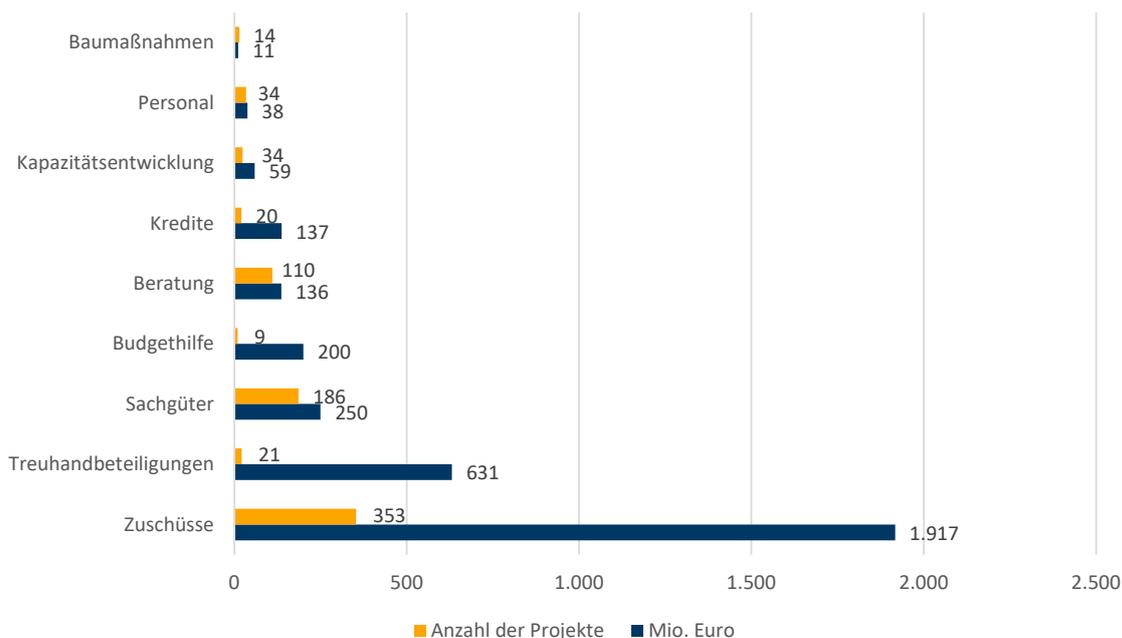
2.2.4 Arten der Mittelverteilung

Die Art der Mittelverteilung beschreibt, wie Mittel von den Empfängerorganisationen weiterverteilt werden, beispielsweise als Sachgüter, über Treuhandbeteiligungen oder über Zuschüsse. Die Art der Mittelverteilung wurde aus den Monitoringdaten der DOs abgeleitet. Projekte können mehrere Arten der Mittelverteilung beinhalten, deshalb lassen sich die Zahlen nicht zu 4,8 Milliarden Euro oder 766 Projekte aufsummieren. Nicht für alle CSP-Maßnahmen lagen außerdem

genügend Informationen vor, um die Art der Mittelverteilung zu identifizieren. Dies betrifft hauptsächlich die Kernbeiträge an multilaterale Organisationen.

Die DOs vergaben die CSP-Mittel vor allem in Form von Zuschüssen an ihre Implementierungspartner, Kredite spielten nur eine sehr geringe Rolle (siehe Abbildung 5). Etwa 40 Prozent der CSP-Mittel waren Zuschüsse, die in circa der Hälfte der Projekte (353 Projekte) genutzt wurden. Der Großteil der Zuschüsse (81 Prozent) wurde über die KfW vergeben, ein geringerer Teil von der GIZ gezahlt, zumeist in Kombination mit anderen Arten der Mittelverteilung wie Personalmitteln und Sachgütern. Weitere 13 Prozent wurden über Treuhandbeteiligungen verteilt. Dabei handelte es sich um 21 Projekte, allerdings jeweils mit hohen Summen, da Treuhandbeteiligungen zumeist Fonds finanzierten, die beispielsweise in der Krise Zuschüsse oder Kredite an Unternehmen vergaben. Die Summen für Sachgüter und Beratung waren zwar gering, jedoch wurden sie in vielen Projekten eingesetzt (Sachgüter in rund 200 Projekten und Beratung in 100 von 766 Projekten). Diese Arten der Mittelverteilung sind vor allem im Bereich der TZ zu verorten und wurden zu fast 100 Prozent von der GIZ durchgeführt. Kredite nahmen im CSP weder nach Volumen noch nach Anzahl der Projekte eine wichtige Rolle ein.

⁷ Die Berechnung der zweckgebundenen Mittel an multilaterale Organisationen enthält auch die Mittel, die von der KfW an multilaterale Organisationen weitergeben wurden.

Abbildung 5 Arten der Mittelverteilung im CSP

Quelle: CSP-Monitoringdaten, MeMFIS-Daten

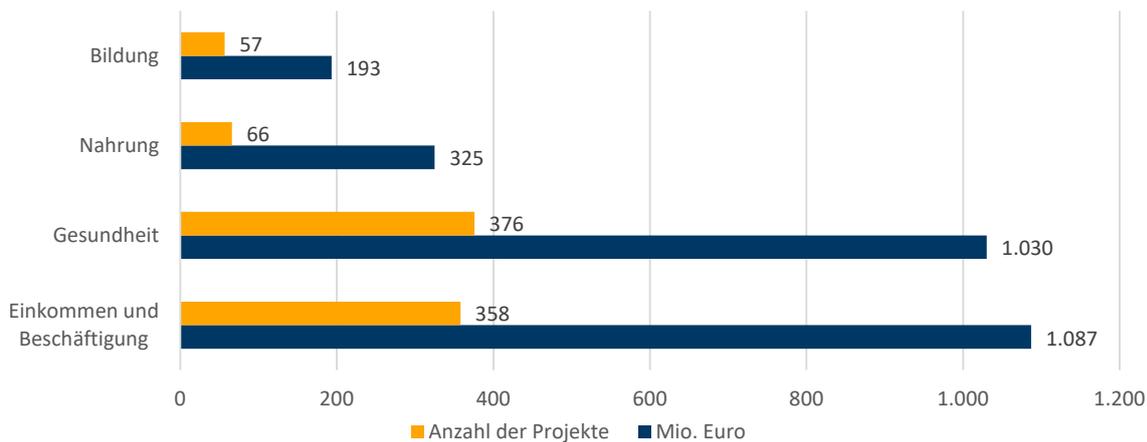
Zuschüssen kommt im Vergleich zum KfW-Gesamtportfolio vor der Krise (2019) eine große Bedeutung zu. Der Abgleich über die Arten der Mittelverteilung der KfW kann über die genutzten Haushaltstitel vorgenommen werden. Die KfW hat im CSP wesentlich weniger Mittel (2 Prozent) als im BMZ-Gesamtportfolio von 2019 (8 Prozent) über den Haushaltstitel für Darlehen erhalten. Über diesen Titel werden insbesondere die Darlehen der KfW (Darlehen ausschließlich aus BMZ-Haushaltsmitteln) finanziert. Die KfW nutzte im CSP somit stärker Zuschüsse als Art der Mittelverteilung, beispielsweise über die Haushaltstitel „Krisenbewältigung, Wiederaufbau und Infrastruktur“ oder die Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“. Darlehen wurden hingegen weniger als vorher verwendet. Diese oder ähnliche Informationen liegen für das BMZ-Gesamtportfolio nicht vor. Beispielsweise kann bei der GIZ über die eingesetzten Haushaltstitel kein Rückschluss auf die genutzten Arten der Mittelverteilung gezogen werden.

2.2.5 Instrumente auf Zielgruppenebene

Um eine Aufstellung der inhaltlichen Ausrichtung zu erlangen, wurden alle im Monitoring berichteten CSP-Maßnahmen

anhand ihrer genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene kategorisiert. Dabei handelt es sich um Instrumente, mit denen die finale Zielgruppe erreicht werden soll. Hierzu zählen beispielsweise Hygienetrainings, Bargeldtransfers oder Nahrungsmittelpakete. Die Instrumente auf Zielgruppenebene wurden aus den Monitoringdaten des CSP und der DOs abgeleitet. Es konnten insgesamt 43 Instrumente identifiziert werden. Diese wurden in einem zweiten Schritt verschiedenen Hauptthemengebieten zugeordnet. Die so abgeleiteten vier Hauptthemenfelder sind Gesundheit, Bildung, Nahrung sowie Einkommen und Beschäftigung.

Aus den CSP-Mitteln wurden vor allem Instrumente auf Zielgruppenebene in den Bereichen Gesundheit sowie Einkommen und Beschäftigung finanziert (siehe Abbildung 6). Es wurden wesentlich weniger CSP-Maßnahmen im Bereich Ernährung durchgeführt, beispielsweise die Vergabe von Nahrungsmittelpaketen. Bildungsmaßnahmen spielten im CSP eine sehr geringe Rolle.

Abbildung 6 Themenbereiche der Instrumente auf Zielgruppenebene

Quelle: CSP-Monitoringdaten

Anmerkung: Die Zuordnung erfolgte auf Grundlage der Beschreibung der COVID-Maßnahmen. Maßnahmen können auch mehreren Bereichen zugeordnet sein. Für 142 Projekte sowie 25 berichtete allgemeinere Maßnahmen wie Kernbeiträge an multilaterale Organisationen und die Unterstützung von Förderprogrammen liegen hierzu keine Informationen vor.

Je Themenbereich lag der Fokus auf bestimmten Maßnahmen, die hier beispielhaft für die beiden umfassendsten Themenbereiche Gesundheit sowie Einkommen und Beschäftigung ausgeführt werden (siehe Tabelle 1). Maßnahmen im Bereich Gesundheit waren vor allem die Bereitstellung von Masken und Desinfektionsmitteln sowie gesundheitliche Trainings zum Umgang mit COVID-19 (69 Prozent der Projekte mit Maßnahmen im Gesundheitsbereich), die Verbesserung von Gesundheitsinfrastruktur (18 Prozent der Projekte mit Maßnahmen im Gesundheitsbereich) und die Verbesserung der Trinkwasserversorgung und sanitärer Anlagen (15 Prozent der Projekte mit Maßnahmen im Gesundheitsbereich). Im Bereich Einkommen und Beschäftigung stehen Fonds für ein hohes Mittelvolumen

im CSP. Diese wurden meist verwendet, um Mittel für Unternehmen bereitzustellen beziehungsweise um diese vor möglichen Einkommensausfällen zu schützen (18 Prozent der CSP-Mittel im Bereich Einkommen und Beschäftigung). Bezogen auf die Projektanzahl war das meistgenutzte Instrument in diesem Themenbereich eine Beratung für Unternehmen zur Anpassung an die COVID-19-Pandemie. Bargeldtransfers zur finanziellen Unterstützung von Haushalten wurden ebenfalls häufig in Projekten eingesetzt (17 Prozent der Projekte mit Maßnahmen im Bereich Einkommen und Beschäftigung). Ein Vergleich für das BMZ-Gesamtportfolio ist für Instrumente auf Zielgruppenebene nicht möglich, da diese Informationen nicht für das gesamte Portfolio vorliegen.

Tabelle 1 Meistgenutzte Instrumente auf Zielgruppenebene in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sowie Gesundheit

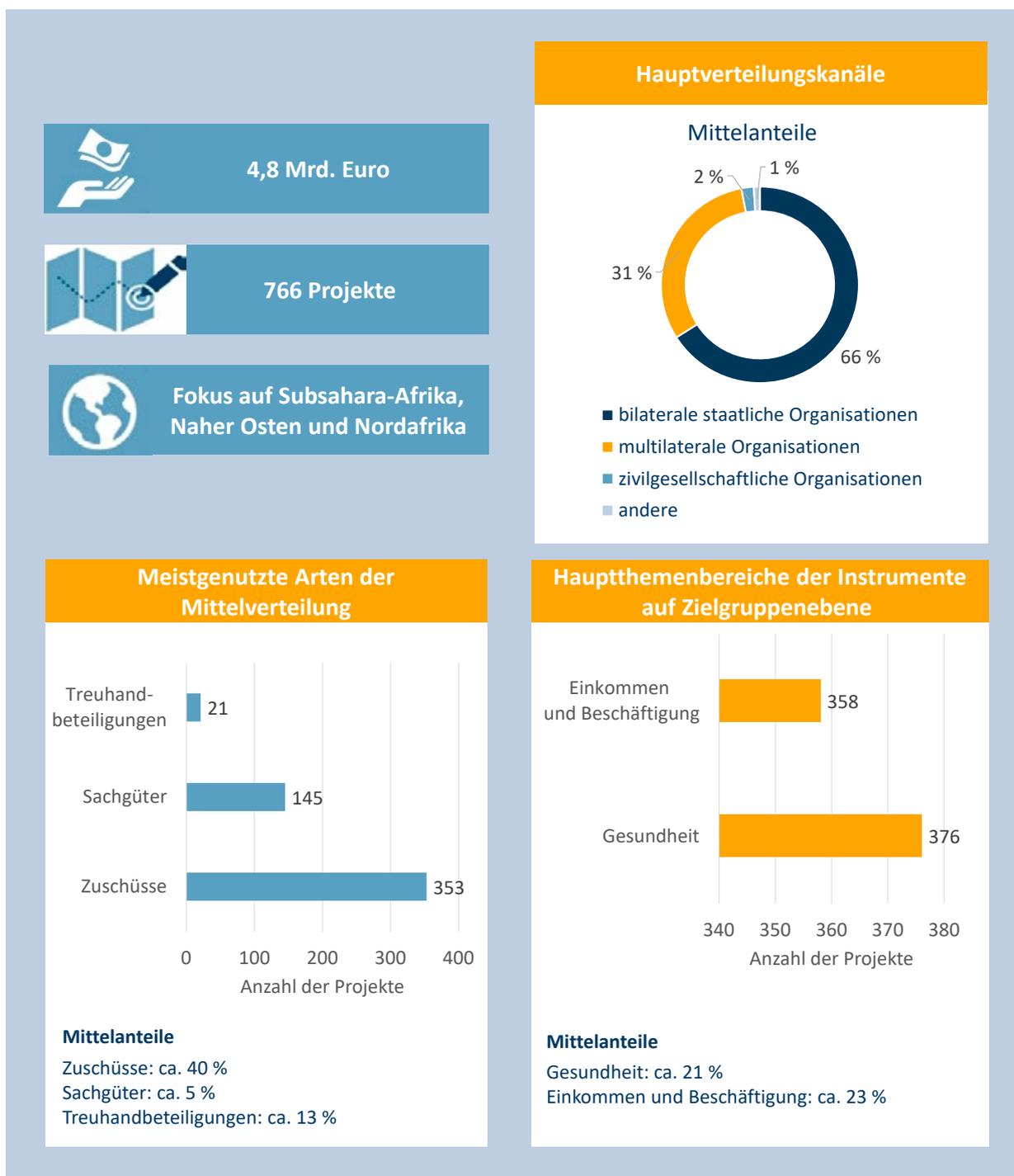
Instrumente auf Zielgruppenebene	Anzahl der Projekte	Mittelvolumen in Mio. Euro
Themenbereich: Einkommen und Beschäftigung		
Fonds: Bereitstellung von Zuschüssen oder Krediten für Unternehmen über Fonds oder Fazilitäten	56	843
Bargeldtransfers: direkte Zahlungen an Haushalte oder Personen	60	304
Kapazitätsentwicklung und Beratung zur Anpassung an COVID-19 von Unternehmen oder öffentlichen Organisationen, z. B. zur Stärkung des Krisenmanagements (keine Gesundheitstrainings)	127	203
Themenbereich: Gesundheit		
Gesundheitstraining und -ausstattung: Hygiene-, Präventions- und Gesundheitsmaßnahmen	254	684
Verbesserung oder Aufbau von Gesundheitsinfrastruktur (wie Krankenhausversorgung oder Gemeindegesundheitszentren)	66	328
Maßnahmen zur Verbesserung, Rehabilitierung oder zum Neubau in der Wasserinfrastruktur, sanitärer Anlagen oder im Abfallmanagement	57	164

Quelle: BMZ-, GIZ- und KfW-Monitoringdaten, KfW- und GIZ-Projektbanken

Anmerkung: Die Zuordnung der Projekte erfolgte anhand der Beschreibungen zu einer oder mehreren der Kategorien von Instrumenten auf Zielgruppenebene. Deshalb kann die Anzahl der Projekte mit diesen Maßnahmen genau erfasst werden. Das Mittelvolumen je Instrument wird aufgrund dessen, dass ein Projekt mehrere der Instrumente enthalten kann, jedoch eher überschätzt, da das Gesamtvolumen eines Projekts so gegebenenfalls mehrfach einem Instrument zugeordnet wird. Eine vollständige Liste aller identifizierten Instrumente auf Zielgruppenebene findet sich im Anhang in Tabelle 13.

2.3 Das CSP auf einen Blick

Abbildung 7 Das CSP auf einen Blick



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Anmerkung: Einzelne Kategorien wie Sachgüter oder Gesundheitsmaßnahmen wurden oft in Kombination mit anderen Instrumenten eingesetzt. Deshalb werden bei diesen die Mittelhöhen eher überschätzt.

3.

METHODISCHES VORGEHEN

In diesem Kapitel werden zuerst der Evaluierungsansatz und das Evaluierungsdesign vorgestellt (Abschnitt 3.1). Danach werden die verschiedenen zur Bewertung des CSP genutzten Datenerhebungen und -analysen präsentiert (Abschnitt 3.2). Abschließend erfolgt eine kritische Reflexion des methodischen Vorgehens (Abschnitt 3.3).

3.1 Evaluierungsansatz und -design

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen wird eine Kombination verschiedener qualitativer und quantitativer Datenerhebungs- und -analysemethoden (mixed methods design) verwendet. Eine Portfolioanalyse bildet die Grundlage für diese Evaluierung. Zusätzlich wurde auf übergeordneter Ebene eine systematische Literaturanalyse durchgeführt und weitere Dokumente wurden ausgewertet. Ergänzend erhob das Team eigene

Daten. Auf übergeordneter Ebene wurden qualitative Interviews mit Akteuren der deutschen EZ geführt und eine Länderumfrage für alle CSP-Länder wurde umgesetzt. Komplettiert wird die Datenerhebung durch Fallstudien in drei Ländern. Die Fallstudien beinhalten eine Projektumfrage, inklusive einer Dokumentenstudie von Projektdokumenten für alle Projekte im jeweiligen Fallstudienland, qualitative Interviews in ausgewählten Projekten der Fallstudienländer und eine Zielgruppenumfrage in zwei der drei Fallstudienländer. Die verschiedenen Datenquellen und Analysemethoden werden miteinander trianguliert, um die Verlässlichkeit der Ergebnisse zu erhöhen. Jede Evaluierungsfrage wird mithilfe mehrerer Datenquellen und Methoden beantwortet. Abbildung 8 zeigt die jeweiligen Datenerhebungen, die zur Bewertung der vier DAC-Kriterien verwendet werden. Evaluierungsfrage 5 wird mithilfe der Evaluierungsergebnisse aus den einzelnen Kriterien beantwortet und ist nicht separat gelistet.

Abbildung 8 DAC-Kriterien und Datenerhebungen

Analyseaspekte	Relevanz	Kohärenz	Effektivität	Effizienz
Portfolioanalyse	●			●
systematische Literaturanalyse	●			●
Länderumfrage	●	●		●
Projektumfrage			●	●
Dokumentenstudie			●	
qualitative Interviews	●	●	●	●
Zielgruppenumfrage	●		●	●

Quelle: DEval, eigene Darstellung

Je Evaluierungsfrage wurden Analyseaspekte, Anspruchsniveaus und Kriterien entwickelt, um die Fragen systematisch und transparent zu beantworten. Dabei bilden die Analyseaspekte die verschiedenen inhaltlichen Dimensionen der jeweiligen Frage ab. Einem Analyseaspekt ist in der Regel ein Anspruchsniveau zugeordnet.⁸ Jedes Anspruchsniveau wird mit

Kriterien operationalisiert. Die Bewertung erfolgt anhand einer sechsstufigen Bewertungsskala, die von verfehlt bis übertroffen reicht (siehe Tabelle 3 im Anhang). Die Evaluierungsmatrix (siehe Tabelle 4 im Anhang) gibt einen vollständigen Überblick über alle Evaluierungsfragen und Analyseaspekte. Die Beantwortung von Evaluierungsfrage 5 erfolgt auf Basis der Ergebnisse der

⁸ Einzelne Analyseaspekte sind rein explorativ und werden nicht bewertet. Diese Analyseaspekte erhalten kein Anspruchsniveau.

Evaluierungsfragen 1 bis 4, eine gesonderte Bewertung findet nicht statt. Evaluierungsfrage 5 hat den Anspruch, Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus den Evaluierungsergebnissen abzuleiten und so das Lernen für zukünftige Krisen zu fördern.

Eine Theorie des Wandels wurde entwickelt, um Wirkungszusammenhänge des CSP aufzuzeigen. Eine Theorie des Wandels veranschaulicht grafisch die Zusammenhänge zwischen Inputs, Aktivitäten und Ergebnissen. Dabei wird zwischen drei Ergebnisebenen unterschieden: Output, Outcome und Impact. Die Output-Ebene beschreibt die direkten Leistungen, die durch Maßnahmen oder Aktivitäten in einem Projekt erbracht werden, zum Beispiel den Aufbau von Fähigkeiten und Kenntnissen und die Verteilung von Gütern oder die Erbringung von Dienstleistungen. Auf der Outcome-Ebene werden direkte Wirkungen, also kurz- oder mittelfristige Effekte der Outputs, einer Maßnahme beschrieben. Diese direkten Wirkungen beziehen sich oft auf Veränderungen bei den institutionellen Kapazitäten oder im Verhalten der Menschen. Die Impact-Ebene beschreibt als höchste Ebene übergeordnete Wirkungen, die sich beispielsweise auf die dauerhaften Änderungen von Systemen oder der Lebensqualität der Menschen beziehen. Die Theorie des Wandels für das CSP wurde auf Grundlage der Dokumente, der übergreifenden Interviews und des Portfolios abgeleitet und im Verlauf der Evaluierung weiterentwickelt (siehe Abbildung 20 im Anhang).

Von besonderer Bedeutung sind in dieser Evaluierung die drei Analyseebenen, die auch in die Darstellung der Theorie des Wandels aufgenommen wurden. Sie ließen sich zum einen der Input-Ebene (Verteilungskanäle und Arten der Mittelverteilung) und zum anderen den Aktivitäten (beispielsweise Bargeldtransfers oder Verteilung von Gesundheitsgütern) zuordnen. Die Theorie des Wandels soll in dieser Evaluierung vor allem den Einfluss von unterschiedlichen Ausgestaltungen der Inputs und Aktivitäten auf die Relevanz, Effektivität und Effizienz verdeutlichen. Die Impact-Ebene wurde nicht betrachtet.

3.2 Datenerhebungen

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen wurden Daten aus drei übergeordneten Datenerhebungen und vier

Datenerhebungen in ausgewählten Fallstudienländern gesammelt. Eine Portfolioanalyse gekoppelt mit einer systematischen Literaturanalyse bilden dabei die Grundlage zur Bewertung des CSP. Weitere übergeordnete Evidenz wurde mithilfe einer Länderstudie gewonnen. Außerdem wurden Datenerhebungen in drei Fallstudienländern durchgeführt, die in den Abschnitten 3.2.4 bis 3.2.7 beschrieben werden. Tabelle 2 am Ende dieses Abschnitts bietet einen Überblick über alle Datenerhebungen der Evaluierung.

3.2.1 CSP-Portfolioanalyse

Ausgangspunkt der Evaluierung war eine Analyse des gesamten CSP-Portfolios. Eine Portfolioanalyse wird genutzt, um die Verteilung von finanziellen Mitteln oder Projekten in der EZ für ein Themengebiet, Programm oder für Organisationen zu untersuchen. Mit der Portfolioanalyse wurde im vorliegenden Fall entsprechend geprüft, wie die Mittel im CSP verteilt wurden. Verschiedene Unterscheidungsmerkmale waren dabei von Interesse. Es wurde die Mittel- und Projektverteilung nach Regionen und Ländern, Sektoren, Verteilungskanälen, Arten der Mittelverteilung und Instrumenten auf Zielgruppenebene untersucht. Hierzu wurden Monitoring- und Projektdaten des BMZ und der DOs deskriptiv ausgewertet sowie vier übergreifende Interviews geführt, um den konzeptionellen Rahmen und die Aufsetzung des CSP besser zu verstehen.

3.2.2 Systematische Literaturanalyse und andere Daten

Um das CSP-Portfolio zu bewerten, wurden die Ergebnisse der Portfolioanalyse mit Ergebnissen aus einer systematischen Literaturanalyse, Dokumenten zu Prozessen und Prozessänderungen sowie verschiedenen Sekundärdaten abgeglichen. Es wurde eine Literaturanalyse für die am meisten genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene durchgeführt, um ihre Relevanz und Effizienz insbesondere in Krisenmomenten zu bewerten.⁹ Hierzu wurden in akademischen Fachzeitschriften veröffentlichte Beiträge und graue Literatur wie Evaluierungsberichte, Policy Briefs und Working Papers ab dem Jahr 2000 identifiziert und systematisch ausgewertet. Die Literatur wurde nach vier Ebenen priorisiert: COVID-19-spezifische Literatur, Literatur zu Gesundheitskrisen, allgemeine Literatur zu Krisen und

⁹ Eine Literaturanalyse wurde für die am meisten genutzten Kanäle, das heißt multilaterale, bilaterale und zivilgesellschaftliche Organisationen, für die drei am meisten genutzten Arten der Mittelverteilung (Zuschüsse, Sachgüter und Beratung sowie Kapazitätsentwicklung) und für die am meisten genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene (Bargeldtransfers, WASH-Maßnahmen und Fonds) durchgeführt.

allgemeine EZ-Literatur. Zusätzlich wurden zur Beurteilung der Effizienz Dokumente analysiert, die Informationen zu Prozessen und Prozessänderungen im BMZ und bei den DOs während der COVID-19-Pandemie lieferten. Das Team bewertete außerdem, inwieweit CSP-Mittel an vulnerable und von COVID-19 gesundheitlich und wirtschaftlich betroffene Länder gingen. Hierzu wurden Sekundärdaten wie der sogenannte INFORM Risk-Index (INFORM, 2020), der die Vulnerabilität eines Landes abbildet, gesundheitsbezogene Daten der WHO (2021b) und der Johns Hopkins University (Mathieu et al., 2020) sowie Wirtschaftsdaten der Weltbank (World Bank, 2023) herangezogen.¹⁰

3.2.3 Länderumfrage

Über eine breit angelegte Umfrage wurden Daten zur Relevanz und Kohärenz der deutschen und der internationalen COVID-19-Reaktion für alle 79 Partnerländer des CSP erhoben (Länderumfrage). Einzelfragen trugen auch zur Auswertung des Effizienzkriteriums bei. Die in Kooperation mit der OECD durchgeführte Länderumfrage richtete sich an Vertreter*innen bilateraler Organisationen der DAC-Länder, der Partnerländer und multilateraler Organisationen, und dabei vor allem an Personen, die Aussagen auf übergeordneter Ebene zur Relevanz und Kohärenz der deutschen und der internationalen COVID-19-Reaktion machen konnten¹¹. Die Verteilung der Onlineumfrage erfolgte zweigeteilt. Für die deutsche Seite wurden die Zielpersonen vorab festgelegt. Sie erhielten den Link zur Umfrage direkt per E-Mail. Da es für die anderen Gruppen keine direkten Ansprechpersonen gab, lief die Verteilung indirekt über verschiedene Kontaktpersonen und Newsletter. Dies spiegelt sich in der Antwortrate der unterschiedlichen Gruppen wider. Die Umfrage wurde vor allem von deutschen Organisationen beantwortet, und zwar von 129 der 406 kontaktierten Personen. Die Antwortrate für die anderen Gruppen war deutlich geringer: Nur 31 Personen multilateraler Organisationen und 15 Personen auf Partnerebene (siehe Tabelle 6 im Anhang) reagierten. Daher spiegeln die Ergebnisse der Länderumfrage vor allem die Perspektive der deutschen Organisationen wider. Die Antworten der insgesamt 251 teilnehmenden Personen

wurden deskriptiv und nach den verschiedenen Akteursgruppen ausgewertet, beispielsweise bilaterale deutsche Organisationen, multilaterale Organisationen und Antworten aus Partnerländern.

3.2.4 Datenerhebungen in den Fallstudienländern

Aus den CSP-Empfängerländern wurden Burkina Faso, Jordanien und der Libanon für Fallstudien ausgewählt, um vertiefte Untersuchungen durchzuführen. Die Auswahl erfolgte anhand von fünf Kriterien, die im Anhang zusammen mit einem Überblick zu den jeweiligen Ländern ausführlich dargestellt sind. In diesen wurden vier verschiedene Datenerhebungen durchgeführt (siehe Tabelle 2). Daten für alle CSP-Projekte in den drei Ländern wurden über eine Projektumfrage angefragt, die eine Dokumentenstudie ergänzen. Zusätzlich wurden qualitative Interviews für jeweils vier Projekte pro Fallstudienland durchgeführt, in Jordanien und im Libanon zusätzlich jeweils eine Zielgruppenumfrage. Im Folgenden werden diese Datenerhebungsmethoden genauer beschrieben.

3.2.5 Projektumfrage und Dokumentenstudie in Fallstudienländern

Zur Betrachtung der Effektivität und der Effizienz wurden eine Dokumentenstudie und eine Projektumfrage zu allen CSP-Projekten der Fallstudienländer durchgeführt. Um Daten zur Zielerreichung der CSP-Aktivitäten zu identifizieren, wurden im Rahmen der Dokumentenstudie die Projektdokumentationen der DOs zu den einzelnen CSP-Projekten ausgewertet. Diese Projektinformationen wurden mithilfe einer Onlinebefragung (Projektumfrage) ergänzt, die sich an die jeweiligen Verantwortlichen der CSP-Projekte in Burkina Faso, Jordanien und im Libanon richtete. Sie diente insbesondere der Ergänzung von Informationen, die nicht oder nur teils in den Projektdokumenten enthalten sind. Dabei umfasste die Projektumfrage sowohl faktische Fragen, beispielsweise zum zeitlichen Verlauf des Projekts, als auch Meinungsfragen, beispielsweise zur Einschätzung der Rechtzeitigkeit des Mittelersatzs. Die Projektumfrage wurde von 48 der 72 Projektverantwortlichen beantwortet.

¹⁰ Folgende Daten wurden genutzt. Vulnerabilität: Der INFORM-Risk-Index des Disaster Risk Management Knowledge Centre der Europäischen Kommission stuft Länder nach der Wahrscheinlichkeit ein, dass sie in der Zukunft auf internationale Hilfe angewiesen sein werden (INFORM, 2020). Wirtschaftliche Betroffenheit: Veränderung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2019 auf 2020 (World Bank, 2023). Gesundheitliche Betroffenheit: Fall- und Todeszahlen der Johns Hopkins University für 2020 und 2021 (Mathieu et al., 2020); und Übersterblichkeitsberechnungen der Weltgesundheitsorganisation für 2020 und 2021 (WHO, 2021b).

¹¹ Befragt wurden für Deutschland Vertreter*innen des BMZ und der DOs für alle Länder, die Mittel aus dem CSP erhielten. Im BMZ waren dies die Länderreferent*innen und Referent*innen für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WZ-Referent*innen), bei der GIZ die Landesdirektor*innen und Landesmanager*innen und bei der KfW die Büroleitungen und Länderbeauftragten. In den Partnerländern richtete sich die Umfrage vor allem an Mitarbeitende in Ministerien und staatlichen Organisationen. Tabelle 7 im Anhang gibt einen Überblick über die Anzahl der befragten Personen pro Organisation.

Zu einigen Aspekten konnten jedoch die heutigen Projektverantwortlichen keine Auskunft geben. Die konsolidierten Daten aus Umfrage und Dokumenten ermöglichten die Berechnung der Effektivität von 40 Projekten in den Fallstudienländern.

Die konsolidierten Projektinformationen wurden deskriptiv analysiert und zur Betrachtung der Rechtzeitigkeit des CSP (Effizienz) und der Zielerreichung seiner Maßnahmen (Effektivität) herangezogen. Für die Bewertung der Effektivität wurden Indikatoren auf Output- und auf Outcome-Ebene¹² betrachtet. In der Projektumfrage gab eine Mehrheit der Projektverantwortlichen (65 Prozent) an, dass keine oder nur Teile der CSP-Maßnahmen durch formelle Indikatoren erfasst worden seien. Dies liegt zum Teil an den während der COVID-19-Pandemie vereinfachten Verfahren, die eine verkürzte Berichterstattung ermöglichten. Daher werden für die Auswertung auch Planungswerte berücksichtigt, die Ziel- und Fortschrittswerte der CSP-Maßnahmen erfassen. Zur Analyse wurde der jeweils späteste berichtete Wert der Maßnahmen im Betrachtungszeitraum zwischen 2020 und 2022 herangezogen. Bei in mehreren Ländern durchgeführten Projekten wurden nur die Fallstudienländer betreffende Indikatoren bedacht.

