



EVALUIERUNG DES DEVELOPPP.DE-PROGRAMMS

2017

In den letzten zwei Jahrzehnten wurden in der Entwicklungszusammenarbeit umfangreiche Ansätze in die Wege geleitet, um die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft als aktiven Partner bei der Finanzierung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben zu stärken. Über Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft sollen öffentliche und private Ressourcen gebündelt und somit unternehmerisches Wissen und Kapital zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Partnerländern genutzt werden. DEval hat das sogenannte develoPPP.de-Programm evaluiert, das größte Programm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Förderung dieser Partnerschaften.

Die Evaluierung umfasste Dokumenten- und Literaturanalysen, einen Portfolioreview aller develoPPP.de-Projekte seit 2009, Experteninterviews und Unternehmensbefragungen sowie 12 umfangreiche Fallstudien in 4 Ländern. Die Daten liefern wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Steuerung und Umsetzung sowie der Wirkungen und Nachhaltigkeit des Programms. Die Ergebnisse sollen für die Weiterentwicklung des Programms sowohl auf Policy- als auch auf Umsetzungsebene genutzt werden und der Rechenschaftslegung des BMZ dienen.

EVALUIERUNG DES DEVELOPPP.DE-PROGRAMMS

2017

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

Verfasst von

Christoph Hartmann
Felix Gaisbauer
Kirsten Vorwerk

Verantwortlich

Dr. Stefanie Krapp

Gestaltung

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Christiane Engel-Haas, M.A., Social Science & Publishing
www.publiscience.de

Bildnachweis

shutterstock: think4photop (Titel), Santibhavank P (Kap. 1),
Kirsten Vorwerk (Kap. 3), Christoph Hartmann (Kap. 2, Kap. 5),
istock.com: THEGIFT777 (Kap. 4)

Bibliografische Angabe

Hartmann, C., F. Gaisbauer und K. Vorwerk (2017), *Evaluierung
des develoPPP.de-Programms*, Deutsches Evaluierungsinstitut
der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Januar 2017

ISBN 978-3-96126-034-8 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-035-5 (PDF)

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als pdf-Download verfügbar unter:

www.DEval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) findet sich unter:
www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

Danksagung

Das Evaluierungsteam wurde bei seiner Arbeit von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, die zentral zum Gelingen der Evaluierung beigetragen haben. Bei all diesen Personen möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken.

An erster Stelle sind die Mitglieder der Referenzgruppe zu nennen, die das Team fachlich und organisatorisch unterstützt haben: das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und hier insbesondere die Referate 105 (Michaela Zintl, Anette Braun, Dr. Alexander Kauer und Dr. Frank Schwarzbeck) und 114 (Dr. Ute Heinbuch und Traudel Köhler), die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG; Hans-Joachim Hebgen, Marco Christ, Peter Peters, Ricarda Horst, Dr. Julian Frede), die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ; Constanze Helmchen, Jan Fraeb, Jessica Schendzielorz und Frank Dubert), die sequa GmbH (Susanne Sattlegger, Dr. Roland Strohmeier) und das Sektorvorhaben zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Andra Kiggen). Bedanken möchten wir uns insbesondere für die vertrauensvolle Zusammenarbeit sowie die offene und sachliche Diskussion auch kritischer Aspekte des Programms.

Danken möchten wir auch den von uns interviewten Expertinnen und Experten zum Thema Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Ihr Wissen war für die Ergebnisse der Evaluierung äußerst wertvoll.

Die Durchführung der Fallstudien in Äthiopien, Brasilien, Indien und Uganda hätte sich ohne die tatkräftige Unterstützung der Durchführungsorganisationen und der zuständigen Regionalreferate im BMZ sowie der deutschen Botschaften deutlich schwieriger dargestellt. Für die sehr gelungene Durchführung von Fallstudien in Brasilien und Indien möchten wir uns herzlich bei der Syspons GmbH (Anne Kruse und Lennart Raetzell) bedanken. Die Expertise und das große Engagement unserer lokalen Gutachterinnen und Gutachter trugen erheblich zum Gelingen der aufwändigen Fallstudien bei. Hier gilt unser Dank Max Anyuru, Dr. Milind Bokil, Dr. Chala Erko, Keerthi Laal Kala, Ricardo Rose und Ivan Ssenkubuge. Auch möchten wir uns bei den vielen Personen in den vier Ländern – insbesondere den Mitarbeitenden der beteiligten europäischen und lokalen

Unternehmen – bedanken, die sich die Zeit genommen haben, intensiv mit uns zu diskutieren und unsere zahlreichen Fragen zu beantworten.

Abgesehen von den Unternehmen, deren Projekte im Rahmen der Fallstudien begutachtet wurden, wurden im Rahmen der Unternehmensbefragung zahlreiche Gespräche geführt. Allen diesen Personen möchten wir danken, dass sie für Gespräche zur Verfügung standen und ihre Erfahrungen mit uns geteilt haben.

Weiterhin danken wir unseren Kolleginnen und Kollegen am DEval, die unsere Arbeit kritisch hinterfragt und mit ihren Kommentaren zur Qualität des Berichts beigetragen haben. Unser Dank gilt insbesondere Dr. Martin Noltze sowie dem Institutsleiter Prof. Dr. Jörg Faust. Mit der Erstellung der Portfolioanalyse haben unsere Kolleginnen Dr. Kim Lücking und Dr. Hanne Roggemann zentrale Erkenntnisse geliefert, die in den Evaluierungsprozess eingeflossen sind. Ein großer Dank geht an Elke Caroline Demtschück, die die Evaluierung von Anfang bis Ende fachlich begleitet hat und die neben ihrem wertvollen fachlichen Input großen Anteil an der Allgemeinverständlichkeit des Berichtes trägt.

Ein besonderer Dank geht an die externen Peer Reviewer Dr. Tillmann Altenburg und Dr. Markus Palenberg, die sehr hilfreiche inhaltliche und methodische Beiträge und Kommentare zu den zentralen Produkten der Evaluierung geleistet haben.

Über den gesamten Evaluierungsprozess hinweg wurde die Evaluierung von den Praktikantinnen und studierenden Beschäftigten Franziska Hoefler, Benjamin Thull, Ferike Thom, Christina Reitz, Frida Salge und Andrea Stein unterstützt. Wir bedanken uns herzlich für das große Engagement und den persönlichen Einsatz.

Ein besonderer Dank geht an die Verwaltung sowie Öffentlichkeitsarbeit des DEval, die uns in allen Phasen dieser Evaluierung hervorragend unterstützt hat. Abschließend bleibt uns der Dank an unserer Projektadministratorin Rebecca Maicher, die uns sowohl auf Verwaltungsseite als auch inhaltlich eine große Hilfe war. Ohne sie wäre der reibungslose Ablauf dieser Evaluierung nicht möglich gewesen.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Ziele

In den letzten beiden Dekaden hat die internationale und deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) umfangreiche Ansätze in die Wege geleitet, um die aktive und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bei der Finanzierung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben zu stärken. Während Befürworter die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft als Motor für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sehen, weisen Kritiker auf eine über die Kernaufgaben der EZ hinausgehende Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmen hin und fragen nach den Implikationen solcher wachstums- und wettbewerbsorientierter Ansätze.

In der deutschen EZ wurden bereits in den 1990er Jahren Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) als öffentlich-private Partnerschaften konzipiert. 1999 wurde das develoPPP.de-Programm als PPP-Fazilität (*Public-Private Partnerships*) gegründet und zum größten deutschen Programm zur Förderung von EPW ausgebaut. Mit develoPPP.de stellt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) europäischen Unternehmen, die Interesse an Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern haben, finanzielle und bei Bedarf auch fachliche Unterstützung zur Verfügung. Dadurch sollen innovative Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern umgesetzt werden, die einen langfristigen Nutzen für die lokale Bevölkerung haben und auch unternehmerisch einen Mehrwert stiften. Das Unternehmen trägt mindestens die Hälfte der Gesamtkosten und kooperiert mit einer der drei öffentlichen Durchführungsorganisationen (DO), die das Programm im Auftrag des BMZ umsetzen: die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und die sequa gGmbH.

Die Evaluierung des develoPPP.de-Programms untersucht die Umsetzung sowie die Wirkungen und Nachhaltigkeit des Programms (im Zeitraum 2009 bis 2015). Die Erkenntnisse sollen

1. für die Weiterentwicklung des Programms sowohl auf einer übergeordneten strategischen und konzeptionellen Policy-Ebene des BMZ als auch auf Umsetzungsebene der einzelnen DO genutzt werden und
2. der Rechenschaftsfunktion des BMZ dienen.

Methodik

Die Evaluierung folgt einem theoriebasierten Ansatz. Im Zentrum steht die Programm-Theorie als explizites Modell, wie develoPPP.de-Projekte über eine Reihe von Zwischenergebnissen zu spezifischen Wirkungen beitragen. Aufgrund der großen Heterogenität der Einzelprojekte diente die Programm-Theorie der Bestimmung und Abgrenzung der zu untersuchenden Bereiche des Programms und der Identifikation der zentralen Annahmen, die über einzelne Projekte hinweg greifen und dem Förderansatz den programmatischen Charakter verleihen. Für die Datenerhebungen wurde ein Mix an Methoden gewählt: eine Dokumenten- und Literaturanalyse, leitfadengestützte qualitative Experteninterviews, eine quantitative Portfolioanalyse, ein typologiegestützter Fallstudien-Ansatz (zwölf Projekte in vier Ländern) und eine leitfadengestützte Unternehmensbefragung.

Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die herausragende Stellung von develoPPP.de als wichtigstes Programm des BMZ zur Förderung von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft ermöglicht über die klassischen Akteure aus Staat und Zivilgesellschaft hinaus, auch die Privatwirtschaft für Ziele nachhaltiger Entwicklung zu gewinnen. Über seine Projekte trägt das Programm zu einem Wissens- und Technologietransfer in Entwicklungs- und Schwellenländer bei. Die Wirkungen der Projekte haben über das Ende der Projektlaufzeit hinaus Bestand, werden allerdings kaum über die Projektebene hinaus entfaltet. Das develoPPP.de-Programm fördert eine Vielzahl an Projektinseln, obwohl der Anschlag systemweiter Leistungssteigerungen angedacht war. In seiner derzeitigen Ausgestaltung kann das Programm die hohen Ansprüche an entwicklungspolitische Wirksamkeit kaum einlösen.

Die Evaluierung empfiehlt, das develoPPP.de-Programm unter der Voraussetzung, dass grundlegende Anpassungen in Bezug auf Zielsetzungen, Konzeption und Umsetzung des Programms vorgenommen werden, weiterzuführen. Dies wird im Folgenden über die Beantwortung der zentralen Evaluierungsfragen und die Ableitung von Empfehlungen verdeutlicht.¹

¹ Empfehlungen zur Steigerung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des develoPPP.de-Programms werden bereits bei der Beantwortung der ersten drei Evaluierungsfragen ausgesprochen, daher wird bei der Beantwortung der letzten beiden Evaluierungsfragen auf gesonderte Empfehlungen verzichtet.

Inwiefern ist das develoPPP.de-Programm angemessen, um relevante developmentpolitische Ziele zu erreichen?

Das develoPPP.de-Programm wird mit seinem grundlegenden Ansatz, durch Kooperationen die Privatwirtschaft stärker für developmentpolitische Ziele zu gewinnen, als relevant bewertet. Dies lässt sich nicht nur aus der globalen Rolle, die der Privatwirtschaft für die Erreichung nachhaltigen Wirtschaftswachstums zugesprochen wird, ableiten, sondern auch aus einer gestiegenen Verankerung sozialer Verantwortung in den Geschäftsmodellen von Unternehmen. Ein herausragendes Merkmal des develoPPP.de-Programms ist, dass es über den Dialog zwischen EZ und Privatwirtschaft hinausgeht und die direkte partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Behebung eines developmentpolitischen Problems in den Mittelpunkt stellt. Dabei wird die Rolle der Privatwirtschaft als Impulsgeber und Motor für Entwicklung von der Evaluierung grundsätzlich bestätigt. Einige Aspekte schränken die Angemessenheit des Programms im Hinblick auf die Erreichung developmentpolitischer Ziele jedoch ein:

1. Zwar setzt das develoPPP.de-Programm an der übergeordneten Zielsetzung des BMZ für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft an, allerdings bleiben die Programm-

ziele und die strategische Ausrichtung unklar. Es wird nicht deutlich, inwiefern der Mehrwert des Programms ausschließlich in der Erreichung developmentpolitischer Ziele in den Entwicklungs- und Schwellenländer besteht oder ob eine mit dem Programm verbundene developmentpolitische Lern- und Hinführungsfunktion für die teilnehmenden Unternehmen einen Mehrwert an sich darstellt.

