

Ex-post-Evaluierung

COVID 19 Krisenreaktionsprogramm Soziale Sicherung, Indien

Titel	COVID 19 Krisenreaktionsprogramm Soziale Sicherung				
Sektor und CRS-Schlüssel	Soziale Sicherung 16010				
BMZ-Nummer	202068237				
Auftraggeber	BMZ				
Empfänger und Träger	Ministerium für Finanzen (Department of Economic Affairs)				
FZ-Finanzierungsvolumen und -instrument	460 Mio. EUR, ZV-Darlehen				
Projektlaufzeit	2020-2022	Berichtsjahr	2025	Stichprobenjahr	2025

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel auf **Outcome-Ebene** war die Stärkung der Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen und nationalen Regierungsstellen Indiens im Kontext der COVID-19-Pandemie, notwendige institutionelle Reformen und strukturelle Anpassungen des sozialen Sicherungssystems umzusetzen und armen und vulnerablen Bevölkerungsgruppen koordinierte und angemessene Maßnahmen der sozialen Sicherung zur Verfügung zu stellen. Auf **übergeordneter entwicklungspolitischer Ebene** war das Ziel die Unterstützung der indischen Regierung bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

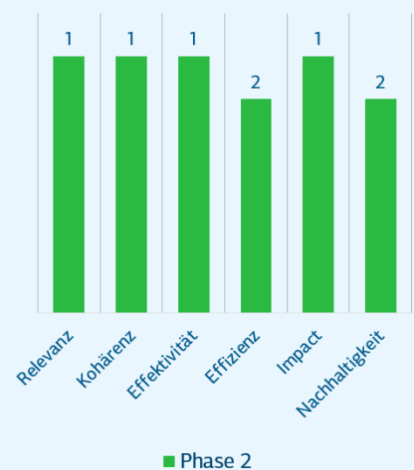
Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben trug dazu bei, über Transferleistungen (Cash Transfers und Nahrungsmittelhilfe) die Auswirkungen der Pandemie bei armen Haushalten, Migranten und informell Beschäftigten im urbanen Raum zu lindern.

- Der Anteil der ärmsten Haushalte (unterstes Quintil bezogen auf Konsumausgaben auf Haushaltsebene), die Cash Transfers empfangen, stieg von Null auf 47 % (Zielwert: 40 %).
- Die Unterstützung von Migranten mit Zugang zu Nahrungsmittelhilfen stieg von Null auf rd. 57 % (Zielwert: 33 %).
- 84 % der ärmsten Haushalte (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf Haushaltsebene) erhielten mindestens eine Transferleistung (Basiswert Null %, Zielwert 50-60 %).
- Insgesamt trugen die Transferleistungen dazu bei, den privaten Konsum der Haushalte während der Pandemie zu stabilisieren. Es wird geschätzt, dass die Nahrungsmittelhilfe unter dem Programm PMGKAY dazu beitrug, den Armutsanstieg während der Pandemie um 30-40 % zu reduzieren.

Gesamtbewertung

sehr erfolgreich



1: sehr erfolgreich – 6: gänzlich erfolglos

Schlussfolgerungen

- Ein weniger fragmentiertes und stärker koordiniertes System der sozialen Sicherung konnte erheblich dazu beitragen, die Krisenreaktion der indischen Regierung zu erhöhen.
- Die langjährigen Investitionen der indischen Regierung in die digitale Systemarchitektur des Landes ermöglichten die schnelle Mobilisierung und Aufstockung einer Vielzahl von Sozialprogrammen, die in der Lage waren, diverse Zielgruppen in unterschiedlichen Notlagen zu unterstützen.
- Einzelne Programme waren nicht ausschließlich auf arme Teile der Bevölkerung ausgerichtet. Weitere Reformen werden notwendig sein, um ein gezieltes Targeting der Bedürftigen vorzunehmen.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
Übersicht	4
Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens	4
Kurzbeschreibung	5
Aufschlüsselung der Gesamtkosten	5
Karte der Projektregion	6
Stärken und Schwächen des Vorhabens	7
Projektübergreifende Lessons Learned	7
Bewertung nach OECD DAC-Kriterien	8
Relevanz	8
Kohärenz	10
Effektivität	12
Effizienz	19
Impact	20
Nachhaltigkeit	24
Gesamtbewertung	27
Beitrag zur Agenda 2030	27
Methodik	28
Evaluierungsmethodik	28
Bewertungsmethodik	30
Impressum	30
Anlagen	

Abkürzungsverzeichnis

AAY	Antyodaya Anna Yojana
ABA	Atmanirbhar Bharat Abhiya
ADB	Asian Development Bank
AfD	Agence française de Développement
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AK	Abschlusskontrolle
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CMIE	Center for Monitoring Indian Economy
DAC	Development Assistance Committee
DBT	Direct Benefit Transfer
DEA	Department of Economic Affairs
DFPD	Department of Food and Public Distribution
DFS	Department of Financial Services
e-KYC	Electronic-Know your Customer
e-POS	Electronic Point of Sale
EPE	Ex-post-Evaluierung
EUR	Euro
FCI	Food Corporation of India
FPS	Fair Price Shops
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ E	FZ Evaluierung
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IWF	Internationaler Währungsfonds
MGNREGS	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme
MoCAFPD	Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution
MeitY	Ministry of Electronics and Information Technology
MoF	Ministry of Finance
MoHA	Ministry of Home Affairs
MoRD	Ministry of Rural Development
MoLE	Ministry of Labour and Employment
MoPNG	Ministry of Petroleum and Natural Gas
MoSPI	Ministry of Statistics and Program Implementation
MV	Modulvorschlag
NDRF	National Disaster Response Funds
NMIS	National Migrants Information System
NSAP	National Social Assistance Programme
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ONORC	One Nation One Ration Card
PDS	Public Distribution System
PMGKAY	Pradhan Mantri Garib Kalyan Anna Yojana
PMGKY	Pradhan Matri Garib Kalyan Yojana
PMJDY	Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana
PM-KISAN	Pradhan Mantri Kisan Samma Nidhi
PMUY	Pradhan Mantri Ujjwala Yojana
PP	Projektprüfung
PV	Projektvorschlag
SDRF	State Disaster Response Funds
TZ	Technische Zusammenarbeit
UMANG	Unified Mobile Application for New-age Governance
USD	US-Dollar
WB	World Bank

Übersicht

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die COVID-19-Krise, welche von der Weltgesundheitsorganisation am 11. März 2020 als Pandemie deklariert wurde, traf Indien hart und hatte einen Einbruch des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 6,8 % auf -5,8 % in 2020 zur Folge sowie einen sprunghaften Anstieg des Haushaltsdefizits. Die Ausgangsbeschränkungen infolge der Pandemie hatten besonders schwerwiegende ökonomische Auswirkungen auf arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen, vor allem Wanderarbeiter sowie informell Beschäftigte in städtischen und stadtnahen Regionen. Insgesamt waren 270 Mio. Menschen, die unter der nationalen Armutsgrenze lebten, von Einkommenseinbußen und Konsumeinschränkungen bedroht. Es bestand die Gefahr, dass Fortschritte, die Indien bei der Armutsreduzierung bereits erzielte, durch COVID-19 erodierten und große Teile der indischen Bevölkerung infolge des Konjunktureinbruchs und der massenhaften Arbeitsplatzverluste in extreme Armut zurückfallen. Durch die COVID-19-Pandemie wurden Schwächen des sozialen Sicherungssystems in Indien offensichtlich, welches den urbanen informellen Sektor nur begrenzt abdeckte und Wanderarbeiter außerhalb ihrer Herkunftsregionen ausschloss. Zudem war das System der sozialen Sicherung in Indien sehr fragmentiert. Zeitweise gab es über 400, sich überlappende Transfersysteme für geldbasierte Unterstützung oder Sachleistungen seitens der Zentralregierung und der Bundesstaaten.

Die indische Regierung erkannte den Handlungsbedarf schnell und beschloss am 26.03.2020 mit Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft ein Krisenreaktionsprogramm (*COVID-19 Country Preparedness and Response Plan*), welches aus einem Maßnahmenpaket, dem Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana (PMGKY) bestand. PMGKY sah verstärkte Transferleistungen (Geld- und Sachleistungen) über bestehende Sozialprogramme vor. Zu den Sozialprogrammen zählten unter anderem:

- a.) *Pradhan Mantri Garib Kalyan Anna Yojana* (PMGKAY), ein Programm zur Ernährungssicherung, welches Reis und Weizen verbilligt, bzw. kostenlos an arme Haushalte verteilte,
- b.) *Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana* (PMJDY), ein Programm, welches Geldtransfers über kostenlose Bankkonten an einkommensschwache Personen bereitstellte,
- c.) *Pradhan Mantri Ujjwala Yojana* (PMUY), ein Programm zur Verteilung von Gaszylindern und Flüssiggas als Kochbrennstoff an Haushalte unterhalb der Armutsgrenze, um die Verwendung gesundheits- und klimaschädlicher Brennstoffe wie Holz zu reduzieren und die Begünstigten bei der Umrüstung auf Flüssiggas-Kochstellen zu unterstützen,
- d.) *Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi* (PM-KISAN), ein Programm zur finanziellen Unterstützung von Bauern mit Landbesitz,
- e.) *National Social Assistance Program* (NSAP), ein Renten-Programm für Frauen, alte und behinderte Menschen,
- f.) *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (MGNREGS), das größte Public Works Programm Indiens, welches Beschäftigung in öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen für mindestens 100 Tage im Jahr sicherte.

Das FZ-Vorhaben „Covid-19 Krisenreaktionsprogramm Soziale Sicherung in Indien“ war eine Parallelfinanzierung mit anderen Gebern, unter anderem der Weltbank (WB), der Asian Development Bank (ADB) und der Agence Française de Développement (AfD), um das Krisenreaktionsprogramm der indischen Regierung, konkret das Maßnahmenpaket PMGKY, kurzfristig und antizyklisch mit Liquidität zu unterstützen. Eine Politikmatrix mit elf Auszahlungsvoraussetzungen (prior actions), konzipiert von der indischen Regierung und der Weltbank, diente als zentrales Steuerungselement. Die Federführung lag bei der Weltbank. Die Gesamtausgaben von PMGKY beliefen sich auf rd. 23 Mrd. USD.

Bei dem Vorhaben handelte es sich um das Instrument einer Corona-Soforthilfe, welches primär auf die kurzfristige Unterstützung der Partnerländer in der akuten Krise abzielt. Dennoch hatte das Vorhaben implizit einen darüber hinausgehenden, für das Instrument ungewöhnlich hohen Anspruch, auch mittel- bis langfristige Wirkungen zu entfalten, was sich vor allem in der Kofinanzierung der zweiten Politikmatrix widerspiegelte. Das Krisenreaktionsprogramm der indischen Regierung war komplex: Von 2020 bis 2024 wurde es in zwei Phasen, über acht Ministerien und mehreren Sozialprogramme umgesetzt. 19 Auszahlungsvoraussetzungen adressierten verschiedene Sektoren und eine heterogene Zielgruppe (über 1 Mrd. Menschen in 28 Bundesstaaten und acht Unionsterritorien). Im Rahmen dieser Ex-post-Evaluierung (EPE) konnten nicht alle Aspekte des Programms vollumfänglich vertieft werden. Es wurde stattdessen ein Fokus auf spezifische Themenfelder (Effektivität der Geldtransfers und Übertragbarkeit der Sozialprogramme) sowie auf einzelne Programme (PMGKAY, PMUY, PM-KISAN, PMJDY) gelegt. Diese Themenfelder standen bereits in zwei von der KfW 2021 in Auftrag gegebenen Studien im Vordergrund. Somit wurde Kohärenz zu dem Abschlussbericht erzielt, der ebenfalls an diese Studien anknüpft.

Kurzbeschreibung

Die deutsche Regierung beteiligte sich an dem Krisenreaktionsprogramm der indischen Regierung mit einem zinsverbilligten FZ-Darlehen von 460 Mio. EUR. Das FZ-Vorhaben adressierte besonders von der Pandemie betroffene arme und vulnerable Bevölkerungsteile, die nicht ausreichend durch soziale Sicherungsprogramme abgedeckt waren. Das Krisenreaktionsprogramm bestand aus zwei Teilen: Für die erste Phase wurden Schlüsselmaßnahmen für schnelle Unterstützungsleistungen (z. B. unkonditionierte Geldtransfers, Nahrungsmittelhilfe etc.) identifiziert und in einer gemeinsamen Politik-Matrix festgelegt. In der zweiten Phase sollte die indische Regierung bei nachhaltig angelegten institutionellen Reformen des Systems der sozialen Sicherung unterstützt werden. Zudem wurden die Indikatoren aus Phase 1 um weitere auf Gender- und Klima ausgerichtete Indikatoren ergänzt.

Die Erreichung der Ziele der Politik-Matrix galt als Auszahlungsvoraussetzung für das FZ-Darlehen sowie für die Finanzierung der anderen beteiligten Geber, wie der WB (1,1 Mrd. USD), der ADB (1,5 Mrd. USD) und der AFD (200 Mio. EUR). Somit wurde das Erreichen der intendierten Wirkungen auf Output-Ebene sichergestellt. Das Programm war im indischen Finanzministerium verankert, als Steuerungseinheit fungierte das *Department of Economic Affairs* (DEA). Die FZ-Mittel wurden in den nationalen Haushalt eingestellt. Dies ist lt. Maßgabe des BMZ eine Variante der Budgethilfe und wird als „Sektorbudgethilfe“ deklariert.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Mittel, die dem indischen Staatshaushalt durch Geberbeiträge zufließen, betrugen 19,1 % der Gesamtfinanzierung des indischen Krisenreaktionsprogramms, insgesamt 3,9 Mrd. USD (Siehe Anhang für eine detaillierte Aufschlüsselung aller Geberbeiträge). Die indische Regierung investierte 80,9 % der Gesamtkosten (0,9 % des indischen BIP).

	Phase 1 und 2 (Plan)	Phase 1 und 2 (Ist)
Investitionskosten (gesamt) in Mio. EUR	23000	23000
Eigenbeitrag in Mio. EUR	18600	18600
Externe Finanzierung in Mio. EUR	3910	3910
davon BMZ-Mittel in Mio. EUR	460	460

Tabelle 1: Kostenaufschlüsselung.

Karte der Projektregion



Abbildung 1: Karte des Projektlandes.

Quelle: Eigene Darstellung (2025).

Stärken und Schwächen des Vorhabens

Zu den Stärken zählen insbesondere:

- Das Schlüsselement für die hohe Qualität des Krisenreaktionsprogramms lag in den langjährigen Investitionen der indischen Regierung in die digitale Systemarchitektur des Landes. Diese ermöglichten die schnelle Mobilisierung und Aufstockung einer Vielzahl von Programmen, die in der Lage waren, diverse Zielgruppen in unterschiedlichen Notlagen während der Pandemie zu unterstützen.
- PMGKY war das weltweit größte COVID-19-Reaktionsprogramm mit über 800 Millionen Begünstigten und zeichnete sich durch außergewöhnliche Schnelligkeit¹ aus, was angesichts der rasanten Pandemieentwicklung von entscheidender Bedeutung war.
- Die effiziente Kooperation zwischen der indischen Regierung und der Gebergemeinschaft sowie der hohe Grad an Ownership seitens der indischen Regierung waren weitere Stärken des Krisenreaktionsprogramms.
- Durch die One Nation One Ration Card wurde ein universeller und standortunabhängiger Zugang zu Nahrungsmittelhilfen für Migranten erreicht.

Zu den Schwächen zählen insbesondere:

- Monitoring-Ergebnisse einzelner Programme standen den Gebern nicht immer zeitnah zur Verfügung.
- Obwohl die indische Regierung signifikant in die Entwicklung von bundeslandübergreifenden Management Informationssystemen und Datenbanken der Berechtigten investiert hat, fehlte bisher ein institutioneller Rahmen und eine entsprechende staatliche Regulierung, um alle Aspekte des Datenmanagements einheitlich zu koordinieren.

Projektübergreifende Lessons Learned

- **Ein weniger fragmentiertes und stärker koordiniertes System der sozialen Sicherung kann erheblich dazu beitragen,** die Krisenreaktion (zeit) der Zentralregierung sowie die der Bundesstaaten zu verbessern. Die Effizienz von PMGKY zeigte, dass ein integrierter Ansatz für die schnelle und flexible Aufstockung von sozialer Sicherung während einer Notsituation wesentlich ist.
- **Um eine effiziente und hochwertige Umsetzung der Sozialprogramme auf Ebene der Zielgruppen sicherzustellen, ist es wichtig, die institutionellen Kapazitäten der einzelnen Bundesländer zu stärken.** Durch die Flexibilisierung des *State Disaster Response Funds* (SDRF) wurde ein erster Schritt in diese Richtung getätigt, aber die kontinuierliche Investition in die Management-Kompetenzen der Bundesländer ist ebenso wichtig, um die Vorteile einer dezentralen und angepassten sozialen Sicherung nachhaltig zu verankern.
- **Die technologie-basierten Anwendungen der einzelnen Programme waren wesentlich, um ein übergreifendes Paket wie PMGKY umzusetzen.** Die COVID-19-Pandemie legte die strukturellen Defizite des indischen Systems der sozialen Sicherung offen, wie die Fragmentierung einer Vielzahl von Einzelprogrammen, die geringe urbane Abdeckung und die fehlende Übertragbarkeit des Zugangs zu Sozialleistungen. Die Regierung adressierte diese Defizite durch die Zusammenführung von fünf großen Sozialprogrammen und nutzte dabei bereits existierende technologie-basierte Plattformen wie Aadhar, DBT, PDS, ONORC, e-KYC, UMANG, um den Zugang für Begünstigte zu beschleunigen. Dennoch wird es zukünftig notwendig sein, weiter in technologie-basierte Reformen zu investieren, um ein zielgerichtetes und dynamisches „Targeting“ der wirklich Bedürftigen vornehmen zu können.

¹ Die indische Regierung hatte innerhalb von acht Tagen 330 Millionen Geldtransfers durchgeführt, davon 200 Millionen an Frauen. Mit acht Tagen war die Umsetzungszeit deutlich niedriger als der weltweite Durchschnitt von 26 Tagen. (WB 2022)

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

1. Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Als Teil des indischen Krisenreaktionsprogramms zur Bekämpfung der COVID-19 Auswirkungen war das Vorhaben eng mit den Zielen der indischen Regierung verknüpft und ausgerichtet auf die Reformagenda zur Verbesserung des Systems der sozialen Sicherung. Es war zudem Bestandteil der im März 2020 seitens der indischen Regierung angekündigten Maßnahmen zum sozialen und wirtschaftlichen Schutz der Bevölkerung unter dem übergeordneten *Atmanirbhar Bharat Abhiyan*-Paket (ABA).

Auf deutscher Seite bildete das Corona-Sofortprogramm des BMZ den strategischen Rahmen, insbesondere dessen Handlungsfelder 4 („Soziale Sicherung“) und 6 („Corona-Soforthilfe zur direkten Finanzierung von nationalen Programmen“).²

Die Evaluierung des Corona-Sofortprogramms durch das Deutsche Institut für Evaluierung (DEval) wertete das Corona-Sofortprogramm generell als "geeignet für eine ökonomisch effiziente Krisenreaktion".³ Die Nutzung des Instruments der Budgethilfe in Kombination mit den BMZ-Verfahrensvereinfachungen zum Eilverfahren (V1077 „Verfahrensvereinfachungen COVID-19-Pandemie, Tz 47 der LL/Eilverfahren) ermöglichte weitere Effizienzgewinne in Form von Zeitersparnissen.

2. Ausrichtung an Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Das FZ-Vorhaben sollte die Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen und nationalen Regierungsstellen Indiens im Kontext der Pandemie stärken, so dass diese besser in der Lage sind, armen und vulnerablen Bevölkerungsgruppen koordinierte und angemessene Maßnahmen der sozialen Sicherung zur Verfügung zu stellen.

Zur Zielgruppe zählten daher Menschen, die unterhalb der Armutslinie lebten und Bevölkerungsgruppen, die durch bisherige soziale Auffangnetze nicht hinreichend abgedeckt wurden, insbesondere informell Beschäftigte, Wanderarbeiter und die einkommensschwache urbane Bevölkerung. Zur Zielgruppe zählten ebenso der Träger, das Finanzministerium, auf dessen Kompetenzerwerb das Vorhaben zielte sowie beteiligte Sektorministerien wie unter anderem das *Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution* (MoCAPD), das *Ministry of Labour and Employment* (MoLE), das *Ministry of Health and Family Welfare* (MoHFW), das *Ministry of Rural Development* (MoRD), das *Ministry of Petroleum and Natural Gas* (MoPNG) und das *Ministry of Electronics and Information Technology* (MeitY).