3.2.6 Qualitative Interviews in den Fallstudienländern

Um vertiefte Informationen zu den vier Evaluierungskriterien zu erlangen, führte das Evaluierungsteam 40 qualitative Interviews in den Fallstudienländern. In qualitativen Interviews erhobene Informationen können oftmals nicht über standardisierte Befragungen abgefragt werden. Das heißt, es stehen hinsichtlich der Evaluierungskriterien insbesondere das *Wie* und das *Warum* im Fokus der Erhebung. Beispielsweise leisteten die qualitativen Interviews einen wichtigen Beitrag dazu, Einflussfaktoren auf die Effektivität und die Effizienz der CSP-Maßnahmen zu identifizieren. Je Fallstudienland wurden hierzu vier Projekte ausgewählt (siehe Tabelle 8 im Anhang). Auswahlkriterien dafür waren das Gesamtvolumen des Projekts und die Höhe des relativen Anteils der CSP-Mittel an den Projektmitteln, ein klarer COVID-19- und CSP-Bezug der Maßnahmen und die Abdeckung verschiedener Verteilungskanäle über alle ausgewählten Projekte hinweg. So wurde für jedes Land mindestens je ein Projekt der bilateralen TZ, der bilateralen FZ und mit multilateralen Organisationen ausgewählt, im

Libanon zudem eines einer ZGO. Für diese Projekte wurden alle Stakeholder*innen befragt, das heißt sofern zutreffend deutsche Akteure, Partnerorganisationen, multilaterale Organisationen, weitere bilaterale Geber und weitere Organisationen wie internationale ZGOs.

Die transkribierten Interviews wurden, angelegt an die Analyseaspekte der Evaluierungsmatrix, systematisch mit MAXQDA ausgewertet. Anschließend wurde anhand der Analyseaspekte eine Synthese über alle Transkripte erstellt. Auf die Interviews wird im Text mit zufällig zugeordneten Referenzen (beispielsweise I03) verwiesen.

3.2.7 Zielgruppenumfrage im Libanon und in Jordanien

Um Einblicke in die Perspektiven und die Erfahrungen der Zielgruppen zu erhalten, wurden in zwei Fallstudienländern Haushaltsbefragungen durchgeführt (Zielgruppenumfrage). Damit sollte ermittelt werden, welche Leistungen Haushalte während der Krise erhielten und wie sie diese bewerten. Die Befragten konnten sämtliche während der COVID-19-Pandemie erhaltenen Unterstützungsleistungen angeben; sie wurden also nicht ausschließlich nach den von deutschen Akteuren durchgeführten Aktivitäten gefragt. Zusätzlich erhielten sie Fragen dazu, ob und welche Lücken in der Unterstützung während der Pandemie aus ihrer Sicht bestanden.

Durchgeführt wurde je eine Zielgruppenumfrage für ein Projekt im Bereich der sozialen Sicherung in Jordanien und eines im Gesundheitsbereich im Libanon. Die Auswahl erfolgte in Rücksprache mit Ländervertreter*innen im BMZ. Um unterschiedliche Perspektiven einzufangen, unterscheiden sich die beiden Projekte sowohl thematisch als auch in ihrer jeweiligen Zielgruppe. Beide Projekte unterstützten vulnerable Zielgruppen. In Jordanien fiel die Wahl auf den National Aid Fund (NAF), der seit mehreren Jahrzehnten Bargeldtransfers an armutsgefährdete Haushalte vergibt, die während der Pandemie im Rahmen einer bestehenden Korbfinanzierung von internationalen Gebern erstmalig auch von der KfW unterstützt wurden. Die Untersuchungsregion war Zarqa, da dort der NAF sehr aktiv war. Die Befragung wurde mit 284 Begünstigten des Fonds durchgeführt. Im Libanon wurde ein GIZ-Projekt ausgesucht, das sogenannte PART-Projekt, mit dem die Einflussnahme

¹² Wie in Abschnitt 3.1 beschrieben, beziehen sich Outputs und Outcomes auf zwei Wirkungsebenen in der Theorie des Wandels. Output-Ziele stehen für direkte erbrachte Leistungen wie die generierten Produkte und Dienstleistungen, während Outcome-Ziele kurz- bis mittelfristige Ziele wie Änderungen in institutionellen Kapazitäten messen.

palästinensischer Geflüchteter auf ihre Lebensbedingungen gestärkt werden soll, deren Lebensumstände von eingeschränkten Rechten und Armut geprägt sind. Dabei wurden fast ausschließlich Personen palästinensischer Herkunft befragt, die während der Pandemie von gesundheitlichen Leistungen profitierten. Festgelegt wurde, dass sie in der näheren Umgebung des Krankenhauses in Sidon (Saida) wohnen sollten, damit eine Anreise zur Befragung möglich war. Es wurden 250 Interviews durchgeführt. Befragte wurden zufällig mittels Listen der

Begünstigten des jeweiligen Projekts ausgewählt, die Umfragen im Auftrag des DEval von einem lokalen Unternehmen realisiert. Die Zielgruppenumfrage wurden deskriptiv ausgewertet, und je Analyseaspekt wurde eine Synthese der Ergebnisse erstellt.

3.2.8 Übersicht über Datenerhebungen

Folgende Tabelle stellt alle im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Datenerhebungen dar.

Tabelle 2 Informationen zu den Datenerhebungen

Erhebung	Methode	Bereich	Befragte/Quellen	Umfang
Portfolioanalyse	deskriptive Auswertung	gesamtes CSP	Monitoringdaten, MeMFIS-Daten	766 Projekte
systematische Literaturanalyse	Literaturübersichten mit einer systematischen Suchstrategie und vorab definierten Inklusionskriterien	drei Analyseebenen, jeweils meistgenutzte Kanäle und Instrumente	akademische Literatur, graue Literatur	9 Literaturübersichten
Länderumfrage	standardisierte Onlinebefragung	alle CSP-Länder	Partnerländer, deutsche Akteure, internationale Organisationen, weitere Stakeholder*innen	251 befragte Personen
Projektumfrage	standardisierte Onlinebefragung	Projekte in den drei Fallstudienländern	Projektverantwortliche	48 Projektverantwortliche
Dokumentenstudie	systematische Auswertung	Projekte in den drei Fallstudienländern	Projektdokumente	23 Projekte
qualitative Interviews	semistandardisierte Interviews	vier übergreifend, 40 in ausgewählten Projekten in Fallstudienländern	deutsche Akteure, Akteure im Partnerland, multilaterale und weitere Organisationen	44 Interviews
Zielgruppenumfrage	standardisierte Befragung in Person	NAF-Projekt (KfW) in Jordanien	Begünstigte von CSP-Maßnahmen	Jordanien: 284 befragte Personen
		PART-Projekt (GIZ) im Libanon		Libanon: 250 befragte Personen

3.3 Reflexion des methodischen Vorgehens

Während die Portfolioanalyse und die Länderumfrage das gesamte CSP umfassen, wurden vertiefte Daten nur für die Fallstudienländer erhoben. Die Fallstudienländer und die Vorhaben in den Fallstudienländern für die qualitativen Interviews wurden so ausgewählt, dass die Ergebnisse zu den drei Analyseebenen möglichst breite Aussagekraft haben. Da diese Ergebnisse jedoch nur bedingt auf das gesamte CSP übertragen werden können, wurden, wo möglich, die fallstudi-

enbezogenen Daten mit Daten aus der Portfolioanalyse oder der Länderumfrage kombiniert. Die Analysen zur Effektivität beruhen allein auf Daten aus den Fallstudienländern und bieten so eine geringere allgemeine Aussagekraft.

Die Evaluierung spiegelt vor allem die Perspektive der deutschen Akteure wider, in geringerem Ausmaß die Sicht der Akteure im Partnerland. Obwohl die Datenerhebungen für alle Akteure geplant waren, konnte dies nicht umgesetzt werden. Die Länderumfrage wurde nur von 15 Personen aus Partnerländern

beantwortet, und in den Fallstudien konnten nur wenige Interviews mit Vertreter*innen von Partnerländern geführt werden.

Für die Evaluierung war zur ökonomischen Effizienz eine Berechnung geplant, die aufgrund von Datenlimitationen nicht wie geplant umgesetzt werden konnte. Für diese Berechnung hatte das Evaluierungsteam detaillierte Projektinformationen angefragt. Die erhaltenen Dokumente waren jedoch nicht ausreichend. Daher wurde der Versuch unternommen, die Informationen über die Projektumfrage zu vervollständigen. Allerdings bieten auch die so konsolidierten Daten keine ausreichende Grundlage für einen umfangreichen quantitativen Effizienzvergleich. Somit kann die ökonomische Effizienz des CSP nur begrenzt bewertet werden.

In Burkina Faso und im Libanon führten externe Umstände dazu, dass Datenerhebungen anders als geplant oder nicht durchgeführt werden konnten. Kurz vor der Abreise des Evaluierungsteams gab es im Libanon ein Erdbeben, weshalb die qualitativen Interviews kurzfristig online geführt wurden. Im Fall von Burkina Faso war es hingegen die angespannte politische Situation, die dazu führte, dass die qualitativen Interviews nur virtuell umgesetzt werden konnten. Aus demselben Grund kam es dort ebenso wenig zur geplanten Zielgruppenumfrage.

Die Anwendbarkeit der unter Evaluierungsfrage 5 abgegebenen Empfehlungen ist abhängig von der Beschaffenheit zukünftiger Krisen. Das Ziel dieser Empfehlungen ist es, zu einem größtmöglichen Grad auch für anders gelagerte Krisen anwendbar zu sein. In der Evaluierung wird ein Programm betrachtet, mit dem auf eine weltweite Pandemie reagiert wurde, die neben gesundheitlichen Gefahren durch die Einschränkungen des öffentlichen Lebens gleichermaßen sozioökonomische Auswirkungen hatte. Aufgrund der Vielzahl möglicher zukünftiger Krisen müssen Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Evaluierung daher im Kontext einer neuen Krise kritisch hinterfragt werden, um sie daran anzupassen. Eine Reflexion der Übertragbarkeit der Schlussfolgerungen und Empfehlungen für verschiedene Krisenarten erfolgt in Abschnitt 8.2.

In der Evaluierung wurden Genderaspekte vor allem über die Einbindung von Frauen als Entscheidungs- und Wissensträgerinnen berücksichtigt. Sowohl die Teamleitung als auch der Großteil des Evaluierungsteams sind weiblich. Zusätzlich unterstützten Gutachterinnen das Evaluierungsteam. Darüber hinaus fungierten Frauen während der Datenerhebung als Wissensträgerinnen. In den qualitativen Interviews und der Zielgruppenumfrage wurde eine hohe Anzahl an Frauen befragt, wodurch die weibliche Perspektive auf das CSP und die COVID-19-Reaktion eingefangen werden konnte. Schließlich führten hauptsächlich Interviewerinnen die Zielgruppenumfrage durch, um eine hohe Offenheit der interviewten Frauen zu ermöglichen. Aufgrund des Fokus der Evaluierung auf die Analyse der Verteilungskanäle und Instrumente wurden genderspezifische Aspekte auf Zielgruppenebene nur in geringem Ausmaß berücksichtigt. Beispielsweise wurde betrachtet, inwieweit weibliche Befragte der Zielgruppenumfrage andere Bedarfe oder Einschätzungen zu den erhaltenen COVID-19-Unterstützungsleistungen äußerten. Es konnten jedoch keine genderspezifischen Unterschiede identifiziert werden.

4.

ERGEBNISSE ZU RELEVANZ

In diesem Kapitel wird die Relevanz des CSP analysiert. Dafür ist das Kapitel in vier Abschnitte unterteilt. Zunächst werden die drei Analyseebenen – Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene – behandelt (Abschnitt 4.1 bis 4.3), danach die Länder, die CSP-Mittel erhielten,

hinsichtlich ihrer Vulnerabilität sowie ihrer gesundheitlichen und wirtschaftlichen Betroffenheit während der Pandemie untersucht (Abschnitt 4.4). Es wird überprüft, ob diese Kriterien im CSP bei der Länderauswahl und der Mittelverteilung berücksichtigt wurden.

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit deckten die im CSP genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Bedarfe der Partnerländer während der Pandemie?

<p>Anspruchsniveau 1.1 Die im CSP genutzten Verteilungskanäle deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie.</p>	<p>Kriterien # Die im CSP genutzten Verteilungskanäle waren geeignet, die Bedarfe der Partner zu decken, indem sie zur Förderung globaler öffentlicher Güter beitrugen, eine anpassungsfähige Krisenreaktion begünstigten und mithalfen, vulnerable Bevölkerungsgruppen zu erreichen.</p>
<p>Anspruchsniveau 1.2 Die im CSP genutzten Arten der Mittelverteilung deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie.</p>	<p>Kriterien # Die im CSP genutzten Arten der Mittelverteilung waren geeignet, die Bedarfe der Partner zu decken, indem sie dazu beitrugen, die Pandemie und ihre sozioökonomischen Folgen zu bekämpfen und die Bereitstellung von Ressourcen in den Partnerländern sowie den Kapazitätsaufbau während der Krise zu fördern.</p>
<p>Anspruchsniveau 1.3 Die im CSP genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie.</p>	<p>Kriterien # Die im CSP genutzten Instrumente waren geeignet, die Bedarfe der Zielgruppen in den Partnerländern zu decken, indem sie zur Sicherung des Lebensunterhalts, der Eindämmung des Infektionsgeschehens und zur Liquiditätssicherung beitrugen.</p>
<p>Anspruchsniveau 1.4 Die CSP-Mittel richteten sich an Länder, die bereits vor der Krise als vulnerabel für Krisen eingestuft wurden, und an Länder, die während der Krise sowohl gesundheitlich als auch wirtschaftlich stark betroffen waren.</p>	<p>Kriterien # Die CSP-Mittel erreichten Länder, die bereits vor der Pandemie als vulnerabel für Krisen eingeordnet wurden. # Die CSP-Mittel erreichten Länder, die während der Pandemie eine besonders hohe wirtschaftliche (gemessen am BIP) und gesundheitliche (gemessen an den COVID-19-Fallzahlen und der Übersterblichkeit) Betroffenheit hatten.</p>

4.1 Verteilungskanäle

Im CSP-Portfolio gab es anders als im BMZ-Gesamtportfolio eine stärkere Konzentration auf zwei Verteilungskanäle: bilaterale und multilaterale Organisationen (siehe Abbildung 4). Der bilaterale Kanal machte den Großteil aus (66 Prozent), gefolgt vom multilateralen (31 Prozent). Andere Verteilungskanäle wie die Zivilgesellschaft erhielten mit unter 2 Prozent der Gelder einen geringen Anteil. Im BMZ-Gesamtportfolio werden die Zivilgesellschaft, aber auch privatwirtschaftliche Organisationen oder kirchliche Träger stärker genutzt. In der Evaluierung wird geprüft, inwieweit die im CSP verwendeten Verteilungskanäle geeignet waren, die Bedarfe der Partner zu decken. Zur Analyse wurden Ergebnisse aus der systematischen Literaturanalyse (siehe Abschnitt 3.2.2) sowie der Länderumfrage (siehe Abschnitt 3.2.3) herangezogen.

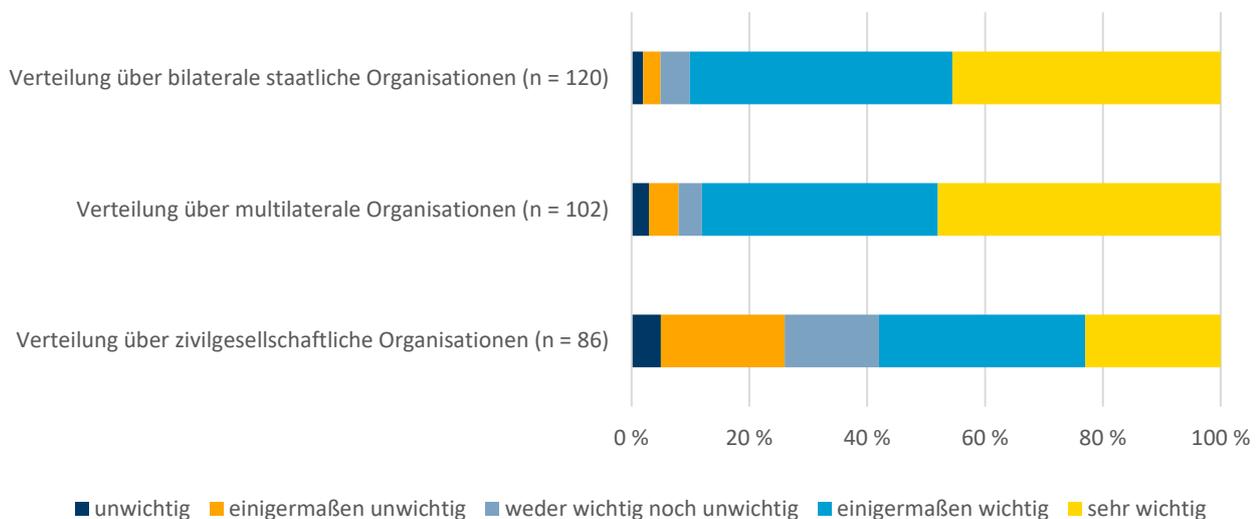
Die Ergebnisse aus der systematischen Literaturanalyse zeigen, dass die im CSP eingesetzten Verteilungskanäle unterschiedliche Vorteile haben, um die Bedarfe der Partnerländer zu unterstützen. Multilaterale Organisationen tragen durch ihre globale Ausrichtung und den damit verbundenen Effektivitäts- und Informationsvorteilen besonders zur Förderung globaler öffentlicher Güter wie Gesundheit, Sicherheit und Frieden bei (Klingebiel, 2014; Gulrajani, 2016). Daher nahmen sie während der Pandemie eine wichtige Rolle vor allem bei der Impfstoffverteilung ein (Singh et al., 2022). Bilaterale Organisationen können die Förderung globaler öffentlicher Güter unterstützen, indem sie bestehende multilaterale Bemühungen ergänzen (Klingebiel, 2014; Gulrajani, 2016). Beide Verteilungskanäle galten während der Krise als anpassungs- und reaktionsfähig (OECD, 2020a; ICAI, 2021; IEO, 2021; MOPAN, 2021; Vijayaraghavan et al., 2020). In der Literatur wird auch die Relevanz von ZGOs während der

Pandemie hervorgehoben. Sie waren besonders geeignet, arme und gefährdete Gruppen durch partizipatorische Ansätze zu erreichen, kurzfristige gemeinschaftsbasierte Lösungen umzusetzen und Regierungssysteme zu unterstützen (ADB, 2020a, 2020b; Bhargava, 2021; Levine et al., 2023).

Die Ergebnisse der Länderumfrage zeigen, dass die im CSP genutzten Verteilungskanäle die Bedarfe der Partnerländer aus Sicht der deutschen Organisationen größtenteils deckten. Mehr als 50 Prozent der Befragten bewerteten die verwendeten Verteilungskanäle mindestens als einigermaßen wichtig.¹³ Vor allem der bilaterale und der multilaterale Verteilungskanal

wurden als einigermaßen wichtig bis sehr wichtig bewertet (siehe Abbildung 9). Zur Auszahlung der Gelder an multilaterale Organisationen kamen verschiedene Mechanismen zum Einsatz: Kernbeiträge, zweckgebundene Beiträge und freiwillige Beiträge mit einer weiten Zweckbindung. Sie wurden von den internationalen Organisationen in der Länderumfrage ebenfalls als größtenteils nützlich beschrieben (siehe Abbildung 21 im Anhang). Auch der im CSP-Portfolio weniger genutzte Kanal der Zivilgesellschaft wurde vom Großteil der Befragten als wichtig oder sehr wichtig eingestuft.

Abbildung 9 Wichtigkeit der verschiedenen Verteilungskanäle



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW)

Insgesamt wird die Relevanz der im CSP genutzten Verteilungskanäle (Anspruchsniveau 1.1) als größtenteils erfüllt bewertet. Im CSP wurden Gelder über verschiedene Verteilungskanäle ausgezahlt. Vor allem bilaterale und multilaterale Kanäle wurden genutzt, am stärksten der bilaterale. Beide Kanäle werden in der Literaturanalyse als geeignet bewertet, um die Bedarfe der Partner zu decken. Dies stimmt mit der Einschätzung aus der Länderumfrage überein, in der Vertreter*innen deutscher Organisationen die meistgenutzten Verteilungskanäle als größtenteils wichtig bewerteten.

Die Zivilgesellschaft, die in der Literatur als relevant gesehen wird und durch die deutschen Organisationen als größtenteils wichtig oder sehr wichtig eingestuft wurde, wurde im CSP hingegen äußerst wenig einbezogen (unter 2 Prozent aller Mittel). Dies ist auch im Vergleich zum BMZ-Gesamtportfolio vor der Pandemie, in dem der Zivilgesellschaft 9 Prozent der Mittel zukamen, ein vergleichsweise geringer Wert. Daher wird der Mix aus den verschiedenen Verteilungskanälen insgesamt als größtenteils geeignet bewertet, um die Bedarfe zu decken. Eine noch stärkere Nutzung des multilateralen Kanals, der

¹³ Die Bewertung erfolgt anhand der aufsummierten Prozentzahlen der Kategorien und entspricht der Kategorie, in der der Median liegt.

besonders zur Förderung von globalen Gütern wie Gesundheit beiträgt, und der Zivilgesellschaft, die hauptsächlich zur Erreichung vulnerabler Gruppen geeignet ist, hätte die Relevanz des CSP-Portfolios noch steigern können.

4.2 Arten der Mittelverteilung

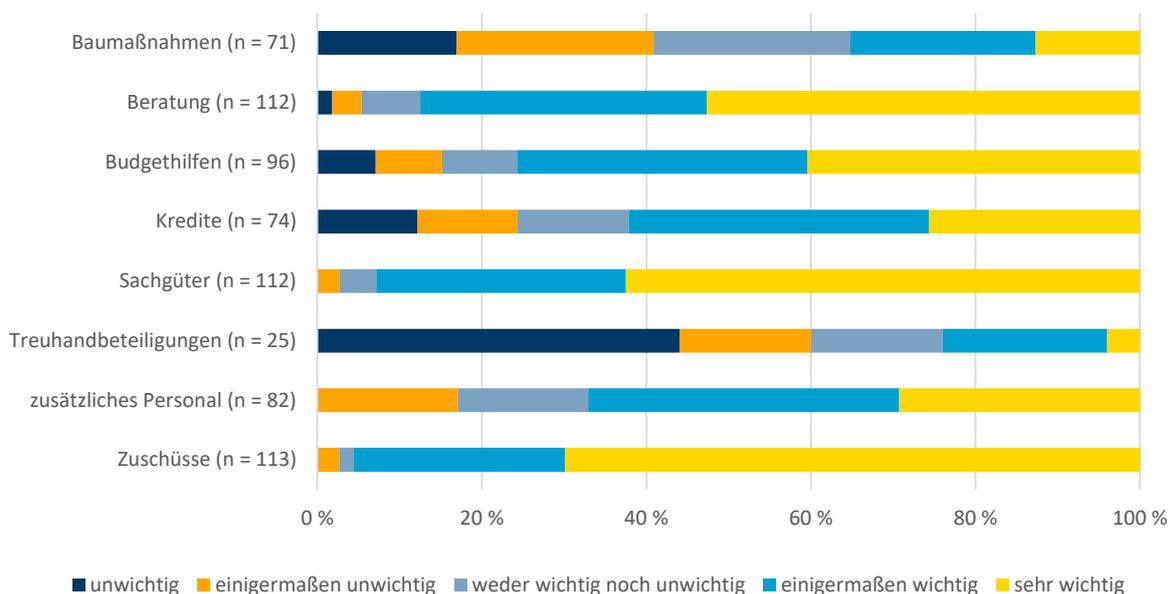
Die im CSP eingesetzten Mittel wurden vor allem in Form von Zuschüssen, Treuhandbeteiligungen und Sachgütern verteilt, dienten aber auch der Kapazitätsentwicklung und Beratung. Um zu prüfen, wie relevant diese Arten waren, um die Bedarfe der Partner während der Pandemie zu decken, wurden Ergebnisse aus der systematischen Literaturanalyse (siehe Abschnitt 3.2.2) sowie aus der Länderumfrage (siehe Abschnitt 3.2.3) herangezogen.

Die Ergebnisse aus der systematischen Literaturanalyse zeigen, dass die im CSP am öftesten verwendeten Arten der Mittelverteilung im besonders hohen Maße geeignet waren, die Partnerländer zu unterstützen. Arten der Mittelverteilung werden als relevant bewertet, wenn sie geeignet sind, die Pandemie und ihre sozioökonomischen Folgen zu bekämpfen, und die Bereitstellung von Ressourcen in den Partnerländern sowie den Kapazitätsaufbau während der Krise zu fördern. Die im

CSP meistgenutzten Arten der Mittelverteilung werden in der Literatur als relevant im Hinblick auf diese Aspekte eingestuft. Zuschüsse werden als besonders geeignet beschrieben. Während der COVID-19-Pandemie nahmen sie laut Literatur eine sehr wichtige Rolle ein, da sie dringend benötigte Ressourcen bereitstellten, ohne den Schuldenstand der Partnerländer zu erhöhen (Barba et al., 2020; Development Initiatives, 2020a, 2020b; Ellmers, 2020; Humphrey und Mustapha, 2020; Kamin und Clements, 2021). Sachgüter und Beratung werden ebenfalls als relevant beschrieben (Gentilini et al., 2022; Giné-Garriga et al., 2021; Glyn et al., 2022; IEG, 2021; IFRC, 2022; Jae Moon und Wu, 2022; Schäfer et al., 2021; WFP, 2022).

Die im CSP meistgenutzten Arten der Mittelverteilung deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie aus Sicht der deutschen Organisationen. Die im CSP meistgenutzten Arten der Mittelverteilung wurden von mehr als 50 Prozent mindestens als einigermaßen wichtig bewertet (siehe Abbildung 10). Positiv bewertet wurden hauptsächlich Zuschüsse, Sachgüter und Beratung, Treuhandbeteiligungen hingegen am schlechtesten; circa 44 Prozent der Befragten stuften sie als unwichtig ein. Insgesamt zeigte sich in der Länderumfrage, dass die am häufigsten verwendeten Arten der Mittelverteilung die Ansprüche erfüllten.

Abbildung 10 Wichtigkeit der verschiedenen Arten der Mittelverteilung



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW)

Insgesamt wird die Relevanz der im CSP genutzten Arten der Mittelverteilung (Anspruchsniveau 1.2) als erfüllt bewertet. Das ergibt sich aus den Ergebnissen der Literaturanalyse und der Länderumfrage. Zuschüsse, die während der Pandemie besonders wichtig waren, um die Partner in ihren Bedarfen zu unterstützen, waren im CSP die meistgenutzte Art der Mittelverteilung. Gleichfalls als relevant beurteilte Sachgüter wurden in knapp 24 Prozent der Projekte eingesetzt. Viele andere Arten der Mittelverteilung im Programm wurden auch als relevant eingeschätzt. Allein Treuhandbeteiligungen, die Vertreter*innen deutscher Organisationen in der Länderumfrage als weniger wichtig beschrieben, nahmen im CSP einen großen Teil der Gelder ein.

4.3 Instrumente auf Zielgruppenebene

Um die Zielgruppen zu erreichen, wurde im CSP eine Vielzahl an vor allem in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sowie Gesundheit angesiedelten Instrumenten eingesetzt (siehe Abschnitt 2.2.5). Dazu wurden vor allem Bargeldtransfers, Fonds, Gesundheitsmaßnahmen und Kapazitätsentwicklung zur Anpassung an COVID-19 verwendet. Die Relevanz dieser Instrumente wird anhand der systematischen Literaturanalyse (siehe Abschnitt 3.2.2) sowie der qualitativen Interviews und der Zielgruppenumfrage aus den Fallstudienländern bewertet (siehe Abschnitt 3.2.6 und 3.2.7).

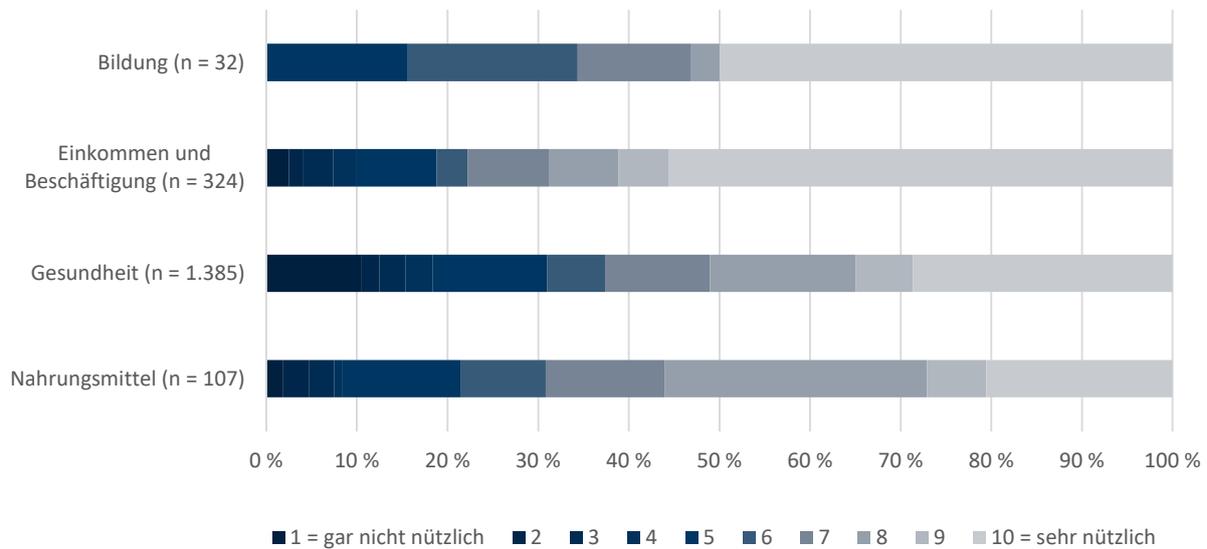
Die Literaturanalyse ergab, dass die im CSP meistgenutzten Instrumente als relevant eingestuft werden können, da sie zur Sicherung des Lebensunterhalts, zur Pandemiebekämpfung und zur Liquiditätssicherung beitragen. Speziell Bargeldtransfers leisten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensunterhalts. Sie wurden in der Pandemie weltweit genutzt, um vulnerable Bevölkerungsgruppen zu unterstützen (Binci et al., 2021; Lawson-McDowall et al., 2021; Gentilini et al., 2022). Fonds können ebenfalls zur Sicherung des Lebensunterhalts beitragen. Sie wurden bei Ernährungskrisen oder der Finanzkrise eingesetzt (IEG, 2012, 2013, 2017, 2020), aber ebenso, um beispielsweise die Pandemiebekämpfung zu fördern oder Gesundheitssysteme zu stärken (Nicaise, 2020; Sierra-Escalante und Karlin, 2021). Bargeldtransfers und Fonds tragen außerdem zur Liquiditätssicherung bei (IEG, 2017, 2020; Varshney et al., 2021).

WASH-Maßnahmen wie die Verbesserung der Trinkwasserqualität, der sanitären Anlagen oder der Handhygiene waren während der Pandemie wichtig, um das Infektionsgeschehen einzudämmen (Giné-Garriga et al., 2021).

In den qualitativen Interviews bestätigten die verschiedenen Akteure die Relevanz der genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene. Vertreter*innen multilateraler Organisationen beschrieben vor allem Bargeldtransfers als besonders wichtig für die Zielgruppen (I17, I23), während sich aus den deutschen Interviews nur vereinzelt konkrete Hinweise zur Relevanz der Instrumente auf Zielgruppenebene ergaben. Mitunter wurde auf die Bedeutung von Bildungsmaßnahmen, Bargeldtransfers, Gesundheitsmaßnahmen und Medienkampagnen hingewiesen (I10, I32, I33). Repräsentant*innen der Partnerländer hoben ebenfalls die Relevanz der Instrumente auf Zielgruppenebene hervor (I15, I35). Für eine Unterscheidung spezifischer Instrumente liegen zu wenige Aussagen vor.

In den Haushaltsbefragungen im Libanon und in Jordanien bewerteten die Zielgruppen die während der Pandemie erhaltenen Unterstützungsleistungen als größtenteils nützlich und hilfreich. In den Umfragen wurden die Begünstigten je eines CSP-Projekts pro Land befragt, die vulnerablen Bevölkerungsgruppen in dem Land angehörten.¹⁴ Insgesamt waren die Befragten mit Häufigkeit und Umfang der Unterstützungsleistungen zufrieden; sie wurden im Durchschnitt als größtenteils nützlich bewertet (siehe Abbildung 11). Vor allem Bargeldtransfers wurden im Vergleich zu anderen Leistungen als ausgesprochen hilfreich beziehungsweise nützlich eingestuft. In beiden Ländern erklärten die Befragten an, dass es während der Pandemie einen hohen zusätzlichen Bedarf für Leistungen im Bereich Bildung und Bargeldtransfers gegeben habe. Dies lässt darauf schließen, dass die sozioökonomischen Folgen der Pandemie insgesamt größer waren als zunächst angenommen und somit ein vermehrter Bedarf nach Leistungen insbesondere in gefährdeten Gruppen außerhalb des Gesundheitssektors bestand. Auch in einer Evaluierungssynthese zur Humanitären Hilfe während der Pandemie wird auf einen starken Fokus auf Gesundheitsmaßnahmen und eine Unterschätzung der sozioökonomischen Folgen im globalen Süden hingewiesen (ALNAP, 2022).

¹⁴ Da die Zielgruppen dieser Projekte während der Pandemie jedoch verschiedene Unterstützungsleistungen erhielten, bezieht sich die Zielgruppenumfrage auf alle von den Befragten erhaltenen Leistungen und nicht nur auf die konkrete Maßnahme in den zwei Projekten.