2. Auf konzeptioneller Ebene bewegt sich das Programm in einem Kontinuum zwischen der Ausrichtung an Interessen der Privatwirtschaft und den Anforderungen des Programms an developmentpolitische Wirksamkeit in den Partnerländern. Bisher gelingt es dem Programm nicht, das daraus resultierende Spannungsverhältnis adäquat aufzulösen. Infolgedessen werden Synergieeffekte, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, überschätzt und gleichzeitig bestehende Potenziale des Programms für die Erreichung developmentpolitischer Ziele nicht ausreichend ausgeschöpft.
3. Die bestehende Dreiteilung des Programms bietet die Möglichkeit, die spezifischen Kompetenzen und Strukturen der DO für das Programm nutzbar zu machen. Die vorhandenen Mehrwerte der Dreiteilung und der unterschiedlichen Kooperationsformen werden bislang aber weder im Rahmen der Außendarstellung transparent vermittelt, noch in der Projektumsetzung ausgeschöpft.

Zentrale Empfehlungen

- Dem BMZ wird eine Weiterführung des Programms empfohlen. Diese sollte unter der Prämisse einer klaren Positionierung des BMZ hinsichtlich der mit dem Programm verbundenen Ziele und einer entsprechenden strategischen Ausrichtung und Konsolidierung erfolgen. Dabei sollte deutlich werden, inwieweit die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und die damit verbundene developmentpolitische Dialog- und Hinführungsfunktion einen – noch genauer zu bestimmenden – Mehrwert an sich darstellt oder ob der

Mehrwert des Programms ausschließlich über die Erreichung developmentpolitischer Wirkungen in den Partnerländern realisiert werden soll.

- Das BMZ sollte deutlich machen, inwieweit eine Arbeitsteilung mit Programmen der bilateralen EZ sowie mit anderen Programmen des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft besteht und inwieweit die Programme vernetzt werden können. Das BMZ sollte dazu ein Grundsatzpapier erstellen, in dem die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft explizit dargelegt und geregelt wird.

- Das BMZ sollte die Konzeption des Programms auf Basis eines konsolidierten Zielsystems anpassen. Dabei sollten bestehende Spannungsfelder zwischen privatwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen expliziert werden, um deutlich zu machen, inwieweit Synergiepotenziale realisiert werden können und wo Grenzen in der Ausrichtung auf die anvisierten Ziele liegen. Dies sollte auf Basis eines Dialogs zwischen BMZ und Privatwirtschaft erfolgen.
- Für die Programmkonzeption ergeben sich Anpassungsbedarfe in Bezug auf zwei Kernaspekte:
 1. Stärkung der entwicklungspolitischen Hinführungsfunktion und Dialogfunktion in der Privatwirtschaft.
 2. Stärkung der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Schwerpunkte und Wirkungen in den Partnerländern. Die vorgeschlagenen Anpassungsmöglichkeiten schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können z. T. parallel erfolgen.
- Zur Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale wird eine systematische Ausrichtung der Projektumsetzung und Akquise an die Kernkompetenzen der DO empfohlen. Innerhalb der DO sollte dazu eine stärkere Verzahnung mit zentralen Geschäftsbereichen erfolgen.
- Die bestehenden Kooperationsformen sollten beibehalten, jedoch stärker voneinander abgegrenzt und auf die Kompetenzen der jeweiligen DO ausgerichtet werden.

Welche strategischen, konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen auf Programmebene können helfen, die Steuerungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen?

Die Steuerung des develoPPP.de-Programms fußt auf einer Reihe angemessener Rahmenvorgaben und Steuerungsinstrumenten, die über die knapp 17 Jahre der Programmdurchführung eingeführt wurden. Die Evaluierung identifiziert vier Bereiche, in denen die Steuerungsfähigkeit des BMZ verbessert werden kann:

1. Bisherige Steuerungsinstrumente des BMZ, wie die Leitlinien, Aufträge und Zuwendungsbescheide, werden nicht ausreichend genutzt. Durch unscharfe Ziele und Rahmenvorgaben des Programms entstehen Interpretationsspielräume, die die Steuerungsmöglichkeiten des BMZ einschränken.
2. Die M&E-Systeme auf Programm-, Portfolio- und Projektebene bilden die Zielerreichung oder Wirksamkeit des develoPPP.de-Programms nicht ausreichend ab. BMZ und DO können die M&E-Systeme somit kaum als Kontroll- und Steuerungsinstrumente nutzen.
3. Die Limitationen der Finanzreporting- bzw. Finanzmonitoringsysteme auf BMZ- und DO-Ebene schränken die Möglichkeiten zur Einschätzung der Programmeffizienz stark ein. Effizienzvergleiche zwischen DO oder Kooperationsformen sind aufgrund der Datenlage nicht möglich.
4. Kleinteilige Abstimmungsprozesse in der Phase der Projektauswahl erhöhen den Ressourcenaufwand bei BMZ und DO, sind transaktionskostenintensiv und verzögern die Umsetzung einzelner Projekte.

Zentrale Empfehlungen

- Das BMZ und die DO sollte(n) die Projektkriterien Komplementarität, Subsidiarität sowie die zusätzlichen Kriterien für strategische EPW spezifizieren und deren Einhaltung nachvollziehbar dokumentieren. Damit können die Interpretationsspielräume der DO verringert und die Nachvollziehbarkeit durch das BMZ erhöht werden.
- Das BMZ und die DO sollte(n) Aufträge und Zuwendungsbescheide optimieren (sprachliche Angleichung, Standardset von SMARTen Indikatoren, DO-spezifische Indikatoren, Darlegung, wie die M&E-Systeme für die Kontrolle und das innerorganisationale Lernen genutzt werden).
- Das BMZ sollte ein übergeordnetes M&E-System für das Gesamtprogramm entwickeln. Die DO sollten darauf M&E-Systeme für ihre jeweiligen Portfolios aufbauen, die Daten zur Akquise-, Konzeptions-, und Umsetzungsphase beinhalten. Erste positive Entwicklungen in diesem Bereich, wie z. B. die Einstellung einer für M&E zuständigen Person und die Erstellung einer Datenbank (develoPPP.de-Cloud), sind bereits eingeleitet worden.
- Das BMZ sollte die bisherigen Finanzreporting-Systeme auf den Prüfstand stellen und anpassen, um v. a. die Effizienz adäquat bewerten zu können. Zum Beispiel sollte die Einführung einer projektbezogenen Kostenzuordnung durch die DO geprüft werden.
- Die Steuerungsfunktion des BMZ und die Umsetzungsaufgaben der DO im Rahmen der Projektauswahl sollten stärker getrennt werden.
- Das BMZ sollte die Abstimmungsverfahren zur Projektauswahl verschlanken, jedoch die Möglichkeit erhalten, stichprobenartig Projekte auf die Kriterien-Erfüllung hin zu überprüfen.

Durch welche konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen können die Durchführungsprozesse der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa weiterentwickelt werden?

Im Rahmen der langjährigen Programmlaufzeit konnten adäquate Vorgaben und Prozesse für die verschiedenen Phasen der Umsetzung eingeführt werden. Verbesserungspotenziale liegen in folgenden Bereichen:

1. Über Akquise und Öffentlichkeitsarbeit (ÖA) konnte das Programm bisher nicht transparent am Markt positioniert werden. Die Bekanntheit des Programms ist teilweise eingeschränkt und die Dreiteilung des Programms vielen Unternehmen nicht geläufig. Gleichzeitig scheint die Nachfrage nach dem Programm gewissen Begrenzungen unterworfen, woran auch der Ideenwettbewerb als prinzipiell sinnvoller Ansatz zur Projektauswahl nichts ändert.
2. Die in den Konzepten niedergelegte Anspruchshaltung von develoPPP.de-Projekten wird im Verhältnis zu den zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen als zu ehrgeizig bewertet. Dies zeigt sich an der mangelnden Nachvollziehbarkeit postulierter Wirkzusammenhänge, zu optimistischen Kontext-Annahmen sowie zu ambitionierten Maßnahmenpaketen. Diese Aspekte sind u.a. der fehlenden Offenlegung unternehmerischer und entwicklungspolitischer Spannungsfelder geschuldet, da zwar Synergiepotenziale hervorgehoben werden, potenzielle Interessenkonflikte aber nur unzureichend Berücksichtigung finden.
3. Es gelingt bei der Ausarbeitung der Projektkonzeption häufig nicht, ein gemeinsames Verständnis zwischen DO und Unternehmen über den Projektzweck zu erzielen. In der Folge fallen entwicklungspolitische Ziele während der Projektdurchführung beziehungsweise nach Projektende hinter die unternehmerischen Ziele zurück.

Zentrale Empfehlungen

- Auf Basis einer Studie zu Zielgruppensegmentierung und Marktpotenzialen sollte das BMZ und die ÖA-Abteilung des Programms die Strategien für die Öffentlichkeitsarbeit anpassen und eine übergeordnete Strategie zu Akquise erarbeiten. Beide Strategien sollten DO-übergreifend angelegt sein und die unterschiedlichen Profile der DO klar herausstellen.
- Die DO sollten auf Grundlage dieser übergreifenden Strategien des BMZ ihre jeweilige Öffentlichkeitsarbeit bzw. Akquise vorantreiben und weiter ausbauen. Je nach Unternehmenszielgruppe sollten die Akquisemaßnahmen passgenau konzipiert werden.
- Ein DO-übergreifendes Eingangsportal für Unternehmen kann Zugangshürden für Unternehmen zum Programm vermindern. Das BMZ sollte prüfen, inwiefern diese Aufgabe von der neu gegründeten Agentur für Wirtschaft und Entwicklung übernommen werden kann.
- Die DO sollten stärker sicherstellen, dass die entwicklungspolitischen Interessen von EPW realistisch umsetzbar sind. Die Grundlagen hierfür werden in der Konzeptionsphase gelegt, wenn der Dialog mit dem Unternehmen am intensivsten ist und Annahmen zu Kontext, Wirkungszusammenhängen und der generelle Zielanspruch an das Projekt formuliert werden.
- Um der Bedeutung der lokalen Projektpartner für den Projekterfolg besser Rechnung zu tragen, sollten diese bei der Projektausgestaltung stärker mitbedacht und möglichst bereits in den Konzeptionsprozess zwischen DO und Unternehmen einbezogen werden.

Inwieweit und unter welchen Umständen ist das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten auf Ebene der direkt beteiligten lokalen Unternehmen, öffentlichen Institutionen und Zielgruppen sowie auf Ebene der europäischen Partnerunternehmen wirksam?

Als Fördermechanismus ermöglicht develoPPP.de Projekte, die eher erfolgreich zu einem Wissens- und Technologietransfer in die Partnerländer beitragen. Über das Programm wird privates Kapital für entwicklungspolitische Zwecke mobilisiert, insbesondere dann, wenn sich unternehmerische und EZ-Ziele überschneiden. Ist die Schnittmenge zwischen den Interessen geringer, fällt die entwicklungspolitische Zielerreichung hinter der unternehmerischen zurück, was den Mehrwert der Entwicklungspartnerschaften reduziert. Auch zeigt sich, dass das für die Förderung verbindliche Kriterium der Subsidiarität nur in Teilen nachvollziehbar ist. Insofern kann nicht stichhaltig ausgeschlossen werden, dass die vom Programm intendierte Ressourcenmobilisierung bei einigen Projekten aus Unternehmensinteressen nicht ohnehin erfolgt wäre.