Das Krisenreaktionsprogramm - und damit auch das kofinanzierende FZ-Vorhaben - war generell an den Bedürfnissen der Zielgruppen ausgerichtet. Es adressierte zudem die Gleichberechtigung der Geschlechter und berücksichtigte Genderwirkungspotenziale. Insbesondere wurde auf die Übertragbarkeit von Sozialprogrammen Wert gelegt, die vor allem Wanderarbeitern standortunabhängigen Zugang zu Sozialleistungen ermöglichen sollte.

3. Angemessenheit der Konzeption

Die durch die Pandemie ausgelöste Krise erforderte Mehrausgaben des indischen Staates, die dazu dienen sollten, Einkommensverluste der armen Bevölkerung auszugleichen und die Inlandsnachfrage zu stärken. Kurzfristig zur Verfügung gestellte antizyklische Mittel sind generell dazu geeignet, die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit von Regierungen in der Krise zu erhalten und einen Beitrag zu makroökonomischer Stabilität zu leisten. Die Corona-Soforthilfe, als FZ-Instrument zur Krisenreaktion, war daher angemessen, betroffene Länder bei der unmittelbaren Bewältigung sozialer und wirtschaftlicher Folgen der COVID-19-Pandemie zu unterstützen.

Für die beiden Phasen des Krisenreaktionsprogramms wurde jeweils eine eigene Politikmatrix aufgesetzt. In Phase 1 wurden Auszahlungsvoraussetzungen (Prior Actions) in drei Politikfeldern umgesetzt:

1. **Nutzung existierender sozialer Absicherungsmechanismen für COVID-19 Hilfen.** Dieses Politikfeld sah vor allem den Ausbau bestehender Geldtransfer- sowie Nahrungsmittelverteilungsprogramme unter PMGKY vor.
2. **Schutz von Arbeiterinnen und Arbeitern in essentiellen Dienstleistungslieferketten während der COVID-19-Pandemie.** Hier standen Hilfsmaßnahmen wie der Aufbau einer Krankenversicherung für Beschäftigte im Gesundheitsbereich im Mittelpunkt.

² BMZ-Corona Sofortprogramm 2021: 23-25. Die Umsetzung des Corona-Sofortprogramms begann bereits 2020.

³ DEval 2024: S.64

3. Verbesserung des Zugangs zu und der Erbringung von sozialen Sicherungsleistungen für vulnerable Gruppen.

Das dritte Politikfeld fokussierte auf einen zeitnahen und ortsunabhängigen Zugang zu Sozialleistungen vor allem seitens der Wanderarbeiter.

Für Phase 2 wurde noch ein weiteres Politikfeld (Klimaschutz) hinzugefügt und die Auszahlungsvoraussetzungen aus Phase 1 um weitere Indikatoren ergänzt, hauptsächlich um den Gender- und Klimafokus des Programms zu stärken. Die Zielerreichung innerhalb der Politikfelder wurde mit neun Ergebnisindikatoren in Phase 1 und elf Ergebnisindikatoren in Phase 2 nachgehalten. So wurde sichergestellt, dass die FZ-Mittel ergebnisorientiert und nur bei zufriedenstellenden Ergebnissen ausgezahlt wurden.

Die meisten Auszahlungsvoraussetzungen waren mittel- bis langfristig auf nachhaltige Interventionen ausgerichtet. Sie bauten aufeinander auf und adressierten die Herausforderungen, mit denen Indien im Rahmen der Pandemie konfrontiert war. Einige Auszahlungsvoraussetzungen waren auf eine schnelle Krisenreaktion ausgerichtet, einige auf Gesetzesänderungen bzw. Zusätze zu bereits bestehenden Gesetzen. Vier Indikatoren fokussierten die Unterstützung der besonders armen Bevölkerung. Langfristig zielte die zweite Phase auf die Unterstützung der indischen Regierung in ihren Reformanstrengungen für ein vereinheitlichtes soziales Sicherungssystem. Die Begleitung der langfristigen Reformmaßnahmen durch kurzfristige Nothilfe-Maßnahmen war geeignet, um eventuelle negative Übergangseffekte der Reformen zu mildern.

Die Konzeption des Krisenreaktionsprogramms sah neben den Sachleistungen (Nahrungsmitteln und Kochbrennstoff) vor allem die Nutzung etablierter Programme vor, die mit Geldtransfers (*Direct Benefit Transfers*, DBT) operierten. DBTs boten direkten Zugang zu den Bankkonten bedürftiger Menschen, die zunächst über drei Monate hinweg bis Juni 2020 mit Geldtransfers aus fünf verschiedenen Programmen versorgt wurden. Zu den fünf Programmen zählen: Das *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (MGNREGS), das *Pradhan Mantri Ujjwala Yojana* (PMUY), das *National Social Assistance Program* (NSAP), das *Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana Programm* (PMJDY) und das *Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi* (PM-KSN).

Insgesamt war die Politik-Matrix angemessen und geeignet, zur Lösung des Kernproblems (Das soziale Sicherungssystem in Indien besteht aus fragmentierten Maßnahmen, welche die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie nicht hinreichend abfedern können) beizutragen. Durch die Auswahl von Programmen, die ausschließlich von Frauen geführte Haushalte adressierten, wie z.B. *Pradhan Mantri Ujjwala Yojana* (PMUY) und *Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana* (PMJDY) berücksichtigten die Auszahlungsvoraussetzungen in erheblichem Maße auch die Einbindung von Frauen in das Sicherheitsnetz. Nennenswerte Vorteile durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption konnten im Rahmen dieser Evaluierung nicht identifiziert werden.

Im Rahmen der EPE wurde das Impact-Ziel geändert: Laut Modulvorschlag vom 22.05.2020 (4.02) lautet das Ziel auf Impact Ebene: „Das Vorhaben leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Sustainable Development Goals und damit zu den Zielen des Corona-Sofortprogramms des BMZ“. Diese Zielformulierung ist unklar, da sie multiple Ziele ansteuert. Im Rahmen der EPE wurde das Ziel wie folgt geändert: „Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Unterstützung der indischen Regierung bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“.

Die Wirkungskette ist nun plausibel: Über verbesserte Sozialleistungen (Outcome Ziel) soll die Ernährungssicherung der indischen Bevölkerung kurzfristig gesichert und ein Abrutschen weiter Bevölkerungsteile, vor allem Wanderarbeiter und informell Beschäftigte, in extreme Armut verhindert werden. Die erhöhte Kaufkraft trägt dazu bei, die Inlandsnachfrage zu erhöhen, mildert somit individuelle wirtschaftliche Folgen ab und trägt gleichzeitig zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung bei. Das durch die Reformmaßnahmen vereinheitlichte und inklusive System der sozialen Sicherung ist besser in der Lage, die arme und vulnerable Bevölkerung gegenüber externen Schocks zu schützen. Dies führt zu der Erreichung des Ziels auf Impact Ebene, der Unterstützung der indischen Regierung bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

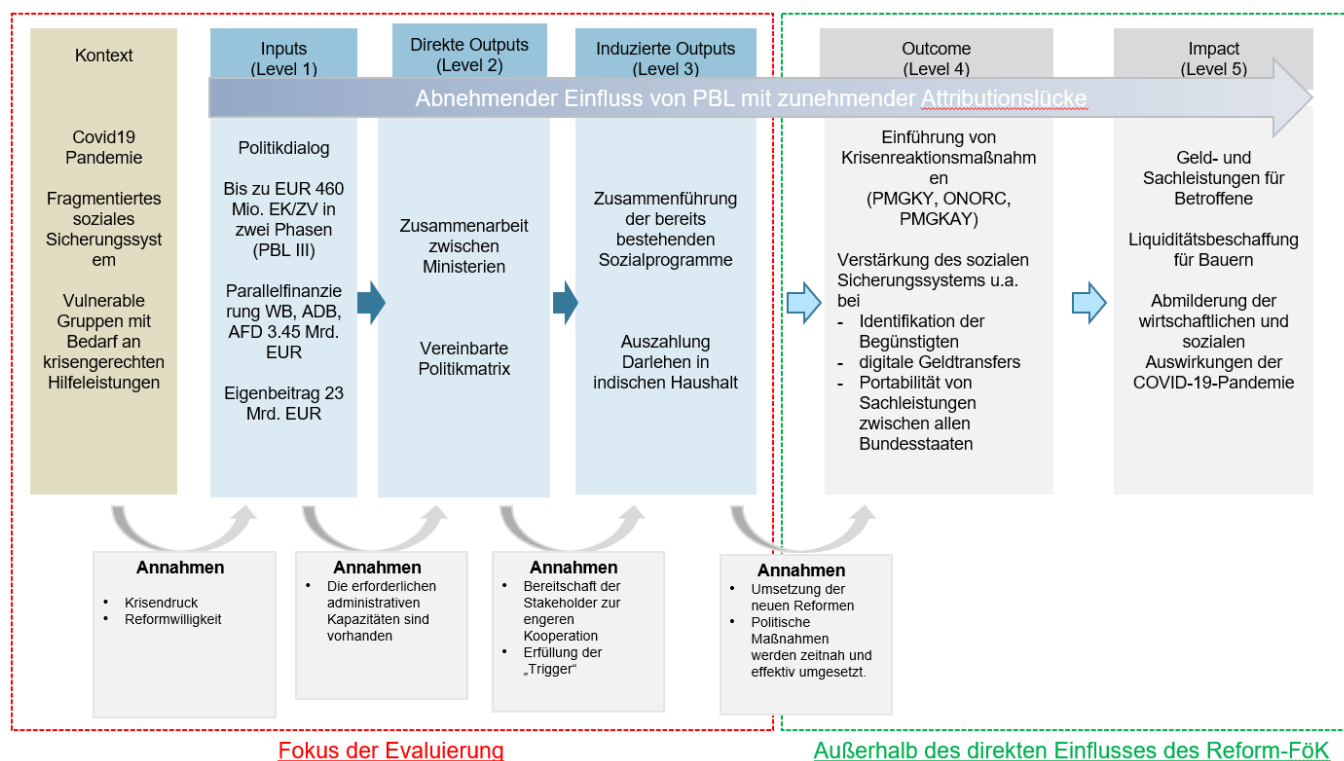


Abbildung 2: Graphische Darstellung der Wirkungskette.

Quelle: Eigene Darstellung.

4. Reaktion auf Veränderungen/Anpassungsfähigkeit

Insgesamt wurden Lessons Learned der ersten Phase des Krisenreaktionsprogramms in die Konzeption der zweiten Phase integriert. Teilweise wurden neue Auszahlungsvoraussetzungen eingeführt, teilweise bestehende modifiziert. Die Zielwerte der einzelnen Ergebnisindikatoren wurden entsprechend der abschließenden Berichterstattung der Weltbank zu dem Vorhaben (*Implementation Completion and Results Report, 2024*) aktualisiert.⁴

Zusammenfassende Bewertung der Relevanz: **sehr erfolgreich (1)**

Die Ziele und Aktivitäten des FZ-Vorhabens stimmten in hohem Maße mit den Prioritäten der indischen Regierung und den Zielen des Corona-Sofortprogramms des BMZ überein. Generell war die Konzeption des FZ-Vorhabens relevant, da es über die Ko-finanzierung des Krisenreaktionsprogramms der indischen Regierung eine rasche Unterstützung in der Corona-Krise vorsah. Die in der Gebermatrix enthaltenen Auszahlungsvoraussetzungen zielten einerseits auf schnelle Unterstützung der armen und vulnerablen Bevölkerungsgruppen und andererseits auf nachhaltig angelegte institutionelle Reformen zur weiteren Stärkung der sozialen Sicherungsarchitektur. Die Konzeption des Vorhabens war geeignet, beide Ziele zu erreichen. Daher beurteilen wir die Relevanz des Vorhabens als „sehr erfolgreich“.

Kohärenz

5. Interne Kohärenz

Neben dem Corona-Sofortprogramm des BMZ als strategischen Rahmen fügte sich das Vorhaben auch in die Prinzipien moderner Entwicklungszusammenarbeit ein, die von der Bundesregierung als Mitunterzeichner der Beschlüsse von Paris, Accra und Busan vertreten werden (Alignment, Use of Country Systems, Ownership). Diese Merkmale trugen entscheidend dazu bei, dass der FZ-Beitrag nachhaltig in den nationalen Systemen des OECD-Key Partners Indien verankert war und auf bestehenden Sicherungssystemen Indiens aufbaute.

⁴ Weltbank 2024: *Implementation Completion and Results Report for the first and second accelerating India's COVID-19 Social Protection Response (PMGKY)*.

Das Vorhaben leistete einen Beitrag zur nationalen Umsetzung der Agenda 2030 und trug zur Zielerreichung der Sustainable Development Goals (SDG) bei, insb. SDG 1 „keine Armut“, SDG 2 „kein Hunger“, SDG 3 „Gesundheit und Wohlergehen“, und SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ sowie SDG 10 „Reduzierte Ungleichheiten“. Insbesondere das Unterziel 1.3, den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und Maßnahmen für alle umzusetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen zu erreichen, wurde durch das FZ-Modul vorangetrieben.

Im Interventionsbereich zielte das Vorhaben der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) „Verbesserung von sozialer Sicherung in Indien“ auf die Integration informell Beschäftigter in das Sozialschutzsystem. Darüber hinaus gab es inhaltliche Anknüpfungspunkte mit der indischen Komponente des GIZ-Globalvorhabens „Ernährung sichern, Widerstandsfähigkeit gegenüber Hungerkrisen stärken“.

6. Externe Kohärenz

Durch die Bündelung und Koordination der Geberbeiträge gestaltete sich der Geberdialog mit der indischen Regierung effizient und ließ Synergien auf Wirkungsebene entstehen, die dem Programm insgesamt mehr Gewicht verliehen. Die langjährige Zusammenarbeit der Weltbank mit der indischen Regierung im Bereich soziale Sicherung ermöglichte die Konzeption eines zu den Zielen des Partnerlandes kohärent gestalteten Krisenreaktionsprogramms. Für die Koordination der beteiligten Ministerien, der nachgelagerten Behörden auf allen Verwaltungsebenen sowie der Bundesstaaten und Unionsterritorien war dies wesentlich.

Die Implementierungskapazitäten der 28 Bundestaaten und 8 Unionsterritorien sowie der beteiligten Behörden und Institutionen auf Distrikt- und Dorf- (Panchayat)Ebene variierten nicht unerheblich. Kompetenzlücken der Umsetzungsorgane ließen sich größtenteils durch technische Assistenz (TA) seitens der Gebergemeinschaft schließen. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich alle 6 Monate zur Koordination der TA-Einsätze traf.

Um die Zielerreichung innerhalb der drei Politikfelder nachzuhalten, bedurfte es der Sicherstellung transparenter und umfassender Monitoring- & Evaluierungsmechanismen sowie der Koordination und Bewertung dieser Ergebnisse innerhalb der Gebergemeinschaft. TA kam auch hier zum Tragen. Die ADB lancierte z.B. eine Studie zum Thema „Effizientes Warehouse-Management im Rahmen des PMGKY“. Die FZ unterstützte die indische Regierung mit zwei SBF-finanzierten Studien.⁵ Die von KPMG erstellte erste Studie, *Effectiveness and Adequacy of Cash Transfers under PMGKY for Urban and Poor Migrants – Performance, Challenges and Opportunities*, untersuchte die Effektivität und Wirkung von Barmittelhilfen und Sachleistungen unter PMGKY. Die vom Council for Social Development (CSD) erstellte zweite Studie, *Status and Pathways for Portability of Cash and in-kind Transfers in India*, dokumentierte den Zugang zu vier ausgewählten Sozialprogrammen (PMGKY, PMJDY, PMUY und NSAP) und identifizierte Barrieren für die Übertragbarkeit der Programme. Die Ergebnisse der Studien, die jeweils auf eigenen Daten beruhten, wurden 2022 in Workshops mit Vertretern der indischen Regierung, der Verwaltung und Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Gebergemeinschaft vorgestellt.⁶

In der zweiten Phase wurde die Verantwortung der M&E-Koordination aufgeteilt: Die KfW koordinierte monatliche bilaterale M&E-Treffen, während die WB einen externen Consultant für repräsentative Umfragen bei verschiedenen Zielgruppen beauftragte.⁷

Zusammenfassende Bewertung der Kohärenz: **sehr erfolgreich (1)**

Das Krisenreaktionsprogramm profitierte von der langjährigen Zusammenarbeit der Weltbank und der indischen Regierung in der sozialen Sicherung und gestaltete sich kohärent zu den Reformzielen der indischen Regierung im Bereich soziale Sicherung. Die beteiligten Umsetzungsorgane ermöglichten gemeinsam mit der Gebergemeinschaft eine effiziente und harmonisierte Vorgehensweise unter Einsparung von Transaktionskosten. Die TA-Ansätze zielten darauf, die Implementierungsagenturen zu unterstützen und die notwendigen analytischen Studien für eine robuste Umsetzung und ein umfassendes Monitoring beizusteuern.

⁵ SBF: Studien- und Beratungsfonds

⁶ Studie 1 (KPMG) beruhte unter anderem auf einer Umfrage bei 7.200 Menschen aus der Zielgruppe (städtische Arme und Wanderarbeiter) in vier Bundesstaaten. Studie 2 (CSD) basierte auf qualitativen Daten von den an der Durchführung der einzelnen Unterprogramme von PMGKY beteiligten Akteure von der nationalen Ebene, über die Distrikt- bis hin zur Dorf-Ebene (Panchayat). Datenerhebungen wurden in Rajasthan, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh und Kerala durchgeführt.

⁷ Das Center for Monitoring Indian Economy (CMIE) ist ein privater Think Tank.

Effektivität

7. Erreichung der Ziele

Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene lautete: „Die Stärkung der Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen und nationalen Regierungsstellen Indiens im Kontext der COVID-19-Pandemie, notwendige institutionelle Reformen und strukturelle Anpassungen des sozialen Sicherungssystems umzusetzen und armen und vulnerablen Bevölkerungsgruppen koordinierte und angemessene Maßnahmen der sozialen Sicherung zur Verfügung zu stellen“.

Zur Aufarbeitung und Bewertung der Indikatoren wurde im Abschlussbericht auf den *Implementation Completion and Results Report* der Weltbank zurückgegriffen. In diesem Bericht arbeiteten die indische Regierung und die Weltbank als *Lead Financier* die Wirkungen des Programms und die Entwicklung der Indikatoren umfassend auf. Zum Zeitpunkt des offiziellen Programmabschlusses am 31.12.2022, bzw. bis zum 2. Quartal 2023 wurden die anvisierten Zielwerte aller 20 Ergebnisindikatoren der ersten und zweiten Phase ausnahmslos erreicht und häufig übertroffen. Die vorliegende EPE nutzt neben den Daten des Weltbankberichts auch Informationen des Abschlussberichts der ADB.⁸

Die wichtigsten Ergebnisse des Krisenreaktionsprogramms lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Phase 1:

- Der Anteil der ärmsten Haushalte (unterstes Quintil bezogen auf Konsumausgaben auf Haushaltsebene) die PMGKY Transferleistungen (Cash Transfers) empfangen haben ist von Null auf 47 % gestiegen (Zielwert war 40 %).
- Der prozentuale Anteil von armen Haushalten (bezogen auf die Klassifizierung durch *Antyodaya Anna Yojana*) mit Zugang zu temporären Nahrungsmittelhilfen zur Ernährungssicherung durch PMGKY hat sich von Null auf 91 % erhöht (Zielwert war 60 %).
- Rd. 74 Prozent der Arbeiterinnen und Arbeiter im Niedriglohnsektor haben ihr EPF Rentenkonto (welches sowohl von Arbeitgeber und -nehmer gespeist wird) genutzt, um während der Covid 19 Pandemie Geld zur Bekämpfung individueller Pandemiefolgen abzuheben (Basiswert war Null %, Zielwert war 25 %).
- Es wurde eine universelle Absicherung von durch Covid-19 betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Gesundheitssektor durch eine spezielle Krankenversicherung erreicht (Basiswert war Null %, Zielwert war 15-30 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 100 %).
- Rd. 67 % der am Bau tätigen informellen Arbeiterinnen und Arbeitern hatte während der Pandemie Zugang zu Transferleistungen (Cash Transfers) erhalten (Basiswert war Null %, Zielwert war 50 %).
- Die Unterstützung von Migranten in der indischen Bevölkerung mit Zugang zu Nahrungsmittelhilfen durch das öffentliche Verteilungssystem ist von Null auf rd. 57 % gestiegen (Zielwert 33 %). Auch der Zugang der besonders vulnerablen städtischen Bevölkerung zu Versicherungsleistungen wie Unfall- oder Lebensversicherungen hat sich signifikant verbessert.
- 84 % der ärmsten Haushalte (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf Haushaltsebene) haben mindestens eine Transferleistung aus PMGKY erhalten (Basiswert Null %, Zielwert 50-60 %).