Abbildung 11 Nützlichkeit der erhaltenen Unterstützungsleistungen (nach Themengebieten)

Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Eine befragte Person erhielt gegebenenfalls mehrere Unterstützungsleistungen. Es wurden insgesamt 534 Personen aus dem Libanon und Jordanien befragt.

Insgesamt wird die Relevanz der im CSP genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene (Anspruchsniveau 1.3) als erfüllt bewertet. Dies ergibt sich aus der Triangulation der verschiedenen Datenquellen. Die am häufigsten eingesetzten Instrumente waren Fonds, Gesundheitstrainings, Unterstützungen von Gesundheitseinrichtungen, Bargeldtransfers und Kapazitätsentwicklung zur Anpassung an COVID-19. Sie wurden allesamt durch die verschiedenen Datenquellen als geeignet bewertet, um die Bedarfe der Zielgruppen in den Partnerländern zu decken, die sozioökonomischen Folgen abzumildern und die Ausbreitung der Pandemie zu bekämpfen. An einigen Stellen wurden die Bedarfe der Zielgruppen jedoch nicht vollständig gedeckt.

4.4 Vulnerabilität und Betroffenheit der Empfängerländer

Nicht alle Länder waren von der COVID-19-Pandemie in gleichem Maße betroffen. In einigen waren die gesundheitlichen (gemessen an Fallzahlen und Todesfällen) und wirtschaftlichen (gemessen am BIP) Folgen der Pandemie größer als in anderen. Beeinflusst wurde dieser Umstand beispielsweise vom Entwicklungsstatus des jeweiligen Landes. Um die Relevanz des CSP zu prüfen, wird daher im Folgenden analysiert, inwieweit sich die

Mittelverteilung an der Vulnerabilität und der Betroffenheit der Empfängerländer ausrichtete.

Der Großteil der Länder, die Mittel aus dem CSP erhielten, wies eine hohe Vorkrisen-Vulnerabilität auf und war im gesundheitlichen wie im wirtschaftlichen Bereich stark von der Pandemie betroffen. Circa 50 Prozent der CSP-Länder wiesen eine hohe oder sehr hohe Vulnerabilität auf. Das heißt, das CSP richtete sich zu großen Teilen an ohnehin für Krisen gefährdete Länder, die außerdem gesundheitlich und wirtschaftlich stark betroffen waren. Rund 90 Prozent der CSP-Länder erlebten einen Einbruch des BIP, bei insgesamt 40 Prozent ging es um mehr als 5 Prozent zurück. Die Vulnerabilität für Krisen wird beispielsweise auf Grundlage des Anteils von vulnerablen Gruppen in einem Land wie besonders einkommensschwachen Haushalten oder Geflüchteten und Vertriebenen festgelegt.

Die Auswahl der Länder im CSP erfolgte jedoch nicht anhand von formalen Kriterien zur Vulnerabilität und Betroffenheit eines Landes. Obwohl die Mittel zum Großteil Länder erreichten, die eine hohe Vorkrisen-Vulnerabilität aufwiesen und gemessen am Einbruch der Wirtschaft sowie an den COVID-19-Fallzahlen und der Übersterblichkeit stark unter der Pandemie litten, zeigt sich in der Analyse, dass keine expliziten Kriterien hinsichtlich

Vulnerabilität und Betroffenheit angewandt wurden, um die Gelder zu verteilen. CSP-Mittel flossen an Länder, mit denen das BMZ bereits vor Pandemiebeginn eine enge Partnerschaft pflegte, weshalb teils auch Länder mit niedriger Vulnerabilität viele Mittel erhielten, beispielsweise Tunesien. Teilweise gingen deshalb aber ebenfalls viele Gelder an Länder, die weniger stark von der Pandemie betroffen waren; ein Beispiel dafür ist Äthiopien. In einer statistischen Regressionsanalyse wurde kein Zusammenhang zwischen der Mittelverteilung und der Vulnerabilität beziehungsweise der Betroffenheit der Länder festgestellt. Genauso wenig lassen sich Anpassungen auf Basis dieser Kriterien im Verlauf der Krise erkennen.

Aus den qualitativen Interviews ging ebenfalls hervor, dass es keine systematische Auswahl der CSP-Länder anhand von vorab festgelegten Kriterien zu den beiden Aspekten gab. Vielmehr wurden Länder auf der Basis von während der Pandemie im BMZ und in den DOs erstellten Listen ausgewählt

(141–143). In der Länderumfrage zeigte sich gleichfalls, dass den DOs vor allem der Austausch mit der Partnerregierung, anderen Organisationen und den Länderbüros als Informationsquelle für die Ausgestaltung der Pandemiereaktion diene, weniger quantitative Daten oder systematische Bedarfsanalysen (siehe Abbildung 22 im Anhang).

Insgesamt wird die Berücksichtigung der Vulnerabilität und der Betroffenheit der Partnerländer (Anspruchsniveau 1.4) als größtenteils erfüllt bewertet. Der Großteil der Mittel wurde an Länder verteilt, die sowohl eine hohe Vulnerabilität als auch eine hohe Betroffenheit aufwiesen. Jedoch erfolgte die Auswahl nicht anhand von expliziten Kriterien. Vielmehr lag der Fokus darauf, die Mittel schnell bereitzustellen. Dies ist in einer Krise zwar wichtig, dennoch hätte die Prüfung von Kriterien zur Mittelverteilung im Verlauf der Krise die Relevanz des CSP erhöhen können.

Zusammenfassung zur Relevanz des CSP

- Mit dem im CSP genutzten Mix aus verschiedenen Verteilungskanälen konnten die Bedarfe der Partner **größtenteils** gedeckt werden (**Anspruchsniveau 1.1**).
- Vor allem aufgrund der Nutzung von Zuschüssen wird die Relevanz der Mittelverteilung im CSP als **erfüllt** bewertet (**Anspruchsniveau 1.2**).
- Die Eignung der Instrumente auf Zielgruppenebene zur Deckung der Bedarfe der Zielgruppen ist **erfüllt** (**Anspruchsniveau 1.3**).
- Die CSP-Mittel erreichten zwar größtenteils vulnerable und betroffene Partnerländer, jedoch erfolgte die Auswahl nicht systematisch und im Verlauf der Krise fand keine Überprüfung der Kriterien statt (**Anspruchsniveau 1.4**).

5.

ERGEBNISSE ZU KOHÄRENZ

In Kapitel 5 werden die Ergebnisse zur internen und externen Kohärenz des CSP dargestellt. Dabei wird zwischen der Abstimmung innerhalb und zwischen den deutschen Organisationen (interne Kohärenz, Abschnitt 5.1) und der Abstimmung der

deutschen Organisationen mit anderen Gebern sowie mit den Programmen und Strukturen der Partnerländer (externe Kohärenz, Abschnitt 5.2 und 5.3) unterschieden.

Evaluierungsfrage 2: Wie kohärent war das Zusammenspiel der Akteure im CSP während der Pandemie untereinander und mit weiteren nationalen und internationalen Akteuren?

Anspruchsniveau 2.1 Die deutschen Organisationen stimmten sich während der Pandemie innerhalb ihrer Organisation und mit anderen deutschen Organisationen ab.	Kriterien # Innerhalb der deutschen Organisationen wurde die COVID-19-Reaktion abgestimmt. # Die Abstimmung der COVID-19-Reaktion innerhalb der Organisationen wird als kohärent bewertet. # Die COVID-19-Reaktion zwischen den einzelnen deutschen Organisationen wurde abgestimmt. # Die Abstimmung zwischen den Organisationen wird als kohärent bewertet.
Anspruchsniveau 2.2 Die deutschen Organisationen stimmten sich während der Pandemie mit internationalen Akteuren ab.	Kriterien # Zwischen deutschen Organisationen und internationalen Akteuren gab es einen Austausch zur COVID-19-Reaktion. # Der Austausch zur COVID-19-Reaktion zwischen den deutschen Organisationen und internationalen Akteuren wird als kohärent bewertet.
Anspruchsniveau 2.3 Die deutschen Organisationen stimmten sich während der Pandemie mit Programmen und Strukturen der Partnerländer ab.	Kriterien # Zwischen deutschen Organisationen und Partnerregierungen gab es einen Austausch zur COVID-19-Reaktion. # Der Austausch zur COVID-19-Reaktion zwischen den deutschen Organisationen und den Partnerregierungen wird als kohärent bewertet. # Deutsche COVID-19-Maßnahmen berücksichtigten Programme und Strukturen der Partnerländer.

5.1 Interne Kohärenz

Während der Pandemie wurde über das CSP eine hohe Anzahl an Maßnahmen von verschiedenen deutschen Organisationen durchgeführt, was eine Herausforderung für die interne Kohärenz des Programms hätte darstellen können. In vielen Ländern waren mehrere deutsche Organisationen in mehreren Projekten tätig (siehe Kapitel 2). Im Folgenden wird deshalb die interne Kohärenz des CSP untersucht. Dabei wurde analysiert, inwieweit sich die deutschen staatlichen Akteure (beispielsweise BMZ, GIZ, KfW) innerhalb ihrer Organisation und untereinander abstimmten. Die Analyse basiert auf Ergebnissen aus der Länderumfrage und Antworten aus den qualitativen Interviews.

Vertreter*innen deutscher Organisationen beschrieben in den qualitativen Interviews verschiedene Abstimmungsmechanismen, die zur Aufsetzung des CSP innerhalb und zwischen den deutschen Akteuren geschaffen wurden. Nach dem Einsetzen der Krise wurde im BMZ für das CSP eine Steuerungsgruppe gegründet. Durch Abfragen in den BMZ-Abteilungen wurden für das Programm Handlungsfelder festgelegt,

anhand derer wiederum Bedarfe der DOs überprüft und Vorschläge für Umsteuerungen und neue Projekte gesammelt wurden (I29, I41–I43). Dazu fanden mindestens wöchentliche Abstimmungen innerhalb des BMZ und mit den DOs statt (I41, I43). Die DOs nutzten neu gegründete Gruppen oder Positionen wie Kontaktpersonen in den Partnerländern, sogenannte focal points, oder Taskforces zur internen Kommunikation und zur Kommunikation mit dem BMZ. Diese Strukturen existierten vor allem zu Beginn der Pandemie und wurden nach Ende des Programms wieder aufgelöst (I42, I43).

Gemäß Länderumfrage war die Abstimmung innerhalb der deutschen Organisationen größtenteils kohärent. Mehr als 50 Prozent der Befragten bewerteten die Abstimmung innerhalb der deutschen Organisationen mindestens als größtenteils kohärent (siehe Abbildung 12).¹⁵ Die Abstimmung innerhalb der Organisation, also zwischen einzelnen Abteilungen oder Projekten, erfolgte hauptsächlich über formelle und informelle Informationskanäle wie Dokumente, E-Mails, Gruppenchats oder regelmäßige Besprechungen (91 Prozent). Des Weiteren gab es gemeinsame Strategien auf Länder-,

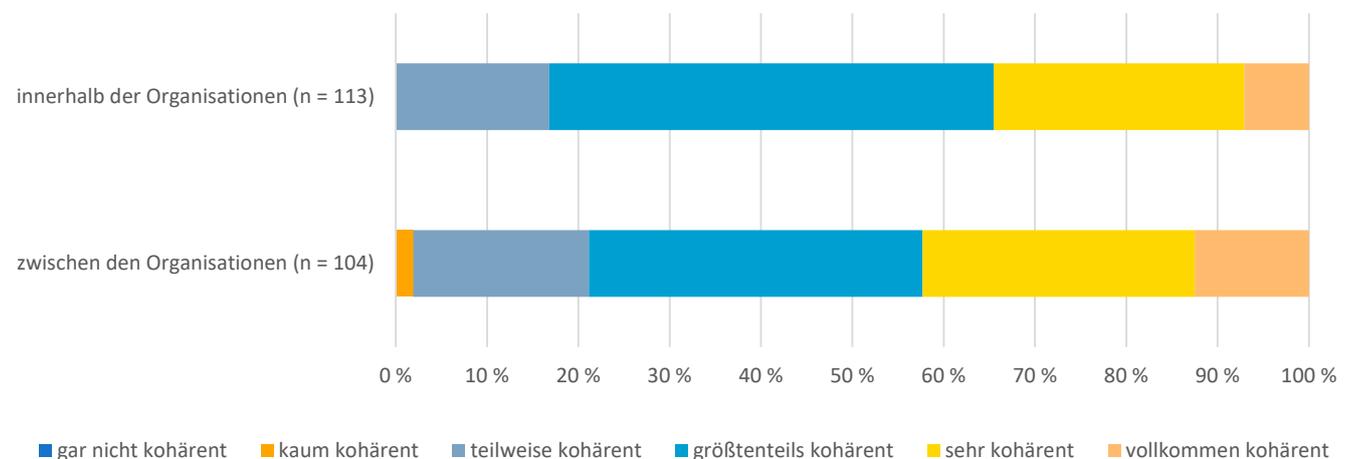
¹⁵ Die Bewertung erfolgt anhand der aufsummierten Prozentzahlen der Kategorien und entspricht der Kategorie, in der der Median liegt.

regionaler oder thematischer Ebene, teilweise zudem zentralisierte Einheiten, die die COVID-19-Maßnahmen koordinierten (33 Prozent) (siehe Abbildung 23 im Anhang).

Auch zwischen den deutschen Organisationen war die Abstimmung laut Länderumfrage größtenteils kohärent. Insgesamt gaben mehr als 50 Prozent der Befragten an, dass die Abstimmung zwischen den deutschen Organisationen mindestens größtenteils kohärent gewesen sei (siehe Abbildung 12). Die Abstimmung zwischen den Organisationen erfolgte über formelle und informelle Informationskanäle. Circa 74 Prozent

der Befragten erklärten, sich während der Pandemie über formelle Kanäle wie Dokumente, E-Mails oder regelmäßige Besprechungen ausgetauscht zu haben, etwa 61 Prozent verwendeten außerdem informelle Kanäle wie Telefongespräche oder informelle Treffen. Andere Abstimmungsmechanismen wie gemeinsam ausgearbeitete COVID-19-Strategien für Länder, Regionen und Themen wurden weniger genutzt (25 Prozent). Von zentralisierten Einheiten, die die COVID-19-Maßnahmen koordinierten, wurde nur in 16 Prozent der Fälle berichtet (siehe Abbildung 24 im Anhang).

Abbildung 12 Abstimmung innerhalb und zwischen deutschen Organisationen



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW)

In den qualitativen Interviews der Fallstudien zeigte sich in Bezug auf die Abstimmung zwischen den verschiedenen deutschen Organisationen ein ähnliches Bild wie in der Länderumfrage. Die Ergebnisse aus den drei Fallstudienländern ergaben, dass Abstimmungen vor allem mit den Botschaften und den WZ-Referent*innen, zum Teil aber auch mit den Länderreferent*innen im BMZ vorgenommen wurden (I10, I22, I24, I29, I33, I34). Über Abstimmungsrunden zwischen GIZ und KfW und anderen deutschen Akteuren im Land wurde kaum bis gar nicht gesprochen. Für einige Projekte in den Fallstudienländern wurde berichtet, dass es keine Absprache mit anderen Akteuren der deutschen EZ gegeben habe, da es sich um Regionalprojekte gehandelt habe oder das Thema alleinstehend

gewesen sei (I06, I08, I29, I36). Ein Projekt war Bestandteil einer größeren Initiative mit überregionaler Koordination (I25, I33).

Im Ergebnis wird die interne Kohärenz des CSP (Anspruchsniveau 2.1) als größtenteils erfüllt bewertet. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Länderumfrage und den qualitativen Interviews. In der Länderumfrage zeigte sich, dass die Abstimmung innerhalb und zwischen den deutschen Organisationen größtenteils kohärent war. Die qualitativen Interviews bestätigten das für die Absprache zwischen den Organisationen. Da die Ergebnisse zur internen Abstimmung lediglich auf der Länderumfrage beruhen, ist die Bewertung nur eingeschränkt aussagekräftig.

5.2 Externe Kohärenz mit internationalen Akteuren

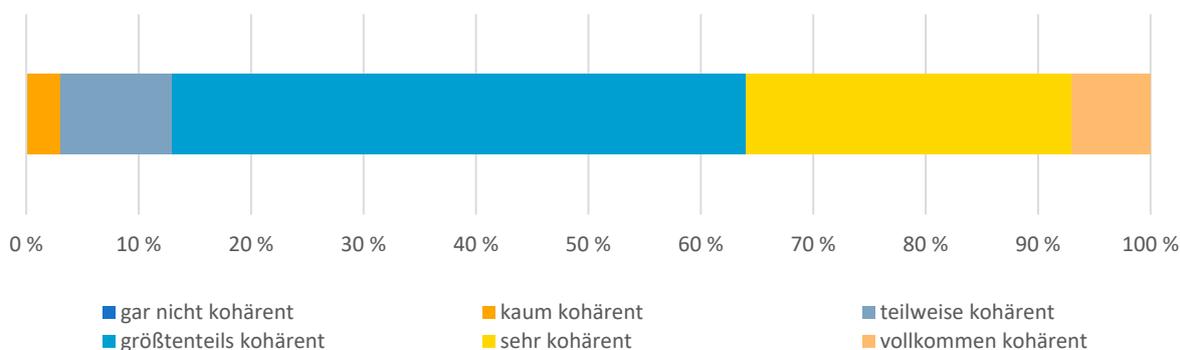
Um festzustellen, inwieweit sich die deutsche staatliche EZ mit anderen internationalen Akteuren abstimmt, wird in der Evaluierung auch die externe Kohärenz mit internationalen Gebern analysiert. In der Pandemie waren viele multilaterale Akteure wie UNICEF oder die Weltbank und andere bilaterale Geber in den Partnerländern aktiv. Diese Akteure arbeiteten teilweise zu ähnlichen Themen wie die deutschen Organisationen, zusätzlich erfolgte die Umsetzung deutscher Gelder teils in Zusammenarbeit mit anderen Geberländern oder über internationale Organisationen. Dabei wurden Mittel entweder direkt an die internationalen Organisationen zur Umsetzung vergeben oder Projekte gemeinsam umgesetzt, das heißt, deutsche und internationale Organisationen gestalteten ein Projekt zusammen. In der Synthesestudie der OECD wird gezeigt, dass vor allem internationale Organisationen zur sektoralen Koordination beitragen (Schwensen und Scheibel Smed, 2023). Zur Auswertung der externen Kohärenz des CSP mit internationalen Akteuren wurden Ergebnisse aus der Länderumfrage (siehe Abschnitt 3.2.3) und aus den qualitativen Interviews in den Fallstudienländern (siehe Abschnitt 3.2.6) herangezogen.

Laut den deutschen Organisationen verlief die Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren größtenteils kohärent.

Mehr als 50 Prozent der Befragten gaben an, dass die Abstimmung mindestens größtenteils kohärent gewesen sei (siehe Abbildung 13). Dazu wurden formelle (74 Prozent) und informelle (55 Prozent) Kanäle genutzt. Andere Mechanismen, wie gemeinsame COVID-19-Strategien für Länder, Regionen oder Themen beziehungsweise zentralisierte Einheiten, die die COVID-19-Maßnahmen zwischen den Akteuren koordinierten, wurden weniger verwendet (siehe Abbildung 25 im Anhang).

Die Mehrheit der Befragten internationaler Organisationen bewertete die Abstimmung mit Geberländern wie Deutschland hingegen maximal als teilweise kohärent (52 Prozent) (siehe Abbildung 26 im Anhang). Die Koordination zwischen den verschiedenen bilateralen Geberländern in einem Land wurde sogar von 73 Prozent der Befragten internationaler Organisationen höchstens als teilweise kohärent bewertet (siehe Abbildung 27 im Anhang). Diese Einschätzungen basieren jedoch nur auf kleinen Stichproben von weniger als 30 Beobachtungen. Außerdem bezieht sich die Frage nicht auf Deutschland im Speziellen, sondern auf bilaterale Geber im Allgemeinen. Aus diesen Gründen fließen die Antworten der internationalen Organisationen auch nur in geringem Maße in die Bewertung ein. Die Abstimmung mit internationalen Organisationen sollte laut Befragten der deutschen DOs in einer zukünftigen Krise priorisiert werden (siehe Abbildung 28 im Anhang).

Abbildung 13 Abstimmung mit internationalen Gebern



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW); Anzahl der Beobachtungen: 100

In den qualitativen Interviews in den Fallstudienländern wurde von einer verstärkten Abstimmung zwischen den internationalen Akteuren während der Pandemie berichtet. Außerdem hat die Nutzung von Abstimmungsrunden zwischen internationalen Akteuren die externe Kohärenz gefördert. Beispielsweise erhöhte sich in Jordanien laut deutschen Akteuren die Frequenz der Konsultationen mit anderen Gebern während der Pandemie. Diese fanden auf übergeordneter Ebene teilweise wöchentlich oder täglich statt. Auch zu den verschiedenen Themen wie Gesundheit und Bildung gab es Absprachen zwischen den verschiedenen Gebern. Mit den diversen UN-Organisationen wurden auf übergeordneter Ebene teilweise wöchentliche Austauschrunden abgehalten, die beispielsweise von den Länderkoordinator*innen der Vereinten Nationen (*UN Resident Coordinator*¹⁶) oder der Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (United States Agency for International Development, USAID) koordiniert wurden (I24). Sowohl in Jordanien wie im Libanon wurden Steuerungsgruppen auf Projektebene, Gemeinschaftsfinanzierungen mit anderen Gebern und Koordinierungsmechanismen auf Länderebene zwischen internationalen Organisationen, Gebern und Partnerländern als sehr hilfreich wahrgenommen (I02, I08, I09, I16, I18, I23, I30, I34, I37). Zu manchen Projekten und Themen gab es hingegen keine oder nur eine schwache Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren (I01, I03, I25). Viele der Projekte in den Fallstudienländern bauten auf bereits vorhandenen Kooperationen mit internationalen Organisationen oder anderen bilateralen Gebern auf. Auch in der Synthesestudie der OECD wird darauf hingewiesen, dass insbesondere die Ausweitung bestehender Koordinierungsmechanismen und Partnerschaften in der Krise förderlich gewesen sei. Vor allem multilaterale Organisationen spielten dabei eine wichtige Rolle (Schwensen und Scheibel Smed, 2023).

Insgesamt wird die externe Kohärenz des CSP mit internationalen Organisationen (Anspruchsniveau 2.2) als größtenteils erfüllt bewertet. Dieses Ergebnis beruht vor allem auf den Aussagen von Vertreter*innen der deutschen Organisationen, weshalb das Ergebnis nur eingeschränkt aussagekräftig ist. Auch aus den Fallstudienländern wurde in einigen Projekten über Abstimmungsrunden mit anderen Gebern und internationalen Organisationen berichtet. Laut Repräsentant*innen

internationaler Organisationen hätte es während der Pandemie aber eine bessere Absprache zwischen den Geberländern und internationalen Organisationen geben können. Dies sollte in einer zukünftigen Krise berücksichtigt werden.

5.3 Externe Kohärenz mit Programmen und Strukturen der Partnerländer

Aufgrund von Lockdowns und anderen Mobilitätseinschränkungen bedurfte es während der Pandemie einer engen Abstimmung mit den Programmen und Strukturen der Partnerländer. Staatliche Organisationen waren für die Eindämmung der Pandemie zuständig, wozu oftmals Lockdowns, Reisebeschränkungen und andere Maßnahmen eingeführt wurden. Daher standen EZ-Projekte vor besonderen Herausforderungen in der Umsetzung. Eine enge Absprache mit den staatlichen Organisationen der Partnerländer war folglich sehr wichtig. Auch in der Synthesestudie der OECD wird geschlussfolgert, dass die Einbindung der Partnerregierungen entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von COVID-19-Maßnahmen gewesen sei (Schwensen und Scheibel Smed, 2023). Außerdem wurde eine Vielzahl von Maßnahmen in kurzer Zeit angestoßen und umgesetzt, sodass es wichtig war, sie in bestehende Strukturen einzubetten. Inwiefern innerhalb des CSP eine Abstimmung mit den Partnerländern erfolgte, wird im Folgenden untersucht. Zur Auswertung der externen Kohärenz des CSP mit den Programmen und Strukturen der Partnerländer wurden Ergebnisse aus der Länderumfrage (siehe Abschnitt 3.2.3) und den qualitativen Interviews (siehe Abschnitt 3.2.6) herangezogen.

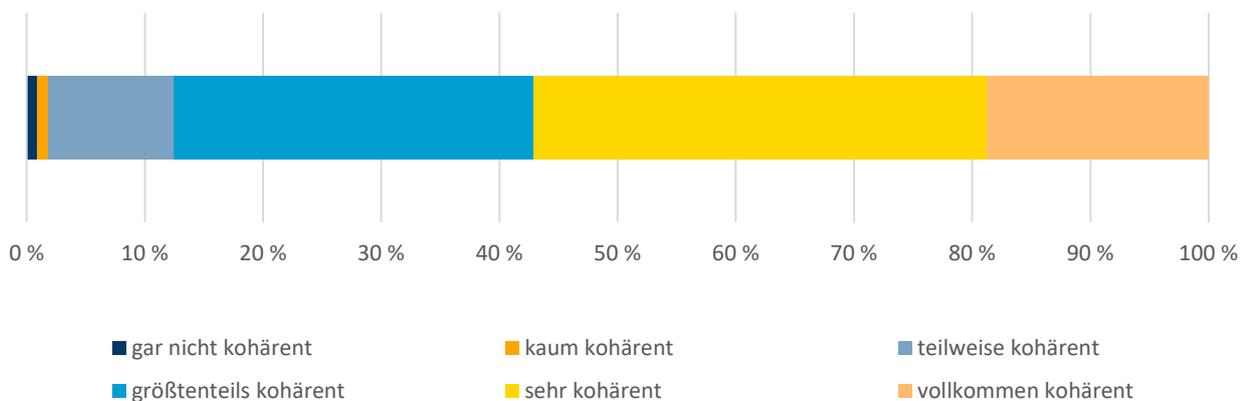
Die Ergebnisse der Länderumfrage deuten auf eine enge Abstimmung zwischen den deutschen Organisationen mit den Programmen und Strukturen der Partnerländer hin. Circa 57 Prozent der Befragten aus deutschen Organisationen bewerteten die Abstimmung als sehr oder vollkommen kohärent (siehe Abbildung 14). Die genutzten Koordinationsmechanismen waren ähnlich denen, die mit anderen internationalen Akteuren genutzt wurden: Der Austausch fand vor allem über formelle (beispielsweise Dokumente, Besprechungen) und informelle Kanäle (beispielsweise Telefonate, E-Mails) statt (siehe Abbildung 29 im Anhang). Laut den Mitarbeitenden der

¹⁶ Die Länderkoordinator*innen der Vereinten Nationen, im Englischen UN Resident Coordinators genannt, repräsentieren das Generalsekretariat der UN in einem Land und leiten dort das Entwicklungsportfolio (UNSDG, 2016).

deutschen Organisationen sollte die Zusammenarbeit mit den Partnern auch in einer zukünftigen Krise priorisiert werden (siehe Abbildung 28 im Anhang). Auf Grundlage der Länderumfrage kann keine Bewertung auf Partnerebene vorgenommen

werden, da nur eine sehr kleine Stichprobe vorliegt (15 Beobachtungen für 79 Länder). Die Aussagen weisen aber ebenfalls in die gleiche Richtung wie die der deutschen Organisationen.

Abbildung 14 Abstimmung mit Programmen und Strukturen der Partnerländer



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW); Anzahl der Beobachtungen: 112

Die Evidenz aus den Fallstudienländern bestätigt das Bild aus der Länderumfrage und zeigt, dass es einen hohen Grad an Abstimmung in den verschiedenen Projekten mit den Partnern gab. Dies wurde sowohl von deutscher Seite als auch von anderen internationalen Gebern und Organisationen als auch von der Partnerseite berichtet. In vielen Fällen wurden Projekte über bestehende Kooperationen umgesetzt und die Strukturen der Partnerregierung genutzt. Teilweise wurden Projekte direkt über existierende Regierungsprogramme finanziert. In über internationale Organisationen realisierten Projekten fand ebenso eine enge Abstimmung statt. Die Partnerregierungen waren in die in Abschnitt 5.2 erwähnten Steuerungsgruppen involviert oder leiteten diese (I01–I03, I05, I09–I11, I13–I17, I19–I24, I26–I28, I30, I31). In der Synthesestudie der OECD wird gleichfalls der Ausbau existierender Partnerschaften in der Krise als förderlich für die Kohärenz beschrieben (Schwensen und Scheibel Smed, 2023).

Insgesamt wird die externe Kohärenz des CSP mit Programmen und Strukturen der Partnerländer (Anspruchsniveau 2.3) als erfüllt bewertet. Das Ergebnis der Länderumfrage spiegelt sich desgleichen in den Ergebnissen der Fallstudien wider. Viele der Projekte wurden eng mit der Partnerregierung abgestimmt oder sogar gemeinsam durchgeführt.

Da die Ergebnisse vor allem die deutsche Perspektive reflektieren, ist die Bewertung nur eingeschränkt aussagekräftig. Über die Länderumfrage konnte nur eine sehr kleine Stichprobe auf Partnerebene erhoben werden, und auch in den Fallstudien wurden weniger Interviews mit Partnern als mit anderen Akteuren geführt. Zwar zeigten die Interviews, dass es in den Projekten in den Fallstudienländern eine enge Abstimmung mit den Partnerstrukturen und -systemen gab, ob die Partner diese aber selbst gleichermaßen als kohärent bewerteten, kann aufgrund der Datenlage nicht abschließend analysiert werden.

Zusammenfassung zur Kohärenz des CSP

- Aufgrund der eingeschränkten Datenlage kann die Kohärenz des CSP nicht allumfassend bewertet werden. Die Aussagen spiegeln hauptsächlich die Meinung der deutschen Organisationen wider.
- Die interne Kohärenz des CSP wird als **größtenteils erfüllt** bewertet (**Anspruchsniveau 2.1**). Auf übergeordneter Ebene gab es eine aus BMZ, KfW und GIZ bestehende Steuerungsrunde, die das Programm vor allem am Anfang koordinierte und so die Kohärenz erhöhte.
- Die externe Kohärenz mit anderen internationalen Akteuren wird ebenfalls als **größtenteils erfüllt** bewertet (**Anspruchsniveau 2.2**). Teilweise hätten weitere Abstimmungen aber die Kohärenz vor allem mit internationalen Organisationen erhöht.
- Die externe Kohärenz des CSP mit den Programmen und Strukturen der Partnerländer wird als **erfüllt** bewertet (**Anspruchsniveau 2.3**).

6.

ERGEBNISSE ZU EFFEKTIVITÄT

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse zur Effektivität des CSP präsentiert. Dabei wird die Frage beantwortet, inwieweit die über das CSP finanzierten Maßnahmen ihre Ziele erreichten. In einem ersten Schritt erfolgt die Bewertung der Zielerreichung der CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern (Abschnitt 6.1).

Danach wird dargelegt, welche Aspekte innerhalb der drei Analyseebenen – Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene – die Zielerreichung der CSP-Maßnahmen beeinflussten (Abschnitt 6.2).

Evaluierungsfrage 3: Wie effektiv war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effektivität des CSP?

Anspruchsniveau 3.1

Die Ziele der im CSP finanzierten Maßnahmen wurden erreicht.

Kriterien

In den Fallstudienländern wurden die definierten Zielwerte erreicht.

Anmerkung: Für diese Evaluierungsfrage wird nur die Zielerreichung der Maßnahmen bewertet. Der Beitrag der genutzten Kanäle, der Arten der Mittelverteilung und der Instrumente auf Zielgruppenebene zur Zielerreichung wird explorativ dargestellt, da er allein auf Aussagen aus den qualitativen Interviews beruht. Aus diesem Grund wurde nur ein Anspruchsniveau abgeleitet.

6.1 Zielerreichung der Maßnahmen

Zur Bewertung der Effektivität des CSP wird in der Evaluierung betrachtet, inwieweit mit seinen Maßnahmen die gesetzten Ziele erreicht werden konnten. Ziele von EZ-Maßnahmen werden in Form von Indikatoren definiert und gemessen. Im Fokus des CSP standen keine strategischen Ziele, sondern vielmehr die schnelle Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen. Daher wird in der Evaluierung die Zielerreichung der beabsichtigten direkten Leistungen (Output-Indikatoren) sowie der intendierten kurz- bis mittelfristigen Wirkungen der Maßnahmen (Outcome-Indikatoren) geprüft.