Eine Übersetzung des Wissens- und Technologietransfers durch develoPPP.de-Projekte in Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei der lokalen Bevölkerung gelingt nur begrenzt. Die Projekte decken oft nur kleine Zielgruppen der Bevölkerung ab, sodass weiterreichende Veränderungen eher nicht zu erwarten sind. Es bleibt außerdem unklar, wie develoPPP.de das Spannungsverhältnis zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielgruppen programmatisch auflösen will. Während die EZ marginalisierte und vulnerable Bevölkerungsteile in den Blick nimmt, sind diese als unternehmerische Zielgruppen (Konsumenten oder Produzenten) meist nicht interessant. Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, dass develoPPP.de-Projekte per se zu inklusivem Wirtschaftswachstum in den Partnerländern beitragen und armutsmindernde Effekte entfalten.

Durch seinen Zugang zu einer Vielzahl an Unternehmen besitzt develoPPP.de außerdem das Potenzial, EZ in der Gesellschaft breiter zu verankern. Bislang ist diese entwicklungspolitische Hinführungs- und Lernfunktion nur implizit in den Zielsetzungen

des Programms verankert. In der Konsequenz findet eine entwicklungspolitische Sensibilisierung beteiligter Unternehmen durch das Programm bisher nur teilweise statt, organisationale Veränderungen werden kaum angestoßen.

Inwieweit sind die durch das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten erzielten Wirkungen als dauerhaft und breitenwirksam einzuschätzen?

Das develoPPP.de-Programm ist eher erfolgreich darin, die gesetzten Projektimpulse auch über das Förderende hinaus abzusichern. Die im Rahmen der Projekte eingeführten Neuerungen, wie z. B. Wissen und Technologien, werden von den Zielgruppen auch nach Projektende häufig weiter genutzt. Auch die Partnerunternehmen setzen ihr Engagement im Partnerland nach Projektende oft fort. Allerdings werden die entwicklungspolitisch relevanten Komponenten beziehungsweise die Kollaborationen mit entwicklungspolitisch relevanten Projektpartnern nach Projektende vielfach stark reduziert. Dies schränkt die Möglichkeit Neuerungen über die ursprünglichen Zielgruppen hinaus zu verbreiten stark ein.

Dem develoPPP.de-Programm gelingt es überwiegend nicht, die gesetzten Projektimpulse über die Projektpartner hinaus zu verbreiten. Nur wenige der untersuchten Projekte sehen einen Innovationstransfer auf andere Unternehmen und öffentliche Institutionen in ihren Konzepten explizit vor. Selbst wenn dies konzeptionell verankert ist, erfolgt überwiegend keine Übernahme der in den Projekten eingeführten Neuerungen über die Projektpartner hinaus. Da die eingeführten Neuerungen nach Projektende außerdem oft nur in regional, inhaltlich oder zahlenmäßig stark eingeschränktem Umfang zur Verfügung stehen, gelingt es eher selten, die eingeführten Innovationen über die direkt am Projekt beteiligten Zielgruppen hinaus zu verbreiten. Ansprüche bezüglich größerer Einkommens- und Beschäftigungseffekte oder gar der Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen auf der Meso- und Makro-Ebene werden nicht erfüllt. Insgesamt ist das Programm in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht dazu geeignet, breitenwirksame und strukturbildende Projekte hervorzubringen.

INHALT

Danksagung	v		
Zusammenfassung	vii		
Abkürzungen und Akronyme	2		
1. Einleitung	3		
1.1	Hintergrund und Ziele der Evaluierung	4	
1.2	Aufbau des Evaluierungsberichts	5	
1.3	DeveloPPP.de: der Gegenstand der Evaluierung	5	
1.3.1	Gegenstandsbeschreibung und Eingrenzung	5	
1.3.2	Portfolioübersicht – das Programm in Zahlen	7	
1.4	Der Kontext von develoPPP.de: internationale und nationale Trends	14	
1.4.1	Internationaler Kontext und Trends	14	
1.4.2	Nationaler Kontext – Ziele des BMZ für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft	15	
1.5	Programm-Theorie	17	
1.5.1	Rekonstruktion der Programm-Theorie	17	
1.5.2	Narrativ der Programm-Theorie: develoPPP.de als Impulsprogramm	18	
1.5.3	Das rekonstruierte Zielsystem des develoPPP.de-Programms	19	
1.5.4	Implikationen für die Evaluierung	22	
1.6	Evaluierungsansatz und Methoden	23	
1.6.1	Evaluierungsansatz	23	
1.6.2	Methoden	23	
1.6.3	Bewertung des methodischen Vorgehens	25	
2.1.3	Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Relevanz nach OECD-DAC	39	
2.2	Organisationsstruktur des develoPPP.de-Programms	41	
2.2.1	Programmumsetzung über drei DO	41	
2.2.2	Ressourcenausstattung des Programms	42	
2.2.3	Wesentliche Ergebnisse	45	
2.3	Steuerung des Programms durch das BMZ	45	
2.3.1	Steuerungsinstrumente des BMZ	45	
2.3.2	Steuerungsverfahren während der Projektauswahl	47	
2.3.3	M&E-Systeme des develoPPP.de-Programms	48	
2.3.4	Wesentliche Ergebnisse	51	
2.4	Umsetzung des develoPPP.de-Programms durch DEG, GIZ und sequa	51	
2.4.1	Bekanntmachung und Akquise durch BMZ und DO	51	
2.4.2	Auswahl, Konzeption und Umsetzung von develoPPP.de-Projekten	54	
2.4.3	Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Effizienz nach OECD-DAC	57	
2.5	Wirksamkeit	58	
2.5.1	Zielerreichung von develoPPP.de-Projekten laut Konzeption	58	
2.5.2	Beiträge von develoPPP.de-Projekten zu den Wirkungen des Programms	62	
2.5.3	Veränderungen bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen	65	
2.5.4	Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Effektivität nach OECD-DAC	67	
2.6	Nachhaltigkeit	69	
2.6.1	Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit	69	
2.6.2	Fortführung der Neuerungen durch die jeweiligen Projektpartner nach Projektende	70	
2.6.3	Nutzung der Neuerungen durch die jeweiligen Zielgruppen nach Projektende	71	
2.6.4	Verbreitung von Neuerungen nach Projektende	72	
2.6.5	Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Nachhaltigkeit nach OECD-DAC	75	
2. Ergebnisse	26		
2.1	Strategische Ausrichtung und konzeptioneller Rahmen des develoPPP.de-Programms	27	
2.1.1	Strategische Ausrichtung des develoPPP.de-Programms	27	
2.1.2	Konzeptionelle Rahmenvorgaben des develoPPP.de-Programms	32	

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen **76**

3.1	Inwiefern ist das develoPPP.de-Programm angemessen, um relevante entwicklungspolitische Ziele zu erreichen?	77
3.1.1	Ziele	77
3.1.2	Konzeption	78
3.1.3	Struktureller Aufbau des Programms – Durchführung durch drei DO (DEG, GIZ und sequa) und EPW-Typen	81
3.2	Welche strategischen, konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen auf Programmebene können helfen, die Steuerungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen?	83
3.2.1	Festlegung der Rahmenvorgaben	83
3.2.2	Die M&E-Systeme	84
3.2.3	Steuerungsverfahren während der Projektauswahl	86
3.3	Durch welche konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen können die Durchführungsprozesse der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa weiterentwickelt werden?	87
3.3.1	Akquise und Öffentlichkeitsarbeit	87
3.3.2	Bewerbungs-, Konzeptions- und Umsetzungsphase	88
3.4	Inwieweit und unter welchen Umständen ist das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten auf Ebene der direkt beteiligten lokalen Unternehmen, öffentlichen Institutionen und Zielgruppen sowie auf Ebene der europäischen Partnerunternehmen wirksam?	89
3.4.1	Wirkungen bei lokalen Unternehmen und öffentlichen Institutionen	89
3.4.2	Wirkungen bei Zielgruppen in den Partnerländern	90
3.4.3	Wirkungen bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen	90
3.5	Inwieweit sind die durch das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten erzielten Wirkungen als dauerhaft und breitenwirksam einzuschätzen?	90

3.5.1	Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkungen	90
3.5.2	Breitenwirksamkeit der erzielten Wirkungen	91
3.6	Schlussbemerkung	92

4. Literatur **93**

5. Anhang **98**

5.1	Evaluierungsmatrix	99
5.2	Methodik	105
5.2.1	Methodenpakete	105
5.2.2	Bewertungssystematik und Qualitätssicherung	114
5.3	Übersichtstabelle zu Programmen des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft	116
5.4	Finanzdaten zum develoPPP.de-Programm	118
5.5	Übersichtstabelle zu Programmzielen und -Kriterien aus den develoPPP.de-Leitlinien	120
5.6	Übersichtstabelle zu Unterschieden zwischen den EPW-Typen	121
5.7	Mitwirkende	122
5.8	Zeitplan	123

Tabellen

Tabelle 1	Anzahl und Gesamtvolumina der abgeschlossenen, in Durchführung befindlichen und abgebrochenen develoPPP.de-Projekte nach EPW-Typ (2009–2015)	9
Tabelle 2	Implementierung von develoPPP.de-Projekten	61
Tabelle 3	Darstellung der Evaluierungsfragen, der korrespondierenden DAC-Kriterien sowie der methodischen Prozessschritte	106
Tabelle 4	Realisierte Stichprobe der Inhaltsanalyse	108
Tabelle 5	Selektionskriterien zur Erstellung der Grundgesamtheit der ersten und zweiten Unternehmensbefragung	109
Tabelle 6	Unternehmensbefragung 1 & 2: Befragte Unternehmen nach Region und Größe	110
Tabelle 7	Überblick der interviewten Experten nach Organisation und Position der Interviewten	111
Tabelle 8	Umgesetzte Fallstudien im Rahmen der Evaluierung	113
Tabelle 9	Überblick der Interviewpartner nach Fallstudien	114
Tabelle 10	Schematische Darstellung der Operationalisierung der Evaluierungsfragen durch Unterfragen und Bewertungskriterien	114

Abbildungen

Abbildung 1	Projekttypen des develoPPP.de-Programms nach DO	6
Abbildung 2	Schematische Darstellung der Zuständigkeiten bei develoPPP.de	7
Abbildung 3	Ablehnungs- und Annahmequote der Projektanträge nach EPW-Typ von 2009 bis Mitte 2015	8
Abbildung 4	Verteilung der Gesamtfinanzvolumina nach EPW-Typ von 2009 bis Mitte 2015	11
Abbildung 5	Mittelherkunft nach EPW-Typ von 2009 bis Mitte 2015	12
Abbildung 6	Weltweite Verteilung von develoPPP.de-Projekten von 2009 bis Mitte 2015	13
Abbildung 7	develoPPP.de als Impulsprogramm für den Transfer von Innovation	19
Abbildung 8	Rekonstruiertes Zielsystem des develoPPP.de-Programms	20
Abbildung 9	Schematische Darstellung des methodischen Vorgehens bei der Evaluierung	24
Abbildung 10	Strukturmodell von develoPPP.de	30
Abbildung 11	Schematische Darstellung der Programmausrichtung in den Spannungsfeldern zwischen Nachfrageorientierung und entwicklungspolitischen Wirkungen in Partnerländern	39
Abbildung 12	Grundgesamtheit von develoPPP.de-Projekten nach Projektart, Vertragsart und Durchführungsorganisation	107
Abbildung 13	Auswahl der Projekt-Fallstudien	112

Kästen

Kasten 1	Einfluss von länderspezifischen Kontextfaktoren auf die Bewerbungs-, Auswahl-, und Umsetzungsphase	10
Kasten 2	Begriffsklärung: Mikro-, Meso- und Makro-Ebene	21
Kasten 3	Projekt-Beispiel für die unzureichende Berücksichtigung von Bedarfen der Zielgruppe	29
Kasten 4	Projekt-Beispiel für hohe und geringe Ausschöpfung von Synergiepotenzialen	32
Kasten 5	Projekt-Beispiel für fehlende Subsidiarität	35
Kasten 6	Projekt-Beispiel für die Nicht-Erfüllung der ILO-Kernarbeitsnormen	37
Kasten 7	Projekt-Beispiel für Herausforderungen während der Konzeptionsphase	55
Kasten 8	Projekt-Beispiel für ungleiche unternehmerische und entwicklungspolitische Zielerreichung	60
Kasten 9	Unternehmensgröße als Einflussfaktor für die Wirksamkeit der Projekte	61
Kasten 10	Projekt-Beispiel für eine erfolgreiche Innovation	62
Kasten 11	Projekt-Beispiel für eine nicht erfolgreiche Innovation	63
Kasten 12	Projekt-Beispiel für erfolgreiche und nicht erfolgreiche Beiträge zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten	64
Kasten 13	Unternehmensgröße als Einflussfaktor für entwicklungspolitische Sensibilisierung	66
Kasten 14	Projekt-Beispiel für die Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit	70
Kasten 15	Projekt-Beispiel zur Fortführung von Projekt-Neuerungen durch die jeweiligen Projektpartner	71
Kasten 16	Projekt-Beispiel zur Fortführung von Projekt-Neuerungen durch die jeweiligen Zielgruppen	71
Kasten 17	Bedeutung des Landeskontexts für die Nachhaltigkeit eines Projektes	74
Kasten 18	Projekt-Beispiel für die Verbreitung von Erfahrungen	74
Kasten 19	Anpassungsbedarfe in der Programmkonzeption	80