Phase 2:

In Phase 2 wurden die Indikatoren aus Phase 1 um weitere Indikatoren ergänzt, hauptsächlich um den Gender- und Klimafokus des Programms stärken.

- Der Anteil der ärmsten von Frauen geführten Haushalten (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf Haushaltsebene) mit Zugang zu PMGKY Transferleistungen ist auf 91,2 % gestiegen (Basiswert war Null %, Zielwert war 70 %).
- Rd. 87 % der informellen Arbeiterinnen und Arbeitern hatte während der Pandemie Zugang zu mindestens Transferleistungen zur sozialen Absicherung während der COVID-19-Pandemie (Basiswert war Null %, Zielwert war 33 %).
- Der Anteil der weiblichen informellen Arbeiterinnen in verschiedenen sozialen Sicherungsprogrammen ist stark angestiegen, beispielsweise auf rd. 55 Prozent in MGNREGS (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*), rd. 53 % in E-Shram und rd. 64 % in NSAP (der Zielwert lag jeweils bei 40 %, Baseline-Werte sind hier nicht verfügbar).
- Bezüglich Nahrungsmittelhilfen für Migranten durch die *One-Nation One-Ration Card* wurde ein universeller Zugang erreicht (Basiswert war Null %, Zielwert 40 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 100 %). Rd. 40 % der ärmsten Haushalte im städtischen Kontext (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf

⁸ Asian Development Bank 2022: India: COVID-19 Active Response and Expenditure Support Programm

Haushaltsebene) haben mindestens eine Transferleistung aus PMGKY erhalten (Basiswert 15 %, Zielwert 33 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 40 % für Nahrungsmittelhilfen unter PMGKY).

- Bzgl. Anpassung an den Klimawandel gab es Fortschritte auf regulatorischer Ebene zum Schutz des Grundwassers in Indien, die Direktiven auf zentralstaatlicher Ebene wurden von den Bundesstaaten übernommen (hier werden u.a. Nutzergebühren für Wasser geregelt.)

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Unterprogramme von PMGKY mit den spezifischen Leistungen im Rahmen des Krisenreaktionsprogramms:

Programm	Verantwortlich	Programmziel und rechtliche Verankerung	Zusatzleistungen unter PMGKY ab März 2020	Zielgruppen und Ergebnisse von PMGKY
PMGKY PDS seit 1960	Food Corporation of India (FCI), Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution (MoCAFPD)	Verteilung von Nahrungsmitteln (Weizen und Reis) zu subventionierten Preisen an arme Haushalte National Food Security Act, 2013 (Right to Food Act)	Zusätzliche 5 kg Weizen pro Haushalt pro Monat für die Kategorie <i>Priority Household (PH)</i> und 35 kg für die Kategorie <i>Antyodaya Anna Yojana (AAY)</i>	Haushalte unterschiedlicher Kategorien 25,2 Mio. Metric Tonnen* Weizen an 758 Mio. Begünstigte
PMJDY seit 2014	Department of Financial Services (DFS), Ministry of Finance (MoF)	Einrichtung von kostenlosen Bankkonten National Mission for Financial Inclusion	Geldtransfer 500 INR pro Monat	Frauen mit JD Bankkonto unterhalb der Armutslinie 4,2 Mrd. USD an 206,5 Mio. Begünstigte
PMUY seit 2016	Ministry of Petroleum and Natural Gas (MoPNG)	Verteilung von Gasflaschen, um Flüssiggas als sauberen Kochbrennstoff zur Verfügung zu stellen MoPNG Richtlinien	3 Flüssig-Gas-Zylinder und Geldtransfer	Frauen unterhalb der Armutslinie 141,7 Mio. Auffüllungen von Kochgas 75,6 Mio. Begünstigte
PM-KISAN seit 2018	Ministry of Agriculture and farmers Welfare (MoANFW)	Grundeinkommen für Landwirte (mit eigenem Land) PM-KISAN Richtlinien	Geld Transfer 6.000 INR in 3 Tranchen	Landwirte mit Landbesitz und JD Konto 4,7 Mrd. USD Zuschüsse an 89 Mio. Begünstigte
NSAP: IGNOAPS IGNWPS IGNDPS seit 1995	Ministry of Rural Development (MoRD)	Rentenversorgung für Menschen ab 60 Jahre (<i>Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme</i> , 200 INR), für Witwen (<i>Indira Gandhi National Widow Pension Scheme</i> , 200 INR) und für Behinderte (<i>Indira Gandhi National Disability Scheme</i> , 300 INR) <i>Directive Principles</i> (Art. 41 der Verfassung)	Geld Transfer 500 INR	Menschen ab 60 Jahre, Witwen (40-97 Jahre) und Behinderte (18-59 Jahre) 337 Mio. USD für 30 Mio. Begünstigte
MGNREGS seit 2006	Ministry of Rural Development (MoRD)	Beschäftigung in öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen für mindestens 100 Tage pro Jahr National Rural Employment Guarantee Act (Right to Work Act) 2005	Erhöhung des Mindestgehalt um 20 INR und 50 zusätzliche Arbeitstage	Mitglieder eines ländlichen Haushalts 3,2 Mrd. Arbeitstage für 102 Mio. Begünstigte

Tabelle 2: Übersicht über PMGKY-Unterprogramme.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Notiz: *: 25,2 Mio. metric Tonnen (1 metric Tonne = 1000 kg) Weizen wurden während der Pandemie über das Netzwerk der Food Corporation of India verteilt.

8. Beitrag zur Erreichung der Ziele

Insgesamt trugen die erhöhten Transferleistungen dazu bei, pandemiebedingte Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln und anderen Gütern der Grundversorgung, zu bewältigen. Die Versorgung mit Flüssiggas-Zylindern für drei Monate durch *Pradhan Mantri Ujjwala Yojana* (PMUY) hatte mehrere positive soziale Wirkungen: Einsparungen durch kostenloses Kochbrenngas halfen

bei der Kostendeckung und die Nutzung sauberen Kochbrennstoffs war präventiv bei Atemwegserkrankungen. Zusätzliches monatliches Einkommen für Witwen, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung durch NSAP erreichte eine sichere Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern für diese Zielgruppen. Cash Transfers an Bankkonten von Frauen unter *Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana* (PMJDY) und die Grundversorgung durch Geldtransfers an Bauern unter *Pradhan Mantri KISAN* (PM-KISAN) trugen dazu bei, Konsumeinschränkungen der Begünstigten zu verringern und Liquidität zu erhöhen. Die Versorgung mit kostenlosen Nahrungsmittelrationen in sechs Phasen von April 2020 bis Dezember 2022 an über 758 Mio. Begünstigte (PMGKY), von denen viele unter der Armutslinie lebten, half Entbehrungen zu reduzieren. PMGKY insgesamt erreichte über 800 Mio. Menschen und deckte die gesamte Bevölkerung unterhalb der Armutslinie ab (66 % der Gesamtbevölkerung).⁹

Die Auszahlungsvoraussetzung 1 der ersten Phase maß den Anteil von PMGKY-Transfers am Konsum der Haushalte des ärmsten Quintils in Indien. Die Ergebnisindikatoren der Weltbank zeigen, dass der Anteil der ärmsten Haushalte, die PMGKY Transferleistungen empfangen haben, von Null auf 47 Prozent gestiegen ist. Das Ziel von 40 % wurde bereits im Oktober 2020 erreicht.

Die KPMG-Studie (*Effectiveness and Adequacy of Cash Transfers under PMGKY for Urban and Poor Migrants – Performance, Challenges and Opportunities*) dokumentierte, dass der Zugang zu einem oder mehreren Unterprogrammen von PMGKY die Wahrscheinlichkeit der pandemiebedingten Konsumreduktion um mehr als 75 % verringerte, im Vergleich zu Haushalten, die keinen Zugang hatten (90 % für Migranten in Herkunftsregionen, 61 % für Migranten in Zielregionen).¹⁰ Ebenfalls verringerte der Zugang zu PMGKY die Wahrscheinlichkeit, dass Haushalte ihren Nahrungsmittelverbrauch einschränken mussten um 76 % (Herkunfts- und Zielregion zusammen). In Zielregionen ist der Effekt höher (91 %) als in Herkunftsregionen (56 %). Der Zugang zu PMGKY reduzierte ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, Geld leihen zu müssen, um 67 % (Zielregion 91 %, Herkunftsregion 56 %).

PM-KISAN, ein Programm welches Bauern mit Landbesitz unterhalb der Armutsgrenze mit insgesamt 6.000 INR (in drei Tranchen) pro Jahr und pro Familie, unterstützte, trug signifikant zur Stabilisierung der Einkommen und des Konsums bei. Ziel von PM-KISAN war es, Bauern mehr Geld für Grundlebensmittel zur Verfügung zu stellen und sie so vor inoffiziellen Geldverleihern und Wuchern zu schützen. Im November 2021 hatte das Programm bereits 124 Mio. registrierte Begünstigte (rd. 82 % aller landbesitzenden Bauern). Insgesamt profitierten 95 % der Kleinbauern von PM-KISAN oder einem anderen Programm.¹¹ Die KPMG-Studie zeigte auf, dass $\frac{3}{4}$ der Haushalte der Herkunftsstaaten das PM-KISAN Geld für Nahrungsmittel (75,3 %) verwendeten, an zweiter Stelle für Agrargüter (50,8 %). In der Zielregion benutzte die Mehrheit der Haushalte die Mittel für Agrargüter (70 %). Einer Studie zufolge, die in Rajasthan, Madhya Pradesh und Uttar Pradesh durchgeführt wurde, konnte durch PM-KISAN die Beschaffung von Samen erhöht werden. Bauern, die PM-KISAN erhielten, gaben generell mehr für Samen, Dünger und Insektenbekämpfung aus, als Bauern, die nicht an dem Programm teilnahmen.¹²

Die Auszahlungsvoraussetzung 2 zielte auf den Anteil der armen Haushalte an dem Ernährungsprogramm PMGKY in den ersten drei Monaten des Krisenreaktionsprogramms. Die Ergebnisindikatoren der Weltbank zeigen, dass das Ziel bereits im Juni 2021 erreicht, bzw. mit 9 % übertroffen wurde (Zielwert 60 %). PMGKY ist das größte Ernährungssicherungsprogramm der Welt. Über ein Netzwerk von fast 550.000 *Fair Price Shops* in ländlichen und städtischen Gebieten verteilte die *Food Corporation of India* (FCI) unter dem *Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution* (MoCAFPD) vor der Pandemie Weizen zu subventionierten Preisen an rd. 800 Mio. Empfänger.¹³ Dabei wurde eine stabile Lieferkette von der Getreideproduktion, über die Lagerung bis zum Konsum aufgebaut. Bauern, die Weizen anbauen und Zwischenhändler, die den Weizen vertreiben, erhielten somit ebenso Unterstützung, wie die Begünstigten. Dadurch sicherte die indische Regierung günstige Rahmenbedingungen für weizenproduzierende Bauern und förderte auch die zukünftige Investition dieser Bauern in Grundnahrungsmittel.

Im Rahmen des Krisenreaktionsprogramms wurden in der ersten Phase der Pandemie (April bis Juni) je nach Kategorie der Begünstigten zusätzlich zwischen 5 und 35 kg Weizen pro Haushalt und pro Monat verteilt. Insgesamt gab es sechs PMGKY-Phasen, die letzte endete im Dezember 2022. Nach Umfragen in Uttar Pradesh war PMGKY erfolgreich, da bedürftige Personen korrekt identifiziert wurden und über 70 % der Bevölkerung Nahrungsmittel erhielten. Generell wird PMGKY als eines der erfolgreichsten Unterprogramme von PGKMY gewertet, da ein großer Teil der armen, durch die Pandemie arbeitslos gewordene Bevölkerung, vor Entbehrungen geschützt wurde.¹⁴

Auszahlungsvoraussetzungen 7 der ersten Phase und 1 der zweiten Phase zielten auf die Flexibilisierung des State Disaster Response Fund (SDRF), um die Kapazitäten der Bundesstaaten, angepasste und kontext-spezifische soziale Sicherung zu erbringen, zu stärken. Vor der Pandemie war es den Bundesstaaten nicht möglich, Mittel des SDRF oder des *National Disaster*

⁹ ADB 2022, Seite 5

¹⁰ KPMG 2022 und <https://www.thehindu.com/news/national/thanks-to-pmgky-poor-borrowed-lesser-didnt-cut-consumption-fm/article65507950.ece>

¹¹ ADB 2022, Seite 6

¹² KPMG 2022, Seite 156

¹³ Vor der Pandemie war das Ernährungsprogramm unter dem Namen *Public Distribution Programme* (PDS) bekannt. Der National Food Security Act (NFSA) von 2013 gibt drei Kategorien von PDS-Begünstigten an: Antyodaya Anna Yojana (AAA), Priority Households (PHH) und Above Poverty Line (APL). AAY Haushalte erhielten 35 kg pro Haushalt und PHH erhielten 5 kg pro Haushalt pro Monat.

¹⁴ KPMG 2022, Seite 111

Response Funds (NDRF) für Notlagen außerhalb der definierten Naturkatastrophen zu nutzen.¹⁵ Die Auszahlungsvoraussetzungen boten technische Unterstützung, um die Pandemie auch als "Katastrophe" zu definieren und so die Nutzung der SDRF-Mittel zu flexibilisieren. Ab dem 28.03.2020 nutzten die Bundesstaaten SDRF-Mittel, um vor allem Binnenmigranten unabhängig von ihrem Standort kontext- und bedarfsgerecht Nothilfe zukommen zu lassen. Nach der Volkszählung von 2011 machten Binnenmigranten 34 % der gesamten indischen Bevölkerung aus. Sie arbeiteten meist in urbanen und schlecht bezahlten Jobs im informellen Sektor, sehr oft im Baugewerbe.¹⁶ Bereits während der ersten PMGKAY-Phase wurde ersichtlich, dass viele Wanderarbeiter von der Nahrungsmittel-Verteilung ausgeschlossen waren, da sich ihre Rationskarte im Heimatstaat befand. Während des Lockdowns entlassene und gestrandete Wanderarbeiter waren daher auf Hilfe angewiesen. Die Flexibilisierung der Mittel des SDRF stärkte die institutionellen Kapazitäten der Bundesstaaten, die bei der Umsetzung dieser Mittel autonom operierten und leistete so einen Beitrag zur Dezentralisierung der sozialen Sicherung.

Die Auszahlungsvoraussetzung 4 der zweiten Phase zielte auf die Übertragbarkeit von PMGKAY mit Hilfe der *One Nation One Ration Card* (ONORC), die über eine Plattform zu beziehen war und Wanderarbeitern standortunabhängig Zugang zur Nahrungsmittelversorgung sichern sollte. Die Weltbank-Indikatoren zeigen, dass der Indikator bereits sehr früh erreicht wurde. Bereits im August 2021 richteten alle 28 Bundesstaaten und 8 Unionsterritorien die ONORC-Plattform ein. Alle 800 Mio. PDS-Registrierte (56,5 % der indischen Bevölkerung) hatten dadurch übertragbaren Zugang zu Nahrungsmittelrationen. Im Juni 2022 lag die Übertragbarkeit bei 100 %, so dass die unteren 2/3 der Berechtigten vollständig abgedeckt waren.¹⁷ Der Erfolg der Maßnahme hing nicht unerheblich damit zusammen, dass ONORC bereits im August 2019 in vier Staaten pilotiert wurde. Das Mo-CAFPD verfügte daher bereits über genug Inhouse-Expertise, um das Programm schrittweise in allen 28 Bundesstaaten und 8 Unionsterritorien umzusetzen.

Landesweite Sensibilisierungen für ONORC seitens des *Department of Food and Public Distribution* (DFPD), wie z.B. eine kostenlose Hotline und die *Mera Ration*-App in neun unterschiedlichen Landessprachen trugen zur erhöhten Wahrnehmung der Bevölkerung bei.¹⁸ Der ungehinderte Zugang zu den Weizen-Rationen war auch ein Thema für die Nationale Menschenrechtskommission, die den Zentralstaat und die Bundesstaaten anwies, darauf zu achten, dass niemand aufgrund einer fehlenden biometrischen Authentifizierung der Zugang in den Fair Price Shops verwehrt wird. Um die rechtzeitige Verteilung von Weizen in abgelegenen ländlichen Gegenden zu sichern, wurden auch Luft- und Wasser-Routen gewählt.

Die Auszahlungsvoraussetzungen 1 der zweiten Phase (Indikator C) und 3 (Indikator F) der zweiten Phase zielten auf Genderwirkungspotentiale. Der Weltbank-Indikator zeigt, dass 91,2 % der von Frauen geleiteten armen Haushalte von einer PMGKY- Intervention profitierten (Indikator C). 54,5 % der Begünstigten des Public Works Programm unter MGNREGS waren Frauen im ländlichen Bereich. Informell arbeitende Frauen, die über E-Shram Zugang zu einem der Sozialprogramme erhielten, machten 52,9 % der Begünstigten aus. Insgesamt wurden 21,5 Mio. Frauen (63,9 % aller Begünstigten) über das *National Social Assistance Program* (NSAP) abgedeckt (Indikator F).¹⁹ In manchen Staaten erreichte PM-KISAN ebenfalls Genderwirkungspotentiale. Von Frauen geleitete Haushalte profitierten in Delhi, Maharashtra, Odisha und Uttar Pradesh stärker von Cash Transfers als Haushalte, denen Männern vorstanden (in Herkunftsstaaten: 84 % und 86 %, in Zielregionen: 76 % und 71 %).²⁰

PMUY adressierte ausschließlich von Frauen geführte Haushalte und stellte Zylinder mit Flüssiggas für drei Monate als sauberen Kochbrennstoff und als Alternative zu Öfen, die mit Feuerholz betrieben wurden, zur Verfügung. Die so erzielte Kosteneinsparung konnte pandemiebedingte Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln und anderen wesentlichen Konsumgütern abmildern. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Verteilung von Zylindern die tägliche unbezahlte Hausarbeit von Frauen reduzierte, da die Verwendung von Gas im Vergleich zum Feuerholz (welches erst gesammelt werden muss) eine signifikante Zeiteinsparung beinhaltet. Es liegen keine Informationen über die Verwendung der freigewonnenen Zeit vor, bzw. ob diese für einkommensgenerierende Aktivitäten oder eine Beteiligung am formalen Arbeitsmarkt genutzt wurde. PMUY trug so zumindest dazu bei, die Rahmenbedingungen für die stärkere Beteiligung von Frauen am formalen Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die Auszahlungsvoraussetzungen trugen auch dazu bei, die institutionellen Kapazitäten der beteiligten staatlichen Akteure zu stärken und so die Weichen für ein inklusives und angepasstes soziales Schutzsystem zu stellen. Durch einheitliche und koordinierte Weisungen des Finanzministeriums, den Fokus auf fünf Kernprogramme unter PMGKY sowie die Mobilisierung des SDRF für die Unterstützung von Wanderarbeitern, förderte das Krisenreaktionsprogramm bereits eine Zusammenführung und Integration des Systems der sozialen Sicherung. Die bisherige Fragmentierung der sozialen Sicherungsarchitektur beinhaltete oftmals die Umsetzung von Programmen im Siloverfahren seitens der verantwortlichen Sektorministerien und generierte so

¹⁵ Der *State Disaster Response Funds* wurde in jedem der 28 indischen Bundesstaaten errichtet, um unmittelbar und angepasst an die jeweilige Situation, auf Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Erdbeben und Hurricanes reagieren zu können. Der Zentralstaat trägt dabei 75 % der Mittel, der Rest kommt von dem jeweiligen Bundesstaat.

¹⁶ Die innerindische Migrationsrate nimmt aufgrund der verbesserten Lebensbedingungen auch im ländlichen Raum stetig ab. Der Periodic Labour Force Survey (PLFS) von 2021/2022 weist eine Migrationsrate von 28,9 % aus.

¹⁷ IMF 2022, Anhang Seite 3

¹⁸ KPMG 2022: Seite 98

¹⁹ Weltbank 2022, Seite 19

²⁰ KPMG 2022: Seite 167

Verdoppelungen. Ein unkoordinierter Wettbewerb mit den Bundesstaaten im Erschaffen neuer Sozialprogramme führte zudem zu hohen Verwaltungskosten und Programmen mit verfehlter Wirkung.