Hierzu wurden die Output- und die Outcome-Indikatoren auf Grundlage der Projektdokumentationen und der Projektumfrage für alle CSP-Maßnahmen der Fallstudienländer ausgewertet (siehe Abschnitt 3.2.5). Sofern diese für die CSP-Maßnahmen nicht vorlagen, wurden Planungswerte, die Ziel- und Fortschrittswerte erfassen, analysiert. Insgesamt konnte für 56 Prozent der Projekte in den Fallstudienländern mindestens ein Indikator beziehungsweise ein Planungswert untersucht werden. Für die Analyse lagen vor allem Output-Indikatoren (168) vor, die durch die 28 einfließenden Planungswerte ergänzt wurden. Weiterhin flossen 44 Outcome-Indikatoren in die

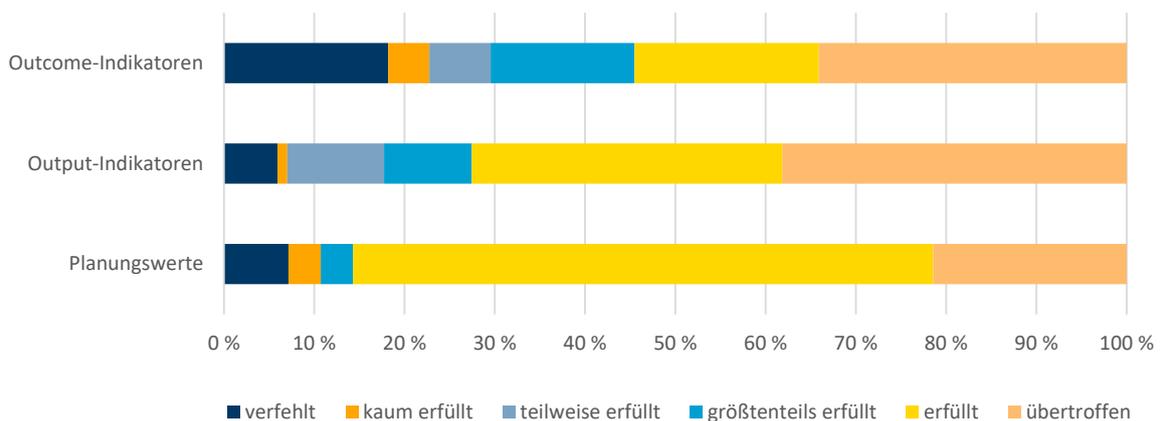
Untersuchung ein.¹⁷ Zur Bewertung der Zielerreichung der CSP-Maßnahmen diente der Anteil des erreichten Werts am jeweiligen Zielwert des Indikators beziehungsweise des Planungswerts.¹⁸ Einschätzungen zur Effektivität der CSP-Maßnahmen aus den qualitativen Interviews wurden ergänzend herangezogen.

Die betrachteten Ziele der CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern wurden überwiegend erreicht oder übertroffen.

Abbildung 15 zeigt, dass für 72 Prozent der Indikatoren auf Output-Ebene die Ziele erreicht werden konnten, während es auf Outcome-Ebene 55 Prozent waren. Sofern die Zielerreichung in Form von Planungswerten gemessen wurde, konnten die Ziele für 86 Prozent der Werte erreicht werden. Ein Teil dieser Indikatoren wurde sogar übererfüllt. So überstiegen die Werte die Zielsetzungen für 21 Prozent der Planungswerte sowie für 38 Prozent der Output- beziehungsweise 34 Prozent der Outcome-Indikatoren. Teils sind die Ziele auf Outcome- (23 Prozent) und Output-Ebene (8 Prozent) sowie für die der weiteren Planungswerte (11 Prozent) jedoch auch als kaum erfüllt oder verfehlt zu bewerten.

¹⁷ Für zwei Projekte wurde berichtet, dass die CSP-Maßnahmen im Betrachtungszeitraum nicht umgesetzt wurden. Für diese Projekte wurde jeweils ein Indikator auf Output-beziehungsweise auf Outcome-Ebene aufgenommen und als verfehlt bewertet. Damit ist der Anteil der verfehlten Indikatoren als untere Grenze zu verstehen, da die nicht umgesetzten CSP-Maßnahmen potenziell mehr Indikatoren umfassen könnten.

¹⁸ Pro Indikator beziehungsweise Planungswert wurde die Bewertung anhand des Anteils des erreichten Werts am jeweiligen Zielwert bemessen. Dabei weicht die Bewertung anhand der Prozentverteilung von der übrigen Bewertung ab. Ein Zielindikator wurde als erfüllt bewertet, sofern der Zielwert zu mindestens 95 Prozent erreicht wurde.

Abbildung 15 Relative Zielerreichung der CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern

Quelle: Projektumfrage, Dokumentenstudie

Anmerkung: Anzahl der Beobachtungen: 40 Projekte, 44 Outcome-Indikatoren, 186 Output-Indikatoren, 28 Planungswerte

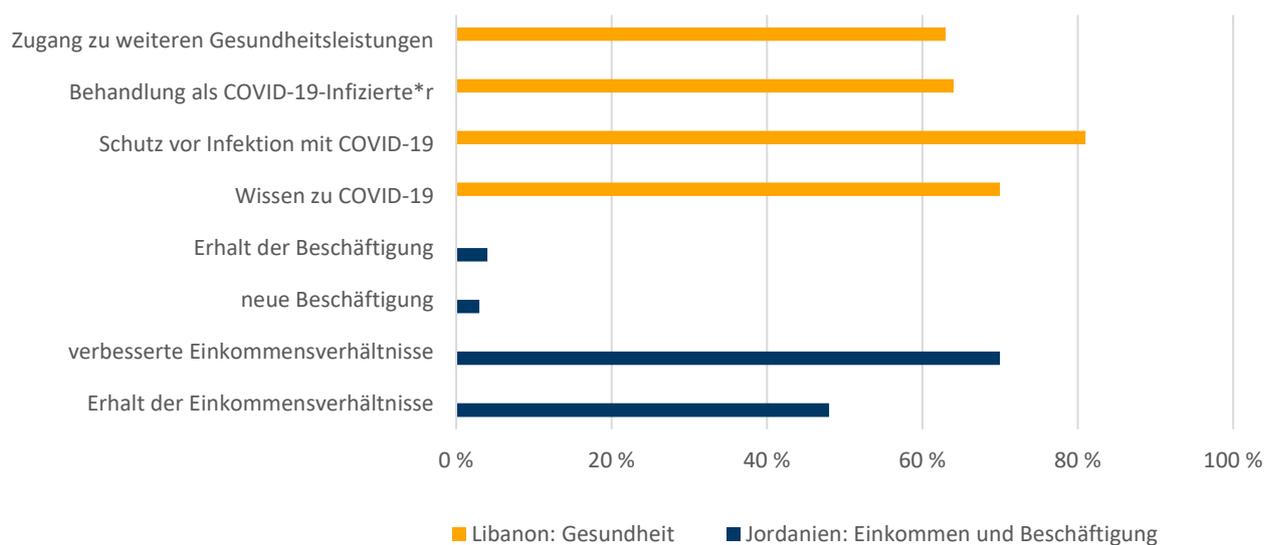
Die Bewertungsskala ist abhängig vom erreichten Anteil des angegebenen Zielwerts: verfehlt (bis zu 20 Prozent), kaum erfüllt (über 20 bis zu 40 Prozent), teilweise erfüllt (über 40 bis zu 60 Prozent), größtenteils erfüllt (über 60 bis zu 95 Prozent), erfüllt (über 95 bis zu 100 Prozent), übertroffen (über 100 Prozent).

In den qualitativen Interviews wurden die ausgewählten Projekte in den Fallstudienländern ebenfalls als effektiv in der Umsetzung der CSP-Maßnahmen eingeschätzt. Im Gesamtbild wird dargelegt, dass die Ziele der COVID-19-Maßnahmen in den Projekten erreicht werden konnten. Teils wurde berichtet, dass einzelne Maßnahmen nicht umgesetzt oder gestoppt wurden (I05, I09, I12, I14, I19, I22, I23). Im Libanon und in Burkina Faso wurde betont, dass die allgemeine wirtschaftliche, politische und Sicherheitslage die Umsetzung der Maßnahmen erschwert habe (I01, I10, I12, I19, I23, I27, I33, I39). Mitunter wurden Maßnahmen auch aufgrund des Wegfalls von Beschränkungen in der Pandemie angepasst, sodass die ursprünglich geplanten Ziele nicht erreicht wurden (I09).

Die Befragung der Zielgruppen jeweils eines CSP-Projekts in Jordanien und im Libanon zeigte, dass die insgesamt erhaltenen COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen positive Effekte für diese hatten. Die Befragten gehörten bedürftigen Gruppen in den jeweiligen Ländern an. In Jordanien wurden besonders einkommensschwache Haushalte befragt und im Libanon palästinensische Geflüchtete. Die Mehrheit der befragten Zielgruppe (89 Prozent) gab an, dass der Haushalt ohne die Unterstützungsleistungen in einer schlechteren Gesamtsituation gewesen wäre (siehe Tabelle 14 im Anhang). Abbildung 16 zeigt

die angegebenen positiven Effekte der Unterstützungsleistungen in den Themenbereichen, in denen auch die CSP-Maßnahmen der betrachteten Projekte liegen. In Jordanien ist dies der Bereich Einkommen und Beschäftigung (in Form von Bargeldtransfers) und im Libanon der Gesundheitsbereich. In Jordanien machten Bargeldtransfers den Großteil (85 Prozent) der erhaltenen Unterstützungsleistungen im Bereich Einkommen und Beschäftigung aus. Da Befragte in Jordanien überwiegend Bargeldtransfers erhielten, hatten Maßnahmen in diesem Bereich eher positive Effekte auf die Einkommensverhältnisse als auf die Beschäftigung der Zielgruppe. So gaben die Befragten für Unterstützungen im Bereich Einkommen und Beschäftigung an, dass diese zum Großteil ihre Einkommenssituation (70 Prozent) verbessert hätten. Hingegen wurden positive Effekte auf den Erhalt der Beschäftigung (4 Prozent) oder die Erlangung einer neuen Beschäftigung (3 Prozent) nur selten genannt. Ein Großteil der erhaltenen Gesundheitsleistungen im Libanon trug derweil laut den Befragten zum Schutz vor einer Infektion mit COVID-19 (81 Prozent), aber auch zum Wissen über das Virus (70 Prozent) sowie dessen Behandlung (64 Prozent) und zum Zugang zu weiteren Gesundheitsleistungen (63 Prozent) bei.

Abbildung 16 Positive Effekte der COVID-19-Unterstützungsleistungen für Zielgruppen



Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 534 Personen aus Jordanien und dem Libanon befragt. Anzahl der erhaltenen Unterstützungsleistungen, zu denen Einschätzungen gegeben wurden: Jordanien: 298 Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Einkommen und Beschäftigung; Libanon: 706 erhaltene Unterstützungsleistungen im Gesundheitsbereich.

In den Fallstudienländern wurden die betrachteten Ziele der CSP-Maßnahmen insgesamt erreicht, sodass das Anspruchsniveau 3.1 als erfüllt bewertet wird. Die Analysen zeigen, dass die betrachteten Zielwerte bis auf wenige Ausnahmen in den Fallstudienländern erreicht werden konnten. Diese Bewertung konnte jedoch nur auf Grundlage von 56 Prozent der Fallstudienprojekte erfolgen, da für die übrigen Projekte nicht ausreichend Daten vorhanden waren (siehe Abschnitt 3.2.5).¹⁹ Herausforderungen lagen beispielsweise in der Umsetzung der Maßnahmen während der Pandemie, in der Anpassung der Maßnahmen an den Pandemieverlauf und in externen Faktoren. Die Zielgruppen nahmen positive Effekte der erhaltenen COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen auf die Haushaltssituation wahr.

6.2 Einflussfaktoren auf die Effektivität

Die qualitativen Interviews zeigten, dass verschiedene Faktoren die Effektivität der CSP-Maßnahmen beeinflussten. Im Folgenden werden Einflussfaktoren dargestellt, die als besonders förderlich zur Erreichung der Ziele in der Pandemie hervorgehoben wurden. Die Betrachtung folgt dabei erneut den drei Analyseebenen der Evaluierung: Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene.

In Bezug auf die Verteilungskanäle wurde in den qualitativen Interviews das Zusammenspiel der verschiedenen Kanäle für eine effektive Krisenreaktion hervorgehoben. So legten deutsche Akteure dar, dass die Zusammenarbeit mit multilateralen, lokalen und internationalen Partnern für eine effektive Krisenreaktion essenziell gewesen sei (I05, I08, I10, I12, I14, I19, I22, I32, I34, I36). Die Rolle multilateraler Akteure wurde für eine effektive Krisenreaktion im Allgemeinen sowie für die Beschaffung von Sachgütern durch deutsche Akteure im Besonderen hervorgehoben, da sie auf bestehende Systeme und eine umfassende Erfahrung in der Humanitären Hilfe zurückgreifen konnten (I05, I10, I12, I14, I19, I22). Zudem wurde die Zusammenarbeit von mehreren bilateralen und/oder multilateralen Gebern, beispielsweise in Form einer Korbfinanzierung, als effektiv gewertet (I11, I30, I34). Diese Kooperationsform bietet die Möglichkeit, Wissen der verschiedenen Geber sowie große Mittelvolumina zu bündeln (I11, I30, I34). Lokale staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure trugen einen wichtigen Teil zur Zielerreichung bei, beispielsweise durch (lokales) Wissen und die Übernahme administrativer Prozesse (I10, I11, I30, I36, I37). Auch in der Synthesestudie der OECD wird betont, dass die Einbindung lokaler Akteure wichtig für die erfolgreiche Umsetzung der COVID-19-Maßnahmen gewesen sei (Schwensen und Scheibel Smed, 2023). Diese hätten einen Beitrag zum Beispiel

¹⁹ Vor dem Hintergrund, dass der Fokus des CSP auf einer schnellen Krisenreaktion lag, wurde nicht bewertet, inwieweit eine ausreichende Dokumentation der Zielerreichung der CSP-Maßnahmen erfolgte.

zur Beschaffung von Hygieneprodukten, bei der Herstellung von Impfstoffen und beim Erreichen der Zielgruppen geleistet (Schwensen und Scheibel Smed, 2023).

In den qualitativen Interviews der ausgewählten Fallstudienprojekte wurde bestätigt, dass die Verteilung von Zuschüssen und die Einbindung lokaler und multilateraler Akteure für Sachgüter zu einer effektiven Mittelverteilung beitrugen. Vertreter*innen von deutschen und von Partnerorganisationen unterstrichen den positiven Effekt von Zuschüssen, beispielsweise in Form von Finanzierungsverträgen an lokale Umsetzungsorganisationen oder Korbfinanzierungen an Regierungsorganisationen, auf die Effektivität der Maßnahmen (I03, I04,

I08, I10, I26, I28, I35). Repräsentant*innen deutscher und multilateraler Organisationen betonten indes, dass die Effektivität von Sachgütern dank der Umsetzung über bestehende Systeme und des Wissens lokaler Akteure gesteigert werden konnte (I05, I09, I10, I12, I19, I27).

Für eine effektive Pandemiereaktion auf Zielgruppenebene wurde eine gemeindenahere Umsetzung hervorgehoben. Eine gemeindebasierte und zielgruppenorientierte Planung und Umsetzung sowie die enge Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen trugen zur Erhöhung der Effektivität passgenauer COVID-19-Maßnahmen bei (I08, I10, I33).

Zusammenfassung zur Effektivität des CSP

- Die Ziele der CSP-Maßnahmen wurden in den betrachteten Projekten der Fallstudienländer insgesamt **erfüllt**, wenige Ziele konnten nicht erreicht werden (**Anspruchsniveau 3.1**).
- Der Großteil der befragten Haushalte in Jordanien und im Libanon erfuhr positive Effekte durch COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen.
- Das Zusammenspiel aus multilateralen, lokalen und internationalen Organisationen ermöglichte eine effektive Krisenreaktion.
- Zuschüsse und die Einbindung lokaler und multilateraler Akteure für die Sachgüterbeschaffung trugen zu einer effektiven Mittelverteilung bei.
- Für Instrumente auf Zielgruppenebene kann eine gemeindebasierte Umsetzung die Effektivität in einer Krise erhöhen.

7.

ERGEBNISSE ZU EFFIZIENZ

In Kapitel 7 werden die Ergebnisse zur Effizienz des CSP dargestellt. Zuerst wird die ökonomische Effizienz auf den drei Analyseebenen – Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene – betrachtet (Abschnitt 7.1) und im Anschluss die Rechtzeitigkeit des CSP für die Krisenreaktion untersucht (Abschnitt 7.2). Abschließend werden Faktoren diskutiert, die zusätzlich zu den zuvor dargelegten Aspekten die Effizienz einer Krisenreaktion beeinträchtigen können (Abschnitt 7.3).

7.1 Ökonomische Effizienz

Die ökonomische Effizienz wird vom OECD DAC als primärer Teil der Effizienzanalyse beschrieben (OECD, 2019). Sie ist gemäß Entwicklungsausschuss der OECD eine von drei

möglichen Betrachtungsebenen der Effizienz²⁰ und definiert als die Nutzung von Ressourcen zur Umwandlung in Resultate auf möglichst wirtschaftliche Art und Weise. Die Betrachtung der ökonomischen Effizienz erfolgt für verschiedene Verteilungskanäle, die am häufigsten eingesetzten Arten der Mittelverteilung und die Instrumente auf Zielgruppenebene. Die Bewertung basiert auf den Erkenntnissen der systematischen Literaturanalyse (siehe Abschnitt 3.2.2). Ergänzend wurden Ergebnisse aus den qualitativen Interviews herangezogen (siehe Abschnitt 3.2.6). Die ökonomische Effizienz konnte nur im Hinblick auf die allgemeine Eignung der im CSP genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene untersucht werden, nicht jedoch für die CSP-Maßnahmen, da dafür keine ausreichenden Informationen vorlagen.

Evaluierungsfrage 4: Wie effizient war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effizienz des CSP?

4.1 Ökonomische Effizienz

Anspruchsniveau 4.1.1 Das CSP nutzte im Rahmen der COVID-19-Pandemie ökonomisch effiziente Verteilungskanäle.	Kriterium # Das CSP nutzte Verteilungskanäle, die eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion ermöglichten.
Anspruchsniveau 4.1.2 Das CSP nutzte im Rahmen der COVID-19-Pandemie ökonomisch effiziente Arten der Mittelverteilung.	Kriterium # Die im CSP meistgenutzten Arten der Mittelverteilung ermöglichten eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion.
Anspruchsniveau 4.1.3 Das CSP nutzte im Rahmen der COVID-19-Pandemie ökonomisch effiziente Instrumente auf Zielgruppenebene.	Kriterium # Die im CSP meistgenutzten Instrumente auf Zielgruppenebene ermöglichten eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion.

Ökonomische Effizienz der genutzten Verteilungskanäle

Die systematische Literaturanalyse deutet darauf hin, dass durch verschiedene Verteilungskanäle unterschiedliche ökonomische Effizienzvorteile genutzt werden können. Insgesamt fehlt es im COVID-19- und Krisenkontext jedoch an robuster Evidenz zur ökonomischen Effizienz von Verteilungskanälen. Ein Ergebnis der Analyse ist, dass bilaterale staatliche Organisationen teils niedrigere Organisationskosten im Verhältnis zu den von ihnen geleisteten Hilfen haben als multilaterale Organisationen (Easterly und Pfutze, 2008; Palagashvili und Williamson, 2021). Multilaterale Organisationen hingegen können bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ökonomisch effizienter agieren (Klingebiel, 2014; Gulrajani, 2016).

ZGOs trugen in der COVID-19-Pandemie durch ihr lokales Wissen und ihre Anpassungsfähigkeit zur ökonomischen Effizienz der Krisenreaktion bei (Arslan et al., 2021; Nampoothiri und Artuso, 2021). Beispielsweise beschreibt auch die WHO die COVID-19-Reaktion der durch sie geförderten ZGOs in Afrika als effizient. Diese konnten aufgrund des öffentlichen Vertrauens in sie und des somit besseren Zugangs zu den Zielgruppen die Ausweitung von Gesundheitsleistungen in der Krise erleichtern (WHO Regional Office of Africa, 2023).

In den qualitativen Interviews der ausgewählten Fallstudienprojekte wurde auch hervorgehoben, dass die Mittelvergabe an bilaterale staatliche und multilaterale Organisationen

²⁰ Eine Betrachtung der Effizienz kann nach diesem Verständnis die drei Betrachtungsebenen ökonomische Effizienz, operative Effizienz und Rechtzeitigkeit umfassen. In dieser Evaluierung werden zwei Dimensionen – die ökonomische Effizienz und die Rechtzeitigkeit – untersucht.

unterschiedliche Vorteile für die Effizienz beinhaltet.

Die COVID-19-Reaktion wurde in den betrachteten Projekten durch sowohl die bilateralen staatlichen wie die Partnerorganisationen als ökonomisch effizient bewertet (I03, I05, I10, I14, I19, I21, I22, I24, I25, I28, I33–I35, I39, I40). Multilaterale Organisationen konnten aus Sicht deutscher Akteure benötigte Güter und Leistungen durch Dritte kostengünstiger als sie selbst beziehen (I05, I10, I16, I22). Dennoch wurden im Einklang mit der zuvor dargelegten Literatur die Organisationskosten multilateraler Organisationen durch bilaterale staatliche Organisationen höher als die eigenen eingeschätzt (I05, I10, I22).

Insgesamt wird die Nutzung eines ökonomisch effizienten Zusammenspiels von Verteilungskanälen in der Krise (Anspruchsniveaus 4.1.1) als größtenteils erfüllt bewertet²¹.

Aus der systematischen Literaturanalyse und den qualitativen Interviews geht hervor, dass durch die Mittelvergabe an bilaterale staatliche, multilaterale und zivilgesellschaftliche Organisationen unterschiedliche Effizienzvorteile der einzelnen Kanäle genutzt werden können. Daher sollten sie im Krisenkontext je mit einem bedeutenden Anteil verwendet werden. Im CSP war das größtenteils der Fall. Die CSP-Mittel gingen vor allem an deutsche staatliche (66 Prozent) und multilaterale Organisationen (31 Prozent). ZGOs erhielten hingegen trotz ihrer zuvor beschriebenen Vorteile sehr wenige Mittel mit weniger als 2 Prozent.

Ökonomische Effizienz der genutzten Arten der Mittelverteilung

Zuschüsse und Sachgüter gehörten zu den am öftesten eingesetzten Arten der Mittelverteilung im CSP (siehe Abschnitt 2.2.4). So nutzten rund 46 Prozent der Projekte Zuschüsse zur Verteilung der CSP-Mittel. Außerdem wurden in 25 Prozent der Projekte Sachgüter als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie bereitgestellt.

In der systematischen Literaturanalyse zeigt sich, dass Zuschüsse und Sachgüter geeignet für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion sind. Die betrachteten Arten der Mittelverteilung werden in der Literatur, bis auf allgemeine Einschränkungen, im Gesamtbild als ökonomisch effizient für eine Krisenreaktion beschrieben. Beispielsweise können Zuschüsse dazu beitragen, dass Projekte zur Förderung globaler Güter

umgesetzt werden, zu denen einkommensschwache Länder anderenfalls nicht in der Lage wären (IEG, 2014; Vijayaraghavan et al., 2020). Einerseits können Finanzierungsverträge die Partnerländer dabei unterstützen, wirksam auf eine Krise zu reagieren und negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum zu mindern sowie langfristige Investitionen zu tätigen (Humphrey und Mustapha, 2020; UN, 2022). Andererseits sind für Länder, die über limitierte finanzielle Kapazitäten zur Krisenreaktion verfügen und bei denen die Gefahr einer Schuldenkrise besteht, Zuschüsse in einer Krise von großer Bedeutung (Agarwal und Gopinath, 2021; UN, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2022). Die Effizienz von Sachgütern ist abhängig vom Kontext und von lokalen Gegebenheiten (OECD, 2012). So zeigt sich beispielsweise in Studien zur Ernährungssicherung im Krisenkontext, dass Sachgüter zwar ein wirksames Instrument, jedoch oft ineffizienter als Bargeldtransfers sind (Doocy und Tappis, 2017; Jeong und Trako, 2022). In einigen Projekten der Fallstudienländer wurde die Beschaffung von Sachgütern aufgrund der Umsetzung über multilaterale Organisationen als effizient wahrgenommen (I05, I09, I12, I13).

Insgesamt wird die ökonomische Effizienz der meistgenutzten Arten der Mittelverteilung (Anspruchsniveau 4.1.2) als erfüllt bewertet. Die beiden am häufigsten verwendeten Arten der Mittelverteilung, Zuschüsse und Sachgüter, werden in der Literatur bis auf allgemeine Einschränkungen im Gesamtbild als ökonomisch effizient für eine Krisenreaktion beschrieben.

Ökonomische Effizienz der genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene

Bargeldtransfers und WASH-Maßnahmen zählten zu den im CSP am öftesten eingesetzten Instrumenten auf Zielgruppenebene (siehe Abschnitt 2.2.5). Die meisten CSP-Projekte nutzten Instrumente auf Zielgruppenebene in den Bereichen Gesundheit (49 Prozent) sowie Einkommen und Beschäftigung (47 Prozent). Im gesundheitlichen Bereich setzte ein Großteil der Projekte WASH-Maßnahmen (78 Prozent der Projekte mit Maßnahmen in diesem Bereich) um, während es bei Einkommen und Beschäftigung häufig Bargeldtransfers waren (17 Prozent der Projekte mit Maßnahmen in diesem Bereich).

²¹ Aus der Literatur geht hervor, dass durch einen Mix der Kanäle unterschiedliche Effizienzvorteile genutzt werden können. Auf Grundlage dieser Evidenz ist keine Ableitung einer sechsstufigen Bewertungsskala möglich. Daher wurde abweichend von der üblichen Bewertung eine vierstufige Bewertungsskala herangezogen, sodass die Kategorien „übertroffen“ und „kaum erfüllt“ nicht berücksichtigt wurden.

Die Ergebnisse der systematischen Literaturanalyse belegen, dass Bargeldtransfers – eines der meistgenutzten Instrumente im CSP auf Zielgruppenebene – für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion geeignet sind. Sie werden als wirksames und kosteneffizientes Instrument im Einkommens- und Beschäftigungsbereich während der Pandemie und im allgemeinen Krisenkontext gesehen (Doocy und Tappis, 2017; COVID-19 Global Evaluation Coalition, 2020; Abdoul-Azize und El Gamil, 2021; Binci et al., 2021; Lawson-McDowall et al., 2021; Varshney et al., 2021; Jeong und Trako, 2022; Dasgupta und Robinson, 2022).

Die Effizienz wird allerdings auch von der Ausgestaltung des Instruments beeinflusst. Das zeigt sich in einer Evaluierung eines Bargeldtransferprogramms sowie in den qualitativen Interviews. So ist sie beispielsweise abhängig von der Passgenauigkeit der Auswahlkriterien, der Aktualität der Datenbanken oder der Nutzung von digitalen Auszahlungssystemen, um vulnerable Zielgruppen bestmöglich zu erreichen (Binci et al., 2021; I01, I16, I23, I34). Zudem ist die Effizienz des Instruments abhängig von funktionierenden Lieferketten und Märkten, die in vielen Ländern durch die Pandemie eingeschränkt waren (Lawson-McDowall et al., 2021).

Für WASH-Maßnahmen im COVID-19- und Krisenkontext liegen keine umfänglichen Betrachtungen der ökonomischen Effizienz vor. Die Auswertung der Literatur zeigt, dass diese Maßnahmen zur Prävention von Krankheiten beitragen (Taylor et al., 2015; Yates et al., 2018a). Jedoch konnten Yates et al. (2018a, 2018b) in Meta-Analysen aufgrund einer zu heterogenen Datenlage die Kosteneffizienz von WASH-Maßnahmen nicht überprüfen.

Insgesamt kann die ökonomische Effizienz der meistgenutzten Instrumente auf Zielgruppenebene (Anspruchsniveau 4.1.3) aufgrund unzureichender Evidenzen der systematischen Literaturanalyse nicht umfassend bewertet werden. Im Einkommens- und Beschäftigungsbereich waren Bargeldtransfers eines der am häufigsten zum Einsatz kommenden Instrumente auf Zielgruppenebene. Diese sind – abhängig von der konkreten Umsetzung – ein ökonomisch effizientes Instrument in einer Krise. Das am öftesten eingesetzte Instrument auf Zielgruppenebene waren im Gesundheitsbereich WASH-Maßnahmen. Diese tragen zur Prävention von Krankheiten bei, jedoch sind Evidenzen im Hinblick auf ihre ökonomische Effizienz begrenzt.

7.2 Rechtzeitigkeit

Unter dem Aspekt der Rechtzeitigkeit wird untersucht, inwieweit mittels des CSP eine rechtzeitige Krisenreaktion erfolgte. Für ein Krisenprogramm ist es besonders bedeutsam, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise ohne Verspätung umgesetzt werden. Für die Analyse wurde die Rechtzeitigkeit des Mittelverkehrs sowie der Umsetzung der CSP-Maßnahmen überprüft. Grundlage zur Bewertung waren die Projektumfrage (siehe Abschnitt 3.2.5) sowie interne Dokumente zu Verfahren und Prozessen während der COVID-19-Pandemie (siehe Abschnitt 3.2.2). Weiterhin wurden Analysen aus der Zielgruppenumfrage einbezogen (siehe Abschnitt 3.2.7).

Evaluierungsfrage 4: Wie effizient war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effizienz des CSP?

4.2 Rechtzeitigkeit

<p>Anspruchsniveau 4.2.1 Die CSP-Mittel wurden rechtzeitig erhalten, um Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern.</p>	<p>Kriterien</p> <ul style="list-style-type: none"> # Es erfolgte eine schnelle Verteilung der ersten verfügbaren CSP-Mittel. # CSP-Mittel wurden über den Pandemiezeitraum verteilt vergeben. # Der Erhalt der Mittel wird als rechtzeitig zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeschätzt.
<p>Anspruchsniveau 4.2.2 Die CSP-Maßnahmen wurden rechtzeitig umgesetzt, um Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern.</p>	<p>Kriterien</p> <ul style="list-style-type: none"> # Mit der Umsetzung erster Maßnahmen wurde frühzeitig nach Aufsetzung des CSP begonnen. # In den Projekten verging zwischen Erhalt der CSP-Mittel und Beginn der Umsetzung der CSP-Maßnahmen wenig Zeit. # Die COVID-19-Maßnahmen erreichten die Zielgruppen rechtzeitig.

Rechtzeitigkeit des Mittelhalts

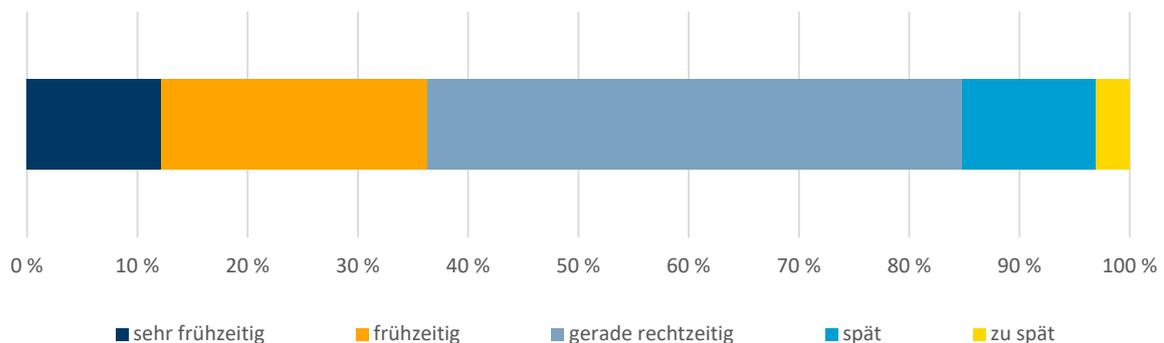
Die Rechtzeitigkeit des CSP wurde im Hinblick auf den Zeitpunkt untersucht, zu dem Mittel in den einzelnen Projekten zur Verfügung standen. Die Bewertung wurde für die drei Fallstudienländer durchgeführt. In der Analyse wurde der Zeitpunkt bewertet, an dem ein Projekt erstmals Mittel aus dem CSP erhielt. Das heißt, sofern Projekte zu mehreren Zeitpunkten Gelder aus dem Programm bekamen, wurde der früheste Zeitpunkt berücksichtigt. Hierzu wurden Informationen aus der Projektumfrage und den qualitativen Interviews verwendet.

Die Ergebnisse der Projektumfrage zeigen, dass die Mittelvergabe in den Fallstudienländern frühzeitig startete. Die ersten

Projekte in den Fallstudien konnten bereits im Monat der offiziellen Aufsetzung des Programms im April 2020 erste Gelder nutzen (siehe Abbildung 30 im Anhang). Vereinzelt erhielten Projekte jedoch auch erst nach dem offiziellen Ende des CSP, das heißt nach Dezember 2021, die Mittel. Insgesamt erstreckte sich der Mittelhalt gleichmäßig über den Zeitraum der Pandemie.

Projektverantwortliche schätzten die Mittelvergabe überwiegend als rechtzeitig ein. Circa 85 Prozent bewerteten sie als mindestens gerade rechtzeitig für die Krisenreaktion (siehe Abbildung 17),²² rund 36 Prozent als frühzeitig oder sehr frühzeitig.

Abbildung 17 Rechtzeitigkeit des Mittelhalts in den Fallstudienprojekten



Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Einschätzung pro Projekt erfolgte durch Projektverantwortliche; Anzahl der bewerteten Projekte: 33

Die Erkenntnisse der qualitativen Interviews zeigen ebenfalls, dass die CSP-Mittel in den ausgewählten Fallstudienprojekten größtenteils rechtzeitig erhalten wurden. Insgesamt wurde der Mittelhalt von sowohl den deutschen Akteuren als auch den Partnerorganisationen als rechtzeitig bewertet (I03, I05, I06, I15, I19, I21, I22, I24, I25, I28, I29, I31–I36, I40). Oftmals wurde reflektiert, dass Prozesse zum Mittelhalt schneller verlaufen seien, als dies normalerweise geschehe (I03, I05, I19, I24, I29, I31, I35, I38). Teilweise kam es aber ebenso zu Verzögerungen beim Mittelhalt (I03, I08, I10, I12). Aus Sicht von multilateralen Organisationen erhielten diese die Mittel größtenteils rechtzeitig (I01, I02, I11, I13, I17, I23, I27). Trotz der beschleunigten

Verfahren wurden Prozesse durch multilaterale Organisationen jedoch teils als zu langsam bewertet (I01, I09, I16, I18).