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AWE

Agentur für Wirtschaft und
Entwicklung

AHK

Außenhandelskammer

BMUB

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit

BMWi

Bundesministerium für Wirtschaft
und Energie

BMZ

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BRICS

Brasilien, Russland, Indien,
China und Südafrika

CSR

Corporate Social Responsibility

DAC

Development Assistance
Committee (der OECD)

Danida

Danish International Development
Agency

DCED

Donor Committee for Enterprise
Development

DEG

Deutsche Investitions- und
Entwicklungsgesellschaft

DEval

Deutsches Evaluierungsinstitut
der Entwicklungszusammenarbeit

DO

Durchführungsorganisation(en)

EPW

Entwicklungspartnerschaften
mit der Wirtschaft

EZ

Entwicklungszusammenarbeit

E4D

Beschäftigung für nachhaltige
Entwicklung in Afrika

FZ

Finanzielle Zusammenarbeit

GIZ

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit

ILO

International Labour Organization

IPD

Import Promotion Desk

KMU

Kleine und mittelständische
Unternehmen

LDCs

Least Developed Countries

MDGs

Millennium Development Goals
der UN

M&E

Monitoring und Evaluation

NRO

Nichtregierungsorganisationen

ÖA

Öffentlichkeitsarbeit

ODA

Official Development Assistance

OECD

Organization for Economic
Co-operation and Development

PSD

Private Sector Development

PS4D

Private Sector for Development

PPP

Public-Private Partnerships

SMART

spezifisch, messbar, assignable/
zuordenbar, realistisch,
terminierbar

SDGs

Sustainable Development Goals

STA

Strategische Allianz

STP

Strategisches Projekt

TZ

Technische Zusammenarbeit

UN

United Nations

WZ

Wirtschaftliche Zusammenarbeit



1.

EINLEITUNG

1.1

Hintergrund und Ziele der Evaluierung

Die Zusammenarbeit zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Privatwirtschaft hat in den letzten zwei Jahrzehnten auf internationaler Ebene zunehmend an Bedeutung gewonnen. Mit den weltpolitischen Veränderungen in den 1990er Jahren und der Entideologisierung der Diskussion um Sozialstaat und Neoliberalismus (Schedler & Proeller, 2000) wurde auch in der EZ ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Der Privatsektor wurde mehr und mehr als Motor für Entwicklung und für die Übernahme vormals staatlicher Aufgaben akzeptiert und auch eingesetzt. Unterdessen wuchs auch in der internationalen EZ die Rolle des Privatsektors für die Erreichung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und anderer entwicklungspolitischer Ziele (MDGs, SDGs). Neben der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen und nur langsam wachsender *Official Development Assistance* (ODA) werden unternehmerische Kreativität und Innovationskraft als zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der weltweiten entwicklungspolitischen Ziele gesehen (GRI, UN Global Compact und WBCSD (n.d.)). Die zunehmende Bedeutung unternehmerischer Verantwortung als Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen (Minor & Morgan, 2011; PwC, 2011; UN Global Compact, 2015) schafft eine weitere zentrale Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit von EZ und privatwirtschaftlichen Akteuren.

Auch für die deutsche EZ hat die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft eine lange Tradition. Bereits in den 1990er Jahren wurden Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) als öffentlich-private Partnerschaften konzipiert, um Unternehmen in die EZ einzubinden (BMZ, 1997). Dadurch sollten privatwirtschaftliche Erfahrungen und komparative Vorteile als Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Partnerlandes genutzt werden (BMZ, 1997). Während Befürworterinnen und Befürworter in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ein wichtiges Instrument für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sehen, weisen kritische Stimmen aus Politik und Zivilgesellschaft auf eine über die Kernaufgaben der EZ hinausgehende Förderung größerer

privatwirtschaftlicher Unternehmen hin und fragen nach Implikationen solch wachstums- und wettbewerbsorientierter Ansätze (Martens, 2010; Venro, 2010; Wiggerthale & Hachfeld, 2014). Inwieweit EPW tatsächlich zu den genannten entwicklungspolitischen Zielsetzungen beitragen oder möglicherweise auch negative Effekte hervorrufen, ist bislang wenig belegt.²

Unter einer wachsenden Anzahl von Instrumenten gelten EPW heute in der deutschen als auch internationalen EZ als Schlüsselinstrument zur Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Zusammenarbeit mit Schwellen- und Entwicklungsländern (BMZ, 2011a, 2013b). Das develoPPP.de-Programm, wurde 1999 als PPP-Fazilität gegründet und ist heute das größte und wichtigste Instrument des BMZ zur Förderung von EPW. Die DEval-Evaluierung des develoPPP.de-Programms untersucht und bewertet nun zwölf Jahre nach der letzten und bisher einzigen Evaluierung des Programms die Umsetzung sowie das Wirkungspotenzial des Programms.

Ziele der Evaluierung und Evaluierungsfragen

Die Evaluierung zielt darauf ab, empirisch fundierte Erkenntnisse und Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung und Wirksamkeit von develoPPP.de und der sie beeinflussenden Faktoren zu generieren. Diese sollen für die Weiterentwicklung des Programms sowohl auf einer übergeordneten strategischen und konzeptionellen Policy-Ebene des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als auch auf Umsetzungsebene der einzelnen Durchführungsorganisationen (DO) genutzt werden. Darüber hinaus unterstützen die Erkenntnisse zu Entwicklungsergebnissen des develoPPP.de-Programms das BMZ bei der Rechenschaftslegung.

Die Evaluierungsziele wurden durch übergeordnete Evaluierungsfragen operationalisiert und über Unterevaluierungsfragen weiter ausdifferenziert. Mit Blick auf die Nutzenorientierung wurden diese maßgeblich von den Nutzenden – also BMZ und DO – identifiziert. Neben Fragen der Relevanz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit befassen sich die Evaluierungsfragen konkret mit Aspekten zur übergeordneten Strategie und operativen Umsetzung des Programms.

² Die bisher einzige Evaluierung des develoPPP.de-Programms stammt aus dem Jahr 2002. Sie besteht aus einer Grundlagenstudie (Gleich & Holthus, 2002) sowie Felduntersuchungen in sieben Ländern, die durch einen Synthesereport (Altenburg & Chahoud, 2002) komplementiert wurden. In den Jahren 2009 bis 2012 wurden verschiedene Ex-Post-Begutachtungen von insgesamt 89 develoPPP.de-Vorhaben in 33 Ländern (Dok 17; siehe Fußnote 3) und ausgewählten Strategischen EPW durchgeführt (Dok 20; siehe Fußnote 3). Diese Auswertungen beinhalten jedoch keine detaillierten Untersuchungen auf Zielgruppenebene und sollten zudem als Best Practice bzw. für die Öffentlichkeitsarbeit des BMZ verwendbar sein.

Evaluierungsfrage 1:

Inwiefern ist das develoPPP.de-Programm angemessen, um seine entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen?

Evaluierungsfrage 2:

Welche strategischen, konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen auf Programmebene können helfen, die Steuerungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen?

Evaluierungsfrage 3:

Durch welche konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen können die Durchführungsprozesse (Akquise, Auswahl, Umsetzung) der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa weiterentwickelt werden?

Evaluierungsfrage 4:

Inwieweit und unter welchen Umständen ist das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten wirksam?

Evaluierungsfrage 5:

Inwieweit sind die durch das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten erzielten Wirkungen als dauerhaft und breitenwirksam einzuschätzen?

Die detaillierten Evaluierungsfragen sind in der Evaluierungsmatrix dargestellt (s. Anhang 5.1). Sie wurden durch Bewertungskriterien operationalisiert und jeweils mit Angaben zu Indikatoren, Datenquellen und Erhebungsmethoden hinterlegt.

1.2

Aufbau des Evaluierungsberichts

Kapitel 1 beschreibt den Gegenstand dieser Evaluierung – das develoPPP.de-Programm – und beleuchtet Trends und Diskussionen in der Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und EZ. Es dient zur Einordnung des develoPPP.de-Programms im internationalen und nationalen Kontext. Anschließend stellt es das Zielsystem und mit dem Programm verbundene Annahmen – die Programm-Theorie – und daraus resultierende Implikationen für die Evaluierung dar. Schließlich werden der

Evaluierungsansatz sowie die verwendeten Erhebungsinstrumente und ihre methodischen Grenzen erläutert.

Kapitel 2 stellt die Ergebnisse der Evaluierung vor. Es thematisiert zunächst strategische Aspekte (strategische Ausrichtung, konzeptionelle Grundannahmen, Rahmenvorgaben), die Aufbau- und die Ablauforganisation (Steuerung durch das BMZ, Umsetzung durch die DO) des Programms. Anschließend werden die Ergebnisse zu Wirkungen und Nachhaltigkeit des develoPPP.de-Programms vorgestellt. Wesentliche Erkenntnisse sind jeweils am Ende eines jeden Unterkapitels zusammengefasst. Dabei werden auch die zentralen Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) bewertet.

Kapitel 3 ist nach den fünf übergeordneten Evaluierungsfragen organisiert. Für jede Frage fasst es die wesentlichen Schlussfolgerungen zusammen und leitet Empfehlungen zur Weiterentwicklung des develoPPP.de-Programms her.

1.3

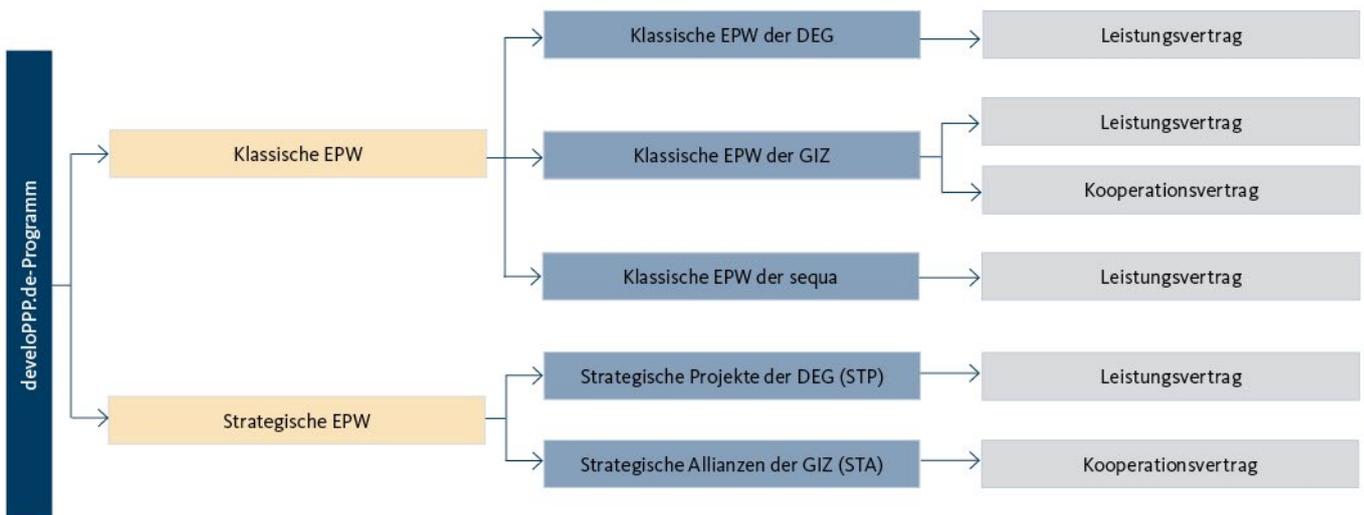
DeveloPPP.de: der Gegenstand der Evaluierung

1.3.1 Gegenstandsbeschreibung und Eingrenzung

Gegenstand dieser Evaluierung ist das develoPPP.de-Programm. Mit develoPPP.de stellt das BMZ europäischen Unternehmen, die ein Interesse an Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern haben, finanzielle und auf Wunsch auch fachliche Unterstützung zur Verfügung. Dadurch sollen innovative Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern umgesetzt werden, die einen langfristigen Nutzen für die lokale Bevölkerung haben und auch unternehmerisch einen Mehrwert stiften. Das Unternehmen trägt dabei mindestens die Hälfte der Gesamtkosten und kooperiert mit einer der drei öffentlichen DO, die das Programm im Auftrag des BMZ umsetzen: die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und die sequa gGmbH.