Geberinduzierte Impulse trugen nicht unerheblich zur schnellen Umsetzung des bereits eingeleiteten Paradigmenwechsel zu mehr **Effizienz und Inklusion** bislang benachteiligter sozialer Gruppen des indischen Sozialsystems bei. Technologie-basierte Lösungsansätze und digitale Innovationen (siehe Kapitel Effektivität und Effizienz) haben die **ressort- und bundeslandübergreifende Herangehensweise** des Krisenreaktionsprogramms ermöglicht. Der **Fokus auf fünf wesentliche Programme** der Zentralregierung kann als weiterer Schritt in Richtung einer stärkeren Konsolidierung und Integration des Systems der sozialen Sicherung gewertet werden. Viele der systemischen Veränderungen standen in direktem Zusammenhang mit den Auszahlungsvoraussetzungen:

2020 wurde der **Code on Social Security** mit dem Ziel erlassen, soziale Sicherung für alle Beschäftigten im formellen und informellen Sektor zu ermöglichen. Das Gesetz ermächtigte auch die 28 Bundesstaaten, einzelne Wohlfahrtsprogramme für Beschäftigte im informellen Sektor zu planen und umzusetzen und stärkte somit ihre Kompetenzen. Die **Zusammenfassung von 29 individuellen Gesetzgebungen zum Arbeitsrecht in vier Gesetze**, welche unter anderem Sozialschutz und Arbeitsbedingungen von Arbeitern und Beschäftigten regulieren, trug ebenfalls zur Vereinheitlichung der sozialen Systemarchitektur bei.²¹

Durch das Krisenreaktionsprogramm an Momentum gewann die **Rationalisierung sich überlappender Wohlfahrtsprogramme des Zentralstaates**. Die Kostenersparnisse (inklusive Transaktionskosten-Ersparnisse) durch Rationalisierung und Zusammenführung von Programmen, die bereits seit Jahren wenig Wirkung zeigten, bzw. Verdoppelungen darstellten, wird auf 0,1 % des BIP geschätzt.²²

Governance-Reformen gewannen durch den verstärkten Einsatz digitaler Anwendungen weiter an Dynamik. Vor allem die DBTs erhöhten **Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit** und vereinfachten Aufsicht und Kontrolle von Transaktionen. Die Anfälligkeit einzelner Programme und Zugangsmodalitäten für fehlerhafte Registrierungen, Korruptionsrisiken und Betrug konnte durch DBTs und die Jam-Trinity reduziert werden. Hierdurch konnten budgetären Einsparungen erzielt werden.²³

Auch auf Ebene einzelner Programme trugen PMGKY-Ergebnisse zu Strukturreformen in Indien bei und waren als solche Bestandteile der wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie. **PMUY** verringerte z.B. durch die Bereitstellung von Kochgas, die Hausarbeitszeit für Frauen und schuf somit die Voraussetzung für eine stärkere weibliche Partizipation am Arbeitsmarkt. Die ist relevant, da die **Frauenbeteiligung am indischen Arbeitsmarkt** mit 28,6 % in 2022 immer noch sehr niedrig war.²⁴

PMJDY trug durch gezielte Geldtransfers an Frauen zur **finanziellen Inklusion und Bildung** bei. Frauen vor allem in ländlichen, abgeschiedenen Gegenden gewannen durch die PMJDY-Transfers Kompetenzen im Umgang mit Bankkonten und sammelten Erfahrungen mit Kleinkrediten.

PM-KISAN gab der Diskussion um ein **besseres Targeting** sowie eine **effektivere Verifizierung** der PM-KISAN Berechtigten neues Momentum. Obwohl die Zugangsmodalität der Selbstregistrierung bei diesem Programm Transaktionskosten reduzierte, erhöhte sie den Anteil an Nicht-Berechtigten und Großgrundbesitzern unter den Leistungsempfängern und schloss gleichzeitig Bedürftige, wie landlose Subsistenzbauern, aus. Ein digitaler Ausweis, kombiniert mit der Digitalisierung von Grundbucheinträgen könnte eingesetzt werden, um Leistungen gemäß der Größe des Landes zu verteilen.²⁵ Dies wird bereits in einigen Bundesstaaten getestet.²⁶

MGNREGS, als größtes Public Works Programm, trug mit 102 Mio. Begünstigten nicht unerheblich dazu bei, Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren. Die Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen unter 24 Jahren gilt als wichtiger Bestandteil eines starken und nachhaltigen Wachstums. In Indien ist die Arbeitslosigkeit unter jungen Männern und Frauen im Alter von 15-24 Jahren im regionalen Vergleich mit 15,7 % in 2023 hoch.²⁷

Auf Ebene der Begünstigten gab es, neben verstärkter finanzieller Inklusion und Einbezug in den Arbeitsmarkt, weitere übergeordnete Wirkungen: Die Informationskampagnen über Apps und andere Medien der Zentralregierung wiesen auf die Berechtigung einzelner Zielgruppen für bestimmte Programme hin und verstärkten ein Anspruchsbewusstsein bei der Bevölkerung. Plattformen wie z.B. E-Shram erschufen zusätzlich Bewusstsein für Rechte von Bedürftigen. Dies ist im Sinne der Tradition der menschenrechtsbasierten Sozialpolitik Indiens, die 2005 mit dem *National Rural Employment Guarantee Act* (auch *Right to Work-Act* genannt) begann.

²¹ KPMG 2022: Seite 291

²² IWF 2024: Seite 77

²³ IWF 2023: Seite 29

²⁴ IWF 2023: Seite 25 (Im Vergleich, die Beteiligung der männlichen Bevölkerung: 76,7 %. Zudem sind 59 % der beschäftigten Frauen in unbezahlter Tätigkeit oder selbstständig.)

²⁵ KPMG 2022: Seite 159/176 (In 18 Bundesstaaten ist die Digitalisierung des Katasterwesens bereits zu 95% erfolgt. Stand 2022).

²⁶ IWF 2023: Seite 15

²⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1409519/umfrage/jugendarbeitslosenquote-in-indien> Im Vergleich: Jugendarbeitslosigkeit 2023 auf den Philippinen: 6,7 %, in Pakistan 2023: 9,7 %, in Thailand 2023: 5,4 % (trading economics)

9. Qualität der Implementierung

Das Finanzministerium (MoF) insgesamt und das DEA im Besonderen, waren geeignete Programmträger des Krisenreaktionsprogramms und dieses FZ-Vorhabens. Aufgrund der Haushalts-Verantwortung und seiner zentralen Rolle innerhalb der indischen Regierung war das DEA in der Lage, eine ressortübergreifende Koordinierungsfunktion zur Umsetzung des Krisenreaktionsprogramms wahrzunehmen. Die Koordination und das Monitoring aller bei den DBT-Maßnahmen involvierter Ministerien und Bundesstaaten oblag dem *Department for Financial Services* (DFS). Das *Ministry for Labour and Employment* (MoLE) war geeignet, um die Reformen zur Integration der informell Beschäftigten in das System der sozialen Sicherung auf den Weg zu bringen und entsprechende technologie-basierte Registrierungs-Plattformen für den informellen Sektor zu entwickeln. Der institutionelle Aufbau des gesamten *COVID-19 Social Protection Crisis Response Programme*, welcher ressortübergreifend wesentliche Akteure auf allen Regierungsebenen umfasste, trug zum Erfolg des Vorhabens bei.

COVID-19 Social Protection Crisis Response Programme

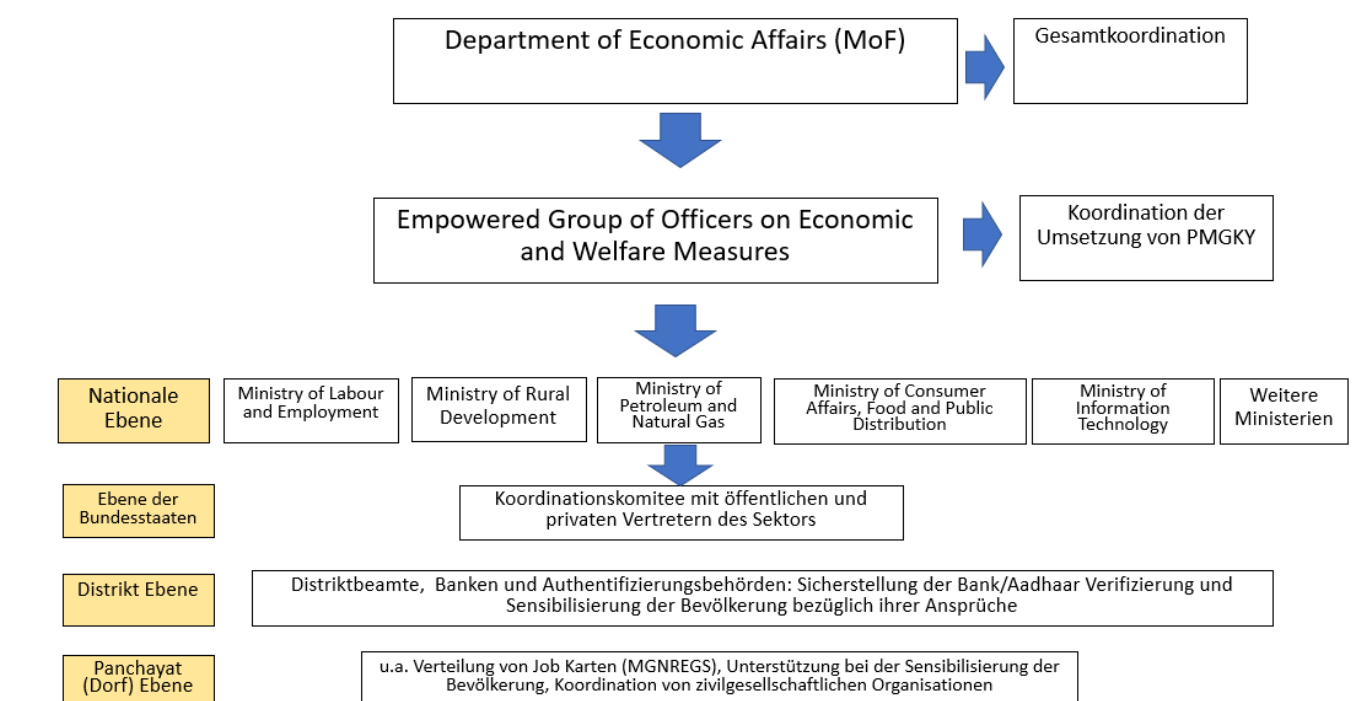


Abbildung 3: Aufbau des COVID-19 Social Protection Crisis Response Programme.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Gruppe von 11 ausgewählten Beamten, darunter ein Vertreter des Büros des Premierministers, die sogenannte *Empowered Group on Economic and Welfare Measures*, unterstand direkt dem DEA. Diese Gruppe von Beamten koordinierte die involvierten Ministerien und gab spezielle Weisungen. Die Sektor-Ministerien sorgten gemäß diesen Weisungen für die Umsetzung der Programme unter PMGKY auf allen Verwaltungsebenen von der Zentralregierung, über die Bundesstaaten und die Distrikt-Ebene bis hin zur Panchayat-Ebene.²⁸

Auf Distrikt-Ebene erfolgte der operative Teil der Programmumsetzung, der zu einem großen Teil in der Verifizierung von Berechtigten bestand. Unterstützung dabei gab es bei einigen Programmen seitens der Dorf-Ebene (*Panchayat*), wenn Mitarbeiter z.B. des *Ministry for Labour and Employment* (MoLE) die Bevölkerung für die Registrierung bei E-Shram sensibilisierten oder Job-Karten über den lokalen Panchayat ausgestellt wurden (MGNREGS).

Neben der effizienten Ablauforganisation lag das Schlüsselement für die hohe Qualität von PMGKY in den langjährigen Investitionen der indischen Regierung in die digitale Systemarchitektur des Landes. Indien ist einer der Pioniere in der Anwendung

²⁸ Generell erfolgt die Finanzierung der Sozialprogramme über die Zentralregierung, während die Implementierung über die 28 Bundesstaaten erfolgt. Für manche Themen wie z.B. Labour, wird die Gesetzgebungskompetenz zwischen Zentralregierung und Bundesstaaten aufgeteilt (konkurrierende Gesetzgebung). Diese Regelung betrifft z.B. die Online Plattform E-Shram, welche seitens des MoLE gemeinsam mit der Zentralregierung verantwortet wird. Zusätzlich finanzieren Bundesstaaten eigene Sozialprogramme oder geben Zuschüsse zu nationalen Programmen, wie z.B. bei PM-KISAN oder bei NSAP, um lokale Kontexte und Bedarfe besser zu berücksichtigen.

moderner Technologie in der Verwaltung. Zur Erbringung effizienter und bürgernaher Dienstleistungen steht ein fast vollständig automatisierter öffentlicher Sektor zur Verfügung.²⁹ Zur Umsetzung des Krisenreaktionsprogramms konnte die indische Regierung daher auf eine bereits existierende ressortübergreifende digitale Infrastruktur zurückgreifen, dessen wesentlichstes Element Indiens mobiles Echtzeit-Zahlungssystem (*Unified Payment Interface*, UPI), die Grundlage der DBT, ist. Das Zahlungssystem funktioniert über die Kombination der digitalen Identifizierung (Aadhaar) mit einem Mobiltelefon.³⁰ Nach einer Studie, welche die Effizienz von Indiens DBT-System während der COVID-19 Krise untersuchte, wurden bereits zwei Wochen nach Ankündigung des PMGKY-Programms 3,9 Mrd. US-Dollar (INR 282 Mrd.) an 318 Mio. Begünstigte transferiert.³¹ Insgesamt transferierte die indische Regierung 9,3 Mrd. US-Dollar (INR 680 Mrd.) auf Bankkonten von über 420 Mio. Begünstigten unter PMGKY.³²

Zusätzlich zu den DBTs entwickelte das *Department for Financial Services* (DFS) mit der JAM-Trinity einen Mechanismus, der das Zahlungssystem so verbesserte, dass eine wesentlich höhere Anzahl von Begünstigten erreicht werden konnte als vor der Pandemie. Die JAM-Trinity (**J**an Dhan, **A**adhaar, **M**obile) vernetzte die kostenlosen Jan Dhan Bank- und Sparkonten der Begünstigten mit ihren Mobiltelefonnummern und Aadhaar-Karten und umging so kostspielige Vermittler wie z.B. Banken und Finanzdienstleister. Geldtransfers konnten nun direkt vom Finanzministerium auf die Bankkonten der Empfänger getätigt werden. Die JAM-Trinity garantierte einen schnellen Finanzierungsstrom und sparte laut einem Bericht der WB allein in 2020 über 1,7 Mrd. INR an Kosten ein.³³

Fehlgeschlagene Banktransfers wurden vor allem in der Anfangsphase der JAM-Trinity häufig dokumentiert und hingen mit mehreren Faktoren zusammen. Viele staatliche Banken befanden sich z.B. während der Pandemie im Konsolidierungsprozess mit anderen Banken. Begünstigte in ländlichen, abgeschiedenen Gegenden erhielten Informationen über die Änderung von Kontonummern oder Bankcodes teilweise zeitverzögert. Andere Gründe lagen in einer fehlgeschlagenen Harmonisierung von Aadhaar-Nummer, Bankkonto und Datenbank der National Payment Corporation of India (NPCI) oder auch einfachen Server-Problemen der Bank, wenn z.B. die Internetverbindung versagte.³⁴

Ein Großteil der technologie-basierten Ansätze wie die Aadhaar-Identifizierung und die kostenlosen Jan Dhan Konten wurden bereits vor der Pandemie entwickelt, bzw. pilotiert, so dass sie zur PMGKY-Umsetzung unmittelbar zur Verfügung standen. Daneben gab es auch Innovationen, deren Entwicklung durch verschiedene Auszahlungsvoraussetzungen beschleunigt wurde. Hierzu zählten die Aktualisierung der UMANG-App, mit der auch PMGKY-Leistungsempfänger jederzeit den Status ihrer Cash Transfers abrufen konnten (Auszahlungsvoraussetzung 9, zweite Phase) sowie ONORC (Auszahlungsvoraussetzung 4). Eine detaillierte Zusammenfassung aller Technologieanwendungen, die im Rahmen von PMGKY entwickelt oder erweitert wurden, findet sich im Anhang.

Zur Qualität der Umsetzung des Krisenreaktionsprogramms trug insgesamt auch das M&E bei, welches auf mehreren Ebenen und verantwortet von unterschiedlichen Akteuren, stattfand. Während das übergeordnete M&E durch die Weltbank und das DEA erfolgte, gab es auf Ebene der Ministerien Umfragen, Wirkungsanalysen und Stakeholder-Diskussionen zur Performance einzelner Programme. Zugangsprobleme der Begünstigten konnten so frühzeitig erkannt und die Akzeptanz der Programme sowie ihr Bekanntheitsgrad erhöht werden. Dies sorgte für eine kontinuierliche Verbesserung hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit und Flexibilität. Geberorganisationen trugen zum M&E durch TA und unabhängige Studien und Umfragen bei Begünstigten bei und unterstützen somit die indische Regierung bei der Wirkungsanalyse von PMGKY.

Die beiden SBF-finanzierten Studien als Teil der TA dokumentierten Stärken und Schwächen einzelner Programme und fokussierten dabei auf Zugangsprobleme. Dies gab der indischen Regierung die Möglichkeit, systemische Schwächen (überfüllte FPS bei PMGKY), bzw. technologie-basierte Probleme (fehlgeschlagene Aadhaar-Authentifizierungen) zu adressieren.

Insgesamt wurde die Qualität der Umsetzung des Krisenreaktionsprogramm seitens der Geber als sehr hoch eingestuft. Die ADB kam in ihrem Evaluierungsbericht vom November 2022, der auf unabhängigen Studien beruhte, zu dem Ergebnis, dass das Programm effektiv darin war, verschiedene Schichten der indischen Bevölkerung mit Nahrungsmittel, Flüssiggas und Geldtransfer zu unterstützen.³⁵ Die Bewertung nach OECD-Kriterien seitens der Weltbank und ADB fiel entsprechend positiv aus. Während die WB „Performance“ und „Effektivität“ mit *highly satisfactory* bewertete, lagen bei der ADB „Relevanz“, „Effizienz“ und „entwicklungspolitische Wirkung“ vorn.³⁶

²⁹ IMF 2022: Seite 42

³⁰ Indiens UPI (*Unified Payments Interface*) ist ein mobiles Echtzeit-Zahlungssystem der National Payments Corporation of India (NPCI), das 2016 eingeführt wurde und es Nutzern ermöglicht, sofort Geld zwischen Bankkonten zu überweisen. Es ist ein „Peer-to-Peer“ (P2P) und „Peer-to-Merchant“ (P2M) Zahlungssystem, das kostenlose, PIN-basierte und sofortige Transaktionen ermöglicht und als weltweit führend bei Echtzeitzahlungen gilt. UPI fördert die finanzielle Inklusion und den digitalen Handel in Indien und wird von vielen Banken und Drittanbieter-Apps unterstützt. Finanzielle Inklusion: Über 491 Millionen Privatpersonen und 65 Millionen Händler nutzen das System, was zur Inklusion in die formelle Wirtschaft beiträgt. Insgesamt gibt es in Indien gibt es 1,1 Mrd. Verträge für Mobiltelefone und 98 % der Bevölkerung hat Zugang zu einem 4G Netzwerk.

³¹ Abhishek Jain, Nikita Dhingra, Noel Johns, Ritesh Rautela 2021: Seite 2

³² IWF 2022: Seite 42

³³ WB 2022: Seite 116

³⁴ Bei Aadhaar basierten Transaktionen sind Bankkonten mit einem NPCI-Mapper verbunden. Wenn die Aadhaar-Nummer nicht die richtige Verknüpfung mit dem NPCI-Mapper aufweist, obliegt es dem Kunden, die Dokumente vorzuweisen und eine erneute Authentifizierungsprozess bei der Bank zu starten.

³⁵ ADB 2022: Seite 10

³⁶ WB 2024: Seite 17 (Program Performance: „Highly Satisfactory“, Relevance of Prior Actions: „Satisfactory“, Efficacy: „Highly Satisfactory“); ADB 2022: Seite 14 (Relevance: „Highly Relevant“, Effectiveness: „Effective“, Efficiency: „Highly Efficient“, Development Impact: „Highly Satisfactory“, Sustainability: „Likely to be sustainable“).

Die Ergebnisse der SBF-finanzierten Studien teilten zum größten Teil die positiven Einschätzungen. Die von KPMG erstellte Studie (*Effectiveness and Adequacy of Cash Transfers under PMGKY for Urban and Poor Migrants – Performance, Challenges and Opportunities*), kam zu dem Ergebnis, dass die Barmittelhilfen und Sachleistungen unter PMGKY insgesamt auf die Bedarfe der Zielgruppe abgestimmt und angemessen ausgestaltet waren. Die vom *Council for Social Development (CSD)* erstellte Studie (*Status and Pathways for Portability of Cash and in-kind Transfers in India*) bestätigte die Erfolge der verschiedenen Reformmaßnahmen des sozialen Schutzsystems und kam zu dem Ergebnis, dass die Übertragbarkeit der vier analysierten Programme bei PMDJY am stärksten ausgeprägt ist, da ein Großteil der befragten Wanderarbeiter in der Lage war, Bankgeschäfte auch von Filialen in der Zielregion zu tätigen. Hinsichtlich PMGKY dokumentierte die Studie den Erfolg der *One Nation One Ration Card (ONORC)* in verschiedenen Bundesstaaten.

10. Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Nicht-intendierte Wirkungen sind nicht bekannt.

Zusammenfassende Bewertung der Effektivität: sehr erfolgreich (1)

Von den insgesamt 20 in der Politikmatrix aufgestellten Indikatoren wurden alle erreicht und oft sogar frühzeitig übertroffen. Die über PMGKY verteilten Geld- und Sachleistungen haben über 800 Mio. Menschen erreicht und deckten somit die gesamte Bevölkerung unterhalb der Armutslinie ab. Die Qualität der Steuerung seitens des Trägers wurde von den Gebern als sehr gut bewertet. Somit kann die Effektivität der Umsetzung des Programms als „sehr erfolgreich“ bewertet werden.

Effizienz

11. Produktionseffizienz

Das Corona-Sofortprogramm empfahl die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie der Weltbank. Tatsächlich trug die Erfahrung der Weltbank im Sektor Soziale Sicherung zur zeitigen und effizienten Erstellung der Gebermatrix bei.³⁷ Die konzentrierte und zielgerichtete Geberkoordination – im Vergleich zu Einzelinterventionen – trug zur Ersparnis von Transaktionskosten und damit ebenfalls zum Effizienzgewinn bei.

Die Umsetzung des Krisenreaktionsprogramms erfolgte im vorgesehenen Zeitplan. Die indische Regierung konnte bis Dezember 2020 alle Reformmaßnahmen unter der ersten Politikmatrix in Form der Auszahlungsvoraussetzungen und bis März 2021 auch die Reformmaßnahmen der zweiten Politikmatrix umsetzen und dies nachweisen. Mit der Umsetzung der Auszahlungsvoraussetzungen und der entsprechenden Vollauszahlung der Projektmittel war das Vorhaben seit März 2021 abgeschlossen. Im Dezember 2022 wurden die Ergebnisse der beiden SBF-finanzierten Studien vorgestellt.

Insgesamt würdigte der IWF Indiens Errungenschaften hinsichtlich Digitalisierung als *remarkable* und sah diese als wesentlich für die Effizienz der Geldtransfers im Rahmen von PMGKY.³⁸ Die Investitionen der indischen Regierung in die technologie-basierten Anwendungen erhöhten die Transferleistungen und verbesserten die Qualität der Programme durch Nutzerfreundlichkeit, welche die Inanspruchnahme von Sozialprogrammen verbesserte. Beides trug zur Produktionseffizienz von PMGKY bei.

Verbesserungspotential hinsichtlich der Produktionseffizienz sah der IWF in drei Bereichen: der gezielten Förderung der Digitalkompetenz von Leistungsempfängern, einer systematischen Aktualisierung und Digitalisierung aller Verzeichnisse von Begünstigten sowie einem konsequenteren Targeting von bedürftigen Leistungsempfängern.³⁹

Herausragendes Instrument hinsichtlich des Effizienzgewinns ist das von MoLE während der Pandemie gestartete E-Shram Portal (Auszahlungsvoraussetzung 3, zweite Phase), welches informell Beschäftigte mit allen für sie in Frage kommenden Programmen durch eine automatische Verlinkung ihrer Aadhaar-Nummer und dem JD Konto verknüpft. Dieses Portal ist imminently für den Einbezug des informellen Sektors in die soziale Absicherung. Zuvor wurden Datenbanken und Verzeichnisse der Berechtigten in den entsprechenden Ministerien mit oftmals unterschiedlichen IT-Systemen verwaltet. Die E-Shram-Plattform trug nun dazu bei, den Zugangs- und Registrierungsprozess zu vereinheitlichen und führte zu erheblichen Budgeteinsparungen durch Skaleneffekte, verbesserte Informationsqualität, Genauigkeit und die Offenlegung von Verdoppelungen bei Programmen. E-Shram wird als

³⁷ Der 2019 veröffentlichte WB-Bericht „Schemes to Systems“ stieß bei der indischen Regierung auf großes Interesse, da strukturelle Herausforderungen im System der sozialen Sicherung dargelegt und Themen fokussiert wurden, die im Rahmen des Krisenreaktionsprogramms von großer Relevanz waren: Stadt-Land Diskrepanz, Fragmentation des Systems der sozialen Sicherung, Fehlende Übertragbarkeit und die Finanzierung von Disaster Management.

³⁸ IWF 2022 (Article IV Consultations / Executive Board Assessment)

³⁹ IWF 2022: Seite 42 (57 % aller Inder benutzen kein Internet).

erster Schritt in Richtung eines Sozialregisters gewertet, welches die zielgerichtete Ausrichtung von Sozialprogrammen auf Arme (Targeting) ermöglicht.

Die Produktionseffizienz wurde zusätzlich durch die Zugangsmodalität der Selbstregistrierung von Leistungsberechtigten erhöht. Die Selbstregistrierung bei manchen Programmen war allerdings umstritten. Bei PM-KISAN z.B. wurde die Berechtigungskategorie im Mai 2019 von „Kleinbauern“ auf „Bauern mit Landbesitz“ erweitert. Noch nicht alle Bundesstaaten verfügten über ein digitalisiertes Katasterwesen zur Überprüfung der Registrierungen und eine Generalisierung der Zugangskriterien schien die Produktionseffizienz zu erhöhen.⁴⁰ Ausgeschlossen von PM-KISAN-Leistungen waren lediglich Angestellte. Die Zugangsmodalität war erfolgreich, da 80 % der PM-KISAN-Berechtigten über genug Digitalkompetenz verfügte, um die Registrierung eigenständig vorzunehmen und nicht unerhebliche Transaktionskostengewinne (Verwaltungskosten, Identifizierungskosten) erzielt werden konnten.

12. Allokationseffizienz

Fast alle Auszahlungsvoraussetzungen und entsprechende Indikatoren des Krisenreaktionsprogramms waren durch den speziellen Fokus auf die Unterstützung der armen Bevölkerung auf Allokationseffizienz ausgerichtet. Die PMGKY-Ergebnisse bestätigten die Allokationseffizienz:

- Über 200 Mio. Menschen (darunter 50 % Frauen) profitierten von mindestens einem der PMGKY-Unterprogramme und 70 % der Bevölkerung erhielt Nahrungsmittelunterstützung.⁴¹
- Über 84 % der Haushalte im untersten Quintil wurden durch PMGKY in den ersten vier Wochen des Programms erreicht.

Während die Nahrungsmittelhilfe durch ONORC (Auszahlungsvoraussetzung 4, zweite Phase) einen Quantensprung in der Verteilung erzielte, erreichten die Geldtransfers durch die JAM-Trinity Vergleichbares. Dabei lag die Allokationseffizienz bei den Cash Transfers höher als bei den Sachtransfers. Während bei den Cash Transfers (außer PM-KISAN) die Zielgruppen unterhalb der Armutsgrenze lagen, hatten bei den Nahrungsmittelhilfen 84 % der Gesamtbevölkerung Indiens Zugang zu einer PDS/PMGKAY Rationskarte. Von diesen 84 % waren aber nur 59 % unterhalb der Armutslinie, d.h. die Kategorien *Antyodaya Anna Yojana* (AAY) und *Priority Household* (PHH). Somit profitierte ein hoher Anteil der Bevölkerung, der nicht als „bedürftig“ eingestuft werden kann, von subventionierten Nahrungsmitteln. Mit 800 Mio. Begünstigten insgesamt erzielte PMGKAY aber eine größere Reichweite als die Geldtransfers (PM-KISAN mit 89 Mio. Begünstigten und PMDJY mit 206 Mio. Begünstigten), welche auf stärker eingegrenzte Bevölkerungsgruppen (Bauern mit Landbesitz von Frauen geleitete Haushalte) zielten.

Zusammenfassende Bewertung der Effizienz: **erfolgreich (2)**

Die Produktionseffizienz des Vorhabens kann durch den Einsatz technologie-basierter Instrumente als sehr hoch bewertet werden. Alle Maßnahmen wurden im vorgesehenen Zeitraum umgesetzt. Die Allokationseffizienz wird als hoch eingestuft, da das Krisenreaktionsprogramm im Vergleich zu vorherigen Maßnahmen der sozialen Sicherung einen Quantensprung in der Reichweite der Begünstigten erzielte und es dem Programm gelang, die zunächst ausgeschlossenen Gruppen von Migranten und urbanen Armen des informellen Sektors miteinzubeziehen. Allerdings fehlte einigen Programmen das gezielte Targeting von Bedürftigen, was angesichts der benötigten Schnelligkeit einer Krisenreaktion jedoch zweitrangig war. Insgesamt bewerten wir die Effizienz des Krisenreaktionsprogramms und damit auch die des kofinanzierenden FZ-Vorhabens als erfolgreich.

Impact

13. Übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen

Die Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Unterstützung der indischen Regierung bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

⁴⁰ Zu der Kategorie von Kleinbauern zählen in Indien Bauern mit einem Landbesitz von 1-2 Hektar Land. Diese Kategorie macht 60 % der Landwirte Indiens aus.

⁴¹ ADB 2022: Seite 10

Zur Messung des Impact-Ziels wurden folgende Indikatoren herangezogen:

Indikator	Status bei Prüfung	Zielwert bei EPE (Prüfung)	Istwert bei AK	Istwert bei EPE
Die privaten Konsumausgaben* sinken in Indien in 2020 nicht stärker als um 8 % im Vergleich zum Vorjahr.	Private Konsumausgaben in Indien in 2019: 1.727 Bio. USD	Private Konsumausgaben in Indien in 2024**: 2.406 Bio. USD	Die privaten Konsumausgaben in Indien in 2020: 1.634 Bio. USD. Der Rückgang zu 2019 entspricht 5,38 %.	Zielwert erreicht
Der Indikator für extreme Armut ⁴² steigt in 2020 in Indien pandemiebedingt nicht über 4 %.	Extreme Armut in Indien in 2019: 2,83 % der Bevölkerung	Extreme Armut in Indien in 2025: 1,05 %	Extreme Armut in Indien in 2021: 2,2 %	Zielwert erreicht

Tabelle 3: Impact-Zielerreichung.

Quelle: Armutsindikator: <https://dashboards.sdindex.org/profiles/india>; Household and NPISHs Final Consumption Expenditure: <https://tradingeconomics.com/india/household-final-consumption-expenditure-us-dollar-wb-data.html>

Notiz: *Der "Household and NPISHs final consumption expenditure index" (früher "Private Consumption") misst alle Güter und Dienstleistungen, die von Haushalten konsumiert werden.

**Daten für 2025 liegen noch nicht vor.

14. Beitrag zu übergeordneten intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen

Die angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens wurden im ersten Indikator erreicht. Die privaten Konsumausgaben (*Household and NPISHs Final Consumption Expenditure*) in Indien im Jahr 2020 betrugen 1,6 Bio. USD, was einem Rückgang von 5,38 % gegenüber 2019 entspricht. Die sinkende Verbraucher-Nachfrage in diesem Zeitraum ist auf die Pandemie zurückzuführen. Im Folgejahr 2021 konnte die Verbraucher-Nachfrage aufgrund des Nachholbedarfs einen Anstieg von 18,1 % (1,930 Bio. US-Dollar) gegenüber dem Vorjahr verzeichnen.

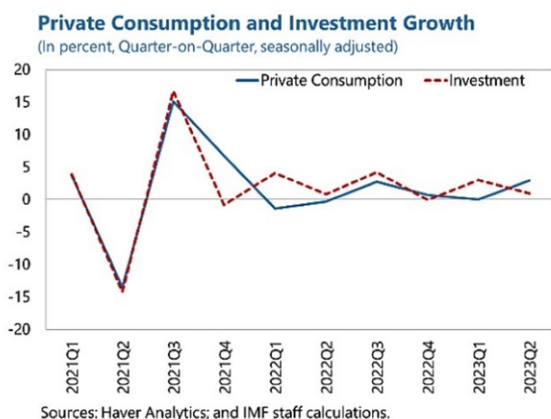


Abbildung 5: Privater Konsum und Investitionsentwicklung.
Quelle: IWF 2023: Seite 32.

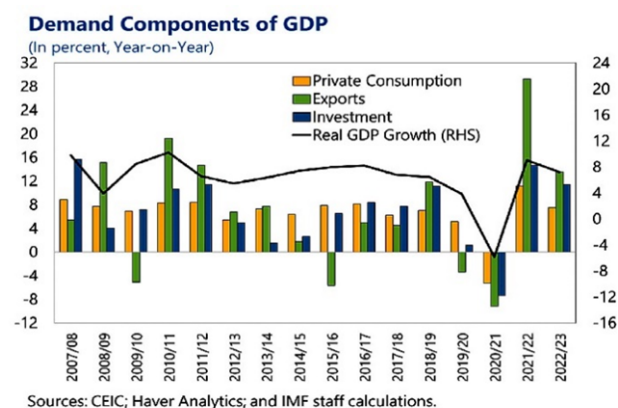


Abbildung 4: Nachfrage Komponenten des BIP.
Quelle: IWF 2023: Seite 32.

Laut *Economic Survey* von 2025 trugen die Sozialprogramme dazu bei, den privaten Konsum der Haushalte und auch die Verteilung der Einkommen während der Pandemie zu stabilisieren. Die Nahrungsmittelsubventionen hatten dabei den größten Ausgabenanteil unter den verschiedenen Wohlfahrtsprogrammen.⁴³ Dabei wird die Nachfrage in den ländlichen Regionen als *key driver* bezeichnet. Es kann davon ausgegangen werden, dass ohne die PMGKY-Transferleistungen in 2020 eine stärkere Reduktion der Kaufkraft erfolgt wäre und dass PMGKY die Auswirkungen der Pandemie lindern konnte.⁴⁴ Diese Stabilisierung der Einkommen

⁴² Extreme Armut: Prozentsatz der Bevölkerung, der weniger als 2,15 USD pro Tag pro Person zur Verfügung steht. (<https://dashboards.sdindex.org/profiles/india/>)

⁴³ *Economic Survey* Ministry of Finance 2025: Seite 2.

⁴⁴ IWF 2021: Seite 7 und 8.

wirkte sich auch auf den Gini Koeffizient aus, der die Ungleichheit in Konsumausgaben misst. Der Koeffizient ging in 2021 auf 32,8 zurück (2020: 33,8), eine Tendenz, die 2022 mit 25,5 fortgesetzt wurde.⁴⁵

Die angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens wurden auch im zweiten Indikator erreicht. Durch die Corona-Pandemie und ihre Folgen verlangsamten sich die Fortschritte in der Armutsbekämpfung. Der Indikator für Extreme Armut stieg von 2,8 % in 2019 pandemiebedingt auf 3,3 % in 2020. Die Anzahl der Menschen, denen für tägliche Konsumausgaben weniger als 2,15 USD zur Verfügung stand, hat sich in 2020 somit erwartungsgemäß stark erhöht, konnte aber unter 4 % gehalten werden. 2021 ging der Wert wieder auf 2,2 % zurück, 2024 lag der Anteil der Bevölkerung, der in extremer Armut lebt, bei 1,1 %.

Der *Household Consumption Expenditure Survey* (HCES) 2022-2023, der vom *National Statistical Office* (NSO) unter dem *Ministry of Statistics and Programme Implementation* (MoSPI) herausgegeben wird, kommt zu ähnlichen Ergebnissen: 25 % der Menschen, die während der Pandemie unterhalb der extremen Armutsgrenze lebten (insgesamt 250 Mio. Menschen), konnten bis Ende 2022 durch PMGKY aus der extremen Armut herausgebracht werden.⁴⁶

Eine IWF-Simulation von 2022 zur Armutssituation (Anzahl der Menschen, die unter 1,9 UDS pro Tag leben) schätzt, dass allein PGKMAY dazu beitrug, den Armutsanstieg während der Pandemie um 30 – 40 % zu reduzieren.⁴⁷ Der Beitrag des gesamten Krisenreaktionsprogramms an der Armut in Indien dürfte weitaus höher liegen. Die IWF-Simulation zeigt, dass ohne Nahrungsmittelhilfe über 450 Mio. Menschen pro Tag weniger als 1,9 USD zur Verfügung gestanden hätte. Dank der Nahrungsmittel-Subventionen konnte diese Zahl auf 300 Mio. Menschen reduziert werden. Der IWF geht daher davon aus, dass die Erweiterung der Nahrungsmittelhilfe (PMGKAY) der indischen Regierung einen signifikanten Beitrag zur Verringerung des Armutsanstiegs während der Pandemie leistete.⁴⁸ Diese Einschätzung wird von der ADB geteilt.⁴⁹

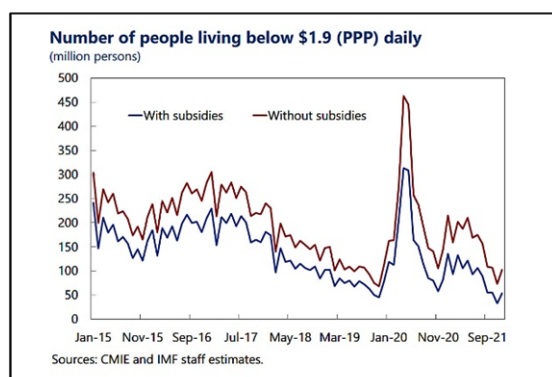


Abbildung 6: Anzahl der Menschen mit weniger als 1,9 USD pro Tag mit und ohne PMGKAY.
Quelle: IWF 2022: Seite 66.

15. Beitrag zu übergeordneten nicht-intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen

Es sind keine übergeordneten, nicht-intendierten Veränderungen bekannt.

Zusammenfassende Bewertung des Impacts: **sehr erfolgreich (1)**

Das Krisenreaktionsprogramm der indischen Regierung konnte die pandemiebedingte Reduzierung des privaten Konsums durch Nahrungsmittelprogramme und Geldtransfers begrenzen und so einen Anstieg der extremen Armutsquote über 4 % verhindern. Die intendierten Begünstigten profitierten auf Impact-Ebene von dem COVID-Krisenreaktionsprogramm der indischen Regierung, welches durch das FZ-Programm kofinanziert wurde. Die Auszahlungsvoraussetzungen adressierten neben der Vereinheitlichung und Integration des indischen Sozialsystems auch Herausforderungen des Arbeitsmarktes und waren somit relevant für ein nachhaltiges, inklusives Wachstum des Landes. Insgesamt wirkte PMGKY wie ein Katalysator: Einerseits wurden Schwächen des sozialen Schutzsystems wie Fragmentierung und der Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aufgedeckt. Andererseits trug PMGKY dazu, dass technische Innovationen wie die Digitalisierung und Vereinheitlichungen von Datenbanken auf Zentral- wie auf

⁴⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=IN>

⁴⁶ Die Armutsgrenze (poverty line) für die extreme Armut wurde auf der Basis von Daten von 2012/2013 bemessen: 28 INR im ländlichen Bereich /47 INR im städtischen Bereich (pro Tag, pro Person).

⁴⁷ IWF 2022: Seite 66.

⁴⁸ IWF 2022: Seite 64 und 66.

⁴⁹ ADB 2022: Seite 12.

Länder-Ebene schneller umgesetzt wurden, als dies ohne die Notwendigkeit eines Krisenreaktionsprogramms der Fall gewesen wäre. Somit können die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen dieses FZ-Vorhabens insgesamt als sehr erfolgreich eingestuft werden.

Nachhaltigkeit

16. Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Beim „Covid-19-Krisenreaktionsprogramm Soziale Sicherung“ handelte es sich um eine Maßnahme des BMZ Corona-Sofortprogramms, welche primär auf kurzfristige Unterstützung der Partnerländer in der akuten Krise abzielte. Dennoch hatte das Vorhaben auch einen darüberhinausgehenden Anspruch, mittel- bis langfristige Ergebnisse zu entfalten, welcher sich v.a. in der Parallelfinanzierung der zweiten Politikmatrix widerspiegelte. Eine nachhaltige Verbesserung der Kapazitäten der beteiligten Ministerien und nachgeordneten Behörden war daher auch Teil des Ziels des Vorhabens.

Eine Verbesserung der Kapazitäten der Zielgruppen stand nicht im Vordergrund des Vorhabens. Es ist aber anzunehmen, dass die Selbstregistrierung auf Online-Plattformen die digitale Kompetenz der Begünstigten gefördert hat. Zu weiteren Nebeneffekten zählten verstärkte Finanzkompetenzen durch die Nutzung und Aktualisierung von Jan Dhan Bankkonten (PJDY) sowie die Befähigung der von Frauen geleiteten Haushalte, einen Wechsel zu gesunden Kochbrennstoffen vorzunehmen (PMUY). Über 89 % der Befragten der KPMG-Studie erklärten sich bereit, mit Kochbrennstoffen auch ohne Unterstützung durch PMUY fortzufahren.⁵⁰

17. Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Es ist anzunehmen, dass das DEA sowie die beteiligten Sektorministerien umfangreiche technische und organisatorische Kompetenzen für die Planung und Durchführung von Nothilfeprogrammen erworben haben. Es wurde deutlich, dass ein weniger fragmentiertes und stärker koordiniertes System der sozialen Sicherung die Fähigkeit des Staates erhöht, adäquat auf externe Schocks zu reagieren und die vulnerable Bevölkerung zu beschützen. Das Krisenreaktionsprogramm hat ebenfalls zu der Erkenntnis beigetragen, dass Frauen, informell Beschäftigte sowie Migrant*innen zu bedeutsam für den indischen Arbeitsmarkt sind, als dass sie weiterhin in Krisenzeiten ungeschützt sein könnten.