Insgesamt wird die Rechtzeitigkeit des Erhalts der Mittel aus dem CSP (Anspruchsniveau 4.2.1) als erfüllt bewertet. Dies geht sowohl aus der Projektumfrage als auch aus den qualitativen Interviews hervor, in denen der Mittelhalt überwiegend als rechtzeitig bewertet wurde. Nur vereinzelt wurde der Zeitpunkt des Mittelhalts als zu spät empfunden.

²² Die Teilbewertung zur Einschätzung der Rechtzeitigkeit des Mittelhalts durch die Projektverantwortlichen ist abhängig vom Anteil der Projekte, in denen der Mittelhalt als mindestens gerade rechtzeitig bewertet wurde. Abweichend vom übrigen Vorgehen erfolgt die Bewertung nicht anhand des Medians, sondern der Verteilung dieses Anteils. Zur Erfüllung des Kriteriums mussten in mindestens 80 Prozent der Einschätzungen die Projektverantwortlichen den Mittelhalt als mindestens gerade rechtzeitig bewertet haben. Die Abstufung innerhalb der Bewertungsskala erfolgt in Schritten von 20 Prozentpunkten.

Rechtzeitigkeit der Umsetzung

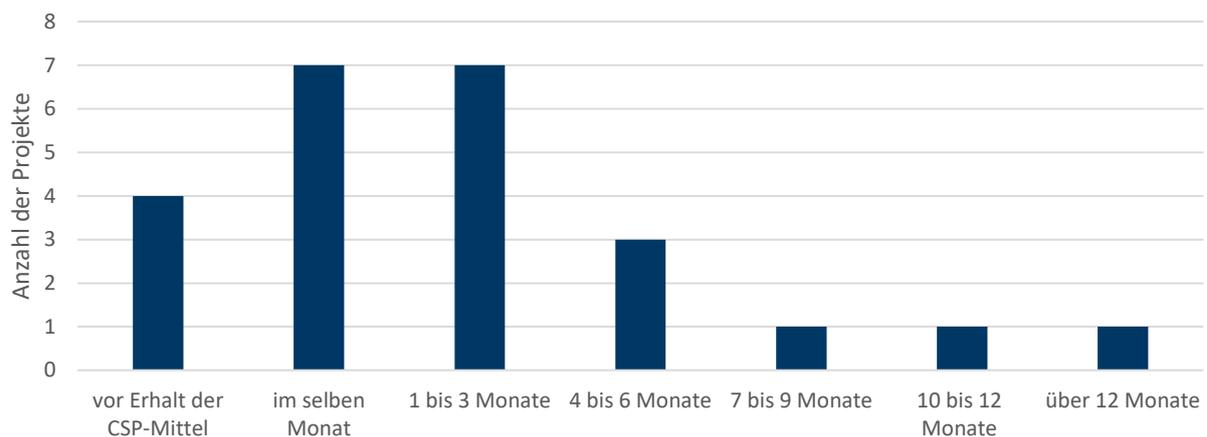
Zur Bewertung der Rechtzeitigkeit des CSP ist nicht nur der Zeitpunkt der erhaltenen Mittel entscheidend, sondern gleichfalls, wann die finanzierten Maßnahmen umgesetzt und die Zielgruppen erreicht wurden. Basierend auf den Angaben in der Projektumfrage wurde zum einen der Zeitpunkt analysiert, zu dem die Umsetzung der Projekte stattfand. Zum anderen wurde gleichermaßen die Zeit zwischen dem ersten Erhalt von CSP-Mitteln und der Implementierung der hiermit finanzierten Maßnahmen bewertet. Betrachtet wurde für beide Aspekte sowohl der Zeitpunkt, zu dem auf Projektebene die Implementierung der CSP-Maßnahmen startete, wie der Zeitpunkt, zu dem die Maßnahmen die Zielgruppen erstmalig erreichten. Außerdem wurden Einschätzungen aus den qualitativen Interviews sowie Analysen aus der Zielgruppenumfrage einbezogen.

Die Ergebnisse der Projektumfrage zeigen, dass die Umsetzung erster Maßnahmen in den Fallstudienländern frühzeitig nach Start des CSP begann und so auch die Begünstigten zeitnah von den Maßnahmen profitierten. Ein großer Teil der Projekte startete die Umsetzung der Maßnahmen im April oder Mai 2020 (siehe Abbildung 31 im Anhang). Dadurch konnten in einigen Fällen die Zielgruppen frühzeitig erreicht werden (siehe Abbildung 32 im Anhang).

Aus der Projektumfrage geht ebenfalls hervor, dass in den betrachteten Fallstudienprojekten nur wenig Zeit verging zwischen Mittelersatz und Umsetzung der Maßnahmen, sodass erste Begünstigte kurz nach Mittelersatz erreicht wurden.²³ Teils begann die Implementierung der CSP-Maßnahmen bereits vor oder im Monat des Mittelersatzs (siehe Abbildung 33 im Anhang). Dies weist darauf hin, dass in Teilen Gelder vorge-streckt wurden. Erste Begünstigte konnten überwiegend bereits im gleichen Monat oder innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der CSP-Mittel erreicht werden (siehe Abbildung 18). Nur in einzelnen Projekten lag über ein halbes Jahr dazwischen.

Die Ergebnisse der qualitativen Interviews bestätigen, dass die CSP-Maßnahmen rechtzeitig und schnell in den ausgewählten Fallstudienprojekten umgesetzt werden konnten (I03–I12, I14, I16, I18, I19, I21–I30, I32, I34, I35, I37, I38, I40). Teilweise wurde bereits vor Erhalt der CSP-Mittel mit der Implementierung der COVID-19-Maßnahmen begonnen (I09, I28, I38). Nur vereinzelt kam es zu Verzögerungen (I01, I29).

²³ Die Teilbewertung des Beginns der Umsetzung beziehungsweise der Erreichung der Zielgruppen geschieht abhängig von der Dauer in Relation zum Erhalt der CSP-Mittel. Die Dauer wird als übertroffen bewertet, sofern die Umsetzung der CSP-Maßnahmen im Monat des Mittelersatzs begann beziehungsweise erste Begünstigte erreicht wurden. Die Dauer wird als erfüllt bewertet, sofern der Start der Umsetzung bis zu zwei Monate beziehungsweise die Erreichung erster Begünstigter bis zu drei Monate nach Erhalt der CSP-Mittel erfolgte. Die weitere Abstufung auf der Bewertungsskala erfolgt in Schritten von zwei (Start der Umsetzung) beziehungsweise drei Monaten (Erreichung erster Begünstigter). Die übergreifende Bewertung ergibt sich aus dem Median der Projektbewertungen.

Abbildung 18 Dauer bis zur Erreichung erster Begünstigter in den Fallstudienländern

Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Die Dauer wurde auf Projektebene berechnet und ergibt sich aus der Monatsdifferenz des ersten Erhalts von CSP-Mitteln bis zum Beginn der Umsetzung der CSP-Maßnahmen. Anzahl der Beobachtungen: 24 Projekte

Die Zielgruppenumfrage zeigt, dass COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen die Zielgruppen rechtzeitig erreichten. In Jordanien erhielten die Befragten erste Unterstützungsmaßnahmen bereits sehr früh im Jahr 2020. Insbesondere ab März 2020 ist ein Anstieg der Unterstützungsleistungen zu erkennen (siehe Abbildung 34 im Anhang).²⁴ Im Vergleich dazu bekamen Befragte im Libanon die Leistungen später. Ein Großteil der Unterstützungsmaßnahmen wurden hier erstmalig im Verlauf des Jahres 2021 bezogen (siehe Abbildung 35 im Anhang). Trotz der zeitlichen Unterschiede bewerteten die Zielgruppen in beiden Ländern die Rechtzeitigkeit ähnlich positiv. Der Zeitpunkt des Erhalts wurde für 91 Prozent der COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen in Jordanien beziehungsweise 87 Prozent im Libanon als passend eingeschätzt (siehe Tabelle 15 im Anhang). Sofern eine Präferenz für einen anderen Zeitpunkt angegeben wurde, hätten sich die Befragten in beiden Ländern zumeist früher Unterstützung gewünscht (siehe Tabelle 16 im Anhang). Vor allem in den beiden Themengebieten, in denen die beiden Projekte CSP-Maßnahmen umsetzten, wurden Unterstützungen rechtzeitig entgegengenommen. So wurde der Zeitpunkt des Erhalts bei einem Großteil der empfangenen Unterstützungsleistungen im Bereich Einkommen und Beschäftigung in Jordanien (93 Prozent) und im Gesundheitsbereich im Libanon (86 Prozent) als positiv bewertet (siehe Tabelle 17 im Anhang).

Insgesamt wird die Rechtzeitigkeit der Umsetzung der CSP-Maßnahmen (Anspruchsniveau 4.2.2) als erfüllt bewertet. Die Projektumfrage zeigt, dass die Umsetzung der CSP-Maßnahmen in den Fallstudien frühzeitig startete und auch in Relation zum Erhalt der CSP-Mitteln schnell begann. Diese Gesamteinschätzung kann durch die qualitativen Interviews und die Zielgruppenumfrage bestätigt werden.

Anpassung von Verfahren und Prozessen zur Rechtzeitigkeit
In der bilateralen deutschen EZ wurden Prozesse und Verfahren für eine schnellere Krisenreaktion angepasst. Für den Zeitraum der Pandemie wurden unter anderem Verfahrensvereinfachungen eingeführt. Beispielsweise wurden zur schnelleren Umsetzung der Maßnahmen sonst übliche Verfallsfristen von Mitteln für FZ und TZ ausgesetzt und Verfahren verkürzt (internes Dokument 1). Außerdem wurden Möglichkeiten zur Reprogrammierung von bestehenden Projektmitteln sowie zur Restmittelverwendung geschaffen (internes Dokument 2).

Deutsche Akteure beschrieben in den Fallstudien ebenfalls vereinfachte Prozesse zur Beschleunigung der Krisenreaktion. Durch Verkürzungen bei Projektanträgen und der anschließenden Berichtslegung kam es laut einigen deutschen Akteuren zu Zeitersparnissen (I05, I19, I24, I29).

²⁴ Ein Erhalt von Unterstützungsleistungen vor Beginn des CSP lässt sich dadurch erklären, dass Akteure mit Aktivitäten schon in Vorleistung gingen, bevor die finanziellen Mittel bei ihnen ankamen, sowie dadurch, dass sämtliche Unterstützungsleistungen von allen Akteuren abgefragt wurden und nicht nur die der deutschen EZ.

Insgesamt charakterisierten die befragten Durchführungsorganisationen die Zusammenarbeit mit dem BMZ in der Krise als sehr pragmatisch, schnell und flexibel (I14, I19, I23, I29, I33, I34, I38). Auch in der Projektumfrage wurde von Vereinfachungen und Anpassungen berichtet. Ein großer Teil der Projektverantwortlichen gab an, dass Vereinfachungen und Anpassungen Auswirkungen auf das jeweilige Projekt gehabt hätten. Jedoch konnte nur die Hälfte der Befragten Auskunft zu Vereinfachungen und Anpassungen in Bezug auf das jeweilige Projekt geben (siehe Tabelle 18 im Anhang).

7.3 Weitere Einflussfaktoren auf die Effizienz

Im Folgenden werden zusätzliche Faktoren dargelegt, die übergreifend die Effizienz des CSP beeinflussten. Es handelt sich um Faktoren, die im Rahmen der systematischen Literaturanalyse beziehungsweise der qualitativen Interviews hervorgehoben wurden.

Die Nutzung bestehender Ansätze sowie der Rückgriff auf existierende Partnerschaften können in Krisensituationen zur Effizienz der Maßnahmen beitragen. Erkenntnisse aus der Ebola-Krise zeigen, dass die Anpassung bewährter Ansätze effizienter ist als die Erprobung neuer Konzepte (Johnson und Kennedy-Chouane, 2021). Die Anknüpfung an Partnerschaften in Sektoren und Ländern, in denen die Organisationen zuvor bereits aktiv waren, wird in der Synthesestudie der OECD als förderlicher Faktor hervorgehoben. Diese Anknüpfungspunkte konnten beispielsweise durch den Rückgriff auf existierende Netzwerke und vorhandenes Wissen zum lokalen Kontext die Rechtzeitigkeit der COVID-19-Maßnahmen fördern (Schwensen und Scheibel Smed, 2023). So bestätigten auch multilaterale Akteure in den qualitativen Interviews, dass die Anknüpfung an Verfahren und laufende Kooperationen Zeitersparnisse in der Abstimmung ermöglichten (I02, I09, I11, I18, I27, I37). Die Zusammenarbeit mit bestehenden Partnern vereinfachte aus Sicht einiger deutscher Akteure die Abstimmungsprozesse und erlaubte, auf lokale Netzwerke und existente Vertrauensverhältnisse aufzubauen (I03, I05). Zudem bietet die Nutzung oder Ausweitung bereits aufgesetzter Instrumente zur Mittelverteilung die Möglichkeit, weitere Mittel effizient einfließen

zu lassen. So konnten mit Bargeldtransferprogrammen schneller Begünstigte erreicht werden (Gentilini et al., 2022), und bei etablierten Korbfinanzierungen war es möglich, neue Geber aufzunehmen und so in der Krise zusätzliche Gelder zu mobilisieren (I07, I18). Die Ausweitung von vorhandenen Finanzierungsverträgen wurde gleichermaßen als ein Faktor benannt, der die Umsetzung eines Projekts beschleunigte (I03, I10, I12).

Digitale Bestandteile, insbesondere in der Umsetzung von Bargeldtransfers, können die Effizienz des Instruments erhöhen, sofern die Rahmenbedingungen dafür erfüllt sind. Digitale Mittel zum Erhalt von Bargeldtransfers können die Wahrscheinlichkeit des rechtzeitigen Erhalts der Mittel erhöhen (Shonchoy et al., 2021). Auch in den qualitativen Interviews zeigte sich, dass digitale Bestandteile wie Onlineregistrierungssysteme teils maßgeblich zur effizienten Zielerreichung der COVID-19-Maßnahmen beitrugen (I05, I18, I21, I30, I34). So wurde beispielsweise ein bestehendes digitales System als sehr hilfreich zur schnellen Umsetzung von Bargeldtransfers in der Krise beschrieben (I01, I11, I12, I16, I18, I30, I34).

Die CSP-Mittel wurden hauptsächlich über Barmittel finanziert, die im Jahr des Erhalts zu verausgaben waren. Aufgrund der hiermit verbundenen kurzen Fristen musste eine Abwägung realistisch umsetzbarer Maßnahmen im gesetzten Zeitraum stattfinden (I33, I36, I41). Dies wurde teilweise als eine Herausforderung für die effiziente Umsetzung wahrgenommen (I32, I43).

Es kann nicht eindeutig bewertet werden, inwieweit Zahlungen eher in Form von Kernbeiträgen oder zweckgebundenen Beiträgen an multilaterale Organisationen eine effiziente Reaktion ermöglichen. Im Rahmen des CSP wurden mehr Mittel in Form von Kernbeiträgen (29 Prozent) als mit weiter (23 Prozent) und enger Zweckbindung (36 Prozent) an multilaterale Organisationen vergeben. Ein Teil der Kernbeiträge war dabei mit einer weiten Zweckbindung versehen, die eine Verwendung für Maßnahmen im Kontext der COVID-19-Pandemie vorsah. Einige der multilateralen Organisationen hoben hervor, dass Kernbeiträge eine flexiblere Reaktion auf die Krise ermöglichen (MOPAN, 2021; OECD, 2020b). In der Synthesestudie der OECD wird gleichfalls aufgezeigt, dass in internationalen Evaluierungen Beiträge an ZGOs und multilaterale Organisationen ohne

Zweckbindung zur Ermöglichung einer flexiblen COVID-19-Reaktion hervorgehoben würden (Schwensen und Scheibel Smed, 2023). Die Ergebnisse der Länderumfrage können nicht eindeutig bestätigen, dass Kernbeiträge eine deutlich flexiblere

Reaktion als andere Mittelarten ermöglichten (siehe Tabelle 19 im Anhang). Jedoch sind diese Ergebnisse aufgrund weniger Antworten eingeschränkt in ihrer Aussagekraft und erlauben keine klare Schlussfolgerung.

Zusammenfassung zur Effizienz

- Die Eignung des Zusammenspiels der genutzten Verteilungskanäle für eine effiziente Krisenreaktion wird als **größtenteils erfüllt** bewertet (**Anspruchsniveau 4.1.1**). Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass es insbesondere im COVID-19- und Krisenkontext bisher nur wenige Evidenzen zur ökonomischen Effizienz der Verteilungskanäle gibt.
- Die Eignung der am öftesten verwendeten Arten der Mittelverteilung wie Zuschüsse und Sachgüter für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion wird als **erfüllt (Anspruchsniveau 4.1.2)** bewertet.
- Die ökonomische Effizienz der auf Zielgruppenebene am häufigsten eingesetzten Instrumente wie Bargeldtransfers und WASH-Maßnahmen ist abschließend **nicht bewertbar**, da dafür keine ausreichenden Evidenzen vorliegen (**Anspruchsniveau 4.1.3**).
- Die Rechtzeitigkeit des Erhalts der CSP-Mittel wird als **erfüllt** bewertet. In den Fallstudien zeigt sich, dass die Mittelvergabe frühzeitig startete; und Projektverantwortliche schätzten diese überwiegend als rechtzeitig ein (**Anspruchsniveau 4.2.1**).
- Die Rechtzeitigkeit der Umsetzung der CSP-Maßnahmen wird als **erfüllt** bewertet. In den Fallstudienländern wurde schnell mit der Implementierung der CSP-Maßnahmen begonnen, sodass auch erste Begünstigte rasch erreicht wurden (**Anspruchsniveau 4.2.2**).

8.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel werden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung des CSP präsentiert, und damit wird auch Evaluierungsfrage 5 zum Lernen für zukünftige Krisen beantwortet. Zunächst wird ein Überblick über die Bewertungen der untersuchten DAC-Kriterien gegeben (Abschnitt 8.1), danach werden die Schlussfolgerungen dargelegt und Empfehlungen abgeleitet (Abschnitt 8.2). Dieser Abschnitt ist aufgliedert nach den drei Analyseebenen: Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene. Abschließend werden weitere übergreifende, in einer Krise zu berücksichtigende Faktoren behandelt.

8.1 Bewertung des Corona-Sofortprogramms

Das CSP wird in dieser Evaluierung insgesamt positiv hinsichtlich seiner Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz bewertet. Somit war das Programm prinzipiell geeignet, zur Abmilderung der COVID-19-Pandemie und der sozioökonomischen Folgen in den deutschen Partnerländern beizutragen. Vor allem die Effektivität und die Rechtzeitigkeit des CSP in den Fallstudienländern werden in der Evaluierung positiv bewertet. Es ergeben sich dennoch Verbesserungsbedarfe bei verschiedenen Kriterien. Abbildung 19 stellt die Bewertung aller DAC-Kriterien und deren Teilaspekte nach der Bewertungsskala grafisch dar. Im Anschluss werden die Bewertungen kurz erläutert.

Abbildung 19 Bewertung des Corona-Sofortprogramms

Kriterium	Untersuchungsaspekt	Bewertung	
		verfehlt	übertraffen
Relevanz	relevante Verteilungskanäle	größtenteils erfüllt	
	relevante Arten der Mittelverteilung	erfüllt	
	relevante Instrumente auf Zielgruppenebene	erfüllt	
	Vulnerabilität und Betroffenheit der Mittelempfänger	erfüllt	
Kohärenz	interne Kohärenz der deutschen Akteure	größtenteils erfüllt	
	externe Kohärenz mit internationalen Gebern	größtenteils erfüllt	
	externe Kohärenz mit Programmen und Strukturen der Partnerländer	erfüllt	
Effektivität	Zielerreichung der Maßnahmen	erfüllt	
Effizienz	ökonomische Effizienz der Verteilungskanäle	größtenteils erfüllt	
	ökonomische Effizienz der Arten der Mittelverteilung	erfüllt	
	ökonomische Effizienz der Instrumente auf Zielgruppenebene	nicht bewertbar	
	Rechtzeitigkeit des Mittelverkehrs	erfüllt	
	Rechtzeitigkeit der Umsetzung der Maßnahmen	erfüllt	

Anmerkung: Einige Bewertungen können nur eingeschränkt für das gesamte CSP vorgenommen werden, da darin nicht alle Länder oder alle Perspektiven berücksichtigt werden. Dies betrifft vor allem die externe Kohärenz und die Effektivität. Während die externe Kohärenz hauptsächlich die Perspektiven deutscher Akteure einfängt, sind die Daten zur Bewertung der Effektivität allein auf die Fallstudienländer bezogen (siehe Kapitel 3 bis 7).

Das CSP wird grundsätzlich als relevant bewertet, dennoch ergeben sich Verbesserungsbedarfe bei den genutzten Verteilungskanälen. Das gilt für den multilateralen Kanal – nach dem bilateralen der zweitwichtigste – und vor allem andere Verteilungskanäle wie die Zivilgesellschaft, die nur eine geringe Rolle spielte. Obwohl multilaterale Organisationen besonders zur Förderung globaler öffentlicher Güter wie Gesundheitsschutz und Pandemiebekämpfung beitragen und ihnen daher in der COVID-19-Pandemie eine hervorgehobene Rolle zukam, erhielten sie keinen höheren Mittelanteil im BMZ-Portfolio als vor der Pandemie. ZGOs bekamen sogar deutlich weniger Mittel, obwohl sie einen besonders guten Zugang zu bedürftigen Gruppen haben. Eine stärkere Nutzung dieser Kanäle hätte die Relevanz des CSP steigern können.

Verbesserungsbedarf wird ebenso bei den Kriterien zur Verteilung der Mittel auf die Partnerländer gesehen. Insgesamt wurden keine formalen Kriterien zur Vulnerabilität und Betroffenheit der Partnerländer angelegt, um die Gelder zu verteilen. Vielmehr wurden hauptsächlich Länder finanziell unterstützt, mit denen bereits vor der Krise eine enge Partnerschaft bestand. Dies führte zwar einerseits zu einer schnellen Mittelverteilung, bedeutete andererseits aber auch, dass einige nur wenig vulnerable und gemessen an den COVID-19-Fallzahlen und der Übersterblichkeit gering betroffene Länder Mittel erhielten.

Hinsichtlich der Art der Mittelverteilung und der Instrumente auf Zielgruppenebene wird die Relevanz als erfüllt bewertet. Dies ergibt sich vor allem aus der hohen Nutzung von Zuschüssen und Sachgütern im Bereich der Arten der Mittelverteilung. Auf Zielgruppenebene wird speziell die weitreichende Nutzung von Bargeldtransfers als besonders nützlich bewertet.

In Bezug auf die Kohärenz ergeben sich Verbesserungsbedarfe innerhalb und zwischen den deutschen Organisationen sowie mit internationalen Organisationen. In einer Umfrage wurden die interne und die externe Kohärenz der CSP-Maßnahmen mit internationalen Akteuren als größtenteils erfüllt bewertet. Aus Interviews ging hervor, dass namentlich zu Anfang der Pandemie

Kommunikationsstrukturen innerhalb und zwischen BMZ und DOs gebildet wurden, die im weiteren Verlauf wieder aufgelöst wurden. Trotz einer intensivierten Kommunikation mit internationalen Organisationen gaben diese an, dass die Abstimmung verbessert werden könnte. Die Kohärenz mit Programmen und Strukturen der Partnerländer wird hingegen ausgesprochen positiv bewertet, da es in vielen Projekten der Fallstudienländer direkte Kooperationen mit Partnerorganisationen gab und diese auch in der Umfrage besonders positiv bewertet wurden. Insgesamt sind die Ergebnisse zur Kohärenz des CSP nur eingeschränkt aussagekräftig, da sie fast ausschließlich auf Angaben deutscher Organisationen beruhen.

In den Fallstudienländern erreichten die CSP-Maßnahmen ihre kurz- und mittelfristigen Ziele, und sie werden daher als effektiv bewertet. Auswertungen von Ziel- und Ist-Werten sowie die Einschätzungen aus qualitativen Interviews lassen auf eine Zielerreichung der CSP-Maßnahmen in den meisten Fällen schließen. Wenige Maßnahmen konnten nicht umgesetzt werden, oftmals aufgrund der dynamischen Entwicklung der Pandemie, die zu Herausforderungen führte. In zwei Projekten wurden Befragungen auf Zielgruppenebene durchgeführt. Die Mehrheit der Befragten gab an, dass die erhaltenen COVID-19-Unterstützungsleistungen positive Effekte auf die Gesamtsituation des Haushalts gehabt hätten.

Es wurden für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion geeignete Arten der Mittelverteilung verwendet, Verbesserungspotenziale bei der Nutzung der Verteilungskanäle bleiben jedoch. Insbesondere ZGOs erhielten nur einen minimalen Mittelanteil, obwohl sie – gleich wie die mit mehr Geldern bedachten bilateralen staatlichen und multilateralen Organisationen – Vorteile für die ökonomische Effizienz der Krisenreaktion bieten. Zudem zeigen die Ergebnisse der systematischen Literaturanalyse, dass Zuschüsse und Sachgüter als zwei der meistgenutzten Arten der Mittelverteilung geeignet sind, um auf eine Krise effizient zu reagieren.

Schließlich werden die CSP-Maßnahmen hinsichtlich der Rechtzeitigkeit des Mittelersatzs und der Umsetzung der Maßnahmen in den Fallstudienländern als effizient bewertet. Die Vergabe der CSP-Mittel begann direkt nach Programmstart. Die Umsetzung der CSP-Maßnahmen erfolgte überwiegend schnell. Projektverantwortliche sowie deutsche, multilaterale und Akteure aus Projekten in den Fallstudienländern bewerteten sowohl den Mittelersatz als auch die Umsetzung der Maßnahmen des CSP als rechtzeitig, während die Zielgruppen zweier Projekte in den Fallstudienländern den Erhalt der Unterstützung genauso beurteilten.

Jedoch bestehen Zielkonflikte zwischen der Erfüllung der Relevanz, Kohärenz und Effizienz eines Krisenreaktionsprogramms. In Bezug auf die Relevanz ergeben sich Spannungen zwischen einer rechtzeitigen Mittelverteilung und der systematischen Verteilung nach Vulnerabilität und Betroffenheit der Partnerländer. Im CSP wurden Mittel zum größten Teil über bestehende Partnerschaften vergeben, um eine schnelle Mittelauszahlung zu gewährleisten. Dabei bestanden keine formalen Kriterien nach Vulnerabilität und Betroffenheit der Länder. Ein systematisches Vorgehen zur Erfassung dieser beiden Kriterien könnte die Schnelligkeit der Mittelverteilung verringern, aber gleichzeitig die Relevanz durch die Vergabe an besonders vulnerable und betroffene Länder erhöhen. Außerdem kann eine schnelle Krisenreaktion auch in einem Spannungsfeld zu einer möglichst kohärenten Krisenreaktion stehen. Abstimmungsprozesse können den Zeitrahmen verlängern, bis Mittel fließen oder umgesetzt werden. Die Evaluierung bewegt sich hinsichtlich der Einordnung der Evaluierungsergebnisse ebenfalls in diesen Spannungsfeldern. Einerseits sollten Krisenreaktionsprogramme möglichst schnell umgesetzt werden, andererseits auch so bedarfsgerecht und kohärent wie möglich aufgesetzt sein. Das Evaluierungsteam entwickelte die Empfehlungen vor diesem Hintergrund.

8.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden zur Beantwortung der fünften Evaluierungsfrage für zukünftige Krisen Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet, die aus Erkenntnissen der Evaluierung des CSP gewonnen werden konnten. Insgesamt ergibt sich ein positives Bild des CSP. Gleichzeitig 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 deshalb eine aktive Steuerung des Programms sichergestellt werden. Die Ergebnisse sollten genutzt werden, um Veränderungen anzustoßen.

Die COVID-19-Pandemie und das CSP können durch verschiedene spezifische Aspekte charakterisiert werden, die auch die Übertragbarkeit der Lernerkenntnisse für zukünftige Krisen beeinflussen. Die Pandemie zeichnete sich vor allem durch ihre globalen Auswirkungen auf die Gesundheit und Gesundheitssysteme sowie durch ihre weitreichenden globalen wirtschaftlichen und sozioökonomischen Folgen aus. Zudem schränkten Eindämmungs- und Präventionsmaßnahmen wie Lockdowns und Abstandsregelungen die Mobilität ein. Das CSP seinerseits wurde so konzipiert, dass rasch reagiert werden konnte. Ziel war die kurz- bis mittelfristige Unterstützung zur Eindämmung der Pandemie und Abmilderung ihrer Folgen. Aus den Ergebnissen der Evaluierung wird außerdem deutlich, dass zum Großteil auf vorhandenen Strukturen sowie bestehenden Partnerschaften der deutschen EZ aufgebaut werden konnte.

Umso ähnlicher eine zukünftige Krise und ein Krisenprogramm der COVID-19-Pandemie und dem CSP sind, umso wahrscheinlicher sind die ausgearbeiteten Empfehlungen anwendbar (siehe Kasten 3). Gleichzeitig sollte in zukünftigen Krisen stets sorgfältig geprüft werden, inwieweit Anpassungen der Handlungsempfehlungen aufgrund von spezifischen Gegebenheiten notwendig sind. Da keine umfassende vergleichende Betrachtung verschiedener Krisen in der Evaluierung erfolgt, kann nicht beurteilt werden, in welchem Maß die Erkenntnisse beispielsweise auf menschlich verursachte Krisenarten wie bewaffnete Konflikte übertragbar sind. Dies gilt ebenso für Krisen und eine Krisenreaktion mit einem langen Zeithorizont, insbesondere dann, wenn das Ziel der Aufbau von Strukturen im Partnerland ist. Einschränkungen ergeben sich außerdem für Krisen, in denen Systeme und Strukturen im Partnerland behindert oder zerstört werden.

Kasten 3 Charakteristika ähnlich gelagerter Krisen

Eine weitgehende Übertragbarkeit der Lernerkenntnisse dieser Evaluierung ist für Krisen mit folgenden Charakteristika anzunehmen:

- Krisenart: Pandemien/Epidemien und weitere Naturkatastrophen (beispielsweise Dürren, Stürme, Erdbeben)
- Geografischer Umfang: insbesondere eine globale und regionale Krise und eine Krisenreaktion, die nicht lokal begrenzt ist
- Zeitdimension: unvorhergesehener oder plötzlicher Krisenbeginn sowie begrenzte Dauer der Krise und des Krisenprogramms
- Auswirkungen: gesundheitliche und/oder sozioökonomische Folgen
- EZ-/Partnerland-Strukturen können zur Krisenreaktion genutzt werden
- mögliche Mobilitätseinschränkungen aufgrund der Krise oder der Krisenreaktion
- Ziel der Krisenreaktion: kurz- bis mittelfristige Unterstützung zur Abmilderung von negativen Folgen (keine strukturbildende Übergangshilfe)

Aufsetzung eines Krisenreaktionsprogramms

Die Aufsetzung des CSP wurde im BMZ durch einen Krisenstab begleitet. Auch in den DOs wurden Strukturen zur Bewältigung der Krise geschaffen und Ansprechpersonen für COVID-19-bezogene Themen benannt. Darüber hinaus wurde das CSP jedoch nicht aktiv gesteuert. Die anfangs aufgebauten Strukturen wurden nach dem Ende des Programms wieder aufgelöst. Das Monitoring bezog sich vor allem auf die Verteilung der Mittel nach Themengebieten, Regionen oder Haushaltstiteln.

Eine systematische Begleitung und Bewertung sowie eine spätere übergeordnete Betrachtung der gewonnenen Erkenntnisse und Wirkungen oder der Nachhaltigkeit des gesamten Programms fanden nicht statt.²⁵ Dies führte gleichermaßen dazu, dass es im Nachgang des CSP keine durchgängige Ansprechperson im BMZ für diese Evaluierung gab. Inwiefern die Ergebnisse aus dieser Evaluierung systematisch in eine zukünftige Krisenplanung einfließen, ist daher unklar.

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 die Verantwortlichkeit für die Planung, Steuerung und anschließende Auswertung des Programms festgelegt werden.

Umsetzungshinweis

- Um die Maßnahmen in einer geeigneten Form festzuhalten, könnte durch die verantwortliche Stelle ein Krisenkonzept entwickelt werden. Dieses könnte die Bildung eines Krisenteams vorsehen, das das Programm im gesamten Verlauf der Krise begleitet, steuert und im Nachgang auswertet. Das Konzept könnte beispielsweise die Zusammensetzung, den Zeitrahmen der Aktivitäten und gegebenenfalls weitere Rahmenbedingungen für das Krisenteam festlegen.

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.

²⁵ Allein die GIZ führte zeitgleich zu dieser Evaluierung eine strategische Evaluierung ihrer COVID-19-Reaktion durch.

Verteilungskanäle

Multilaterale Organisationen waren wichtige Kooperationspartner in der Krise und die Zusammenarbeit mit ihnen stärkte die Relevanz, Effektivität und Effizienz des CSP. Dies galt insbesondere, wenn mit den Organisationen bereits eine Kooperation bestand, auf der die deutschen Akteure aufbauen konnten. Multilaterale Organisationen können einen bedeutenden Beitrag zu globalen öffentlichen Gütern (beispielsweise zur Bekämpfung einer Pandemie) leisten. Die Beschaffung von Sachgütern über multilaterale Organisationen wurde in der Krise als vorteilhaft für eine effektive und effiziente Umsetzung der CSP-Maßnahmen wahrgenommen.