Anbahnung, Akquise und Durchführung des develoPPP.de-Programms wurden über die letzten 15 Jahre kontinuierlich fortentwickelt. Eine wesentliche Neuerung in der Ausgestaltung des Programms vollzog sich mit der Einführung der

Abbildung 1: Projekttypen des develoPPP.de-Programms nach DO



Quelle: eigene Darstellung

Ideenwettbewerbe 2009. Zur Maximierung des Lernpotenzials sowie aus Machbarkeitsüberlegungen fokussiert die Evaluierung auf develoPPP.de-geförderte EPW, die seit Einführung der Ideenwettbewerbe 2009 umgesetzt wurden.

Projekttypen im Rahmen des develoPPP.de-Programms

In den Leitlinien für das develoPPP.de-Programm (Dok 11)³ werden zwei unterschiedliche Typen von Projekten spezifiziert: zum einen klassische EPW – durchgeführt von DEG, GIZ und sequa – mit einem öffentlichen Fördervolumen von bis zu 200.000 Euro und zum anderen strategische EPW mit einem Gesamtprojektvolumen von mindestens 750.000 Euro, die zusätzliche Qualitätskriterien erfüllen müssen. Strategische EPW werden unterteilt in Strategische Projekte (STP), die von der DEG durchgeführt werden, und Strategische Allianzen (STA), die von der GIZ durchgeführt werden. Die sequa führt keine strategischen EPW durch. Sowohl bei klassischen als auch bei strategischen EPW darf der öffentliche Beitrag

maximal die Hälfte des Gesamtprojektvolumens ausmachen. Neben diesen zwei übergeordneten Projekttypen unterscheiden sich die Projekte außerdem in ihrer Vertragsart. Bei Projekten auf Basis von Leistungsverträgen⁴ liegt die Durchführungsverantwortung allein bei den Unternehmen. Projekte auf Basis von Kooperationsverträgen werden nur von der GIZ durchgeführt. Bei diesen Projekten ist die GIZ nicht nur beratender sondern auch durchführender Akteur und stellt neben Sachleistungen auch personelle und immaterielle Ressourcen bereit. Strategische Allianzen der GIZ werden immer auf Basis eines Kooperationsvertrages durchgeführt.

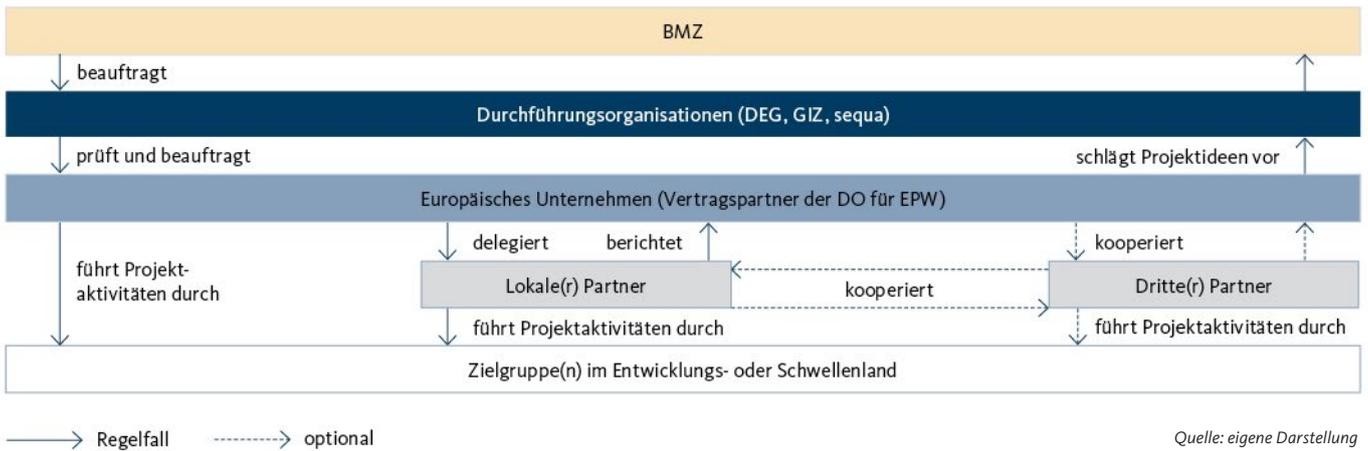
Berücksichtigt man die unterschiedlichen DO, die Unterscheidung in strategische und klassische Projekte sowie die unterschiedlichen Vertragsarten lassen sich sechs distinkte EPW-Typen identifizieren (s. Abbildung 1). Eine ausführliche Gegenüberstellung liefert Anhang 5.6. Die sechs EPW-Typen wurden im Rahmen der Evaluierung untersucht.⁵

³ DEval bezeichnet nicht publizierte Dokumente mit dem Pseudonym „Dok“ und einer fortlaufenden Nummer, wenn die entsprechenden Dokumente von BMZ oder DO stammen oder die vollständige Zitation die Datenschutzrechte des Autors / der Autorin verletzen würde.

⁴ Unter der Vertragsart Leistungsverträge werden die Leistungsverträge der DEG, die Weiterleitungsverträge der sequa und die Consultingverträge (neuerdings auch: Durchführungsverträge) der GIZ subsumiert.

⁵ Da Kooperationsverträge im Rahmen der strategischen Allianzen bereits im Fokus der Evaluierung standen, wurde von einer fallstudienbasierten Untersuchung von klassischen EPW auf Basis von Kooperationsverträgen abgesehen.

Abbildung 2: Schematische Darstellung der Zuständigkeiten bei develoPPP.de



Zuständigkeiten und Programmablauf

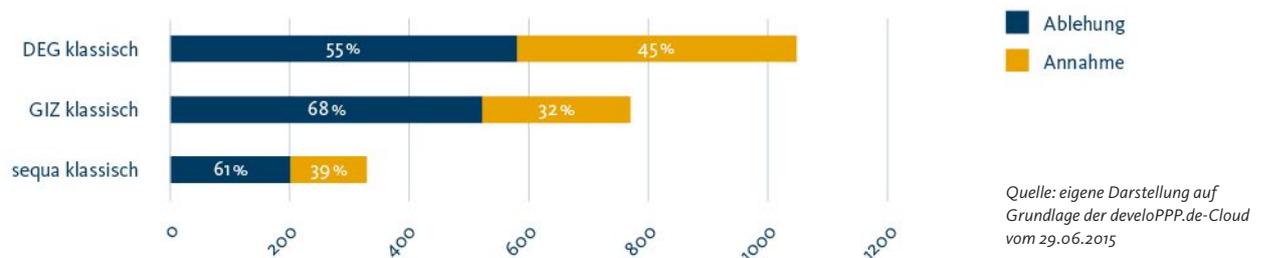
Die Zuständigkeit für die Rahmensetzung und Programmausgestaltung von develoPPP.de liegt im BMZ auf Arbeitsebene bei Referat 114: Zusammenarbeit mit der Wirtschaft; Nachhaltige Wirtschaftspolitik. Sie ist schriftlich in einem Leitlinien-Dokument fixiert (BMZ, 2013b; Dok 11). Die Bekanntmachung des Programms erfolgt über die programmübergreifende Öffentlichkeitsarbeit bzw. durch Akquisemaßnahmen der DO. Die Unternehmen bewerben sich für klassische EPW im Rahmen der Ideenwettbewerbe bei DEG, GIZ oder sequa, für strategische EPW individuell bei DEG und GIZ. Die Auswahl aussichtsreicher Projekte erfolgt durch die jeweilige DO nach definierten Kriterien und wird vor der endgültigen Förderentscheidung mit dem BMZ abgestimmt. Das Konzept erarbeiten Unternehmen und DO in der Phase der Projektkonzeption. Dieses Vorgehen gilt für alle EPW-Typen. Die Durchführung der Projekte erfolgt in der Regel durch die Unternehmen. Eine Ausnahme stellen EPW der GIZ mit Kooperationsverträgen dar, bei denen die GIZ auch direkt an der Umsetzung beteiligt ist. Die Unternehmen setzen die Projekte vor Ort häufig mit lokalen Partnerunternehmen oder Tochtergesellschaften um. Darüber hinaus werden Dritte Partner, wie z. B. öffentliche Bildungseinrichtungen, in die Umsetzung einbezogen. Um sich über den Projektverlauf zu informieren, nutzen die DO ein mit den Unternehmen abgestimmtes Berichtsverfahren. Nach Projektabschluss berichtet

die DO über den Projekterfolg an das BMZ. Abbildung 2 stellt die Zuständigkeiten der beteiligten Akteure schematisch dar.

1.3.2 Portfolioübersicht – das Programm in Zahlen

Die Portfolioübersicht orientiert sich an den Ablaufphasen des Programms und beleuchtet zunächst die Bewerbungs- und Auswahlphase und anschließend die Umsetzungs-Phase des Programms. Grundlage für die folgenden Auswertungen ist die develoPPP.de-Cloud. Dabei handelt es sich um eine Online-Datenbank, die 2013 entwickelt wurde und Projektdaten zu allen develoPPP.de-Projekten seit Programmbeginn bereitstellt. Zunächst wird das develoPPP.de-Programm im Kontext des übergeordneten Referats-Titels Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft analysiert. Für die Portfolioübersicht wurden Ergebnisse der bereits veröffentlichten Portfolioanalyse des develoPPP.de-Programms verwendet (Lücking & Roggemann, 2016).

Dem Referats-Titel Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft standen 2015 insgesamt 91,8 Mio. Euro zur Verfügung. 35 Mio. Euro, knapp 38 Prozent dieser Mittel, wurden für das develoPPP.de-Programm verausgabt. Somit handelt es sich hinsichtlich des Finanzvolumens um das deutschlandweit größte – und auch älteste – Programm zur Umsetzung von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft.

Abbildung 3: Ablehnungs- und Annahmequote der Projekträge nach EPW-Typ von 2009 bis Mitte 2015

Bewerbungs- und Auswahlphase

Während sich klassische EPW über die Ideenwettbewerbe offiziell für das develoPPP.de-Programm bewerben müssen, werden strategische EPW häufig direkt angebahnt. Entsprechend beziehen sich folgende Angaben zu Ablehnungs- und Annahmequoten nur auf klassische EPW. Von 2009 bis Mitte 2015 wurden 2.285 Projekträge für klassische EPW gestellt.

Fast die Hälfte der Anträge (47 Prozent) wurde bei der DEG, mehr als ein Drittel bei der GIZ (38 Prozent) und 15 Prozent bei der sequa gestellt. Dies macht deutlich, dass sich die DO hinsichtlich ihres Zugangs zu interessierten Unternehmen unterscheiden. Von allen Anträgen wurden knapp 40 Prozent von den DO angenommen. Die Bewilligungsquote der eingereichten Projekträge ist bei der DEG höher (45 Prozent) als bei sequa (39 Prozent) und GIZ (32 Prozent) (s. Abbildung 3). Mögliche Erklärungsansätze umfassen eine stärkere Förderung

von Projekten in der Nähe des unternehmerischen Kerngeschäfts und Unterschiede in der Antragsqualität. Die Gründe für die Unterschiede bei den Bewilligungsquoten konnten im Rahmen der Evaluierung aber nicht abschließend geklärt werden. Einen Einfluss der Bewilligungsquote auf die Zielerreichung von develoPPP.de-Projekten konstatiert die Evaluierung nicht (s. Abschnitt 2.5.1).