Die Kapazitäten der Ministerien, bei denen die Verantwortung für die Umsetzung einzelner Programme lag, wurden ebenfalls gestärkt. Das MoCAFPD konnte z.B. mit Unterstützung der ADB die Automation der Weizen- und Reis-Lagerung einführen. Auch nach der Pandemie investierte das MoCAFPD kontinuierlich in eine moderne PMGKAY-Wertschöpfungskette, zuletzt im Mai 2025 mit der Digitalisierung von Beschwerdemechanismen für PMGKAY-Berechtigte.

Eine wesentliche Unterstützung zur Sicherung der Nachhaltigkeit von NSAP und MGNREGS erhielt das *Ministry of Rural Development* (MoRD) seitens der Weltbank. Zur verbesserten Identifizierung von Berechtigten wurden *Socio-Economic Censuses* (SEC) Daten genutzt und somit über eine präzise Identifizierung von Armen und Vulnerablen kostspielige Registrierungsfehler (*inclusion errors*) reduziert. Dadurch wurden nicht unerhebliche Budgeteinsparungen realisiert, welche generell die Chancen einer langfristigen Fortführung der Programme erhöhen.

Die finanzielle Ermächtigung der Bundestaaten im Rahmen der Flexibilisierung des SDRF führte zu einem Kompetenztransfer vom Zentralstaat auf die Bundesländer. Diese entwickelten während und nach der Pandemie verstärkt Kompetenzen, um eigene Sozialprogramme zu planen und durchzuführen.⁵¹

18. Dauerhaftigkeit der Wirkungen

Insgesamt ist sich die Gebergemeinschaft darin einig, dass die Ergebnisse des Krisenreaktionsprogramms nachhaltig sind.⁵² Einige Programme, wie z.B. MGNREGS wurden auch nach der Pandemie auf dem Krisen-Level weitergeführt.⁵³ Die Nachhaltigkeit der Wirkungen ist auch darauf zurückzuführen, dass die PMGKY-Ziele von Anfang an eng mit Indiens Reformagenda verbunden waren und so stets die Prioritäten der Regierung im Bereich soziale Sicherung spiegelten. Auch die Durchführung erfolgte nachhaltig, da Schlüsselministerien als Träger fungierten und so von Beginn an in Konzeption und Umsetzung miteinbezogen wurden.

Ein weiterer wesentlicher Faktor für die Nachhaltigkeit der PMGKY-Errungenschaften, ist der starke politische Wille der indischen Regierung hinsichtlich zukünftiger Investitionen in das System der sozialen Sicherung. Dies wurde seit dem Ende der Pandemie durch das ständige Bemühen reflektiert, die Sicherheitsarchitektur weiter auszubauen, sie dynamischer, inklusiver und nutzerfreundlicher zu gestalten, um die Bedürfnisse einer möglichst großen Bandbreite von Zielgruppen hinweg zu bedienen. Konkret zeigt sich dies auch in der kontinuierlichen Fortführung der Reformagenda des Krisenreaktionsprogramms über das von Weltbank und AIB finanzierte Programm *Creating a Coordinated and Responsive Indian Social Protection System* (CCRISP), welches sich seit Juli 2021 in der Durchführung befindet.

⁵⁰ KPMG 2022: Seite 157.

⁵¹ IWF 2024: Seite 71 (Die Bundestaaten erhöhten ihre Sozialausgaben auf durchschnittlich 2 % der BIP der Bundestaaten in 2025.).

⁵² 2022 ADB: Seite 12.

⁵³ Im Rahmen von PMGKY wurden die Gehälter um 20 INR (0,26 USD) erhöht.

Risiken hinsichtlich der Nachhaltigkeit sind daher insgesamt gering. Herausforderungen bestehen allerdings weiterhin bezüglich der Aktualisierung und Integration von Datenbanken der Berechtigten. Die Qualität der Datenbank ist entscheidend für ein Wohlfahrtsprogramm, ebenso wie die Wahl angepasster Zugangskriterien. Angesichts der komplexen Implementierungsstruktur mit multiplen Akteuren auf allen Ebenen des föderalen Systems sind Einigungen bezüglich Handhabung der Datenbanken und Zugangskriterien oft mit Aushandlungsprozessen verbunden. Dies gilt auch für die zwischen Zentralstaat und Bundesstaaten geteilte Verantwortung von Management Information Systemen sowie für die Organisation der entsprechenden digitalen Durchgriffsrechte des Zentralstaates auf die Datenbanken der 28 Bundesstaaten und 8 Unionsterritorien, die nicht selten mit eigenen Setups und Methoden operieren.

Eine Aktualisierung der Kategorien des *National Food Security Acts* (*Antyodaya Anna Yojana* und *Priority Households*), welche noch auf dem Zensus von 2011 basieren, ist geplant und notwendig, da allein in Delhi seitdem sechs Mio. neue Bewerbungen für die NFSA-Kategorien gestellt wurden. Die Weltbank empfiehlt, die Schaffung eines institutionellen Rahmens und einer entsprechenden Regulierung, um alle Aspekte des Datenmanagements, von der Organisation der digitalen Durchgriffsrechte, über die Aktualisierung bis hin zum Datenschutz der Berechtigten einheitlich zu koordinieren.⁵⁴

Zudem mahnt die Weltbank an, die Kapazitäten der Bundesstaaten, die nun eigenständig Programme planen und umsetzen, gezielt zu stärken, vor allem auf der Ebene unterhalb der Distrikte.⁵⁵ Der IMF sieht zusätzlich Handlungsbedarf hinsichtlich der Digitalkompetenz der Begünstigten sowie dem schwach ausgeprägten Zugang zu Smartphones im ländlichen Raum.⁵⁶

Eine weitere Herausforderung hinsichtlich Nachhaltigkeit der PMGKY-Wirkungen liegt in der Handhabung der Nahrungsmittelhilfen (im Budget als *food subsidies* ausgewiesen), die im Vergleich zu zielgerichteten Cash Transfers eher kostspielig sind. Nahrungsmittelhilfen für Haushalte mit niedrigem Einkommen wurden im Haushaltsjahr 2020/ 2021 im Vergleich zu Vor-COVID-Zeiten (2019/2020) verdreifacht. Auf aggregierter Ebene wuchs der Anteil des BIP für Nahrungsmittelsubventionen für arme Haushalte von 0,5 % in 2019/2020 auf 2 % in 2020/ 2021 und sank in 2021/2022 auf 1,2 %, immer noch mehr als das Doppelte im Vergleich zu Vor-COVID-Zeiten. Die Weiterführung von kostspieligen Subventionen auch nach der COVID-Krise, um volatile Nahrungsmittelpreise durch den Krieg in der Ukraine auszugleichen, trug zur politischen Stabilität in unsicheren Zeiten bei, führte aber auch zu Marktverzerrungen und gesteigerten Erwartungen der Bevölkerung. Erst 2023/2024 senkte die indische Regierung die Ausgaben für Nahrungsmittelsubventionen auf 0,7 % des BIP.

India: Central Government Operations, 2020/21-2025/26 1/						
	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26
	Projections					
	(in percent of GDP)					
Expenditure	17,0	16,1	15,6	15,1	14,6	14,2
Expense	14,8	13,6	12,8	11,9	11,4	11,1
Compensation of employees	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Interest	3,4	3,4	3,4	3,6	3,5	3,5
Subsidies	2,8	1,9	2,0	1,4	1,2	1,1
Food	2,0	1,2	1,0	0,7	0,6	0,6
Fertilizer	0,6	0,7	0,9	0,6	0,5	0,5
Petroleum	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Abbildung 7: Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsjahre 2020/2021 bis 2025/2026.

Quelle: IWF 2024: Seite 38.

Insgesamt lagen die Kosten für Subventionen (Nahrungsmittel, Dünger, Benzin) seitens des Zentralstaats und der Bundesstaaten in den Jahren von 2001-2021 bei 3 % des BIP, durchschnittlich 18 % der Steuereinnahmen. Diese Entwicklung ist im internationalen Vergleich sehr hoch und wird vom IWF als kritisch bewertet.

⁵⁴ Die Volkszählung (decennial census) wurde 2020 pandemiebedingt verschoben.

⁵⁵ WB 2022: Seite 85.

⁵⁶ IMF 2022: Seite 19.

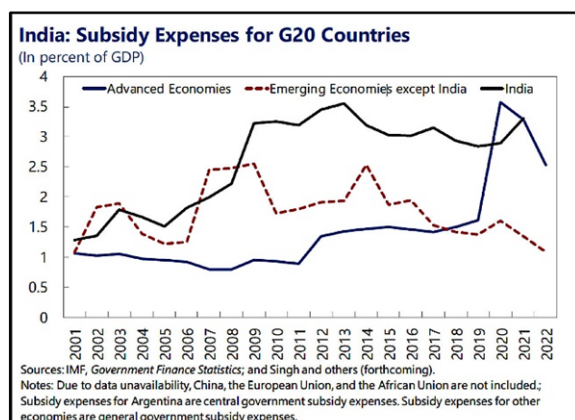


Abbildung 8: Indiens Ausgaben für Subventionen im internationalen Vergleich.

Quelle: IWF 2024: Seite 78.

Der IWF mahnt an, Unterstützung für Arme zielgerichtet über die gut entwickelte DBT-Architektur auszurichten, statt über generelle Subventionen für Nahrungsmittel, Dünger und Benzin, die nicht spezifisch arme Bevölkerungsgruppen adressiert. Ein verstärkter Fokus auf gezielte Cash Transfers an Bedürftige unterhalb der Armutslinie, könnte laut IMF, erhebliche Budgeteinsparungen realisieren, ohne dass Arme aus dem sozialen Netz fallen. In einigen Bundesstaaten wurden bereits Modalitäten entwickelt, um Nahrungsmittelsubventionen gegen Geldtransfers auszutauschen. Die Reform der LPG-Subventionen durch Cash Transfers über das DBT (PMUY) z.B. erzielte bereits vor COVID-19 Kostenersparnisse zwischen 11-24 %, hauptsächlich durch die Reduktion von betrügerischen Konten und die freiwillige Aufgabe des Leistungsanspruchs gutverdienender Haushalte. Marktverzerrungen, die über ein fehleranfälliges duales Preissystem entstehen, wurden so ebenfalls reduziert.⁵⁷ Der IWF schätzt die Kostenersparnisse durch das Auslaufen und Ersetzen von Subventionen durchschnittlich auf 0,3 % des BIP, also 10 % der bisher durchschnittlichen Ausgaben für Subventionen. Der budgetäre Spielraum könnte dann für Ausgaben genutzt werden, die zum Wachstum beitragen.⁵⁸

Central Government Subsidies

(In percent of GDP)

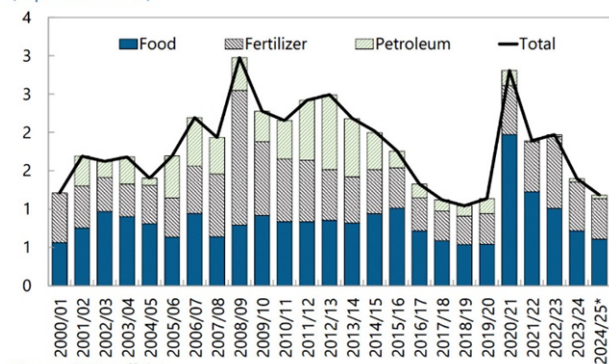


Abbildung 9: Ausgaben der Zentralregierung für Subventionen von 2000-2024.

Quelle: IWF 2024: Seite 32.

Zusammenfassende Bewertung der Nachhaltigkeit: erfolgreich (2)

Es bestehen keine Zweifel, dass sich die indische Regierung weiterhin an die Reformziele des Krisenreaktionsprogramms gebunden fühlt. Zentrale Trends in der Weiterentwicklung des indischen Sozialsystems wie Integration und Effizienz, Mobilität, Flexibilisierung, Effektivität und Nutzerfreundlichkeit ließen sich auch nach der Pandemie beobachten. Zur Erhöhung der Effizienz sowie der Nachhaltigkeit der Maßnahmen der sozialen Sicherung, wäre ein zeitnahe Abbau von Subventionen zugunsten von DBTs, verbunden mit einem konzertierten Targeting von Bedürftigen, wünschenswert.

⁵⁷ IWF 2024: Seite 78.

⁵⁸ Ibid.

Gesamtbewertung: sehr erfolgreich (1)

Die COVID-19-Pandemie legte die strukturellen Defizite des indischen Systems der sozialen Sicherung offen, wie die Fragmentierung einer Vielzahl von Einzelprogrammen, die geringe urbane Abdeckung von Migranten und informell Beschäftigten sowie die fehlende Übertragbarkeit der Maßnahmen. Geberinduzierte Impulse in Form einer Politikmatrix mit 20 Auszahlungsvoraussetzungen trugen zu einer systematischen Adressierung dieser Defizite bei. Dies förderte die zügige Umsetzung eines Paradigmenwechsel zu mehr Effizienz und Inklusion bislang benachteiligter sozialer Gruppen des indischen Sozialsystems. Durch die Zusammenführung von fünf großen Sozialprogrammen unter dem PMGKY und die Nutzung technologie-basierter Plattformen wie Aadhaar, DBT, PDS, ONORC, e-KYC und UMANG erreichte das Krisenreaktionsprogramm über 800 Mio. Menschen. Insgesamt leistete PMGKY einen signifikanten Beitrag zur Verringerung des Armutsanstiegs während der Pandemie und stellte für viele wirtschaftlich und sozial benachteiligte Haushalte einen essenziellen Baustein zur Bewältigung der Corona-Krise und ihrer Folgen dar.

Sämtliche in der Politikmatrix festgelegten Ziele wurden erreicht und oft sogar frühzeitig übertroffen ⁵⁹ (siehe Anlage 1). Schon vor Abschluss des Projekts wurden die Reformen durch zwei noch größere Wellen der Corona-Pandemie auf harte Probe gestellt. Ohne die Reformen und die eingeführten Systeme wäre die indische Regierung höchstwahrscheinlich nicht in der Lage gewesen, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen abzufedern. Die krisenbedingt eingeführten Reformen sind inzwischen zu einem festen Bestandteil der indischen sozialen Sicherung geworden und werden weiter ausgebaut. Somit hat das Vorhaben die Erwartungen übertroffen und kann als Beispiel für eine wirkungsvolle Krisenreaktion und nachhaltige Reformen gelten.

Beitrag zur Agenda 2030

Das Vorhaben leistete einen Beitrag zur nationalen Umsetzung der Agenda 2030 und trug zur Zielerreichung der Sustainable Development Goals (SDG) bei, insb. SDG 1 „keine Armut“, SDG 2 „kein Hunger“, SDG 3 „Gesundheit und Wohlergehen“, und SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ sowie SDG 10 „Reduzierte Ungleichheiten“. Insbesondere das Unterziel 1.3, den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und Maßnahmen für alle umzusetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen zu erreichen, wurde durch das FZ-Modul vorangetrieben.

⁵⁹ Das in der Politikmatrix vereinbarte Ziel, bis zu 60 % der ärmsten Haushalte bis 2022 zu erreichen, wurde beispielsweise mit 87 % im Jahr 2020, zwei Jahre vorzeitig, um 50 % übertroffen. Bezüglich Nahrungsmittelhilfen für Migranten durch die *One-Nation One-Ration Card* wurde ein universeller Zugang erreicht (Basiswert war Null %, Zielwert 40 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 100 %).

Methodik

Evaluierungsmethodik

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Das Ziel der Evaluierungen (Erkenntnisinteresse) besteht vor allem darin, Wirkungen zu messen, Rechenschaft abzulegen, Transparenz zu fördern und institutionelles Lernen zu ermöglichen.

Typ der Evaluierung:

Reise ins Projektgebiet.

Nicht-öffentliche (interne) Dokumente

interne Projektdokumente, sekundäre Fachliteratur, Strategiepapiere, Impact Evaluierungen, vergleichbare Evaluierungen, Systematic Reviews, Medienberichte.

Verzeichnis öffentlicher Quellen

Abhishek Jain, Nikita Dhingra (2021): "A review of the effectiveness of India's direct benefit transfer (DBT) system during COVID-19: Lessons for India and the World". New Delhi.

Asian Development Bank (2022): "Completion Report, India: COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program". Manila.

Bhattacharya, Shrayana, Sinha Roy, Sutirtha, (2021). "Intent to Implementation: Tracking India's Social Protection Response to COVID-19," Social Protection Discussion Papers and Notes 160059, The World Bank

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021): „Umsetzung des Corona-Sofortprogramms“. Berlin.

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (2024): „Evaluierung des Corona-Sofortprogramms“. Bonn.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2021): „Article IV Consultations 2021“. Washington, DC.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2022): „Article IV Consultations 2022“. Washington, DC.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2023): „Article IV Consultations 2023“. Washington, DC.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2024): „Article IV Consultations 2024“. Washington, DC.

KPMG (2022): "Effectiveness & Adequacy of Cash Transfers under PMGKY for Urban Poor & Migrants: Performance, Challenges & Opportunities". New Delhi.

Ministry Of Finance (MoF) 2025: "Economic Survey 2025". New Delhi.

MSC Micro Consulting (2021) : „PM-KISAN scheme: Inclusion and targeting“. New Delhi

Singh, Archana; Kumar, Ravindra (2023): „Expenditure patterns of PM-KISAN SAMMAN NIDHI installments: An empirical study in Western Uttar Pradesh“. In: EPRA International Journal of Agriculture and Rural Economic Research. Volume 11. Issue 8. Online verfügbar unter: www.researchgate.net/publication (Zugriff am: 20. Oktober 2025)

Weltbank (WB) 2018: „Public Sector Savings and Revenue from Identification Systems: Opportunities and Constraints“. Washington, DC.

Weltbank (WB) 2022 „Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures“. <http://hdl.handle.net/10986/37186> (Zugriff am: 20. Oktober 2025)

Weltbank (WB) 2024: „Implementation, Completion and Results Report: First and Second Accelerating India's COVID-19 Social Protection Response (PMGKY)“.

Datenquellen und Analysetools

Datensammlung vor Ort, Monitoring-Daten des Partners, Umfragen, digitale Analysetools

Besuchte Projektstandorte

Delhi.

Interviewpartner und -modalität (persönlich, virtuell/telefonisch, schriftlich)

Projektträger, Zielgruppe, andere Geber, lokaler Consultant.

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung

Es gab keine Aspekte, welche die Evaluierung limitierten.

Bewertungsmethodik

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird mit Ausnahme des Nachhaltigkeitskriteriums eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

- Stufe 1** sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
- Stufe 2** erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
- Stufe 3** eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
- Stufe 4** eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
- Stufe 5** überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
- Stufe 6** gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn sowohl die Zielerreichung auf Outcome-Ebene (Effektivität) und Impact-Ebene als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Impressum

Verantwortlich: Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank

FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe
 Palmengartenstraße 5-9
 60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren (Outcome Ebene)	2
Anlage 2: Zielsystem und Indikatoren (Impact Ebene)	9
Anlage 3: Projektmaßnahmen und Ergebnisse	10
Anlage 4: Zusammenfassung der Technologieanwendungen	12
Anlage 5: Umsetzungsstand der Betriebsempfehlungen	14
Anlage 6: Ex-post-Evaluierungsmatrix	15

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren (Outcome Ebene)

Outcome Ebene

Quelle: Weltbank 2024: "Implementation, Completion and Results Report: First and Second Accelerating India's COVID-19 Social Protection Response (PMGKY)".