Staatliche Organisationen in den Partnerländern und internationale oder lokale ZGOs verfügten über Kontakte sowie

Wissen über lokale Prozesse, das für die Umsetzung von Maßnahmen in der Krise entscheidend war. Die Umsetzung oder enge Abstimmung mit lokalen staatlichen Partnern gewährleistet, dass die Maßnahmen effektiv und effizient umgesetzt wurden sowie kohärent mit den Ansätzen der Partner und der anderen Geber waren. Internationale und lokale ZGOs trugen durch ihr Wissen zu lokalen Bedarfen und dank ihrer Nähe zur Bevölkerung zur Relevanz und Effektivität der CSP-Maßnahmen bei. Trotzdem wurde nur ein geringer Mittelanteil des CSP (unter 2 Prozent) direkt an ZGOs vergeben und somit die Erreichung von vulnerablen Gruppen gegebenenfalls eingeschränkt. Der Anteil ist überdies geringer als der im BMZ-Gesamtportfolio vor der Krise (9 Prozent).

Empfehlung 3 (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz)

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 ZGOs stärker in Krisen bedacht werden können. Falls es Hürden in der Zusammenarbeit mit ZGOs in Krisen 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.

Arten der Mittelverteilung

Zuschüsse waren im Hinblick auf die Krisensituation eine relevante und effiziente Art der Mittelverteilung und machten einen Großteil der CSP-Mittel aus. Zuschüsse heben sich im Vergleich zu Krediten dadurch hervor, dass sie die Schuldenlast der Empfängerländer nicht erhöhen. In der FZ wurden im

CSP hauptsächlich Zuschüsse und weniger Kredite vergeben. Aber auch in der TZ, die in der Regel einen Großteil ihrer Mittel für Personal und Sachgüter aufwendet, wurden im Rahmen von sogenannten Finanzierungsverträgen Zuschüsse an lokale Organisationen geleistet.

Empfehlung 4 (Relevanz, Effektivität, Effizienz)

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.

In den im CSP untersuchten Projekten erfolgte eine erfolgreiche Sachgüterbeschaffung während der Pandemie insbesondere über multilaterale Organisationen und Organisationen im Partnerland. Im Bereich Gesundheit waren Sachgüter vor allem relevant, da diese in den jeweiligen Ländern nicht in ausreichender Menge zur Verfügung standen und weltweit große Nachfrage nach den gleichen Gütern bestand. Nahrungsmittelpakete wurden von den Zielgruppen als nützliche Maßnahme

bewertet. Außerdem wurde deutlich, dass multilaterale Organisationen über langfristige Verträge Vorteile in der Sachgüterbeschaffung hatten. Staatliche Organisationen und ZGO in den Partnerländern konnten über lokale Netzwerke und prozessuales Wissen die erfolgreiche Beschaffung in Krisenzeiten unterstützen. Deutsche Akteure wären oftmals nicht in der Lage gewesen, diese Sachgüter allein zu besorgen.

Empfehlung 5 (Effektivität)

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.

Instrumente auf Zielgruppenebene

In der Evaluierung wird darauf hingewiesen, dass es auf Zielgruppenebene gegebenenfalls höhere Bedarfe für Maßnahmen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sowie Bildung gab. CSP-Maßnahmen im Bereich Einkommen und Beschäftigung hatten einen großen Anteil am CSP und werden als sehr nützlich bewertet. Vor allem Bargeldtransfers wurden als ein relevantes und effektives Instrument auf Zielgruppenebene hervorgehoben. Trotz des großen Mittelanteils für Einkommens- und Beschäftigungsmaßnahmen wurde für sie aber während der Befragung insbesondere bei den vulnerablen Zielgruppen ein zusätzlicher Bedarf festgestellt. Manche im CSP umgesetzten Gesundheitsmaßnahmen, beispielsweise Informations- und Sensibilisierungskampagnen, wurden zum Teil von den Zielgruppen und DOs als weniger hilfreich bewertet. Bildungsmaßnahmen,

für die während der Pandemie ein besonderer Bedarf bestand, waren hingegen nur im geringen Maße Teil des CSP.

Weiterhin wurden Mittel des CSP nicht systematisch anhand der Vulnerabilität und der Betroffenheit der Länder oder auf der Basis der Bedarfe der Zielgruppen vergeben. Es wurden beim Aufsetzen des Programms keine systematischen Bedarfsanalysen durchgeführt, sondern bestehenden Partnerschaften vertraut. Dies kann dazu führen, dass Mittel nicht am Ort mit den höchsten Bedarfen eingesetzt werden und so die Relevanz des Programms einschränken. Zu Beginn der Pandemie war die Schnelligkeit der Mittelvergabe im Fokus. Im weiteren Verlauf hätten Mittel jedoch, beispielsweise für das Jahr 2021, stärker unter Beachtung der genannten Aspekte vergeben werden können.

Empfehlung 6 (Relevanz)

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.

Umsetzungshinweis

- Dies könnte beispielsweise über die Entwicklung von Formaten zur schnellen Bedarfserfassung, Auswertungen von Vulnerabilitätskennzahlen oder andere Indikatoren zur Schätzung der Bedarfe in einer Krise erfolgen.

Neben den zuvor betrachteten drei Analyseebenen gibt es weitere übergreifende Faktoren, die während der Pandemie eine Rolle spielten und in zukünftigen Krisen beachtet werden sollten.

Bestehende Partnerschaften und Projekte

In der Krise förderte der Aufbau auf bestehenden Partnerschaften und Projekten die Kohärenz wie auch die Effizienz

der Maßnahmen. Dies wurde als Erfolgsfaktor für die effiziente Umsetzung der Maßnahmen hervorgehoben. Gleichzeitig förderten etablierte Abstimmungsmechanismen die Kohärenz während der Krise.

Empfehlung 7 (Kohärenz, Effizienz)

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.

Interne und externe Abstimmung

Die Abstimmung innerhalb der deutschen EZ und zwischen bilateralen Gebern und internationalen Organisationen wird prinzipiell positiv bewertet, birgt jedoch Verbesserungspotenzial. Das heißt, Organisationen der deutschen EZ stimmten sich intern oder mit anderen Akteuren der deutschen EZ nicht immer in ausreichendem Maße ab. Zudem könnte die Absprache mit internationalen Organisationen verbessert werden; das hat sich

in der Evaluierung ebenfalls gezeigt. Speziell die internationalen Organisationen selbst bewerteten die Abstimmung mit ihnen als verbesserungsfähig. Auch deutsche Organisationen würden in zukünftigen Krisen die Koordinierung mit internationalen Organisationen und mit Partnerregierungen priorisieren. Den bereits vor Beginn der Krise bestehenden Abstimmungsmechanismen kam eine wichtige Rolle für die Unterstützung der Kohärenz zu.

Empfehlung 8 (Kohärenz)

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.

Umsetzungshinweise

- Das BMZ und die DOs könnten vorab sowohl innerhalb der deutschen Organisationen wie im Zusammenspiel der deutschen Organisationen und mit weiteren Akteuren Abstimmungsmechanismen und Austauschformate für eine Krisenreaktion festlegen.
- Das BMZ und die DOs könnten prüfen, inwieweit sie Abstimmungsmechanismen auf verschiedenen Ebenen bereits jetzt verbessern können, um auch zu Beginn einer Krise auf vorab festgelegte Prozesse zurückgreifen zu können. Dabei ist wichtig, dass diese Prozesse, wo notwendig, an die jeweilige Krise angepasst werden. Koordinationsmechanismen auf folgenden Ebenen könnten hinsichtlich ihres Bestehens und Funktionierens geprüft werden:
 - innerhalb der deutschen Organisationen
 - zwischen den deutschen Organisationen
 - übergreifend zwischen deutschen und internationalen Organisationen
 - zwischen deutschen Organisationen und den verschiedenen Akteuren in einem Land
 - zwischen deutschen Organisationen und den verschiedenen Akteuren in einem Projekt

9.

LITERATUR

- Abdoul-Azize, H. T. und R. El Gamil (2021)**, „Social protection as a key tool in crisis management: Learnt lessons from the COVID-19 pandemic“, *Global Social Welfare*, Vol. 8, Nr. 1, S. 107–116, <https://doi.org/10.1007/s40609-020-00190-4>.
- ADB (2020a)**, *Highlights of ADB's Cooperation with Civil Society Organizations 2019*, Asian Development Bank (ADB), Manila, <https://dx.doi.org/10.22617/SGP230138>.
- ADB (2020b)**, „Mitigating the impact of COVID-19 through community-led interventions“, *Technical Assistance Report*, Asian Development Bank (ADB), Manila.
- Agarwal, R. und G. Gopinath (2021)**, „A proposal to end the COVID-19 pandemic“, *Staff Discussion Notes*, Nr. 2021/004, International Monetary Fund (IMF), Washington, D. C.
- ALNAP (2022)**, *The State of the Humanitarian System*, Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP)/Overseas Development Institute (ODI), London.
- Arslan, A., S. Kamara, I. Golgeci und Y. Tarba (2021)**, „Civil society organisations' management dynamics and social value creation in the post-conflict volatile contexts pre and during COVID-19“, *International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 30, Nr. 7, S. 20–33, <https://dx.doi.org/10.1108/IJOA-01-2021-2573>.
- Barba, L., H. van Regenmortel und E. Ehmke (2020)**, „Shelter from the storm: The global need for universal social protection in times of COVID-19“, *Oxfam Briefing Paper*, Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam), Oxford. <https://doi.org/10.21201/2020.7048>.
- Bhargava, V. (2021)**, „Engaging civil society organizations to enhance the effectiveness of COVID-19 response programs in Asia and the Pacific“, *The Governance Brief*, Nr. 42, Asian Development Bank (ADB), Manila.
- Binci, M., A. Doyle, C. Gardner, M. G. Aisa, S. Arif, L. Scott und F. Merttens (2021)**, „Evaluation of FCDO's COVID-19 cash transfer in Kenya“, *Evaluation of the Hunger Safety Net Phase 3*, Nr. 1, Oxford Policy Management, Oxford.
- BMZ (2021a)**, *EINEWELT – unsere Verantwortung. Globalisierung gerecht gestalten*, 16. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.
- BMZ (2021b)**, *Umsetzung des Corona-Sofortprogramms: Corona besiegen wir nur weltweit oder gar nicht*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.
- BMZ (2022)**, „Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA 2019–2020“, <https://www.bmz.de/resource/blob/125622/20-tab-3-b3-1-mittelherkunft-der-bi-und-multilaterale-oda-2019-2020.pdf> (zugegriffen 02.10.2023).
- Bundesregierung (2020)**, *Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushalt 2020)*, Bundesregierung, Berlin.
- COVID-19 Global Evaluation Coalition (2020)**, „The use of cash transfers in humanitarian and development settings“, *Lessons from Evaluations*, Nr. 5, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Dasgupta, S. und E. J. Z. Robinson (2022)**, „Impact of COVID-19 on food insecurity using multiple waves of high frequency household surveys“, *Scientific Reports*, Vol. 12, Nr. 1865, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-05664-3>.
- Deutscher Bundestag (2020a)**, „Antwort auf kleine Anfrage der Partei AfD: Corona-Sofortprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, *Drucksache*, Nr. 19/25591, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020b)**, „Antwort auf die kleine Anfrage der Partei Die Linke: Das Corona-Sofortprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Nahen Osten“, *Drucksache*, Nr. 19/20840, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2020c)**, „Antwort auf die kleine Anfrage der Partei FDP: Corona-Sofortprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, *Drucksache*, Nr. 19/19702, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2021)**, „Antwort auf die kleine Anfrage der Partei Bündnis 90/Die Grünen: Wirksamkeit von Corona-Soforthilfemaßnahmen der Bundesregierung im Globalen Süden“, *Drucksache*, Nr. 19/31802, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Berlin.
- Development Initiatives (2020a)**, *Adapting Aid to End Poverty: Delivering the Commitment to Leave No One Behind in the Context of Covid-19*, Development Initiatives, Bristol.
- Development Initiatives (2020b)**, *How Is Aid Changing in the Covid-19 Pandemic?*, Development Initiatives, Bristol.
- Doocy, S. und H. Tappis (2017)**, „Cash-based approaches in humanitarian emergencies: A systematic review“, *A Campbell System Review*, Nr. 2017:17, The Campbell Collaboration, Nydalen, <https://doi.org/10.4073/csr.2017.17>.
- Easterly, W. und T. Pfutze (2008)**, „Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, Nr. 2, S. 29–52, <https://doi.org/10.1257/jep.22.2.29>.
- Ellmers, B. (2020)**, *Financing Sustainable Development in the Era of COVID-19 and Beyond*, Brot für die Welt, Aachen/Global Policy Forum Europe, Bonn/MISEREOR, Berlin.
- Gentilini, U., M. Almenfi, I. Orton und P. Dale (2022)**, „Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures“, *Living Paper*, Nr. 16, World Bank, Washington, D. C.
- Giné-Garriga, R., A. Delepiere, R. Ward, J. Alvarez-Sala, I. Alvarez-Murillo, V. Mariezcurrena, H. Sandberg, P. Saikia, P. Avello, K. Thakar, E. Ibrahim, A. Nouvellon, O. El Hattab, G. Hutton und A. Jiménez (2021)**, „COVID-19 water, sanitation, and hygiene response: Review of measures and initiatives adopted by governments, regulators, utilities, and other stakeholders in 84 countries“, *Science of The Total Environment*, Vol. 795, S. 148–789, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.148789>.
- GIZ (2023)**, „Online-Plattform der GIZ“, www.giz.de/de/html/index.html (zugegriffen 20.11.2023).
- Glyn, T., G. Gilbert, S. Hidalgo, M. Korthals Altes, B. Lewis, C. Robinson, E. Sandri, V. Stoianova und J. Ward (2022)**, *Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees During the COVID-19 Pandemic*, COVID-19 Global Evaluation Coalition, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genf.
- Gulrajani, N. (2016)**, „Bilateral versus multilateral aid channels: Strategic choices for donors“, *Report*, Overseas Development Institute (ODI), London.
- Humphrey, C. und S. Mustapha (2020)**, „Lend or suspend? Maximising the impact of multilateral bank financing in the Covid-19 crisis“, *Working Paper*, Nr. 585, Overseas Development Institute (ODI), London.
- ICAI (2021)**, *The UK Aid Response to COVID-19: A Rapid Review*, Independent Commission for Aid Impact (ICAI), London.
- IEG (2012)**, *The World Bank Group Response to the Global Economic Crisis – Phase 2*, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, D. C.
- IEG (2013)**, *The World Bank Group and the Global Food Crisis. An Evaluation of the World Bank Group Response*, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, D. C.
- IEG (2014)**, *Responding to Global Public Bads: Learning from Evaluation of the World Bank Experience with Avian Influenza 2006–13*, Health, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, D. C.
- IEG (2017)**, *Crisis Response and Resilience to Systemic Shocks. Lessons from IEG Evaluations*, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, D. C.

- IEG (2020)**, *Lessons from Evaluations. Support and Financing to the Formal Private Sector in Response to COVID-19*, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, D. C.
- IEG (2021)**, *COVID-19 and Aging Populations: What Do We Know? What Can Be Expected Based on Evaluation Findings?*, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, D. C.
- IEO (2021)**, *Lessons from Evaluations. UNDP's COVID-19 Adaptation and Response: What Worked and How?*, United Nations Development Programme (UNDP), New York.
- IFRC (2022)**, *Evaluation Report: IFRC-Wider Response to the COVID-19 Pandemic*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Genf.
- INFORM (2020)**, „INFORM Risk Index“, <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Results-and-data/moduleId/1782/id/469/controller/Admin/action/Results> (zugegriffen 19.07.2022).
- Jae Moon, M. und X. Wu (2022)**, „Sustaining Asia's development amidst the COVID-19 pandemic: Capacity development and governance innovation“, *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 15, Nr. 2, S. 165–174, <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.2015850>.
- Jeong, D. und I. Trako (2022)**, „Cash and in-kind transfers in humanitarian settings: A review of evidence and knowledge gaps“, *Policy Research Working Paper*, Nr. 10026, World Bank, Washington, D. C., <https://doi.org/10.1596/1813-9450-10026>.
- Johnson, L. und M. Kennedy-Chouane (2021)**, *The COVID-19 Pandemic: How Are Humanitarian and Development Cooperation 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, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Kamin, S. und B. Clements (2021)**, „The cost of a fair and sustainable COVID-19 grant for the world's poorest economies“, *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 17, Nr. 1, S. 185–193, <https://doi.org/10.1080/15487733.2021.1910406>.
- KfW (2023)**, „Projektdatenbank der KfW“, www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Projekte/Projektdatenbank/index.jsp?query=%3A*&page=1&rows=10&sortBy=relevance&sortOrder=desc&facet.filter.language=de&dymFailover=true&groups=1 (zugegriffen 20.11.2023).
- Klingebliel, S. (2014)**, „Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Strukturwandel und Geberpräferenzen“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 7, Nr. 1, S. 33–47, <https://doi.org/10.1007/s12399-013-0364-x>.
- Lawson-McDowall, J., R. McCormack und S. Tholstrup (2021)**, „The use of cash assistance in the Covid-19 humanitarian response: Accelerating trends and missed opportunities“, *Disasters*, Vol. 45, Nr. S1, S. 216–239, <https://doi.org/10.1111/disa.12524>.
- Levine, A. C., A. Park, A. Adhikari, M. C. P. Alejandria, B. H. Bradlow, M. F. Lopez-Portillo, S. Mutwafy, I. Zumbyte und P. Heller (2023)**, „The role of civil society organizations (CSOs) in the COVID-19 response across the global south: A multinational, qualitative study“, *PLOS Global Public Health*, Vol. 3, Nr. 9, <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0002341>.
- Liu E., Dean C. A. and Elder K. T. (2023)**, „Editorial: The impact of COVID-19 on vulnerable populations“, *Front. Public Health*, Vol. 11, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1267723>.
- Mahler, D. G., N. Yonzan und C. Lakner (2022)**, „The impact of COVID-19 on global inequality and poverty“, *Policy Research Working Paper*, Nr. 10198, World Bank, Washington, D. C., <https://doi.org/10.1596/1813-9450-10198>.

- Mathieu, E., H. Ritchie, L. Rodés-Guirano, C. Appel, C. Giattino, J. Hasell, B. Macdonald, S. Dattani, D. Beltekian, E. Ortiz-Ospina und M. Roser (2020)**, „Coronavirus pandemic (COVID-19)“; Our World in Data, <https://ourworldindata.org/coronavirus> (zugegriffen 25.05.2022).
- MOPAN (2021)**, „Is this time different? UNDS reform: Progress, challenges and opportunities“, *Lessons in Multilateral Effectiveness*, Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), Paris.
- Nampoothiri, N. J. und F. Artuso (2021)**, „Civil society’s response to Coronavirus disease 2019: Patterns from two hundred case studies of emergent agency“, *Journal of Creative Communications*, Vol. 16, Nr. 2, S. 203–212, <https://doi.org/10.1177/09732586211015057>.
- Nicaise, G. (2020)**, „Covid-19 and donor financing: Minimising corruption risks while ensuring efficiency“, *U4 Brief*, Nr. 10, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- OECD (2012)**, *Towards Better Humanitarian Donorship. 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OECD Development Assistance Committee (DAC), Paris.
- OECD (2019)**, *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*, OECD/DAC Network on Development Evaluation, Paris.
- OECD (2020a)**, *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crisis, Building Resilience*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>.
- OECD (2020b)**, *Multilateral Development Finance 2020*, OECD Development Assistance Committee (DAC), Paris.
- OECD (2022)**, „COVID-19 Global Evaluation Coalition“, COVID-19 Global Evaluation Coalition, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/> (zugegriffen 17.03.2022).
- OECD (2023a)**, „Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]“, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1> (zugegriffen 12.10.2023).
- OECD (2023b)**, „Development co-operation profiles“, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en@csp_=177392f5df53d89c9678do628e39a2c2@itemIGO=oecd@itemContentType=book (zugegriffen 29.11.2023).
- Palagashvili, L. und C. R. Williamson (2021)**, „Grading foreign aid agencies: Best practices across traditional and emerging donors“, *Review of Development Economics*, Vol. 25, Nr. 2, S. 654–676, <https://doi.org/10.1111/rode.12747>.
- Roxin, H., M. Eppler und M.-S. Heinelt (2022)**, *Evaluierung des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften. Partnerschaft durch Fördern und Fordern?*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Schäfer, J., I. Blümel und M. Voss (2021)**, *COVID-19-related Capacity Building in the Health Sector – An Overview of Key Measures and Policies Influencing Health Sector Capacity to Deal with COVID-19 in Germany, Iran and Around the World*, Academy of the Disaster Research Unit (ADRU), Berlin.
- 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.
- Shonchoy, A., N. Rigol, B. Roth, S. Chandra, A. Franco und R. Hussam (2021)**, „Safety net and pandemic: The state of social benefit payments during COVID-19“, *IPA Working Paper*, Innovation for Poverty Action (IPA), Washington, D. C.
- Sierra-Escalante, K. und A. Karlin (2021)**, „Blended concessional finance and COVID-19“, Note, Nr. 99, EM Compass Emerging Markets, International Finance Corporation (IFC), Washington, D. C.
- Singh, B., J. Kaur und V. K. Cattu (2022)**, „Global vaccine inequities and multilateralism amid COVID-19: Reconnaissance of global health diplomacy as a panacea?“, *Health Promotion Perspectives*, Vol. 12, Nr. 4, S. 315–324, <https://doi.org/10.34172/hpp.2022.41>.

- Taylor, D. L., T. M. Kahawita, S. Cairncross und J. H. J. Ensink (2015)**, „The impact of water, sanitation and hygiene interventions to control cholera: A systematic review“, *PLoS ONE*, Vol. 10, Nr. 8, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0135676>.
- Tan, S. Y., C. Foo, M. Verma, P. Hanvoravongchai, P. L. J. Cheh, A. Pholpark, T. Marthias, F. Hafidz, L. Prawidya Putri, Y. Mahendradhata, K. B. Giang, S. Nachuk, H. Wang, J. Lim, & H. Legido-Quigley (2023)**, „Mitigating the impacts of the COVID-19 pandemic on vulnerable populations: Lessons for improving health and social equity“, *Social science & medicine*, Vol. 328, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116007>.
- UN (2022)**, „The ‚great financial divide‘“, *Policy Brief*, Nr. 134, United Nations (UN), New York.
- UN (2023a)**, *Global Sustainable Development Report 2023: Times of Crisis, Times of Change. Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development*, United Nations (UN), New York.
- UN (2023b)**, „UN List of Least Developed Countries“, <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list> (zugegriffen 12.10.2023).
- UN, Inter-Agency Task Force on Financing for Development (2022)**, *Financing for Sustainable Development Report 2022*, United Nations (UN), New York.
- UNDP (2022)**, *Human Development Report 2021–22: Uncertain Times, Unsettled Lives. Shaping Future in a Transforming World*, United Nations Development Programme (UNDP), New York.
- UNSDG (2016)**, „The UN Resident Coordinator System – an overview“, *QCPR Info Brief*, Nr. 2, United Nations Development Operations Coordination Office, New York.
- Varshney, D., A. Kumar, A. K. Mishra, S. Rashid und P. K. Joshi (2021)**, „COVID-19, government transfer payments, and investment decisions in farming business: Evidence from northern India“, *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol. 43, Nr. 1, S. 248–269, <https://doi.org/10.1002/aep.13144>.
- Vijayaraghavan, M., T. Ueda und M. Taylor-Dormond (2020)**, *Responding to the Novel Coronavirus Crisis: 13 Lessons from Evaluation*, Independent Evaluation Department at Asian Development Bank (ADB), Manila.
- WFP (2022)**, „Evaluation of WFP’s response to the COVID-19 pandemic“, *Centralized Evaluation Report*, World Food Programme (WFP), Rom.
- WHO (2021a)**, *What is the Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, How is it Structured and How Does it Work?*, World Health Organization (WHO), Genf.
- WHO (2021b)**, „Global excess deaths associated with COVID-19 (modelled estimates)“, <https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates> (zugegriffen 25.05.2022).
- WHO (2023)**, „WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard“, <https://covid19.who.int/> (zugegriffen 11.10.2023).
- WHO Regional Office of Africa (2023)**, *The Engagement of Civil Society Organizations in the COVID-19 Response in the WHO African Region – Final Report 2022*, World Health Organization (WHO), Brazzaville.
- World Bank (2023)**, „World development indicators“, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (zugegriffen 12.10.2023).
- Yates, T., J. A. Vujcic, M. L. Joseph, K. Gallandat und D. Lantagne (2018a)**, „Water, sanitation, and hygiene interventions in outbreak response: A synthesis of evidence“, *Waterlines*, Vol. 37, Nr. 1, S. 5–30, <https://www.jstor.org/stable/26600889>.
- Yates, T., J. A. Vujcic, M. L. Joseph, K. Gallandat und D. Lantagne (2018b)**, „Efficacy and effectiveness of water, sanitation, and hygiene interventions in emergencies in low- and middle-income countries: A systematic review“, *Waterlines*, Vol. 37, Nr. 1, S. 31–65, <https://www.jstor.org/stable/26600890>.

10.

ANHANG

10.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval

Tabelle 3 Bewertungsskala

Kategorien	Verständnis
übertrifft	Der Analyseaspekt übertrifft das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium deutlich. Befunde belegen ein deutlich über dem Anspruchsniveau liegendes Ergebnis.
erfüllt	Der Analyseaspekt erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen die Erfüllung des Anspruchsniveaus.
größtenteils erfüllt	Der Analyseaspekt erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium größtenteils. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen, überwiegen.
teilweise erfüllt	Der Analyseaspekt erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium teilweise. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen beziehungsweise widerlegen, halten sich die Waage.
kaum erfüllt	Der Analyseaspekt erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium kaum. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus widerlegen, überwiegen.
verfehlt	Der Analyseaspekt verfehlt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen eine Verfehlung des Anspruchsniveaus.

10.2 Evaluierungsmatrix

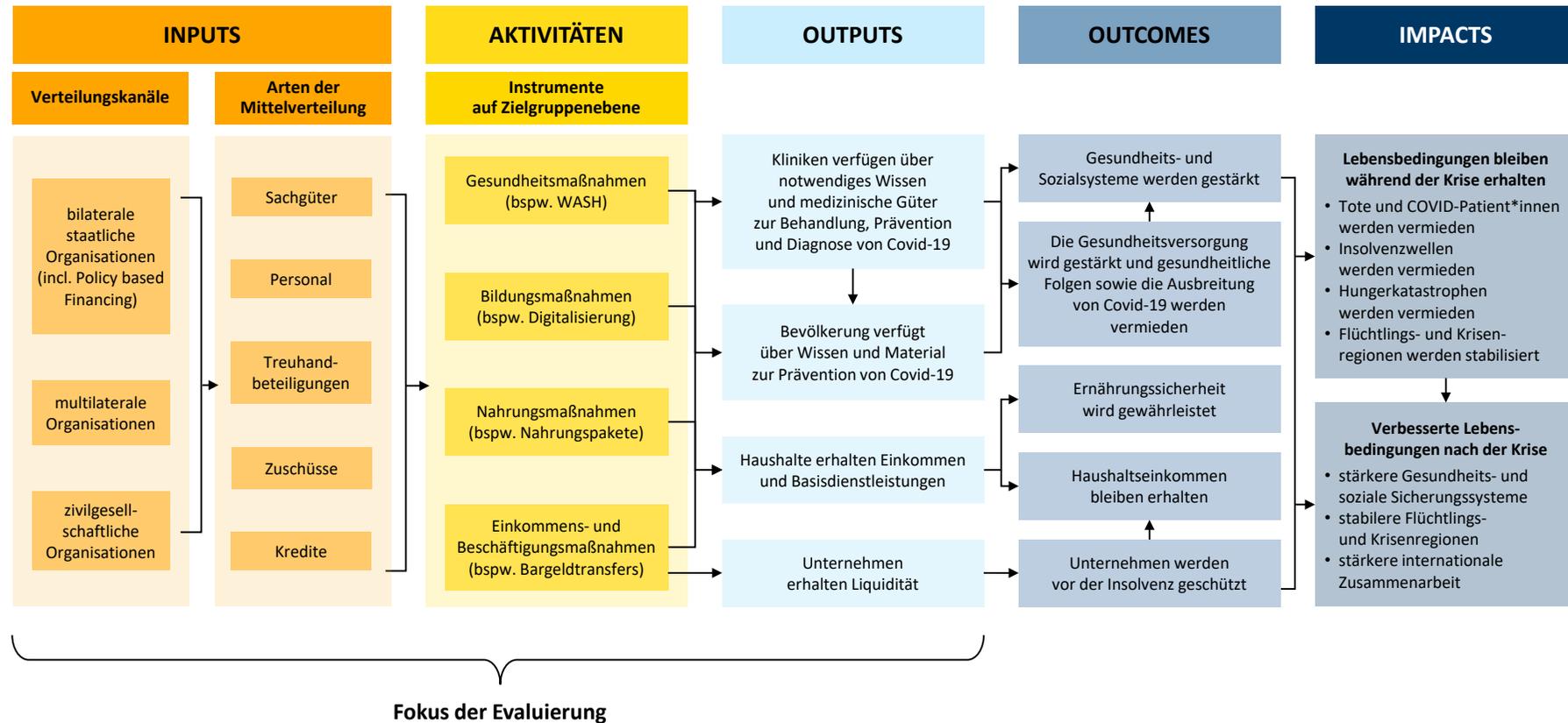
Tabelle 4 Evaluierungsmatrix

Analyseaspekt	Anspruchsniveau	Kriterien	Methode + Datenquelle
Evaluierungsfrage 1 (Relevanz): Inwieweit deckten die im CSP genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Bedarfe der Partnerländer während der Pandemie?			
Relevanz der Verteilungskanäle	Anspruchsniveau 1.1 Die im CSP genutzten Verteilungskanäle deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie.	# Die im CSP genutzten Verteilungskanäle waren geeignet, die Bedarfe der Partner zu decken, indem sie zur Förderung globaler öffentlicher Güter beitrugen, eine anpassungsfähige Krisenreaktion begünstigten und mithalfen, vulnerable Bevölkerungsgruppen zu erreichen.	Portfolioanalyse systematische Literaturanalyse Länderumfrage
Relevanz der Arten der Mittelverteilung	Anspruchsniveau 1.2 Die im CSP genutzten Arten der Mittelverteilung deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie.	# Die im CSP genutzten Arten der Mittelverteilung waren geeignet, die Bedarfe der Partner zu decken, indem sie dazu beitrugen, die Pandemie und ihre sozioökonomischen Folgen zu bekämpfen und die Bereitstellung von Ressourcen in den Partnerländern sowie den Kapazitätsaufbau während der Krise zu fördern.	Portfolioanalyse systematische Literaturanalyse Länderumfrage
Relevanz der Instrumente auf Zielgruppenebene	Anspruchsniveau 1.3 Die im CSP genutzten Instrumente auf Zielgruppenebene deckten die Bedarfe der Partnerländer in der COVID-19-Pandemie.	# Die im CSP genutzten Instrumente waren geeignet, die Bedarfe der Zielgruppen in den Partnerländern zu decken, indem sie zur Sicherung des Lebensunterhalts, der Eindämmung des Infektionsgeschehens und zur Liquiditätssicherung beitrugen.	Portfolioanalyse systematische Literaturanalyse qualitative Interviews (Fallstudien) Zielgruppenumfrage (Fallstudien)
Vulnerabilität und Betroffenheit der Empfängerländer	Anspruchsniveau 1.4 Die CSP-Mittel richteten sich an Länder, die bereits vor der Krise als vulnerabel für Krisen eingestuft wurden, und an Länder, die während der Krise sowohl gesundheitlich als auch wirtschaftlich stark betroffen waren.	# Die CSP-Mittel erreichten Länder, die bereits vor der Pandemie als vulnerabel für Krisen eingeordnet wurden. # Die CSP-Mittel erreichten Länder, die während der Pandemie eine besonders hohe wirtschaftliche (gemessen am BIP) und gesundheitliche (gemessen an den COVID-19-Fallzahlen und der Übersterblichkeit) Betroffenheit hatten.	Portfolioanalyse Sekundärdaten (INFORM-Risk-Index, Veränderung des BIP pro Kopf, COVID-19-Fall- und Todeszahlen) qualitative Interviews (übergreifende)
Evaluierungsfrage 2 (Kohärenz): Wie kohärent war das Zusammenspiel der Akteure im CSP während der Pandemie untereinander und mit weiteren nationalen und internationalen Akteuren?			
Interne Kohärenz deutscher Organisationen	Anspruchsniveau 2.1 Die deutschen Organisationen stimmten sich während der Pandemie innerhalb ihrer Organisation und mit anderen deutschen Organisationen ab.	# Innerhalb der deutschen Organisationen wurde die COVID-19-Reaktion abgestimmt. # Die Abstimmung der COVID-19-Reaktion innerhalb der Organisationen wird als kohärent bewertet. # Die COVID-19-Reaktion zwischen den einzelnen deutschen Organisationen wurde abgestimmt. # Die Abstimmung zwischen den Organisationen wird als kohärent bewertet.	qualitative Interviews (Fallstudien) Länderumfrage qualitative Interviews (übergreifende)