Umsetzungsphase

Seit 2009 wurden über das develoPPP.de-Programm 357 Projekte abgeschlossen, 328 Projekte befanden sich beim Start der Evaluierung in Durchführung, 171 in Vorbereitung und 75 Projekte wurden abgebrochen. Das Gesamtvolumen (öffentlicher, privater und Anteil Dritter), das seit 2009 umgesetzt wurde, beläuft sich auf 408,9 Mio. Euro. Genaue Angaben zur Anzahl der Projekte und Finanzvolumen nach EPW-Typ liefert Tabelle 1.

Tabelle 1: Anzahl und Gesamtvolumina der abgeschlossenen, in Durchführung befindlichen und abgebrochenen develoPPP.de-Projekte nach EPW-Typ (2009 – 2015)

EPW-Typ		Status							
		Beendet		in Durchführung		Gesamt beendet und in Durchführung		in Vorbereitung	Abgebrochen
		Anzahl	Volumen (in Mio. Euro)	Anzahl	Volumen (in Mio. Euro)	Anzahl	Volumen (in Mio. Euro)	Anzahl	Anzahl ⁶
1	DEG klassisch (Leist.vertrag)	197	86,7	160	70	357 (52 %)	156,7 (38 %)	71	40 (10 %)
2	GIZ klassisch (Leist.vertrag)	52	18,4	77	32,6	129 (19 %)	51,0 (12 %)	1	13 (9 %)
3	sequa klassisch (Leist.vertrag)	55	25,1	32	14,6	87 (13 %)	39,7 (10 %)	33	8 (8 %)
4	GIZ klassisch (Koop.vertrag)	27	10,3	28	14,2	55 (8 %)	24,5 (6 %)	–	5 (8 %)
5	DEG strategisch (Leist.vertrag)	9	32,5	12	22,9	21 (3 %)	55,3 (14 %)	8	0
6	GIZ strategisch (Koop.vertrag)	17	33	18	47,5	35 (5 %)	80,5 (20 %)	16	7 (16 %)
2 oder 4	GIZ klassisch (Leist.- oder Koop.vertrag) ⁷	0	–	1	–	1	–	42	2
Gesamt		357	205,9	328	202,4	685	408,9	171	75 (10 %)

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der develoPPP.de-Cloud vom 29.6.2015.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass mehr als die Hälfte aller Projekte von der DEG umgesetzt werden, der überwiegende Teil davon in Form von klassischen EPW. Die GIZ setzt nur halb so viele klassische EPW um wie die DEG. Knapp 30 Prozent der von der GIZ umgesetzten klassischen EPW laufen über Kooperationsverträge. Die GIZ setzt verglichen mit der DEG allerdings fast doppelt so viele strategische EPW um. Gemessen an der Anzahl der Projekte macht das Projektportfolio der sequa ca. 13 Prozent des develoPPP.de-Gesamtportfolios aus. Die sequa führt ausschließlich klassische EPW durch. Die Unterschiede zwischen den DO sind mit größenbedingten Umsetzungskapazitäten, Unterschieden im Bekanntheitsgrad und dem Zugang zu Unternehmen über weitere unternehmensrelevante Angebote zu erklären. Bezüglich der

Abbruchquoten lassen sich zwischen den verschiedenen Projekttypen der klassischen EPW nur sehr geringe Unterschiede feststellen. Wie in Tabelle 1 dargestellt, betragen die Abbruchraten der klassischen EPW-Typen zwischen ca. acht Prozent bei der sequa, ca. neun Prozent bei der GIZ und ca. zehn Prozent bei der DEG. Strategische Projekte der DEG wurden bisher nicht abgebrochen. Strategische Allianzen der GIZ weisen mit etwa 16 Prozent die höchste Rate auf. Im Rahmen einer umfangreichen Portfolioanalyse durch das DEval (Lücking & Roggemann, 2016) wurde der Frage nachgegangen, welche länderspezifischen Kontextfaktoren einen Einfluss auf die Bewerbung durch die Unternehmen, die Auswahl durch die DO und die Umsetzung von develoPPP.de-Projekten haben. Die Ergebnisse sind in Kasten 1 festgehalten.

⁶ Abbruchquote in Prozent der beendeten, in Durchführung befindlichen und abgebrochenen Projekte.

⁷ Aufgrund der Datenlage war es bei diesen Projekten nicht möglich zwischen Leistungsverträgen und Kooperationsverträgen zu unterscheiden.

Kasten 1: Einfluss von länderspezifischen Kontextfaktoren auf die Bewerbungs-, Auswahl-, und Umsetzungsphase

Im Rahmen der Portfolioanalyse durch das DEval wurde untersucht, welche länderspezifischen Kontextfaktoren die Antragsstellung durch Unternehmen beeinflussen, d. h. ein Land besonders attraktiv oder unattraktiv für Unternehmen machen. Zudem wurde analysiert, ob bestimmte Kontextfaktoren die Wahrscheinlichkeit der Bewilligung von develoPPP.de-Anträgen erhöhen. Drittens wurde untersucht, inwiefern bestimmte Landeskontexte die Wahrscheinlichkeit eines Projektabbruchs erhöhen.

Die Analyse ergab, dass Unternehmen bei der Antragstellung von develoPPP.de-Projekten politisch stabile und demokratische Länder mit einem großen Binnenmarkt und besserer Infrastruktur, also Länder mit besseren wirtschaftlichen Erfolgsaussichten, bevorzugen. Denkbar ist, dass Unternehmen das unternehmerische Risiko bei Direktinvestitionen in Entwicklungs- oder Schwellenländern kalkulierbar halten wollen. Gleichzeitig präferieren Unternehmen bei der Projektbeantragung auch ärmere Länder und solche, die aufgrund ihres Status als BMZ-Partnerland von hervorgehobener Bedeutung für die deutsche EZ sind. Es wird angenommen, dass es sich dabei um einen impliziten Selektionsmechanismus des Programms handelt, d. h. das Programm zieht Unternehmen an, die in den von der deutschen EZ präferierten Ländern Projekte durchführen möchten.

Des Weiteren verdeutlicht die Portfolioanalyse zumindest implizite Steuerungseffekte durch die kooperierenden DO bei der Bewilligung von develoPPP.de-Anträgen. Die DO selektieren die Anträge für das develoPPP.de-Programm eher zugunsten ärmerer Länder – und dies in einem stärkeren Ausmaß als es auf Ebene der Antragstellung zu beobachten ist. Die Länderwahl steht so im Einklang mit der entwicklungspolitischen Zielsetzung des develoPPP.de-Programms und den zugrunde liegenden Teilnahmekriterien (s. Kap. 1.1) (BMZ, 2013b, 2015; Dok 11). Zugleich zeigt sich, dass die DO der Natur des develoPPP.de-Programms folgend, die Wirtschaftlichkeit der Projekte und das kommerzielle Interesse der Unternehmen bei der Bewilligung berücksichtigen. Bei der Bewilligung werden eher demokratische und politisch stabile Länder, Länder mit großen Binnenmärkten und guter Infrastruktur sowie BMZ-Partnerländer gefördert.

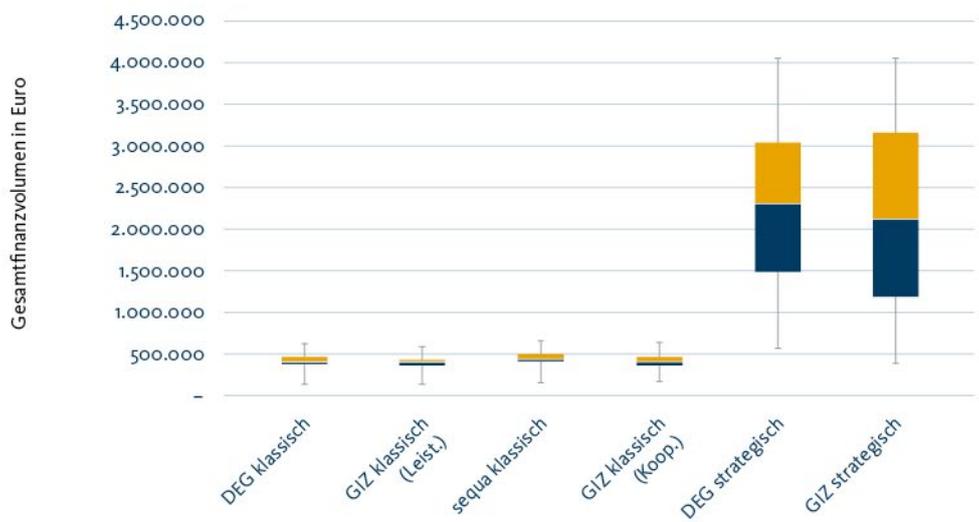
Im Unterschied zu den Phasen von Bewerbung und Antragsbewilligung haben länderspezifische Faktoren keinen signifikanten Einfluss auf Projektabbrüche von develoPPP.de-Projekten. Für Projektabbrüche scheinen vielmehr projektspezifische Faktoren verantwortlich zu sein. Im Rahmen der zugrundeliegenden Daten ist eine Aggregation über projektspezifische Faktoren nicht möglich, da bislang keine unternehmensspezifischen Daten systematisch auf Programmebene erhoben werden.

Strategische EPW sind als großvolumige Projekte angelegt, während klassische EPW eine öffentliche Förderung von 200.000 Euro nicht überschreiten dürfen. Entsprechend weisen Strategische Projekte (STP) der DEG und Strategische Allianzen (STA) der GIZ mit einem Median-Gesamtvolumen⁸ von 2,3 bzw. 2,1 Mio. Euro ein Mehrfaches von klassischen EPW

auf. Diese haben ein Median-Volumen von rund 400.000 Euro pro Projekt (s. Abbildung 4). Die Verteilungen der Gesamtvolumina von klassischen EPW unterscheiden sich kaum zwischen den drei DO. Ähnliches trifft auf die Verteilungen der Gesamtvolumina von STA und STP zu, wobei die Spannweite natürlich deutlich größer ist, als bei klassischen EPWs.

⁸ Der Median einer Aufstufung von Zahlenwerten ist der Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Werte der Größe nach sortiert.

Abbildung 4: Verteilung der Gesamtfinanzvolumina nach EPW-Typ von 2009 bis Mitte 2015

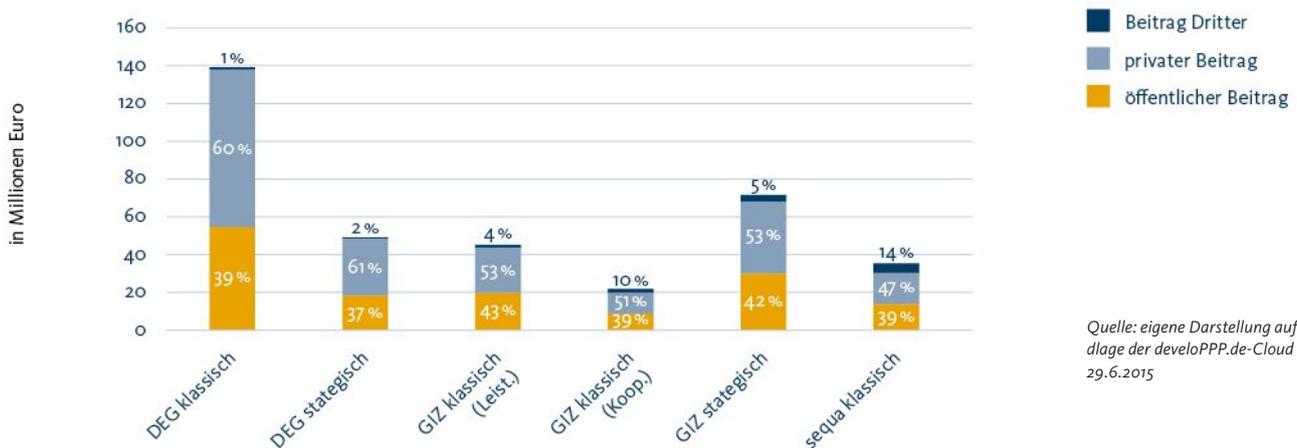


Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der develoPPP.de-Cloud vom 29.6.2015

Über die drei DO hinweg werden 40 Prozent der Projektkosten von der öffentlichen Hand getragen. 56 Prozent der Projektkosten des develoPPP.de-Programms werden von privaten Partnern, also den Unternehmen übernommen. Dritte Partner, wie etwa Verbände oder akademische Einrichtungen, finanzieren zusätzlich 4 Prozent. Abbildung 5 zeigt, dass der relative Anteil öffentlicher Mittel an den Gesamtprojektkosten bei der GIZ etwas höher als bei DEG und sequa liegt. Auch wird deutlich, dass darüber hinausgehende Kosten bei DEG-Projekten fast vollständig von den Partnerunternehmen getragen werden, während GIZ und sequa bei der Projektfinanzierung stärker auf Dritte Partner zurückgreifen. Insgesamt verdeutlichen diese Zahlen ein zentrales Alleinstellungsmerkmal der EPW. Über das develoPPP.de-Programm kann privates Kapital für

entwicklungspolitische Zwecke mobilisiert werden. Inwiefern diese Mobilisierung allerdings tatsächlich die gewünschten entwicklungspolitischen Wirkungen entfaltet, hängt von mehreren Faktoren ab, die in Kapitel 2 und 3 diskutiert werden. Einschränkend soll an dieser Stelle zumindest die Subsidiarität genannt werden. Die Evaluierung zeigt, dass einige Projektmaßnahmen auch ohne öffentlichen Beiträge durchgeführt worden wären. Ob und inwieweit ein Projekt tatsächlich privates Kapital für entwicklungspolitische Ziele mobilisiert hat, kann demnach nicht an einer Gesamt-Hebelquote für das develoPPP.de-Programm abgelesen werden, sondern muss unter Berücksichtigung weiterer Faktoren, wie Subsidiarität und Komplementarität, erfolgen.