Phase I

Pillar 1 – Leveraging Pre-existing Social Protection Measures for COVID-19 Relief

Prior Actions Phase I	Indicator	Comments
Prior Action 1: The Borrower through Ministry of Finance, Government of India has approved the Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana, an integrated COVID-19 social protection relief cash-transfer package which: (a) increases benefit levels for MNREG; (b) allocates LPG and gas cylinders for below-poverty line households for three months through UJJWALA; (c) provides additional allowance for elderly, widows and disabled through the NSAP; (d) triggers cash transfers to women bank account holders under the PMJDY and (e) outlines benefit levels, implementation guidelines, fund-flow mechanism and governance rules for coordination and monitoring across multiple state governments and line ministries for roll-out of the PMGKY package.	Indicator A: Adequacy of benefits provided through the COVID-19 Social Protection Support Program measured by Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana (PMGKY) transfers as a percent share of total household consumption expenditures for the poorest quintile in India. Baseline (2020): 0% ¹ Target (2022): 40% Current: 47% ² [Oct 2020]	Achieved and exceeded. The integrated package of social protection offered through PMGKY and coordinated by the DEA, along with the line ministries and departments has enabled the realization of the targets. Since this was a time bound reform, the RI's progress was not measured beyond the ISR in 2020
Prior Action 2: The Borrower through Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Government of India has approved the provision of free food rations for a three-month period delivered under PMGKY's public distribution system, outlining benefit levels and implementation guidelines for delivery.	Indicator B: Access to essential food supplies provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage share of poor households receiving the additional food ration entitlement for a three-month period as outlined by Pradhan Mantri Garib Kalyan Ann Yojana (PMGKAY). Baseline: 0% ³ Target: 60% (31.12.2021) Current: 91% [2022], 81% [2021]	Achieved and exceeded its target well ahead of time 81% of poor households received PMGKAY food rations within June 2021. By December 2022, PMGKY coverage of the poor further increased to 91 percent due to GoI extending the program and scaling it up across the entire country.
Prior Action 3: The Borrower through Ministry of Labour and Employment, Government of India has amended the Employee's Provident Fund Regulations to include pandemic as a reason to allow workers to withdraw from their Provident Fund account a non-refundable advance of 75% of the balance in the account or three months of the wages, whichever is lower.	Indicator C: Access to wage protection measures provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage share of low-wage (as defined and identified by Government program) workers withdrawing funds from Employee Provident Fund Accounts citing the COVID-19 pandemic as a reason for withdrawal. Baseline: 0%	Achieved and exceeded well ahead of time according to the data provided by Employees' Provident Fund Organization's (EPFO) on December 6, 2023. The intent behind Indicator C was to measure the efficacy of PA3, which was a one-off relief measure that only continued till the end of

¹ Zero implies that prior to the announcement of the PMGKY package, the poor and vulnerable groups were not receiving any additional entitlements to cope with COVID-19 shocks.

² Source: World Bank: Accelerating India's COVID-19 Social Protection Response Program, Implementation Status & Result Report, (PMGKY) (P173943), as on 01 Dec 2021; <https://documents1.worldbank.org/curated/en/726771604357790843/pdf/Dismissible-Version-of-the-ISR-Accelerating-Indias-COVID-19-Social-Protection-Response-Program-PMGKY-P173943-Sequence-No-01.pdf>

³ The PMGKAY has doubled the food ration allotment to households under the PDS. Zero, as a results indicator, implied that while citizens were receiving the regular allotment of food rations through the PDS, prior to PMGKAY, no household was receiving additional food rations.

	Target: 25% (31.12.2021) Current: 73,78% [30.06.2021]	2021. Hence, RI5 does not have a target beyond 202. As per GoI administrative data, 7.2 million workers comprise the universe of "low wage workers" registered with the EPFO.
Prior Action 4: Under its PMGKY, the Borrower through Ministry of Labour and Employment, Government of India contributes 24% of monthly wages for low-wage workers in small and medium enterprises ⁴ for a three month period into their Provident Fund account.	Indicator D: Timeliness of wage-loss compensation measures guaranteed by COVID-19 Social Protection Program for low-wage workers measured by percentage of low-wage workers in SME's* receiving additional contribution announced within eight-weeks of the announcement. Baseline: 0% Target: 60% (31.12.2021) Current: 95.46% [31.12.2023], 62.5% [2020]	Achieved and exceeded. While both EPFO data (collected on Dec 6, 2023) and the ISR of October 2020 both confirm the indicator surpassed its target within time, each source reports different achievement figures (EPFO shows 95.46 percent ISR of October 2020 shows 62.5 percent). The intent behind Indicator D was to measure the efficacy of PA4, which was a one-off relief measure that only continued till the end of 2021. Hence, Indicator D does not have a target beyond 2021

Pillar 2 – Protecting Workers in Essential Service Supply Chains during COVID-19 Pandemic

Prior Actions Phase I	Indicator	Comments
Prior Action 5: The Borrower through Ministry of Health and Family Welfare, Government of India has established a special health insurance scheme for health workers providing essential care/medical services to COVID-19 patients. (Included groups: Health professionals tackling COVID-19 cases, Safai karam-charis, ward-boys, nurses, ASHA workers, paramedics, technicians, doctors and specialists and other health workers would be covered)	Indicator E: Utility of health insurance measures provided through the COVID-19 Social Protection Program measures by percentage share of essential service workers infected with COVID-19 using the Special Health Insurance Scheme. Baseline: 0% Target: 30% (2021) Revised Target: 15% (31.12.2022) Current: 100% [19.04.2022]	Achieved and exceeded. According to an MoHFW press release on 19 April 2022 that 2.21 million health care providers, including community health workers and private health workers, were eligible for PMGKP coverage.

Pillar 3 – Improving Access and Delivery for Vulnerable Populations

Prior Actions Phase I	Indicator	Comments
Prior Action 6: The Borrower through Ministry of Labour and Employment, Government of India has issued advisories to all States' government on how to use the Building and Other Construction (Workers Welfare Fund) to provide relief materials and cash to registered construction workers.	Indicator F: Access to support provided through the COVID-19 Social Protection Program for informal workers measured by percentage share of construction workers registered with Building and Other Construction Workers Fund receiving cash transfers. Baseline: 0% (2020) Target: 50% (2021) Current: 67% [2023], 63% [2020]	Achieved well ahead of time. According to the October 2020 ISR, 63 percent of the construction workers registered with Building and Other Construction Workers' Welfare Funds received cash transfers at that time. Moreover, recent updates from the Ministry of Labor and Employment shows a decrease in coverage (66.75 percent) in 2023. This indicator did not have a target beyond

⁴ Wage-earners below Rs 15,000 per month in businesses having less than 100 employees.

Prior Action 7: The Borrower through Ministry of Home Affairs, Government of India has enabled the States' government to use finance from the State Disaster Response Fund to provide migrant workers relief materials and in-kind support, with flexibility for States in the modality of delivery.	Indicator G: Migrant-neutrality of support provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage of India's population able to access to portable food benefits through the Public Distribution System (PDS). Baseline: 0% (01.05.2020) Target: 33% (31.12.2021) Current: 56.5% [2022], 53.3% [2021]	2021 as a new indicator with enhanced scope was introduced in its place during the second DPF. Achieved and exceeded. By August 2021, ON-ORC was rolled out across 34 states and union territories covering 750 million beneficiaries. This meant that of 53.3 percent of India's total population (well above the target) at that time had the ability to access portable food benefits through the Public Distribution System. By June 2022, the coverage reached 56.5 percent (800 million beneficiaries). It is important to note that this Indicator only had a target until 2021 because it was replaced by a new indicator (Indicator G in Phase 2).
	Indicator H: Migrant-neutrality of support provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage of India's vulnerable population in urban areas covered by portable life and accident insurance through Department of Financial Services (DFS). Baseline: 15% Target: 45% (2021) Current: 51.1% Portable health insurance; 34.4% Portable life insurance [2022], 20% [2020]	Achieved and exceeded according to CMIE survey data. However, it is important to note that the ICR had to use a proxy measure – coverage of portable 'health and life insurance' instead of 'life and accident insurance' – due to the unavailability of updated information that directly corresponds to the RI. It is also important to note that this indicator was DISCONTINUED during Phase 2 and two new results indicators (RI10 and RI11) with enhanced scope were introduced.
Prior Action 8: The Borrower through Ministry of Finance, Government of India has issued guidance largely adopted by public sector banks to waive ATM charges for all cash withdrawals to facilitate access to cash and PMGKY payments.	Indicator I: Timeliness of cash-transfers provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage of poor households who have received at least one PMGKY benefit within eight-week period of program announcement. Baseline: 0% Target: 50% (31.12.2022) Current: 84% [30.10.2020]	Achieved and exceeded. The objective behind Indicator I was to ensure that the poor (bottom 40 percent quintile) households receive PMGKY cash assistance in a timely manner and GoI overachieved the target by a considerable margin. The factors that this achievement include – (i) leveraging existing programs with wide outreach; (ii) using the DBT system for cash transfer; (iii) waiving ATM charges for PMGKY transactions; and (iv) improving beneficiary awareness through information campaigns and UMANG mobile app. It is important to note that Indicator I was revised during Phase 2; whereby, the definition of Poor households was clarified, and the target was reduced to 50 percent (it was 60 percent in 2021).

Phase II

Pillar 1 – Leveraging Pre-existing Social Protection Measures for COVID-19 Relief

Prior Actions Phase II	Indicator	Comments
Prior Action 1: The Borrower, through the Ministry of Home Affairs, has expanded the ability of state governments to provide social protection during disasters through the use of up to 50 per cent of State Disaster Response Funds leveraging pre-existing decentralized protocols for state governments to access financing to provide context-specific, adequate and agile safety nets.⁵	Indicator A: Adequacy of benefits provided through the COVID-19 Social Protection Support Program measured by Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana (PMGKY) transfers as a percent share of total household consumption expenditures for the poorest quintile in India. Baseline (2020): 0%⁶ Target (2022): 40% Current: 47% [Oct 2020]	Achieved according to the ISR of October 2020. Since this was a time bound reform, the RI's progress was not measured beyond the ISR.
	Indicator B: Coverage of benefits provided through the COVID-19 Social Protection Support Program measured by share of bottom 40 % (consumption percentiles) households receiving at least one PMGKY social assistance (food/cash) benefit. Baseline: 0%⁷ Target: 60% (2022) Current: 91%⁸ (Dec 2022), 87.4% [Jun 2021]	Achieved well ahead of time. According to the Intent to Implementation Report (June 2021), 87.4 percent of the bottom 40 percent households received at least one PMGKY benefit. By December 2022, the coverage rose to 91 percent - according to CMIE survey data.
	Indicator C: Gender-sensitive program coverage measured by share of bottom 40% (consumption percentiles) households with female-head receiving at least one PMGKY social assistance (food/cash) benefit. Baseline: 0% Target: 70% (31.12.2022) Current: 91.2%⁹[Dec 2021] Fehler! Textmarke nicht definiert.	Achieved and exceeded its target well ahead of time according to the "Intent to Implementation" paper (June 2021). By June 2021, gender sensitive program coverage stood at 81 percent which rose further to 91.2 percent in December 2021 according to CMIE survey data wave 22 and 27. This is a new indicator which was introduced during the second Phase.

⁵ The current NDMA does not contain any provisions for providing social protection in times of disasters. The reform aims to re-orient the NDMA to include social security concerns in disaster management starting with COVID-19.

⁶ Zero implies that prior to the announcement of the PMGKY package, the poor and vulnerable groups were not receiving any additional entitlements to cope with COVID-19 shocks.

⁷ Zero implies that prior to the announcement of the PMGKY package, the poor and vulnerable groups were not receiving any additional entitlements to cope with COVID-19 shocks.

⁸ Weltbank (WB) 2024: "Implementation, Completion and Results Report: First and Second Accelerating India's COVID-19 Social Protection Response (PMGKY)".

⁹ Ibid.

Pillar 2 – Protecting Workers in Essential Service Supply Chains during COVID-19 Pandemic

Prior Actions Phase II	Indicator	Comments
Prior Action 2: The Borrower through Ministry of Health and Family Welfare, Government of India has extended a special health insurance scheme for health workers providing essential care/medical services to COVID-19 patients for additional 90 days.	Indicator D: Access to health insurance measures provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage share of essential service workers covered by the Special Health Insurance Scheme. Baseline: 0% Target: 15% (Dec 2022) Current: 100% [Apr 2022]	Achieved and exceeded ahead of time reaching 2.21 million health care workers

Pillar 3 – Improving Access and Delivery for Vulnerable Populations

Prior Actions Phase II	Indicator	Comments
Prior Action 3: The Borrower, through the Ministry of Labour and Employment, has approved and adopted a new Social Security Code which includes the roll-out of a National Social Security Board (with online and offline interface) to ensure universal coverage for a basic package of social protection benefits, leveraging the PDS, PMJDY, e-KYC, and Aadhar infrastructure; with focus on achieving full coverage of informal workers in urban and rural areas, and a clear approach for decentralized implementation.	Indicator E: Access to support provided through the COVID-19 Social Protection Program for informal workers measured by percentage share of informal workers receiving at least one social protection benefit. Baseline: 10% Target: 33% (2022) Current: 87% [Dec 2023]¹⁰ Indicator F: Gender-sensitive program coverage measured by proportion of female informal workers in total beneficiary pool of social protection in India. Baseline: N.A. Target: 40% (2022) Current: 54.5% in MGNREGS (2021-22), 52.9% in eShram (2023), 63.95% in NSAP (2023)¹¹	Achieved and exceeded its target. Achieved. However, this indicator was assessed based on a proxy of program specific data from 3 major safety net programs (MGNREGS, e-Shram and NSAP) for informal workers because aggregate data was not available due to beneficiary overlaps within Indian social protection programs (i.e., one person can be a beneficiary in multiple programs).

¹⁰ Weltbank (WB) 2024: "Implementation, Completion and Results Report: First and Second Accelerating India's COVID-19 Social Protection Response (PMGKY)".

¹¹ Ibid.

Prior Action 4: The Borrower through Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Government of India has approved and adopted mission-mode roll-out of 'One-Nation-One Ration' platform for pan-national portable PDS access to support food rations for all migrants across state boundaries.

Prior Action 5: The Borrower, through the Ministry of Housing and Urban Affairs, has issued the Operational Guidelines dated July 2020, for an Affordable Rental Housing scheme for migrant Labor and the urban poor which clearly defines rules and implementation norms

Prior Action 6: The Borrower through Ministry of Home Affairs, Government of India has created a National Migrants Information System which establishes a database of inter-state mobility to target and plan migrant-specific COVID-19 social assistance support at the state and national level.

Prior Action 7: The Borrower, through the Ministry of Labour and Employment, has: (i) expanded the definition of 'inter-state' migrants to include those who do not migrate without a contractor; and (ii) mandated the creation of a decentralized portal for migrant registration, to enable portability and universal coverage for cash and social insurance benefits, through the Occupational Safety, Health and Working Conditions Code 2020

Prior Action 8: The Borrower, through the Ministry of Rural Development, has established a converged mission-mode cash for employment-support program for returning migrants in rural areas called the Garib Kalyan Rozgar Abhiyan

Prior Action 9: The Borrower through Direct Benefits Transfer Mission, Cabinet Secretariat, has ordered the integration of DBT-related transaction in PFMS with UMANG mobile application, to allow beneficiaries of social programs to query and access information regarding electronic transfers.

Indicator G: Migrant-neutrality of India's social protection system measured as the percentage of states implementing 'One-Nation-One-Ration' for portable PDS access

Baseline: 0% [2020]

Target: 40% (Dec 2022)

Current: 100% [Jun 2022]¹²

Indicator H: Percentage of India's bottom 40 percent quintile in urban areas covered by at least one social protection benefit.

Baseline: 15% (May 2020)

Target: 33% (Dec 2022)

Current: 80,37% [Dec 2023], 69% [Jun 2021]

Indicator I: Timeliness of cash-transfers provided through the COVID-19 Social Protection Program measured by percentage of bottom 40 quintile households who have received at least one PMGKY benefit within eight-week period of program announcement.

Baseline: 0%

Target: 50% (2022)

Current: 84% [Oct 2020]

Achieved and exceeded well ahead of time (Indicator G). The ONORC initiative was rolled out through a pilot in 4 states in Aug 2019. The success of the pilot helped Gol overshoot the Indicator G target by a considerable margin and achieved 100 percent integration (all 36 states and UTs) within June 2022. ONORC now covers 800 million beneficiaries and has helped enhance migrant-neutrality of India's social protection system by facilitating about 710 million portable transactions since its inception.

Achieved and exceeded its target well ahead of time. According to the report titled "Intent to Implementation: Tracking India's Social Protection Response to COVID-19", which was published in June 2021, 69.1 percent of India's bottom 40 percent quintile households in urban areas received at least one social protection benefits. The coverage rose to 80.37 percent by December 2023 according to the eShram database of MoLE. The primary factor behind the overachievement of this target was PMGKY package, which – (i) scaled up cash and food assistance through existing programs that have large outreach and strong delivery mechanisms; (ii) leveraged well-built platforms like Direct Benefit Transfer (DBT) and Public Distribution System (PDS). It is also important to note that CMIE survey wave 27 suggests even higher level of achievement (85.8 percent) but the ICR opted to report the MoLE data and use the CMIE data for triangulation.

Achieved. The objective behind Indicator I was to ensure that the poor (bottom 40 percent quintile) households receive PMGKY cash assistance in a timely manner and Gol overachieved the target by a considerable margin. The factors that this achievement include – (i) leveraging existing programs with wide outreach; (ii) using the DBT system for cash transfer; (iii) waiving ATM charges for PMGKY transactions; and (iv) improving beneficiary awareness through information campaigns and UMANG mobile app. It is important to note that Indicator I was revised during the 2nd DPF; whereby, the definition of Poor households was clarified, and the target was reduced to 50 percent (it was 60 percent in 2021).

Pillar 4 – India Climate Action Pillar

Prior Actions Phase II	Indicator	Comments
Prior Action 10: The Borrower through the Ministry of Jal Shakti, has issued Revised Guidelines for Groundwater Extraction in India which (i) introduce the concept of Water Conservation Fee (WCF) (ii) encourage use of recycled and treated sewage water by industries (iii) create provision for actions against polluting industries (iv) mandate requirement of digital flow meters, piezometers and digital water level recorders (with or without telemetry depending upon quantum of extraction) (v) mandate water audit by industries abstracting ground water 500 m3/day or more in safe and semi-critical and 200 m3/day or more in critical and over-exploited assessment units and (vi) mandate roof top rain water harvesting except for specified industries.	Indicator J: Improved regulatory capacity to conserve groundwater, thereby improving water security of the country in the face of climate change Baseline: No pre-existing groundwater policy with water user fees (2020) Target: Codification of groundwater policy with water user fees concept through government rules to states (2022) Current: New groundwater policy (applicable in all states and UTs) with user fees formulated and notification issued [Sep 2020]	Achieved well ahead of time. Ministry of Jal Shakti issued a nationwide groundwater policy titled "Guidelines to regulate and control ground water extraction in India" that became effective since September 24, 2020, and an amendment to the same was issued in March 2023. The guidelines encompass industrial, infrastructure, and mining project withdrawals and set Groundwater Abstraction/Restoration charges, with rates rising based on extraction volume and Assessment Unit category
Prior Action 11: The Borrower through the Ministry of Power, has extended the waiver of inter-state transmission charges and losses on the transmission of electricity generated by solar and wind sources to encourage use of renewable energy in India.	Indicator K: Increase in the cumulative renewable power installed capacity in order to meet India's NDC targets, retain India's global position on wind and solar power and increase employment through renewable energy projects. Baseline: 85,9 GW (01.12.2020) Target: 172 GW (31.12.2022) Current: 250 GW [31.10.2025]¹³, 172 GW [Mar 2023]	Achieved with a delay of 3 months. By the end of 2022, India's renewable power installed capacity stood at 167.75 GW which was 95 percent up from the baseline of 85.9 GW (2020) but 4.25 GW short of the target. It took Gol (Ministry of Power) until March 2023 to achieve the target of 172 GW renewable power installed capacity. Moreover, Gol's enhanced priority on climate resilience meant that it continued to promote renewable energy (through waiver of inter-state transmission charges and losses) which is reflected by the 178.36 GW of installed capacity as of Aug 31, 2023

¹³ [Press Release: Press Information Bureau](#)

Anlage 2: Zielsystem und Indikatoren (Impact Ebene)

Impact Ebene

Ziel und Indikatoren	Bei Prüfung	Bewertung der Angemessenheit (Ziel, Indikatoren, Zielwert)	Bei EPE (falls modifiziert)
Impact-Ziel	Das Vorhaben leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Sustainable Development Goals und den Zielen des Corona-Sofortprogramms des BMZ. (MV vom 22.05.2020, 2.05)	Diese Zielformulierung ist unklar, da sie multiple Ziele ansteuert.	Die Unterstützung der indischen Regierung bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Erreicht
Indikator 1	Kein Impact-Indikator bei Prüfung.		Die privaten Konsumausgaben* sinken in Indien in 2020 nicht stärker als um 8 % im Vergleich zum Vorjahr. Erreicht
Indikator 2	Kein Impact-Indikator bei Prüfung.		Die Extreme Armut steigt in 2020 in Indien pandemiebedingt nicht über 4 %. Erreicht

Tabelle 1: Impactziele und Indikatoren

Quelle: Eigene Darstellung

Anlage 3: Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Das *Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana* (PMGKY) Programm als Kernstück des Krisenreaktionsprogramms der indischen Regierung stellte eine Leistungsoffensive über sechs schon bestehende Sozialprogramme dar.