Externe Kohärenz mit internationalen Akteuren	Anspruchsniveau 2.2 Die deutschen Organisationen stimmten sich während der Pandemie mit internationalen Akteuren ab.	# Zwischen deutschen Organisationen und internationalen Akteuren gab es einen Austausch zur COVID-19-Reaktion. # Der Austausch zur COVID-19-Reaktion zwischen den deutschen Organisationen und internationalen Akteuren wird als kohärent bewertet.	qualitative Interviews (Fallstudien) Länderumfrage
Externe Kohärenz mit Programmen und Strukturen der Partnerländer	Anspruchsniveau 2.3 Die deutschen Organisationen stimmten sich während der Pandemie mit Programmen und Strukturen der Partnerländer ab.	# Zwischen deutschen Organisationen und Partnerregierungen gab es einen Austausch zur COVID-19-Reaktion. # Der Austausch zur COVID-19-Reaktion zwischen den deutschen Organisationen und den Partnerregierungen wird als kohärent bewertet. # Deutsche COVID-19-Maßnahmen berücksichtigten Programme und Strukturen der Partnerländer.	qualitative Interviews (Fallstudien) Länderumfrage
Evaluierungsfrage 3 (Effektivität): Wie effektiv war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effektivität des CSP?			
Effektivität	Anspruchsniveau 3.1 Die Ziele der im CSP finanzierten Maßnahmen wurden erreicht.	# In den Fallstudienländern wurden die definierten Zielwerte erreicht.	Dokumentenstudie Projektumfrage qualitative Interviews (Fallstudien) Zielgruppenumfrage (Fallstudien)
Explorativ: Einflüsse der Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppen-ebene auf die Effektivität	Explorativ: Welche Einflussfaktoren bezüglich der Verteilungskanäle waren besonders förderlich für die Zielerreichung des CSP? Welche Einflussfaktoren bezüglich der Arten der Mittelverteilung waren besonders förderlich für die Zielerreichung des CSP? Welche Einflussfaktoren bezüglich der Instrumente auf Zielgruppenebene waren besonders förderlich für die Zielerreichung des CSP?	Explorativ	qualitative Interviews (Fallstudien) zusätzliche Literatur
Evaluierungsfrage 4 (Effizienz): Wie effizient war das CSP und wie beeinflussten die genutzten Verteilungskanäle, Arten der Mittelverteilung und Instrumente auf Zielgruppenebene die Effizienz des CSP?			
Ökonomische Effizienz der Verteilungskanäle	Anspruchsniveau 4.1.1 Das CSP nutzte im Rahmen der COVID-19-Pandemie ökonomisch effiziente Verteilungskanäle.	# Das CSP nutzte Verteilungskanäle, die eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion ermöglichten.	Portfolioanalyse systematische Literaturanalyse qualitative Interviews (Fallstudien)
Ökonomische Effizienz der Arten der Mittelverteilung	Anspruchsniveau 4.1.2 Das CSP nutzte im Rahmen der COVID-19-Pandemie ökonomisch effiziente Arten der Mittelverteilung.	# Die im CSP meistgenutzten Arten der Mittelverteilung ermöglichten eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion.	Portfolioanalyse systematische Literaturanalyse qualitative Interviews (Fallstudien)

Ökonomische Effizienz der Instrumente auf Zielgruppenebene	Anspruchsniveau 4.1.3 Das CSP nutzte im Rahmen der COVID-19-Pandemie ökonomisch effiziente Instrumente auf Zielgruppenebene.	# Die im CSP meistgenutzten Instrumente auf Zielgruppenebene ermöglichen eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion.	Portfolioanalyse systematische Literaturanalyse qualitative Interviews (Fallstudien)
Rechtzeitigkeit des Mitteleralts	Anspruchsniveau 4.2.1 Die CSP-Mittel wurden rechtzeitig erhalten, um Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern.	# Es erfolgte eine schnelle Verteilung der ersten verfügbaren CSP-Mittel. # CSP-Mittel wurden über den Pandemiezeitraum verteilt vergeben. # Der Erhalt der Mittel wird als rechtzeitig zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeschätzt.	Projektumfrage qualitative Interviews (Fallstudien)
Rechtzeitigkeit der Umsetzungen	Anspruchsniveau 4.2.2 Die CSP-Maßnahmen wurden rechtzeitig umgesetzt, um Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern.	# Mit der Umsetzung erster Maßnahmen wurde frühzeitig nach Aufsetzung des CSP begonnen. # In den Projekten verging zwischen Erhalt der CSP-Mittel und Beginn der Umsetzung der CSP-Maßnahmen wenig Zeit. # Die COVID-Maßnahmen erreichten die Zielgruppen rechtzeitig.	Projektumfrage qualitative Interviews (Fallstudien) Zielgruppenumfrage (Fallstudien)
Explorativ: weitere Einflussfaktoren, die die übergreifende Effizienz beeinflussten	Explorativ: Welche weiteren Faktoren beeinflussten die Effizienz?	Explorativ	systematische Literaturanalyse qualitative Interviews (Fallstudien) Länderumfrage
Evaluierungsfrage 5 (übergreifend): Wie können die Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz von Krisenprogrammen in zukünftigen Krisen gestärkt werden?			
Explorativ: Stärkung der Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Effizienz in zukünftigen Krisen	Explorativ: Welche Rückschlüsse lassen sich aus den Ergebnissen der Beantwortung von Evaluierungsfragen 1 bis 4 für zukünftige Krisen ziehen? Was sollte in zukünftigen Krisen fortgeführt werden? Was sollte in zukünftigen Krisen angepasst werden?	Explorativ	Ergebnisse aus allen Datenerhebungen

Abbildung 20 Theorie des Wandels des CSP



10.4 Fallstudienauswahl

Die Länderauswahl für die vertieften Untersuchungen in Fallstudienländern (siehe Abschnitt 3.2.4) erfolgte anhand von fünf Auswahlkriterien:

1. Das Land hat CSP-Mittel von mehr als 10 Millionen Euro und in mindestens fünf Projekten erhalten.
2. Das Land ist der Partnerkategorie „bilateraler Partner“, „Transformationspartner“ oder „Reformpartner“ der deutschen EZ zuzuordnen.
3. Aufgrund des geografischen Fokus des CSP sollte das Land in Subsahara-Afrika, im Nahen Osten oder in Nordafrika liegen.
4. Das CSP-Portfolio im jeweiligen Land war besonders divers im Hinblick auf die genutzten Instrumente auf

Zielgruppenebene. Zudem beinhaltete das Portfolio mindestens ein Projekt zu sozialer Sicherung, was ein thematischer Fokus der Evaluierung und des CSP war.

5. Das CSP-Länderportfolio beinhaltete mindestens den bilateralen und den multilateralen Kanal. Im Optimalfall wurden auch Mittel über ZGOs verteilt.

Anhand der Auswahlkriterien wurden Burkina Faso, Jordanien und der Libanon als relevante Fallstudienländer identifiziert. Die drei Länder werden in folgender Tabelle 5 und im weiteren Text hinsichtlich ihrer Hauptcharakteristika zum CSP, zum Entwicklungsstand und ihrer COVID-19-Betroffenheit vorgestellt.

Tabelle 5 Überblick über die Fallstudienländer

Land	CSP-Volumen (Mio. Euro)	CSP-Projektanzahl	Mittelvolumen in Mio. Euro je Verteilungskanal
Burkina Faso	25	23	multilateral: 6 Mio. Euro bilateral: 19 Mio. Euro (davon 10 Mio. Euro weitergeleitet an andere Akteure) zivilgesellschaftlich: 0
Jordanien	47	32	multilateral: 5 Mio. Euro bilateral: 42 Mio. Euro (davon 32 Mio. Euro weitergeleitet an andere Akteure) zivilgesellschaftlich: 0
Libanon	144	35	multilateral: 15 Mio. Euro. bilateral: 124 Mio. Euro (davon 20 Mio. Euro weitergeleitet an andere Akteure) zivilgesellschaftlich: 5 Mio. Euro

Quelle: CSP-Monitoringdaten

Anmerkung: Das CSP-Volumen enthält nur CSP-Mittel an Projekten, die vollständig im Libanon durchgeführt wurden. Die Projektanzahl beinhaltet die Anzahl der durch das CSP unterstützten Projekte im jeweiligen Land, auch Projekte mit mehreren Ländern zusammen. Der Verteilungskanal beschreibt, an welche Art von Organisation die Mittel vom BMZ direkt gegeben wurden. Mittel, die an bilaterale Organisationen gingen, werden zum Teil, insbesondere von der KfW, an multilaterale oder Partnerorganisationen weitergegeben.

Fallstudienländer Kurzbeschreibung

Burkina Faso

Burkina Faso gehört weltweit zu den LDCs (UN, 2023b). Der LDC-Status von Burkina Faso ist unter anderem durch ein sehr niedriges Pro-Kopf-Einkommen und ein schlechtes Abschneiden bei Gesundheits- und Bildungsindikatoren begründet. Dies spiegelt sich auch in der sehr niedrigen Einordnung des Landes im Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index, HDI) der Vereinten Nationen wider (UNDP, 2022). Der HDI berechnet den Status der menschlichen Entwicklung mit einer Kombination aus Indikatoren zu Einkommen, Gesundheit und Bildung.

Burkina Faso ist nach den Fall- und Todeszahlen der WHO eher weniger stark gesundheitlich von COVID-19 betroffen gewesen (Mathieu et al., 2020). Wirtschaftlich verzeichnete das Land 2020 einen relativ geringen Rückgang des BIP um 0,77 Prozent im Vergleich zur globalen Rezession von 3,1 Prozent (World Bank, 2023).

Jordanien

Im Vergleich zu Burkina Faso hat Jordanien einen höheren Entwicklungsstand. Es gehört zu den Ländern mit niedrigem mittlerem Einkommen (*lower middle income country*) und hat einen hohen HDI (UNDP, 2022; World Bank, 2023).

Jordanien verzeichnete im Vergleich zu den anderen Entwicklungsländern sehr hohe COVID-19-Fall- und Todeszahlen und war somit stark betroffen von der Pandemie. Insgesamt lagen

die Fallzahlen Ende 2021 bei über 10.000 infizierten Personen pro 100.000 Einwohner*innen. Die Todesrate belief sich auf 123 pro 100.000 Einwohner*innen (Mathieu et al., 2020). Das heißt, im Vergleich zu über 100 anderen Entwicklungsländern gehört es zu den 30 am meisten betroffenen Ländern. Zusätzlich verzeichnete Jordanien einen Rückgang des BIP von über 3 Prozent im Jahr 2020. Das entspricht in etwa dem durchschnittlichen Rückgang weltweit (World Bank, 2023).

Libanon

Der Entwicklungsstand des Libanons ist ähnlich wie der Jordaniens. Er hatte 2021 einen hohen HDI und ist ebenfalls ein Land mit niedrigem mittlerem Einkommen (UNDP, 2022; World Bank, 2023). Der Libanon hat in den letzten Jahren eine starke Verschlechterung der Lebensumstände erfahren und war 2020 im HDI noch rund 10 Plätze höher gelistet.

Von der Pandemie war das Land ähnlich stark betroffen wie Jordanien. Ende 2021 lagen die COVID-19-Fallzahlen bei über 10.000 Personen pro 100.000 Einwohner*innen und 135 Todesfällen pro 100.000 Einwohner*innen (Mathieu et al., 2020). Zusätzlich erlebte der Libanon eine starke Wirtschaftskrise, die von der Pandemie noch verstärkt wurde. Im Jahr 2020 verzeichnete der Libanon einen Rückgang des BIP pro Kopf um fast 20 Prozent (World Bank, 2023).

10.5 Zusätzliche Informationen zu Datenerhebungen

Tabelle 6 Befragte in der Länderumfrage

Gruppe	Anzahl der Beobachtungen	Prozent
bilaterale Organisationen der DAC-Länder	177	71
Partnerländer	15	6
internationale Organisationen	31	12
Sonstige (Privatwirtschaft, Wissenschaftler*innen, ZGOs etc.)	28	11
Summe	251	100

Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Es wurden auch Vertreter*innen bilateraler Organisationen aus anderen DAC-Ländern befragt. Die meisten Befragten von bilateralen Organisationen waren aus Deutschland (129 Personen). Die Onlinebefragung erfolgte zwischen Mai und Juli 2023.

Tabelle 7 Befragte von deutschen Organisationen in der Länderumfrage

Organisation	Anzahl der Beobachtungen	Prozent
BMZ (Länderreferent*innen & WZ-Referent*innen)	31	24
GIZ (Landesdirektor*innen & Landesmanager*innen)	55	43
KfW (Büroleitungen & Länderbeauftragte)	43	33
Summe	129	100

Quelle: Länderumfrage

Tabelle 8 Projektauswahl für qualitative Interviews

Land	Name	DO
Burkina Faso	Sahel Adaptive Social Protection Program (SASPP)	World Bank
	Back up Health – Global Programme Health System Strengthening	GIZ
	Prämiensubventionierung für ARC Replica Policen	KfW
	Unterstützung des nationalen Trinkwasser- und Sanitätsversorgungsprogramms (Sektorbudgetfinanzierung)	KfW
Libanon	WHO/UNICEF: Sofortmaßnahme COVID-19 im Libanon	KfW
	Stärkung der Einflussnahme palästinensischer Flüchtlinge auf ihre Lebensbedingungen (PART)	GIZ
	Support of the Lebanon Country Strategic Plan	WFP
	Soziale Sicherung und Resilienz in der Covid-19-Krise	Oxfam
Jordanien	Soziale Sicherung gegen COVID-19-induzierte Armut (NAF)	KfW
	UNICEF Jordanien, No Lost Generation/Makani Center	KfW
	Initiative Transparenz und Medienfreiheit. Krisenresilienz in der globalen Pandemie	DW
	Stärkung der Einflussnahme palästinensischer Flüchtlinge auf ihre Lebensbedingungen (PART)	GIZ

Quelle: DEval, eigene Zusammenstellung

Tabelle 9 Befragte der Projekte in Projektumfrage

Projektanzahl	Gesamt	Aktivitäten (unter anderem) im Libanon	Aktivitäten (unter anderem) in Jordanien	Aktivitäten (unter anderem) in Burkina Faso
Anzahl der Projekte in Fallstudienländern	72	34	29	23
Anzahl der Antworten aus der Projektumfrage	48	17	24	15
Anteil der Abdeckung der Projektumfrage an Anzahl der Fallstudienprojekte	67 %	50 %	83 %	65 %

Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Insgesamt 21 Projekte waren in mehr als einem der Fallstudienländer aktiv. Die Onlinebefragung erfolgte zwischen Mai und Juni 2023.

Tabelle 10 Qualitative Interviews pro Land und Stakeholder*innengruppe

Land	Stakeholder*innengruppe			Gesamt
	deutsche Akteure	Akteure im Partnerland	multilaterale und weitere Akteure	
übergreifende Interviews	4	0	0	4
Burkina Faso	3	1	2	6
Jordanien	10	7	6	23
Libanon	4	2	5	11
Summe	21	10	13	44

Quelle: qualitative Interviews

Anmerkung: Übergreifende Interviews wurden zwischen April und Mai 2022 durchgeführt, Interviews in den Fallstudienländern zwischen Februar und April 2023. An den 44 Interviews nahmen insgesamt 70 Personen teil, davon waren 59 Prozent Frauen.

Tabelle 11 Befragte in Zielgruppenumfrage

Land	Anteil Frauen der Befragten	Alter der Befragten	Haushaltsgröße	Haushalte mit Kindern unter 5 Jahren	Haushalte mit Kindern zwischen 5 und 18 Jahren
	prozentualer Anteil	Durchschnitt	Durchschnitt	prozentualer Anteil	prozentualer Anteil
Jordanien	72	46,3 (9,1)	6,0 (1,8)	24	82
Libanon	45	48,2 (14,3)	4,5 (1,8)	18	59
Gesamt	59	47,2 (11,9)	5,3 (1,9)	21	71

Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Bei Durchschnittszahlen ist in Klammern die Standardabweichung angegeben. Es wurden Zielgruppen jeweils eines Projekts in Jordanien und im Libanon befragt.

In Jordanien wurde der NAF betrachtet, der im Bereich der sozialen Sicherung Bargeldtransfers vergibt, im Libanon das PART-Projekt der GIZ, das im Rahmen des CSP einen Fokus auf Gesundheitsleistungen für palästinensische Geflüchtete legte. Die Befragung erfolgte im März (Jordanien) und Mai 2023 (Libanon).

10.6 Zusätzliche Datenanalysen

Tabelle 12 Verteilungskanäle der ODA-Zahlungen nach Daten der OECD

Anteil multilateraler Beiträge am Gesamtportfolio	2019	2020	2021
Durchschnitt aller DAC-Mitglieder (%)	55,1	59,7	60,5
Deutschland (%)	35	37,8	42,8
Anteil der Beiträge an ZGOs am Gesamtportfolio			
Durchschnitt aller DAC-Mitglieder (%)	10,1	10	10,3
Deutschland (%)	5,6	5,5	6,1
Anteil der Beiträge an staatliche Organisationen am Gesamtportfolio			
Durchschnitt aller DAC-Mitglieder (%)	23,5	24,6	26
Deutschland (%)	43,9	42	40,2

Quelle: OECD (2023b)

Anmerkung: Die Abweichung zwischen den OECD- und den MeMFiS-Daten ist durch eine unterschiedliche Zuordnung der weitergegebenen Mittel der KfW zu erklären. Die KfW gibt viele ihrer Mittel an andere Organisationen weiter und setzt die Maßnahmen nicht selbst um. In den der Evaluierung vorliegenden Daten kann nur für die Weitergabe an multilaterale Organisationen eine Annäherung der Mittel getroffen werden, die den Angaben der OECD entspricht.

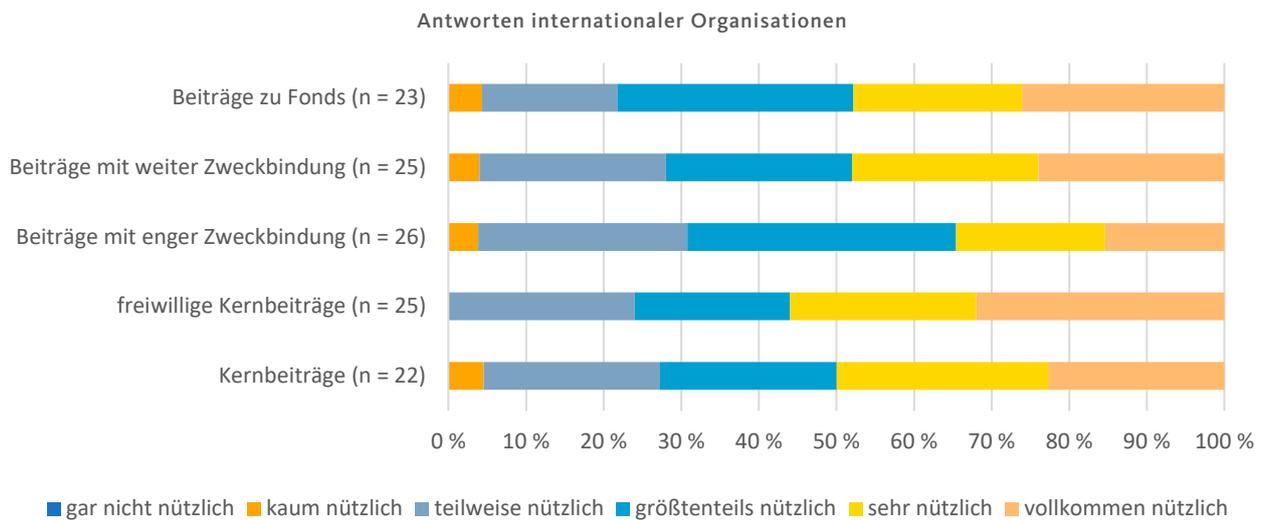
Tabelle 13 Instrumente auf Zielgruppenebene

Instrumente auf Zielgruppenebene	Anzahl Projekte	Mio. Euro
Themenbereich: Einkommen und Beschäftigung		
Fonds: Zuschussfonds oder Kreditfonds zur Bereitstellung von Zuschüssen oder Krediten für Unternehmen über Fonds, Fazilitäten	56	843
Bargeldtransfers: direkte Zahlungen an Haushalte oder Personen (bspw. Frauen, Mitarbeitende eines bestimmten Sektors)	60	304
Kapazitätsentwicklung und Beratung zur Anpassung an COVID-19 von Unternehmen oder öffentlichen Organisationen, z. B. zur Stärkung des Krisenmanagements (keine Gesundheitstrainings)	127	203
Gehaltszahlungen wie Gehaltsübernahme, Lohnsubventionen, Kurzarbeitsgeld	13	180
Ausweitung, Aufbau, Finanzierung oder Digitalisierung von sozialen Sicherungssystemen	15	163
Kreditlinien, Zugang zu Krediten, Kreditprogramme für Kleinst-, kleine und mittelständige Unternehmen	17	162
Kreditgarantien, Fonds für Kreditgarantien	14	155
Angebot/Finanzierung von Basisdienstleistungen	19	123
Direkthilfe/Zuschüsse an ZGOs, Kommunen, Unternehmen	36	84
Beschäftigungsförderung (nur Unternehmen)	28	66
Beschäftigungsmaßnahmen gegen Bezahlung	27	55
Aufbau der Produktion von Gütern mit Bezug zu COVID-19 (Masken etc.)	24	51
Produktionsunterstützung zur Fortsetzung der Produktion (nur Unternehmen)	13	41
Anreizzahlungen	3	28

Eigenkapitalinvestitionen oder Fonds für Eigenkapitalinvestitionen, Risikokapital, direkte Investitionen	2	14
Handelsförderung (nur Unternehmen)	6	5
Themenbereich: Gesundheit		
Gesundheitstraining und -ausstattung: Hygiene-, Präventions- und Gesundheitsmaßnahmen	254	684
Verbesserung oder Aufbau von Krankenhausversorgung, Gemeindegesundheitszentren, Gesundheitsinfrastruktur etc.	66	328
Maßnahmen zur Verbesserung, Rehabilitierung oder zum Neubau in der Wasserinfrastruktur, sanitärer Anlagen oder im Abfallmanagement	57	164
Schulungen und Finanzierung von Gesundheitspersonal	46	148
gesundheitliche Behandlung	17	114
psychosoziale Beratung, Selbsthilfegruppen, Prävention, Unterstützung vulnerabler/marginalisierter Gruppen	29	54
Sicherstellung der Energieversorgung im Gesundheitssektor, insbesondere Krankenhäusern	12	45
Maßnahmen zur Pandemievorsorge: Forschung/Studien/Daten zum Zusammenwirken des gesamten Ökosystems, zu Zoonosen, zur Vermeidung zukünftiger Pandemien, ONE HEALTH	18	27
allgemein Verbesserung des Gesundheitssystems mit keinen weiteren Details	9	11
Themenbereich: Ernährung		
Strategien, Forschung und Instrumente zur Ernährungssicherung	13	111
Ernährungstrainings	10	95
Bereitstellung landwirtschaftlicher Produktionsmittel wie Saatgut, Dünger	11	61
Förderung Nahrungsmittelproduktion	16	51
Nahrungsmittelvergabe wie Lebensmittelpakete oder Schulmahlzeiten	22	40
Themenbereich: Bildung		
Verbesserung des Angebots und der Qualität von Bildungsmaßnahmen	39	115
Verbesserung oder Ausbau von Schuleinrichtungen	8	68
Digitalisierung der Bildungsmaßnahmen	20	28
Ausstattung an Schulen	11	12
Weiterbildung Lehrkräfte	8	12
Themenbereich: Informationen und Medien		
mediale Informationskampagnen	15	39
Stärkung der Medien	12	37
Forschung/Studien/Daten zu COVID-19	8	5
Wissens- und Erfahrungsaustausch von Organisationen zu Innovationen, guten Praktiken, Erfahrungen	7	5
andere Themen		
Digitalisierung von Ausstattung zu Anpassung an COVID-19 (bspw. Computer, Scanner, Kommunikationsgeräte), Begleitung von Digitalisierungsprozessen (nicht im Bildungssektor)	61	75
Investitionen zum Klimaschutz	13	44
Schulungsmaßnahmen Umweltschutz	1	0

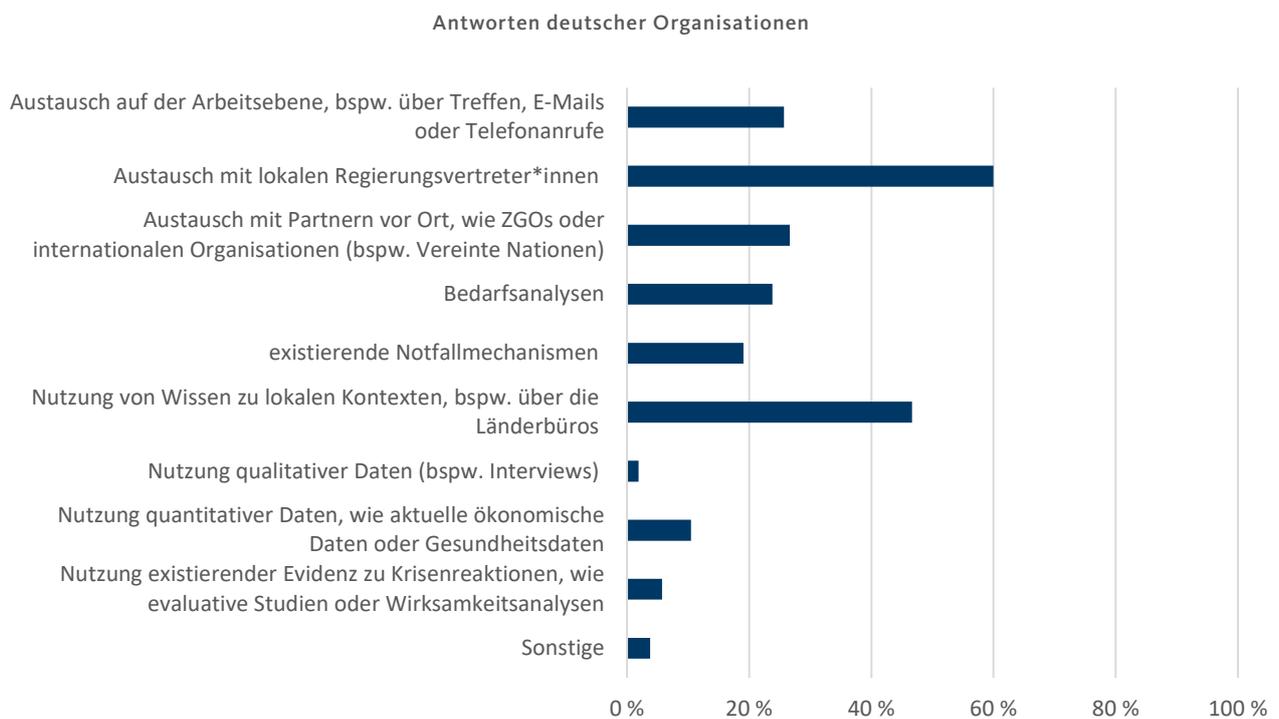
Quelle: CSP-Monitoringdaten des BMZ und der DOs

Anmerkung: Die Zuordnung der Projekte erfolgte anhand der Beschreibungen zu einer oder mehreren der Kategorien von Instrumenten auf Zielgruppenebene. Deshalb kann die Anzahl der Projekte mit diesen Maßnahmen genau erfasst werden. Das Mittelvolumen je Instrument wird aufgrund dessen, dass ein Projekt mehrere der Instrumente enthalten kann, jedoch eher überschätzt, da das Gesamtvolumen eines Projekts so gegebenenfalls mehrfach einem Instrument zugeordnet wird.

Abbildung 21 Nützlichkeit verschiedener Beitragsmechanismen

Quelle: Länderumfrage

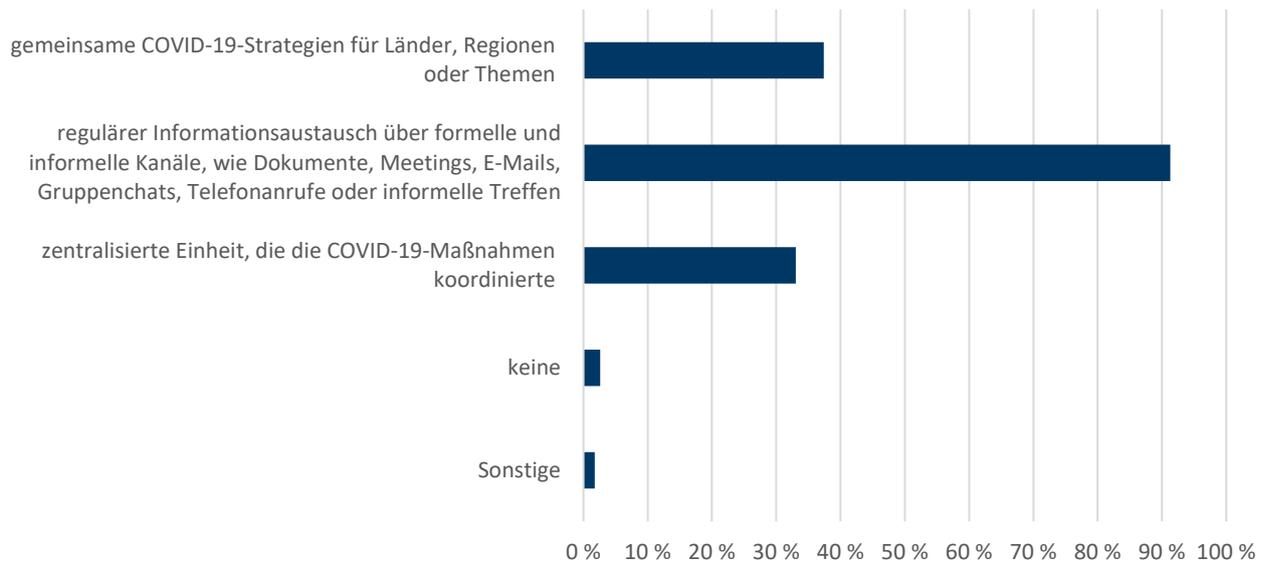
Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen oder der Weltbank

Abbildung 22 Hauptinformationsquellen für Ausgestaltung der COVID-19-Reaktion in Partnerländern

Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW). Nennung der zwei wichtigsten Informationsquellen, die die Ausgestaltung der COVID-19-Maßnahmen beeinflussten. Anzahl der Beobachtungen: 123

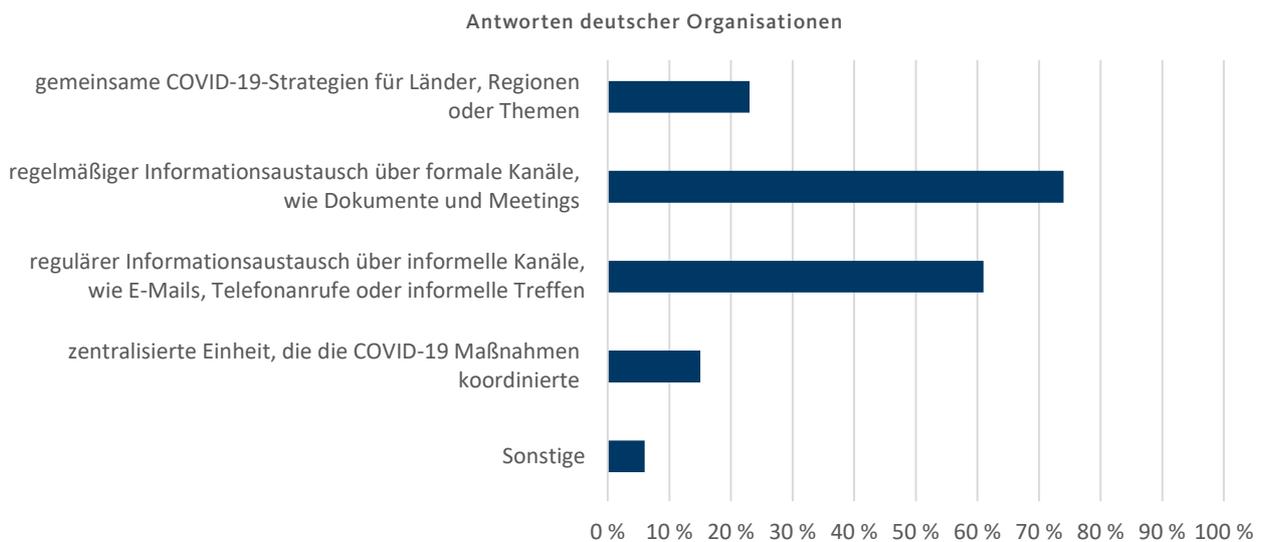
Abbildung 23 Austauschmechanismen innerhalb der deutschen Organisationen



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW). Mehrfachnennungen möglich. Anzahl der Beobachtungen: 115