Abbildung 5: Mittelherkunft nach EPW-Typ von 2009 bis Mitte 2015⁹



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der develoPPP.de-Cloud vom 29.6.2015

Regionale Verteilung

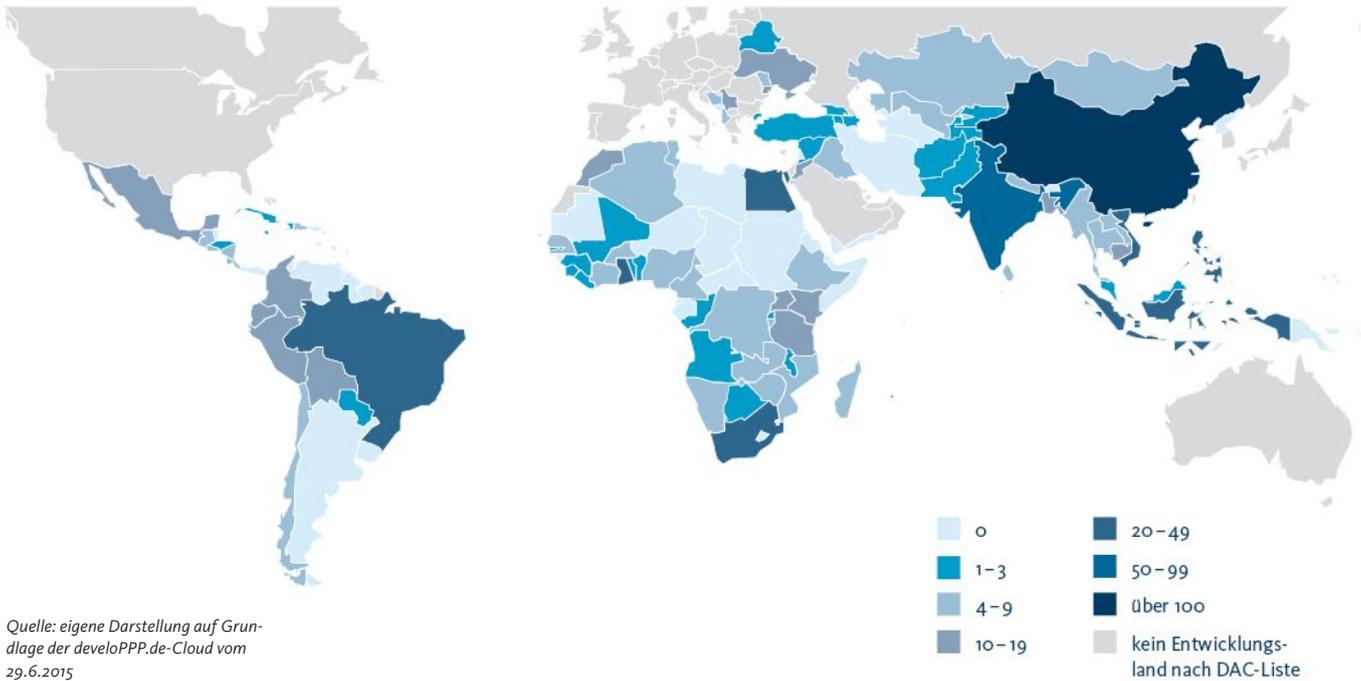
Auch wenn sich develoPPP.de-Projekte in nahezu allen Entwicklungs- und Schwellenländern finden lassen, gibt es regionale Schwerpunkte insbesondere in Ostasien (ca. 29 Prozent aller Projekte), Afrika südlich der Sahara (ca. 21 Prozent) und Südamerika (ca. 19 Prozent).

Die meisten Projekte werden in *Lower Middle Income*-Ländern durchgeführt, gefolgt von *Upper Middle Income*- und *Low Income*-Ländern. Das Land mit den meisten Projekten ist China (105 Projekte), gefolgt von Indien (68), Brasilien (46), Vietnam (43) und den Philippinen (32).

Etwa 15 Prozent aller develoPPP.de-Projekte finden in *Least Developed Countries* (LDCs) statt. Die LDCs mit den meisten develoPPP.de-Projekten sind Bangladesch (14 Projekte), Tansania (13), Uganda (11) und Äthiopien (8) (s. Abbildung 6). Die GIZ ist am stärksten in LDCs aktiv (knapp 20 Prozent aller Projekte), gefolgt von der DEG (knapp über 15 Prozent), die sequa setzt am wenigsten Projekte in LDCs um (knapp zwölf Prozent). Besonders häufig arbeitet die GIZ im Rahmen ihrer klassischen EPW (Kooperationsverträge) in LDCs, insbesondere in Subsahara-Afrika.

⁹ Bei allen Angaben zum Gesamtfinanzvolumen wurden lediglich abgeschlossene und in Durchführung befindliche Projekte nach 2009 berücksichtigt. Aufgrund lückenhafter Daten lassen sich keine zuverlässigen Aussagen über das Finanzvolumen abgebrochener und in Vorbereitung befindlicher Projekte machen.

Abbildung 6: Weltweite Verteilung von develoPPP.de-Projekten von 2009 bis Mitte 2015



Wesentliche Erkenntnisse

- Die Betrachtung der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa verdeutlicht große Unterschiede zwischen den drei DO. Gemessen an der Anzahl der Bewerbungen besitzt die DEG den größten Zugang zu potenziellen Partnerunternehmen, gefolgt von der GIZ und mit relativ großem Abstand der sequa.
- Die Bewilligungsquote nimmt von der DEG, über die sequa zur GIZ ab. Die Gründe dafür konnten nicht abschließend erklärt werden.
- Das Verhältnis von öffentlichen und privaten Mitteln unterscheidet sich relativ stark zwischen den DO. Da nicht sichergestellt ist, dass die privaten Maßnahmen nicht auch ohne die öffentlichen Beiträge getätigt worden wären, sieht die Evaluierung davon ab, das Verhältnis pauschal als Hebelwirkung zu bezeichnen.
- 90 Prozent der klassischen EPW und alle strategischen EPW werden von DEG und GIZ umgesetzt. Die sequa führt die wenigsten Projekte durch. Dafür sind größenbedingte Unterschiede in den Umsetzungskapazitäten sowie im Zugang zu interessierten Unternehmen ausschlaggebend.
- Strategische EPW sind im Vergleich zu klassischen EPW relativ selten. Da ihr Projektvolumen aber ungefähr das Fünffache von klassischen EPW beträgt, besitzen sie gemessen am Finanzvolumen eine große Relevanz.
- Die meisten Projekte werden in *Lower Middle Income*-Ländern durchgeführt, gefolgt von *Upper Middle Income*- und *Low Income*-Ländern. China, Indien und Brasilien sind die Länder mit der höchsten Anzahl an durchgeführten develoPPP.de-Projekten. Jedes siebte Projekt findet in einem LDC statt.

1.4

Der Kontext von develoPPP.de: internationale und nationale Trends

Das nachfolgende Kapitel dient der Einordnung von develoPPP.de im internationalen und nationalen Kontext (staatlicher) Entwicklungszusammenarbeit. Dazu wird zunächst kurz die internationale Diskussion zur Kooperation zwischen (staatlicher) Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft zusammengefasst (Abschnitt 1.4.1). Dem folgt die Darstellung der Zielsetzungen der deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Abgleich mit internationalen Trends (Abschnitt 1.4.2).

1.4.1 Internationaler Kontext und Trends

Die Zusammenarbeit zwischen EZ und Privatwirtschaft hat in den letzten zwei Jahrzehnten auf internationaler Ebene zunehmend an Bedeutung gewonnen. Internationale Vereinbarungen und Erklärungen zwischen Regierungsvertretern von OECD- und Kooperationsländern, multilateralen, bilateralen und regionalen Organisationen sowie der Privatwirtschaft, fordern eine stärkere Einbindung des Privatsektors in die EZ. Der Aufbau globaler Entwicklungspartnerschaften unter Einbeziehung der Privatwirtschaft ist ein zentrales Ziel der im Jahr 2000 vereinbarten *Millennium Development Goals* (MDGs) und ebenso als Zielsetzung in den 2015 verabschiedeten *Sustainable Development Goals* (SDGs) verankert (OECD, 2008; UN, 2003, 2009). Entsprechend schreiben das *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness* (2011), die *Agenda for Change* der Europäischen Union (EC, 2011), die *Third International Conference on Financing for Development* in Äthiopien (UN, 2015) sowie der *Development Co-operation Report 2015* (OECD, 2015) der Privatwirtschaft eine zentrale Rolle für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung, Innovation und nachhaltige Entwicklung zu. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (*Private Sector for Development*, PS4D) ist dabei abzugrenzen von der Privatsektorentwicklung (*Private Sector Development*, PSD). Erstere zielt auf die Zusammenarbeit zwischen Gebern und anderen Akteuren der EZ und dem

Privatsektor ab, um gemeinsam Entwicklungsziele zu erreichen, letztere umfasst in erster Linie Maßnahmen zur Entwicklung der lokalen Wirtschaft in den Partnerländern (Byiers & Rosengren, 2012). Vor diesem Hintergrund lässt sich eine steigende Anzahl entsprechender Kooperationsformen und Programme zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in vielen OECD Ländern konstatieren (Bilal et al., 2014; Heinrich, 2013; Heinrich, 2015; Roloff & Finkel, 2013).¹⁰

Diese Entwicklung wurde vorangetrieben durch drei wesentliche Treiber:

1. Die Anerkennung der Wirtschaft als Motor für Entwicklung (UNDP, 2004). Wirtschaftliche Entwicklung wurde entwicklungspolitisch schon lange als Grundvoraussetzung für Wachstum und Wohlstand erkannt und durch Projekte und Programme adressiert. Neuer ist der Ansatz, wirtschaftliche Entwicklung im Partnerland durch die Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure aus dem globalen Norden anzustreben. Dies geht einher mit der Tatsache, dass sogenannte *bottom of the pyramid markets*¹¹ in Entwicklungs- und Schwellenländern attraktive Wachstumsmärkte für Unternehmen darstellen (ODI, 2010; UNDP, 2004).
2. Die zunehmende Integration von unternehmerischer Verantwortung in Geschäftsmodelle als wichtiger Faktor für wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen (Minor & Morgan, 2011; PwC, 2011; UN Global Compact, 2015). Dies zeigt sich u. a. an der steigenden Anzahl an Selbstverpflichtungen von Unternehmen und der Beteiligung an Netzwerken wie dem *Global Compact* sowie entsprechenden Anforderungen aus Politik und Gesellschaft, wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD, 2011).
3. Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern, welche die Mittel der öffentlichen EZ (ODA) um ein Vielfaches übersteigen (OECD, 2014).