Unter dem **Pradhan Mantri Garib Kalyan Anna Yojana (PMGKAY)** wurden zwischen April und November 2020 (Reis, Weizen, Hülsenfrüchte) Grundnahrungsmittel im Wert von rund 20 Mrd. USD an Bedürftige über das „Ration Card System“ verteilt. Von den dort rund 800 Mio. registrierten Nutzern erhielten 758,0 Mio. Menschen (rund 95%) Nahrungsmittel. Unter dem **Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi Yojana (PM-KISAN)** wurden zwischen April und Oktober 2020 über 89 Mio. Bauern mit Landbesitz Zuschüsse i.H.v. insgesamt rund 4,7 Mrd. USD zur Überbrückung ihrer Einkommenseinbußen im Zuge der Corona-Krise bereitgestellt.

Unter dem **Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS)** wurden zwischen April 2020 und Januar 2021 im Zuge einer „Cash for Work“ Offensive für rund 102 Mio. Lohnarbeiter in ländlichen Gebieten insgesamt Arbeit für 3,328 Mrd. Arbeitstage mit erhöhten Löhnen angeboten. Davon entfielen 52,7% der Arbeitstage auf Frauen, 18,1% auf sog. „Scheduled Casts“ und 16,2% auf sog. „Scheduled Tribes“. Unter dem **National Social Assistance Program (NSAP)** wurden rund 30 Mio. Witwen, alte und behinderte Menschen zwischen April und Juni 2020 mit umgerechnet über 377 Mio. USD unterstützt durch monatliche Sonderzahlungen und eine Vorauszahlung auf ihre regulären Renten.

Unter dem **Pradhan Mantri Ujjwala Yojana (PMUY)** wurden von April bis Dezember 2020 insgesamt 141,7 Millionen Auffüllungen von Kochgaszylindern an von Frauen geleitete Haushalte unterhalb der Armutsgrenze verteilt. Von dem Programm konnten 75,6 Mio. Empfänger profitieren. Unter dem **Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY)**, einem landesweiten Programm, unter dem Personen ohne vorigen Zugang zu finanziellen Dienstleistungen Bankkonten eröffneten, wurden zwischen April und Juni 2020 insgesamt rund 4,2 Mrd. USD an die 206,5 Mio. weiblichen Jan Dhan-Kontoinhaberinnen überwiesen.

Darüber hinaus wurden weitere Sonderprogramme zur sozialen Absicherung bestimmter Gruppen von der indischen Regierung im Umfeld der Corona-Krise umgesetzt, darunter ins besondere: a) die Möglichkeit einer bis zu 75%igen **Sonderzahlung für Arbeiter aus ihrem Rentenfonds**, b) die Möglichkeit für sog. *Women Self Help Groups*, **staatlich abgesicherte Sonderkredite** aufnehmen zu können, c) ein 24%iger **Gehaltszuschuss für gering verdienende Angestellte** kleiner und mittelgroßer Unternehmen über 3 Monate, d) die Unterstützung von Bauarbeitern durch Sonderzahlungen aus dem **„Building and Other Construction Workers Fund“**, sowie e) die Einrichtung einer **Sonderversicherung**, unter der Erkrankungen und Unfälle von **Arbeitskräften im Gesundheitssektor** im Kontext der Corona-Krise mit bis zu 5 Mio. INR abgesichert wurden.

Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Phase 1:

- Der Anteil der ärmsten Haushalte (unterstes Quintil bezogen auf Konsumausgaben auf Haushaltsebene) die PMGKY Transferleistungen (Cash Transfers) empfangen haben ist von Null auf 47 % gestiegen (Zielwert war 40 %).
- Der prozentuale Anteil von armen Haushalten (bezogen auf die Klassifizierung durch *Antyodaya Anna Yojana*) mit Zugang zu temporären Nahrungsmittelhilfen zur Ernährungssicherung durch PMGKAY hat sich von Null auf 91 % erhöht (Zielwert war 60 %)
- Rd. 74 % der Arbeiterinnen und Arbeiter im Niedriglohnsektor haben ihr EPF Rentenkonto (welches sowohl von Arbeitgeber und -nehmer gespeist wird) genutzt, um während der Covid 19 Pandemie Geld zur Bekämpfung individueller Pandemiefolgen abzuheben (Basiswert war Null %, Zielwert war 25 %).
- Es wurde eine universelle Absicherung von durch Covid-19 betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Gesundheitssektor durch eine spezielle Krankenversicherung erreicht (Basiswert war Null %, Zielwert war 15-30 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 100 %).
- Rd. 67 Prozent der am Bau tätigen informellen Arbeiterinnen und Arbeitern hatte während der Pandemie Zugang zu Transferleistungen (Cash Transfers) erhalten (Basiswert war Null %, Zielwert war 50 %).
- Die Unterstützung von Migranten in der indischen Bevölkerung mit Zugang zu Nahrungsmittelhilfen durch das öffentliche Verteilungssystem ist von Null auf rd. 57 % gestiegen (Zielwert 33 %). Auch der Zugang der besonders vulnerablen städtischen Bevölkerung zu Versicherungsleistungen wie Unfall- oder Lebensversicherungen hat sich signifikant verbessert.
- 84 % der ärmsten Haushalte (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf Haushaltsebene) haben mindestens eine Transferleistung aus PMGKY erhalten (Basiswert Null %, Zielwert 50-60 %).

Phase 2:

In Phase 2 wurden die Indikatoren aus Phase 1 um weitere Indikatoren ergänzt, hauptsächlich um den Gender- und Klimafokus des Programms stärken.

- Der Anteil der ärmsten von Frauen geführten Haushalten (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf Haushaltsebene) mit Zugang zu PMGKY Transferleistungen ist auf 91,2 % gestiegen (Basiswert war Null %, Zielwert war 70 %).
- Rd. 87 % der informellen Arbeiterinnen und Arbeitern hatte während der Pandemie Zugang zu mindestens Transferleistungen zur sozialen Absicherung während der Covid-19 Pandemie (Basiswert war Null %, Zielwert war 33 %).
- Der Anteil der weiblichen informellen Arbeiterinnen in verschiedenen sozialen Sicherungsprogrammen ist stark angestiegen, beispielsweise auf rd. 55 Prozent in MGNREGS (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*), rd. 53 % in E-Shram und rd. 64 % in NSAP (der Zielwert lag jeweils bei 40 %, Baseline-Werte sind hier nicht verfügbar).
- Bezüglich Nahrungsmittelhilfen für Migranten durch die *One-Nation One-Ration Card* wurde ein universeller Zugang erreicht (Basiswert war Null %, Zielwert 40 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 100 %). • Rd. 40 % der ärmsten Haushalte im städtischen Kontext (bezogen auf die beiden untersten Quintile bei den Konsumausgaben auf Haushaltsebene) haben mindestens eine Transferleistung aus PMGKY erhalten (Basiswert 15 %, Zielwert 33 %, der Indikatorwert bei Programmabschluss lag bei 40 % für Nahrungsmittelhilfen unter PMGKAY).
- Bzgl. Anpassung an den Klimawandel gab es Fortschritte auf regulatorischer Ebene zum Schutz des Grundwassers in Indien, die Direktiven auf zentralstaatlicher Ebene wurden von den Bundesstaaten übernommen (hier werden u.a. Nutzergebühren für Wasser geregelt.)

Anlage 4: Zusammenfassung der Technologieanwendungen

Technische Innovation	Wer macht es?	Was ist es?
Aadhaar in Kombination mit dem Electric Point of Sale (E-PoS)	MeitY <i>Unique Identification Authority of India</i> (UIDAI) MoCAFPD (Department of Food and Public Distribution)	Aadhaar in Kombination mit dem Electric Point of Sale (E-PoS) wurde zur effektiveren Authentifizierung von PMGKAY-Leistungsempfängern genutzt. Aadhaar ist eine 12-stellige persönliche Identifikationsnummer für jeden Bürger Indiens und das weltweit größte biometrische ID System. Unter dieser Nummer werden biometrische und biographische Daten in einer zentralen Datenbank erfasst. Die Teilnahme ist zwar de jure freiwillig, aber de facto verpflichtend, um alle staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen zu können. Daher sind schätzungsweise 99 % der Bevölkerung Indiens über 18 Jahren erfasst. Die Daten werden von der <i>Unique Identification Authority of India</i> (UIDAI) verwaltet, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, die 2009 von der indischen Regierung unter dem Ministerium für Elektronik und Informationstechnologie (MeitY) eingerichtet wurde. Die rechtliche Grundlage bildete der "Aadhaar Act" (<i>Targeted Delivery of Financial and other Subsidies, Benefits and Services</i>) von 2016. E-PoS ist eine elektronische Identifizierung per Fingerabdruck, die gekoppelt mit Aadhaar verhindert, dass Leistungsempfänger, die gemäß ihrem Einkommen nicht zu den Berechtigten gehören, Zugang zu PMGKAY haben. Das Aadhaar/E-PoS-Verfahren reduzierte schrittweise Betrug (<i>inclusion errors</i>) von 46 % in 2011/2012 auf 28 % in 2024 und realisierte dadurch erhebliche budgetäre Einsparungen.
One Nation, One Ration Card (ON-ORC)	MoCAFPD (Department of Food and Public Distribution)	Die <i>One Nation One Ration Card</i> (ONORC) wurde 2019 pilotiert und ist eine der größten Reformen in Indiens Ernährungsprogramm PMGKAY (früher PDS), welches Ernährungssicherheit für fast 237 Mio. Haushalte mit Niedrigeinkommen sichert. Vor ONORC konnten Berechtigte ihre Ration ausschließlich in dem Fair Price Shop (FPS) erhalten, in dem sie registriert waren. ONORC ermöglicht nun den Zugang zu der Nahrungsration in jedem FPS im Land. Dies wird als Übertragbarkeit des Programms (<i>portability</i>) bezeichnet. ONORC wurde speziell für Migranten in der Pandemie konzipiert (mehr als 67 Mio. Menschen), so dass diese ihre Nahrungsration standortunabhängig beziehen konnten.
Anna Sahayata	MoCAFPD (Department of Food and Public Distribution)	Anna Sahayata ist ein Beschwerdemechanismus mit dem PMGKAY-Leistungsempfänger Anliegen bezüglich ihrer Nahrungsration direkt bei der Food Corporation of India (FCI) melden können. Die App funktioniert über eine Aadhaar-Identifizierung in Echtzeit in verschiedenen nationalen Sprachen und garantiert ein zeitnahes Feedback. Anna Sahayata wurde bisher vom Department of Food & Public Distribution in fünf Bundesstaaten, darunter Uttar Pradesh und Gujarat, pilotiert.
Depot Darpan	MoCAFPD (Department of Food and Public Distribution)	Mit <i>Depot Darpan</i> werden wesentliche Elemente des Managements von PMGKAY-Lagerhäusern automatisiert. Die Weizen und Reis-Lagerung, die Inventur sowie die Überwachung der Ein- und Ausgänge erfolgen mit Depot Darpan über verschiedene digitale Anwendungen. Das Warehouse-Management kann nun effizienter und transparenter erfolgen.

Tabelle 2a: Technologie-Anwendungen zur effizienteren Umsetzung des Ernährungssicherungsprogramms (PMGKAY).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Technische Innovation	Wer macht es?	Was ist es?
Jan Dhan Accounts	MoF (Department of Financial Services)	Die Jan Dhan-Initiative zielt durch die Bereitstellung von kostenlosen Bankkonten auf finanzielle Inklusion. Die Nutzung dieser Bankkonten ist unter Wanderarbeitern weit verbreitet, da sie die Kontoführung bundeslandübergreifend in bestimmten Banken ermöglicht. Während der Corona Pandemie wurden Bargeldtransfers für mehrere Sozialprogramme über die Jan Dhan-Konten getätigt.
Direct Benefit Transfer (DBT)	MoF (Department of Financial Services)	Das <i>Direct Benefit Transfer System</i> (DBT) System wurde im Januar 2013 gestartet mit dem Ziel, die Dienstleistungserbringung der indischen Regierung zu reformieren. Existierende Prozesse der sozialen Sicherung sollten einfacher und schneller durchgeführt, Begünstigte besser und genauer identifiziert und Duplikationen sowie Betrug vermieden werden. Das DBT-System wird von allen Ministerien und nachfolgenden Behörden genutzt und für alle Sozialprogramme der Zentralregierung eingesetzt, welche Cash Transfers beinhalten. Aadhaar unterstützt und vereinfacht den Zugang zu DBTs.
JAM Trinity (Jan Dhan, Aadhaar, Mobile)	MoF (Department of Financial Services)	JAM Trinity ist eine Initiative, welche die DBTs für Leistungsempfänger von Sozialprogrammen effizienter gestaltet. Die Verbindung von Jan Dhan-Konten, mit den Handynummern und den Aadhaar-Karten der PMGKY-Leistungsempfänger, ermöglichte einen beschleunigten direkten Zahlungstransfer vom Finanzministerium an die Konten der

		Begünstigten. Insgesamt gab es 2020 in Indien mehr als 300 Mio. Jan Dhan Konten, eine Mrd. Aadhaar-Nummern und ungefähr eine Mrd. Mobil-Verbindungen.
UMANG (Unified Mobile Application for New-age Governance)	MeitY	UMANG wurde vom Ministerium für Elektronik und Informationstechnologie und der National e-Governance Division entwickelt, um E-Governance in Indien zu fördern. UMANG bietet für indische Bürger auf einer Plattform Informationen zu 905 staatlichen und 877 bundesstaatlichen Dienstleistungen (Stand Mai 2025). UMANG hat bereits mehr als 3,9 Mrd. Transaktionen für 56 Mio. registrierte Bürger getätigt. Im Rahmen des PMGKY wurde die App aktualisiert, so dass Leistungsempfänger den Status ihrer DBT-Zuwendung jederzeit auf der App abrufen konnten.

Tabelle 2b: Technologie-Anwendungen zur effizienteren Durchführung von(Direct Benefit Transfers (DBT).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Technische Innovation	Wer macht es?	Was ist es?
National Migrants Information System (NMIS)	National Disaster Management Authority (NDMA)	Das <i>National Migrants Information System</i> (NMIS) ist eine zentrale Datenbank, welche die Mobilität von Migranten nachverfolgt. Sie wurde von der <i>National Disaster Management Authority</i> entwickelt, um sicherzustellen, dass Migranten soziale Sicherung standortunabhängig erhalten. Während der Pandemie trug die Datenbank zur verbesserten Koordination der Sozialhilfe für Migranten zwischen Bundesstaaten bei. Vor dem NMIS gab es in Indien keinen Mechanismus, um die Mobilität der Migranten zu verfolgen und Sozialhilfen an die entsprechenden Bedarfe von Migranten anzupassen.
Migrant Ressource Center (MRC)	MoHA (Ministry of Home Affairs)	Einige Herkunfts- und Zielbundesstaaten richteten während der Pandemie zusammen <i>Migrant Resource Center</i> ein, die auf der Basis des NMIS operieren. Der gemeinsame Zugriff auf Mobilitätsdaten erleichterte die bedarfsangepasste Erbringung von Sozialleistungen für Migranten über Bundesstaatsgrenzen hinweg.
E-Shram	MoLE (Ministry of Labour and Employment)	E-Shram ist eine nationale Registrierungsplattform für den informellen Sektor, die eine Verknüpfung mit Aadhaar erfordert. Registrierte geben Daten (Name, Beschäftigung, Adresse, Ausbildung, Fähigkeiten) ein, um die automatische Verlinkung mit relevanten Sozialprogrammen zu aktivieren. E-Shram ist die erste nationale Datenbasis für Beschäftigte im informellen Sektor, welche Dienstleistungen über das Internet einschließt. Bisher haben sich 340 Mio. Beschäftigte des informellen Sektors registriert (Stand Mai 2025). Manche Bundesstaaten haben eigene Portale für den informellen Sektor, wie z.B. das <i>Social Welfare Portal</i> (Goa) und das <i>West Bengal Social Registry</i> (Bengal). 2025 wurde E-Shram von MoLE auch für Selbstständige erweitert.
Online-Portal PM-KISAN	MoRD (Ministry of Rural Development)	Die Plattform ermöglicht es Landwirten, sich online selbst zu registrieren, ihren Status zu überprüfen, eine elektronische Kundenakquise (e-KYC) durchzuführen und Namenskorrekturen vorzunehmen. Sie ist über die Website pmkisan.gov.in und die offizielle PM-KISAN App zugänglich, die auch eine Gesichtsauffertifizierung und einen KI-Chatbot (Kisan-eMitra) für weitere Unterstützung anbietet. Ein System zur Bearbeitung von Beschwerden ist ebenfalls verfügbar.

Tabelle 2c: Technologie-Anwendungen für Registrierungsplattformen und Datenbanken für Migranten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Anlage 5: Umsetzungsstand der Betriebsempfehlungen

In den Abschlusskontrollen wurden keine Empfehlungen für den Betrieb ausgesprochen.

Anlage 6: Ex-post-Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
1. Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			1	0	
1.1. Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
1.2. Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
2. Ausrichtung an Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			1	0	
2.1. Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
2.2. Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
2.3. Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
3. Angemessenheit der Konzeption			1	0	
3.1. War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
3.2. Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
3.3. Waren die gewählten Indikatoren und deren Wertbestückung in ihrer Gesamtheit angemessen (zur Beantwortung eine der folgenden Angaben auswählen: Indikatoren und Wertbestückung waren angemessen/ teilweise angemessen/ nicht angemessen)? Die Begründung erfolgt differenziert nach Indikatoren (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
3.4. Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
3.5. Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
3.6. Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)	☐ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
4. Reaktion auf Veränderungen/Anpassungsfähigkeit			1	0	
4.1. Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
5. Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ)			1	0	
5.1. Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
5.2. Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
5.3. Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
6. Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ)			1	0	
6.1. Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
6.2. Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
6.3. Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/ anderen Gebern/ internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
6.4. Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/ internationalen Organisationen) für Monitoring/ Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Effektivität

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
7. Erreichung der Ziele			1	0	
7.1. Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht(inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/ Ziel	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8. Beitrag zur Erreichung der Ziele			1	0	
8.1. Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (Lern-/ Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.2. Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.3. Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.4. Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
8.5. Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.6. Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.7. Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.8. Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (Lern-/ Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.9. Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (Lern-/ Hilfsfrage)	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
9. Qualität der Implementierung			1	0	
9.1. Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme (z.B. Projektträger, Consultant, Berücksichtigung von Ethnizität und Gender in entscheidungsfindenden Gremien) im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
9.2. Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/ Träger zu bewerten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
9.3. Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/ durch das Projekt (genderbasierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
10. Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)			1	0	
10.1. Sind nicht-intendierte positive/ negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
10.2. Welche Potentiale/ Risiken ergeben sich aus den positiven/ negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
10.3. Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/ Risiken der positiven/ negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	☐ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Effizienz

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
11. Produktionseffizienz			2	0	
11.1. Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/ Träger/ andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
11.2. Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
11.3. Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
11.4. Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
11.5. Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZE spezifische Frage)	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
12. Allokationseffizienz			2	-	Es fehlte einigen Programmen das gezielte Targeting von Bedürftigen, was angesichts der benötigten Schnelligkeit einer Krisenreaktion jedoch zweitrangig war.
12.1. Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/ Impact) erreicht werden können? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
12.2. Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenschonender erzielt werden können?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
12.3. Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
12.4. In welcher Hinsicht war der Einsatz öffentlicher Mittel finanziell additional? Hinweis: Falls für das Vorhaben die interne Kennung PSP (Private Sector Participation; siehe Inpro unter 1.11) vergeben wurde oder grundsätzlich eine Kooperation mit privaten Akteuren (kommerziellen Banken, Unternehmen, professionellen NGOs) in der Umsetzung von FZ besteht (Privatsektor als Instrument), muss diese Evaluierungsfrage berücksichtigt werden	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Impact

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
13. Übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen			1	0	
13.1. Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
13.2. Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
13.3. Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
14. Beitrag zu übergeordneten intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen			1	0	
14.1. In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
14.2. Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/ Gesundheitswirkungen)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
14.3. Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
14.4. Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
14.5. Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (Lern-/ Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
14.6. Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (Lern-/ Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
14.7. Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit? Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) War die Maßnahme modellhaft und/ oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
14.8. Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (entwicklungspolitische Additionalität)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
15. Beitrag zu übergeordneten nicht-intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen			k.A.		
15.1. Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
15.2. Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/ oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
15.3. Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/Ethnie, etc.)?)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
16. Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	0	
16.1. Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
16.2. Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
17. Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten			2	0	
17.1. Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
17.2. Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
17.3. Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
18. Dauerhaftigkeit der Wirkungen			2	0	
18.1. Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (Lern-/ Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
18.2. Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (Lern-/ Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
18.3. Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
18.4. Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc.?) (FZE-spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				