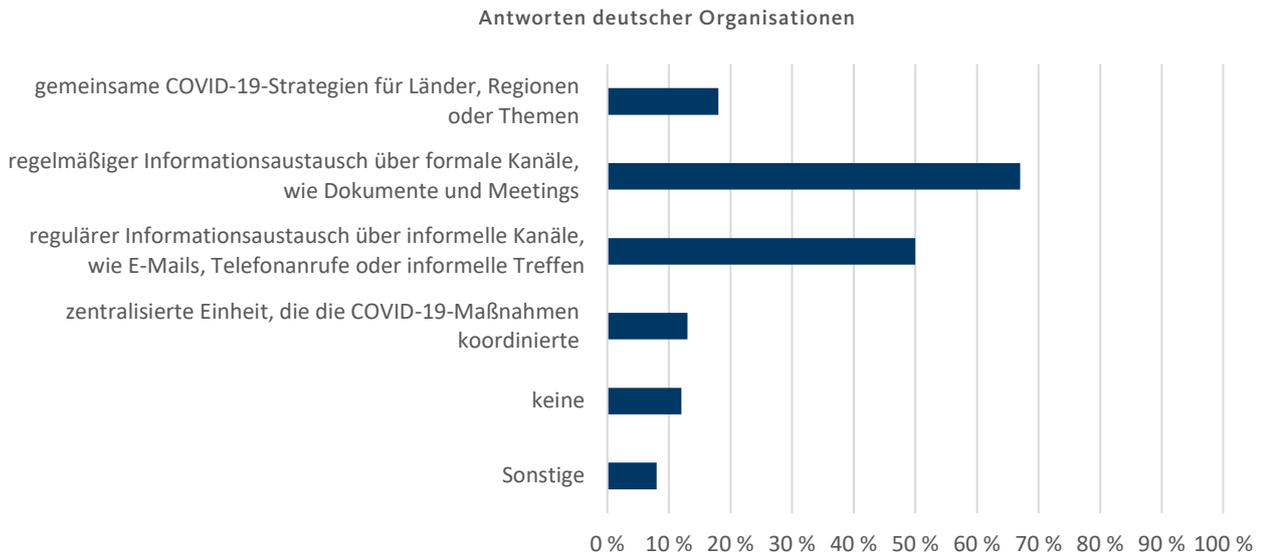
Abbildung 24 Austauschmechanismen zwischen den deutschen Organisationen



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW). Mehrfachnennungen möglich. Anzahl der Beobachtungen: 108

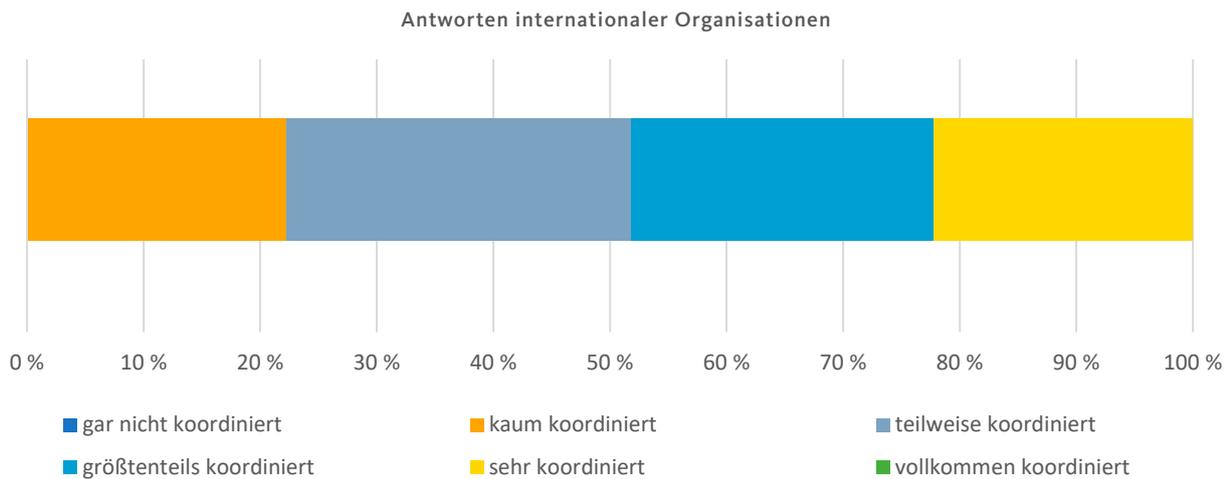
Abbildung 25 Austauschmechanismen zwischen deutschen und internationalen Organisationen



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW). Mehrfachnennungen möglich. Anzahl der Beobachtungen: 111

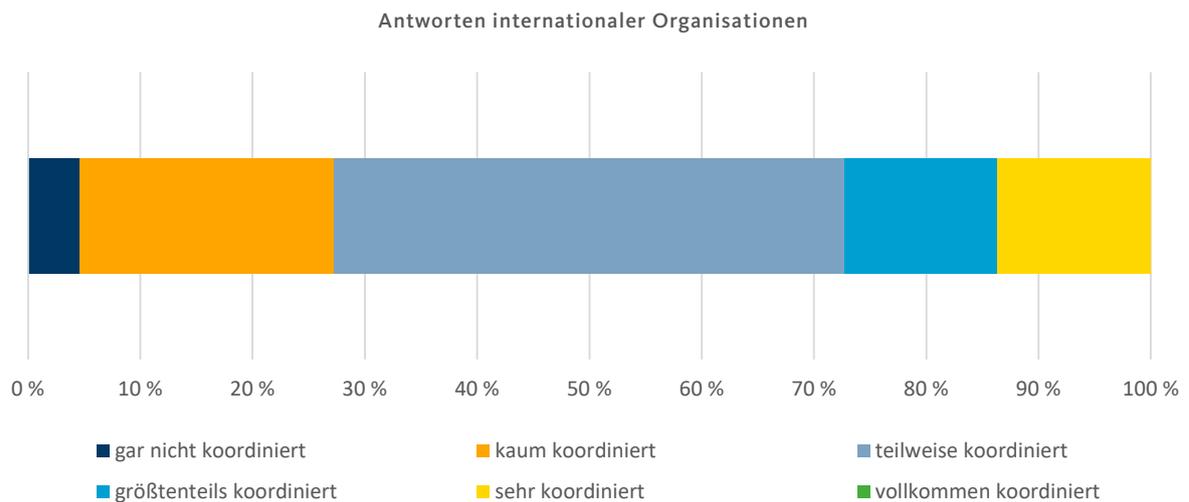
Abbildung 26 Abstimmung zwischen bilateralen und internationalen Organisationen



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen oder der Weltbank. Anzahl der Beobachtungen: 27

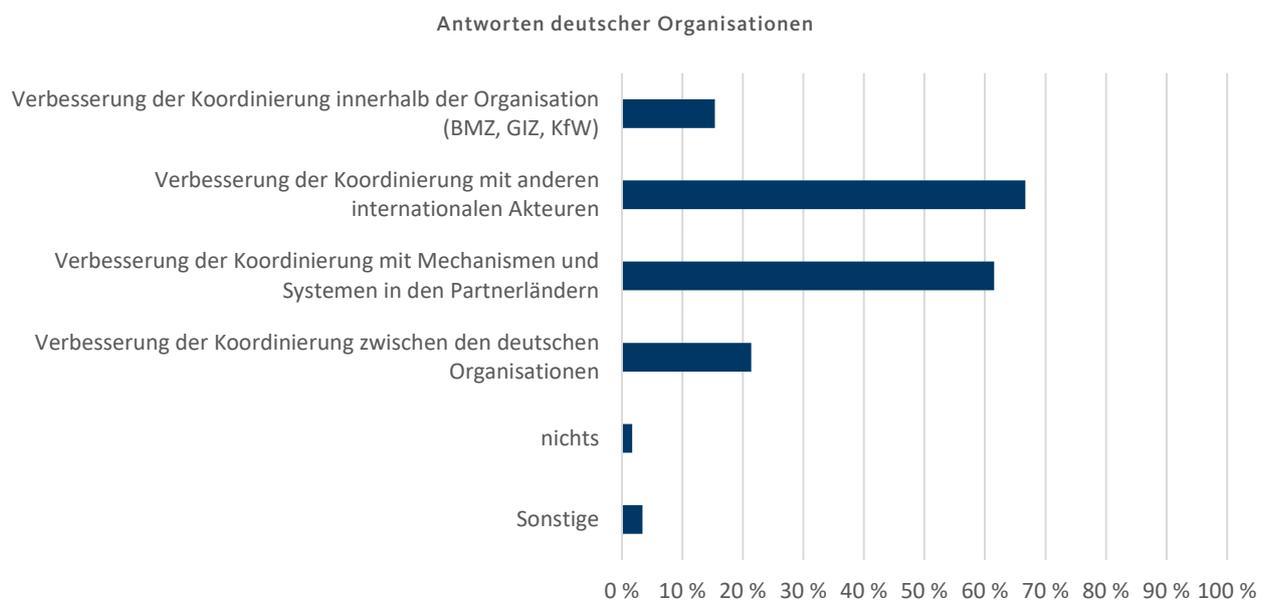
Abbildung 27 Abstimmung zwischen bilateralen Organisationen untereinander in einem Land



Quelle: Länderumfrage

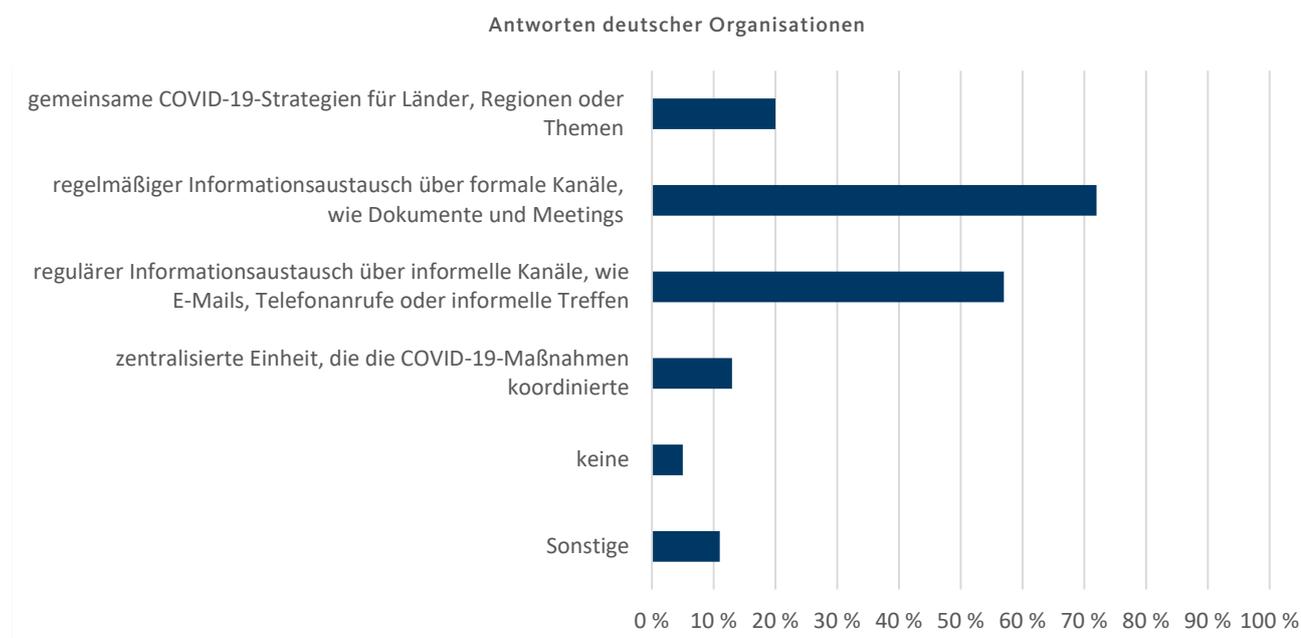
Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen oder der Weltbank. Anzahl der Beobachtungen: 22

Abbildung 28 Priorisierung von Abstimmungen in zukünftigen Krisen



Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW). Mehrfachnennungen möglich. Anzahl der Beobachtungen: 117

Abbildung 29 Austauschmechanismen zwischen deutschen und Partnerorganisationen

Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Antworten von Mitarbeitenden deutscher Organisationen (BMZ, GIZ, KfW). Mehrfachnennungen möglich. Anzahl der Beobachtungen: 115

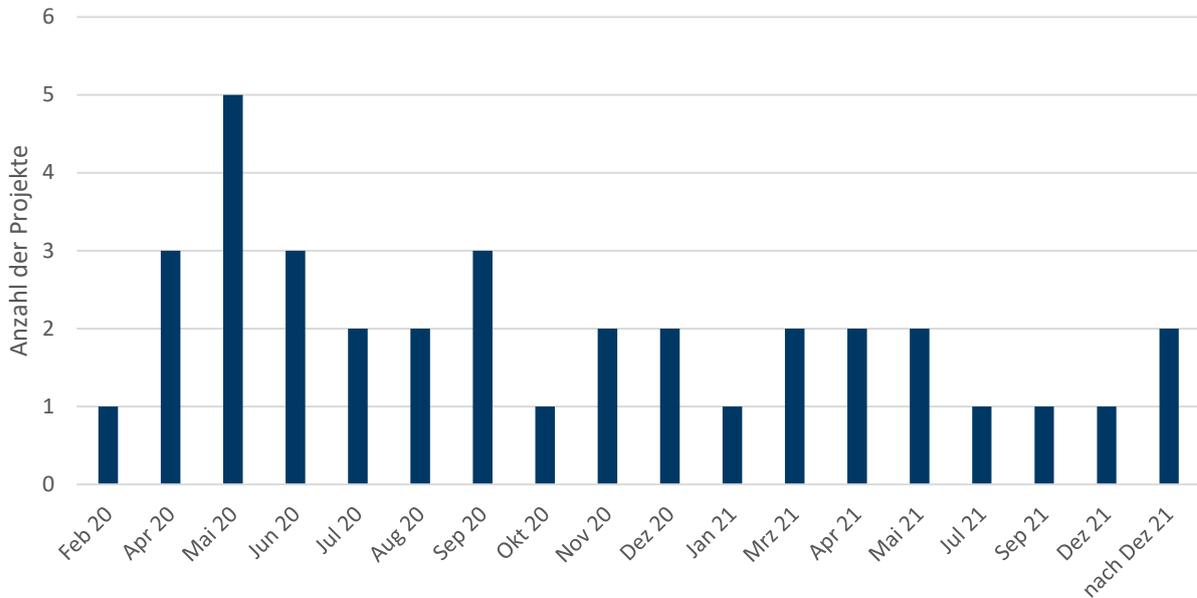
Tabelle 14 Effekt der COVID-19-Maßnahmen auf die sozioökonomische Situation der Zielgruppen

Wie wäre die sozioökonomische Situation des Haushalts ohne die erhaltenen Unterstützungen gewesen?	Gesamt		Jordanien		Libanon	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
besser	6	1	3	1	3	1
unverändert	43	9	14	5	29	14
schlechter	415	89	245	94	170	84
Summe	464	100	262	100	202	100

Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 534 Personen aus dem Libanon und Jordanien befragt. Für 70 Befragte liegen keine Angaben zu der Frage vor.

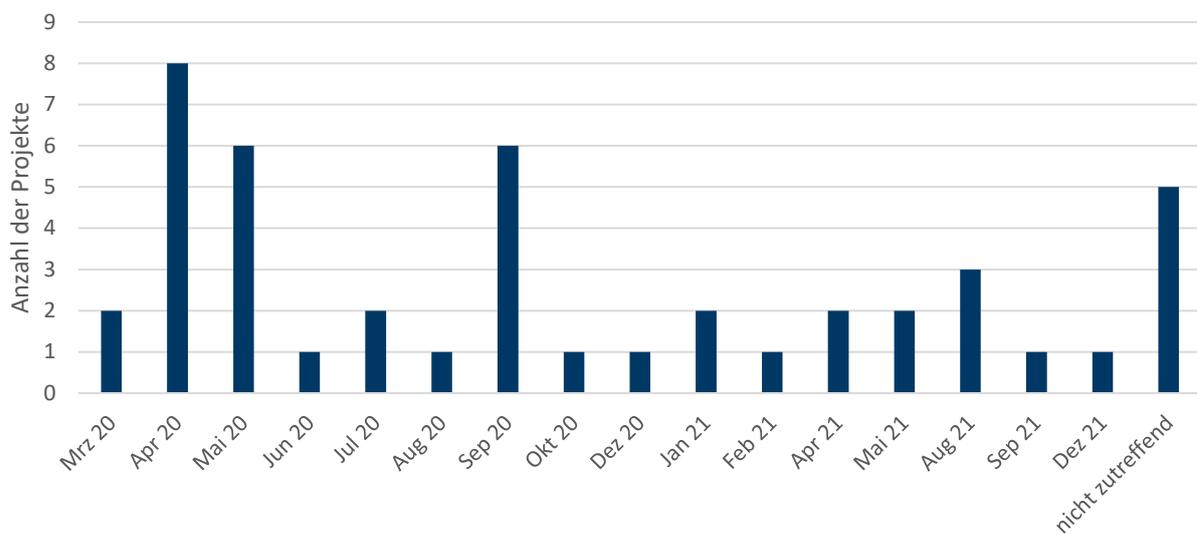
Abbildung 30 Erster Erhalt von CSP-Mitteln in den Fallstudienländern



Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Berücksichtigt werden die Zeitpunkte, zu denen die Implementierungsorganisation der betrachteten Projekte das erste Mal zusätzliche Mittel aus dem CSP erhielt und/oder bestehende Mittel zur Neuausrichtung im Rahmen des CSP freigegeben wurden. Anzahl der Beobachtungen: 36

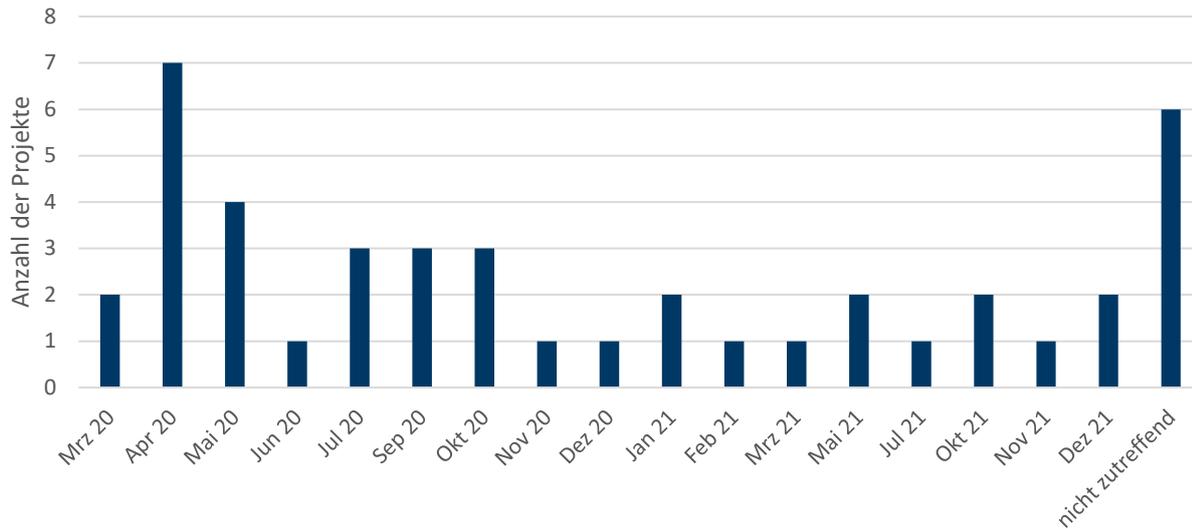
Abbildung 31 Beginn der Umsetzung von CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern



Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Der Beginn der Umsetzung der CSP-Maßnahmen wurde pro Projekt erhoben. Anzahl der Beobachtungen: 45 Projekte

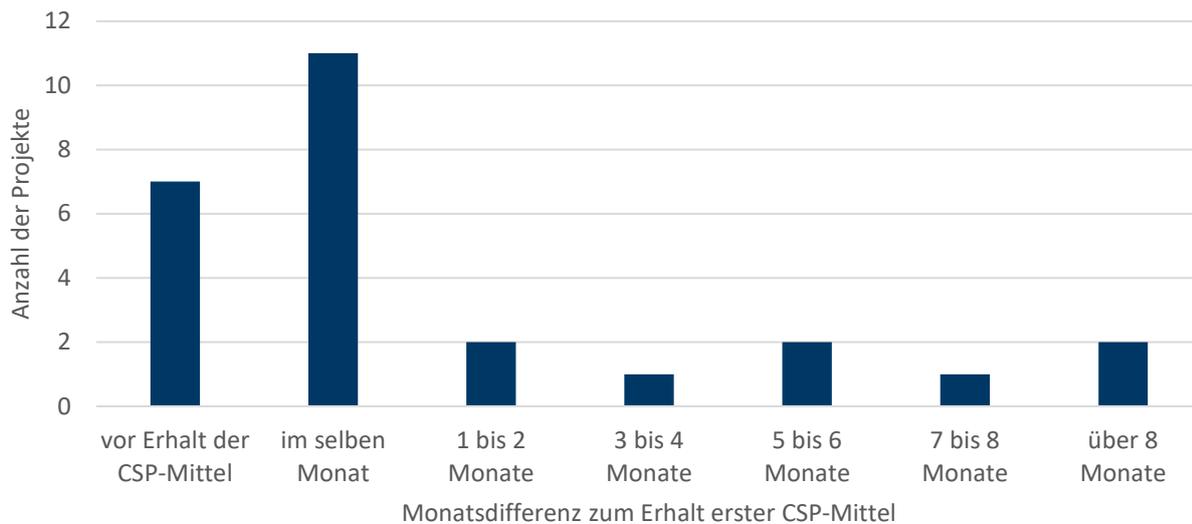
Abbildung 32 Erste Begünstigte profitierten von CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern



Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Der Zeitpunkt, zu dem erste Begünstigte durch die CSP-Maßnahmen profitierten, wurde pro Projekt erhoben. Anzahl der Beobachtungen: 43 Projekte

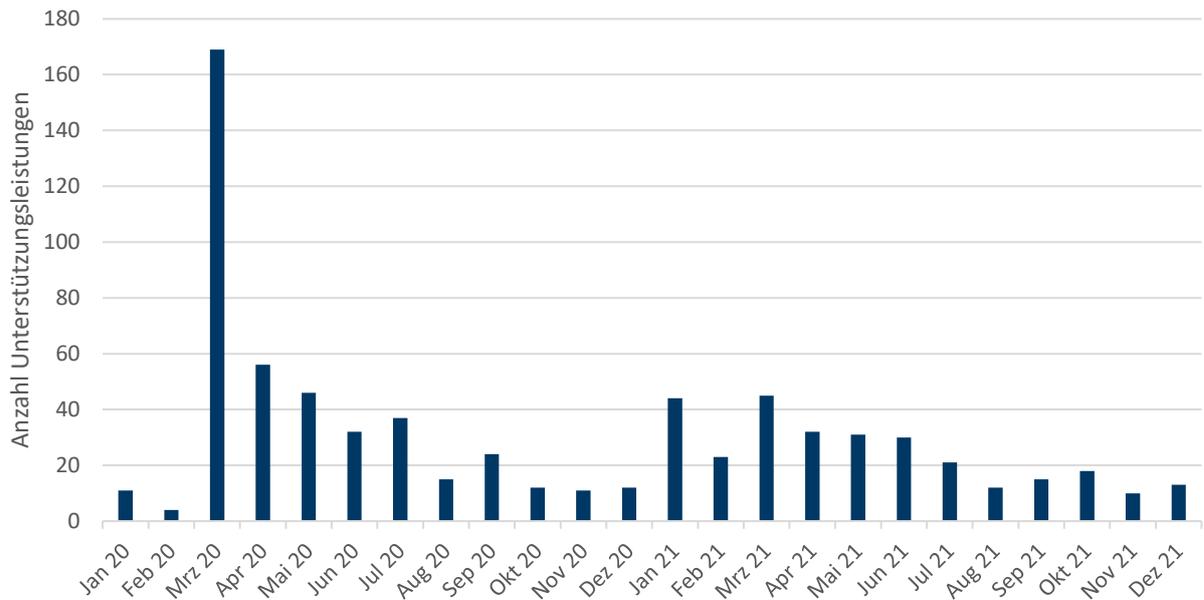
Abbildung 33 Dauer bis zum Umsetzungsbeginn von CSP-Maßnahmen in den Fallstudienländern



Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Die Dauer wurde auf Projektebene berechnet und ergibt sich aus der Monatsdifferenz des ersten Erhalts von CSP-Mitteln bis zum Beginn der Umsetzung der CSP-Maßnahmen. Anzahl der Beobachtungen: 26 Projekte

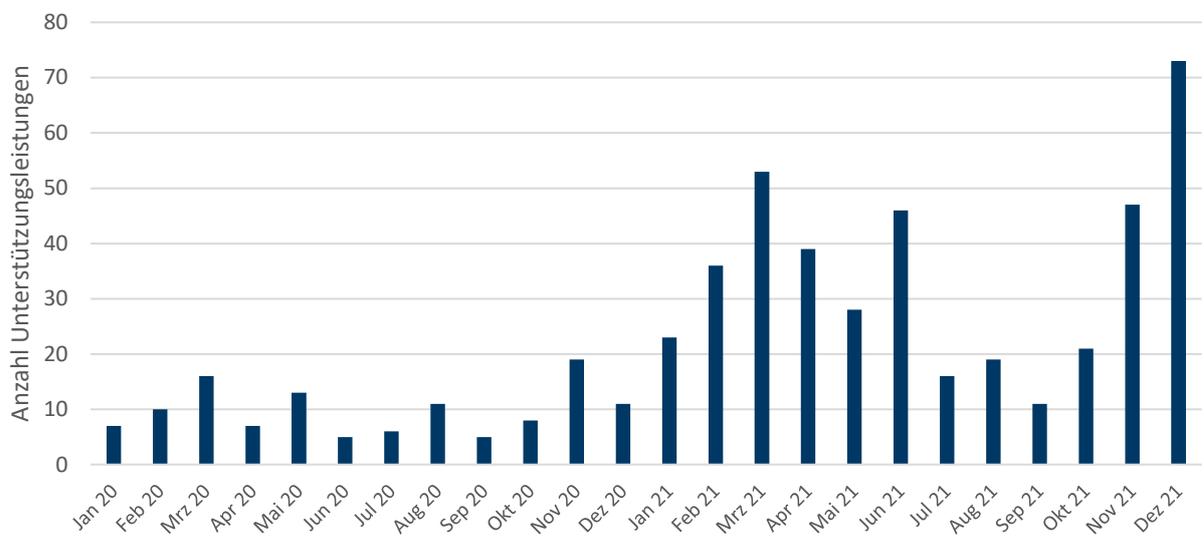
Abbildung 34 Erster Erhalt von COVID-Unterstützungsleistungen in Jordanien durch Zielgruppen



Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 284 Personen aus Jordanien befragt. Die Befragten konnten für jede erhaltene Unterstützungsleistung Angaben machen. Anzahl der erhaltenen Unterstützungsleistungen, zu denen Angaben gemacht wurden: 723

Abbildung 35 Erster Erhalt von COVID-Unterstützungsleistungen im Libanon durch Zielgruppen



Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 250 Personen aus dem Libanon befragt. Die Befragten konnten für jede erhaltene Unterstützungsleistung Angaben machen. Anzahl der erhaltenen Unterstützungsleistungen, zu denen Angaben gemacht wurden: 530

Tabelle 15 Rechtzeitigkeit der COVID-Unterstützungsmaßnahmen für die Zielgruppen

Wurden COVID-Unterstützungsleistungen zum richtigen Zeitpunkt erhalten, um die Bedarfe des Haushalts zu decken?	Jordanien		Libanon		Gesamt	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
ja	956	91	689	87	1.645	89
nein	92	9	103	13	195	11
Summe	1.048	100	792	100	1.840	100

Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 534 Personen aus dem Libanon und Jordanien befragt. Die Befragten konnten für jede erhaltene Unterstützungsleistung Angaben machen.

Tabelle 16 Zeitliche Präferenz der Zielgruppen für die COVID-Unterstützungsmaßnahmen

Sofern Zeitpunkt nicht passend eingeschätzt wurde: Welcher Zeitpunkt wäre besser gewesen?	Jordanien		Libanon		Gesamt	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
früher	69	75	59	57	128	66
später	18	20	12	12	30	15
keine Angabe	5	5	32	31	37	19
Summe	92	100	103	100	195	100

Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 534 Personen aus dem Libanon und Jordanien befragt. Die Befragten konnten für jede erhaltene Unterstützungsleistung Angaben machen. Zur zeitlichen Präferenz wurden nur Personen befragt, die zuvor den Zeitpunkt als nicht passend eingeschätzt hatten. Da ein größerer Teil der Befragten im Libanon keine Angabe bezüglich der zeitlichen Präferenz gegeben hat, wird abweichend vom übrigen Vorgehen dieser Anteil auch in der Tabelle dargestellt.

Tabelle 17 Rechtzeitigkeit der COVID-Unterstützungsmaßnahmen für Zielgruppen in Projekt-Themenbereichen

Wurden COVID-Unterstützungsleistungen zum richtigen Zeitpunkt erhalten, um die Bedarfe des Haushalts zu decken?	Jordanien		Libanon	
	Themenbereich: Einkommen und Beschäftigung		Themenbereich: Gesundheit	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
ja	276	93	583	86
nein	21	7	95	14
Summe	297	100	678	100

Quelle: Zielgruppenumfrage

Anmerkung: Es wurden insgesamt 534 Personen aus dem Libanon und Jordanien befragt. Die Befragten konnten für jede erhaltene Unterstützungsleistung Angaben machen. In Jordanien wurde die Zielgruppe von Bargeldtransfers des NAF befragt, im Libanon die Zielgruppe des PART-Projekts der GIZ, das im Rahmen des CSP Gesundheitsleistungen für palästinensische Geflüchtete fördert.

Tabelle 18 Anpassungen von Verfahren und Prozessen in den Fallstudien

Betrafen Anpassungen des BMZ von Verfahren und Prozessen in der Pandemie das Projekt?	Anzahl	Prozent
ja	16	33
nein	8	17
ich weiß es nicht	24	50
Summe	48	100

Quelle: Projektumfrage

Anmerkung: Da die Hälfte der befragten Projektverantwortlichen keine Angabe machen konnte, wird abweichend vom übrigen Vorgehen dieser Anteil auch in der Tabelle dargestellt.

Tabelle 19 Flexibilität verschiedener Beitragsarten in der Pandemie

	Kernbeiträge		zweckgebundene Beiträge		Beiträge mit weiter Zweckbindung	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
nicht flexibel	1	5	5	19	0	0
kaum flexibel	6	27	4	15	3	14
teilweise flexibel	7	32	9	35	10	45
größtenteils flexibel	3	14	5	19	7	32
sehr flexibel	4	18	1	4	1	5
vollkommen flexibel	1	5	2	8	1	5
Summe	22	100	26	100	22	100

Quelle: Länderumfrage

Anmerkung: Einschätzungen zur Flexibilität verschiedener Beitragsarten in der Pandemie basieren auf den Angaben der befragten multilateralen Organisationen.

Tabelle 20 Zeitrahmen der Evaluierung

Zeitraumen	Aufgaben
01/2022–08/2022	Konzeption und Durchführung der Portfolioanalyse
02/2022	1. Referenzgruppensitzung – Diskussion erweiterte Concept Note zur Portfolioanalyse
09/2022	2. Referenzgruppensitzung – Diskussion der Ergebnisse der Portfolioanalyse und Ideen zur vertieften Analyse
02/2023	Veröffentlichung des Policy Briefs zur Portfolioanalyse
10/2022–08/2023	Konzeption, Datenerhebungen, Analyse und Synthese der vertieften Analyse
11/2022	3. Referenzgruppensitzung – Diskussion erweiterte Concept Note zur vertieften Analyse
08/2023	4. Referenzgruppensitzung – Diskussion Ergebnisse und erste Empfehlungen der vertieften Analyse
09/2023–11/2023	Berichtslegung
12/2023	5. Referenzgruppensitzung – Diskussion Berichtsentwurf
03/2024	Versand finalisierter Evaluierungsbericht an BMZ

Tabelle 21 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion	CRedit-Statement ²⁶
Magdalena Orth-Rempel	Senior-Evaluatorin, Teamleitung (bis August 2023)	Conceptualization, formal analysis, investigation, methodology, project administration, supervision, visualization, writing – original draft
Dr. Cornelia Römling	Evaluatorin, Teamleitung (ab September 2023)	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, project administration, supervision, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Sabrina Disse	Evaluatorin	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Dr. Wiebke Stein	Evaluatorin	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Janis Schnell	Evaluator (ab September 2023)	Data curation, formal analysis, investigation, methodology, validation, visualization, writing – review & editing
Hamide Bayramoglu-Fatoum	Projektadministratorin	Project administration

Mitwirkende	Funktion
Prof. Dr. Achim Kemmerling	externer Peer-Reviewer
Dr. Tina Zintl	externe Peer-Reviewerin
Dr. Andreas Obser	externer Gutachter für die Literaturanalyse
Dr. Julian Frede (evoluiq Impact Advisory)	externer Gutachter für die Effizienzanalyse
Sawsan Al-Zatari	externe Evaluatorin/Gutachterin in Fallstudien
Mindset	externe Gutachter für die Zielgruppenumfrage
Dana Awad	Übersetzerin
Dr. Mascha Rauschenbach	DEval-interne Peer-Reviewerin
Dr. Angela Heucher	DEval-interne Peer-Reviewerin
Neele Harms-Kleemann	studierende Beschäftigte
Giulia Navab Daneshmand	studierende Beschäftigte

Verantwortlich	
Amélie Gräfin zu Eulenburg	Abteilungsleiterin

²⁶ Das CRediT-Statement (Contributor Roles Taxonomy, <https://credit.niso.org/>) kennzeichnet die Rollen der Autor*innen des vorliegenden Evaluierungsberichts in der Evaluierung. Die CRediT-Taxonomie unterscheidet zwischen 14 unterschiedlichen Rollen, um den spezifischen Beitrag der einzelnen Autor*innen sichtbar zu machen.

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

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



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