Den verschiedenen Programmen der Geberländer zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft liegt die folgende Annahme zugrunde. Durch die gemeinsame Übernahme von Kosten und

¹⁰ Eine umfassende Darstellung der verschiedenen Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen EZ-Akteuren (bilaterale Geber, bilaterale Entwicklungsbanken, multilaterale Finanzierungsorganisationen, UN, OECD, Internationale NRO und Think Thanks) und dem Privatsektor findet sich in Di Bella et al. (2013).

¹¹ *Bottom of the pyramid* (BoP)-Märkte, sind auf die Bedarfe ärmerer Bevölkerungsgruppen ausgerichtet, mit dem Ziel, diese in die Wertschöpfungsketten von Unternehmen zu integrieren (Kirchgeorg, n.d.).

Bündelung von Ressourcen wird einerseits ein entwicklungs-politischer Nutzen für die Partnerländer und andererseits ein kommerzieller Nutzen für die Unternehmen generiert (Bilal et al., 2014; Callan & Davies, 2013; Di Bella et al., 2013; Heinrich, 2013; Kindornay & Reilly-King, 2013; Kindornay, Tissot, & Sheiban, 2014). Die von Gebern am häufigsten eingesetzten Förderinstrumente sind Zuschüsse (*matching grants*) und technische Unterstützungsleistungen sowie Formen der finanziellen Förderung (wie z. B. Kredite). Eine thematische oder sektorale Eingrenzung der Zusammenarbeit besteht in den meisten Fällen nicht (Di Bella et al., 2013; Heinrich, 2015).¹²

Die Literaturanalyse zeigt, dass auf internationaler Ebene die entwicklungspolitischen Ziele und die Ansprüche an die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in den letzten Jahren im Rahmen der Diskussion um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der Post-MDG-Agenda anspruchsvoller geworden sind. Nach einer Phase der Pilotierung rücken zunehmend Forderungen nach Beiträgen zu systemweiten Veränderungen und Wirkungen hinsichtlich Armutsminderung in den Fokus (DEVFIN Advisers, 2014; ICAI, 2014, 2015; IOB, 2014; Johansson de Silva, Kokko, & Norberg, 2015; KPMG, 2012). Studien zu EPW-Programmen auf internationaler Ebene kommen zu dem Schluss, dass eine Fokussierung auf bestimmte Ziele wie Armutsminderung oder Engagement in den ärmsten Entwicklungsländern die Relevanz der jeweiligen Programme erhöhen könnte (DEVFIN Advisers, 2014; ICAI, 2015; KPMG, 2012). Das *European Centre for Development Policy Management* (ecdpm, 2014) verweist im Hinblick auf die Post-2015-Agenda nachdrücklich auf eine stärkere Betonung der Länderkontexte und das Anknüpfen an bestehende Programme in Partnerländern. Eingefordert werden neben klaren Zielen der EPW-Programme auch die Anpassung an nationale Entwicklungsstrategien, da unterstützende institutionelle und politische Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene erfolgsentscheidend sind (ecdpm, 2014; Pfisterer, Payandeh, & Reid, 2014). Außerdem werden die hohen Wirkungserwartungen bestehender Programme zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft durch verschiedene Studien in Frage gestellt, da die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der

Programme oft geringer als erwartet ausfielen (DEVFIN Advisers, 2014; KPMG, 2012). Das *Donor Committee for Enterprise Development* (DCED) stellt dazu fest, dass „das steigende Interesse an Fördermechanismen für Partnerschaften [mit der Wirtschaft] nicht mit einem Wachstum der Evidenzbasis bezüglich der Wirkungen gleichzieht“ (Heinrich, 2015, p. 7; eigene Übersetzung). Die Evaluatorinnen und Evaluatoren des dänischen *Business-to-Business*-Programms und der norwegischen Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bezeichnen die erzielten Wirkungen aufgrund ihrer lokalen Begrenztheit eher als „*drop in the ocean*“ (DEVFIN Advisers, 2014). Vor diesem Hintergrund wurde im November 2014 das dänische Programm eingestellt. Ähnliches wird auch von IOB (2014) für die niederländische Zusammenarbeit zwischen EZ und Privatwirtschaft konstatiert. In einer Studie des Europäischen Parlaments zur Rolle der Privatwirtschaft im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung (European Parliament, 2014) wird eine stärkere Fokussierung auf Maßnahmen zum Abbau von Barrieren für private Investitionen gefordert, statt auf die kleinteilige Hebelung privater Mittel abzielen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass auf internationaler Ebene die Bedeutung des Privatsektors als zentraler Akteur für Entwicklung hervorgehoben wird. Zugleich besteht der Trend, Partnerschaftsprogramme stärker auf entwicklungspolitische Oberziele und ärmere Länder zu fokussieren, um deren Wirksamkeit zu erhöhen.¹³ Allerdings ist das Wissen über die entwicklungspolitische Wirksamkeit von Partnerschaftsprogrammen bislang begrenzt.

1.4.2 Nationaler Kontext – Ziele des BMZ für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Analog zu der Entwicklung in anderen OECD-Ländern hat sich auch in Deutschland die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft als wichtiges Themenfeld in der EZ etabliert. Dies zeigt sich nicht nur in entsprechenden Sektorkonzepten und Strategiepapieren des BMZ (BMZ, 2011a, 2011b, 2013b; Dok 13) sondern auch an der Vielzahl der in den letzten Jahren entwickelten Instrumente und Förderprogramme (BMZ, 2011a; Dok 21; Roloff & Finkel, 2013).¹⁴ Beispiele neben develoPPP.de

¹² Eine umfassende Übersichtstabelle über internationale PS4D-Programme findet sich in Heinrichs (2015, pp. 14–16).

¹³ Beispiele hierfür sind das Danida Business Explorer Program, die Business-Partnerships-Plattform des Australian Department of Foreign Affairs and Trade oder die Sida (Swedish International Development Cooperation Agency) Public-Private Development Partnerships.

¹⁴ In seinem Positionspapier von (2011a) differenziert das BMZ zwischen sechs Basisformen der Kooperation zwischen EZ und Privatwirtschaft. Eine weitere Art der Einordnung erfolgte durch Rohloff und Finkel (2013), die die verschiedenen Ansätze und Programme nach Aktionsebenen (Politikebene, Organisationale Ebene, Programmebene) und Interventionsfeldern (internationale Rahmenbedingungen, lokale Rahmenbedingungen, Unternehmen) systematisieren.

sind sektorspezifische Förderprogramme (z. B. Brancheninitiativen, Programm Digitales Afrika) oder Investitionsförderungen (z. B. *Scaling-up*-Programm, Innovationsgutscheine) sowie regional ausgerichtete Programme (z. B. Fonds Fragiler Staaten, Beschäftigung für nachhaltige Entwicklung in Afrika (E4D)) (s. Anhang 5.3). Übergeordnete Zielsetzung des BMZ ist es, durch die Kooperation mit der Privatwirtschaft entwicklungs- politische Oberziele, also das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in den Partnerländern, umzusetzen (BMZ, 2011a, 2013b, 2016). Vor dem Hintergrund der SDGs wird der Privatwirtschaft als Motor für Entwicklung eine zentrale Rolle für nachhaltige Entwicklung und die Umsetzung der Agenda 2030 zugeschrieben (BMZ, 2016; Bundesregierung, 2016). Es wird erwartet, dass die Zusammenarbeit einen Beitrag leistet zum Aufbau wettbewerbsfähiger und nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen sowie zu nachhaltigen Investitionen und einem breitenwirksamen Wachstum in Partnerländern. Dabei steht der beiderseitige Nutzen privatwirtschaftlicher und öffentlicher Partner im Mittelpunkt (BMZ, 2013b, 2016).

Das umfangreiche Portfolio an Förderinstrumenten und Kooperationsformen für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zeichnet sich durch ein hohes Maß an Heterogenität aus, nicht nur hinsichtlich der jeweiligen Zielsetzungen sondern auch in Bezug auf die beteiligten Stakeholder und Leistungserwartungen an EZ und Privatwirtschaft. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zuständigkeiten innerhalb des BMZ auf unterschiedliche Referate verteilt sind. Darüber hinaus sind neben dem BMZ weitere Ministerien involviert,

die ähnliche Förderprogramme finanzieren, z. B. im Rahmen von Brancheninitiativen oder Klimapartnerschaften¹⁵. Während die Mehrzahl der Programme vornehmlich auf deutsche und europäische Unternehmen ausgerichtet ist, gibt es einige Programme, die auch für lokale Unternehmen in den Partnerländern zugänglich sind. Die konkreten Zielsetzungen der Zusammenarbeit variieren je nach Kooperationsform bzw. Förderprogramm und umfassen neben primär entwicklungs- politischen Zielen – wie z. B. die Mobilisierung privaten Kapitals und Know-hows für entwicklungspolitische Zwecke und Effizienzsteigerungen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen – auch das Ziel, deutsche Unternehmen bei der Markterschließung zu unterstützen (BMZ, 2011a, 2011b, 2016; Roloff & Finkel, 2013). Letzteres sowie die Förderung entsprechender Programme wie z. B. das *ExpertS*-Programm oder das *Import Promotion Desk* (IPD), verdeutlicht die Bestrebung des BMZ, EZ und Außenwirtschaftsförderung stärker zu verzahnen (BMZ, 2016). Insbesondere der deutsche Mittelstand wird vom BMZ als wichtiger Kooperationspartner hervorgehoben (BMZ, 2011a, 2011b, 2016; Dok 3). Darin unterscheidet sich das BMZ von anderen Gebern, die in der Regel keinen expliziten Fokus auf die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) vorsehen (Di Bella et al., 2013)¹⁶. In der Gesamtschau entspricht die Entwicklung in Deutschland weitgehend den internationalen Trends zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Dabei verfügt Deutschland über ein vergleichsweise großes Portfolio an Kooperationsprogrammen und besonders durch das *develoPPP.de*-Programm über umfassende Erfahrung mit Partnerschaftsprojekten.

¹⁵ Das Klimapartnerschaftsprogramm wird aus Mitteln des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gefördert und von der DEG umgesetzt, dabei gelten ähnliche Rahmenvorgaben wie beim *develoPPP.de*-Programm (DEG, n. d.).

¹⁶ Nach di Bella et al (2013) werden KMU bislang eher als Zielgruppen der EZ betrachtet, weniger als Kooperationspartner.

Wesentliche Erkenntnisse

- Die Rolle des Privatsektors als Motor für Entwicklung wird in internationalen Vereinbarungen und Strategien zentral hervorgehoben. Darüber hinaus wird die Verankerung ‚unternehmerischer Verantwortung‘ in den Geschäftsmodellen von Unternehmen zunehmend als wichtiger Erfolgsfaktor erkannt. Infolgedessen ist den letzten zwei Jahrzehnten eine steigende Anzahl an Programmen zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in den OECD-Ländern zu verzeichnen.
- Die entwicklungspolitischen Ansprüche an die Zusammenarbeit zwischen EZ und Privatwirtschaft in Programmen internationaler Geber sind in den letzten Jahren gestiegen. Dem zugrunde liegt die Erkenntnis, dass die Wirkungen von den in den Programmen initiierten Projekten bislang überwiegend (lokal) begrenzt sind. Gefordert werden Maßnahmen zur Fokussierung der Projekte auf Beiträge zur Armutsreduzierung und Vernetzung mit anderen Akteuren zur Erweiterung der Entwicklungswirkungen. Bislang ist die Evidenzbasis hinsichtlich der Wirksamkeit von Partnerschaftsprogrammen jedoch begrenzt.
- Die Entwicklung in Deutschland entspricht weitgehend den Trends zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auf internationaler Ebene. Deutschland hat dabei ein vergleichsweise großes Portfolio an unterschiedlichen Programmen entwickelt. Im Unterschied zu Programmen anderer Geber zielt das BMZ mit seinen Programmen insbesondere auf die Zusammenarbeit mit deutschen und europäischen Klein- und mittelständischen Unternehmen ab.

1.5 Programm-Theorie

Aufgrund seiner Nachfrageorientierung ist das develoPPP.de-Programm ein stark konditional und weniger final programmierter Förderansatz. Wenn Projektideen einem kriterienbasierten Auswahl- und Prüfprozess Stand halten, sind sie – unabhängig von der jeweiligen Branche oder dem entwicklungspolitischen Sektor – förderungswürdig (Konditional-Programmierung). Vom BMZ wird nur ein abstrakter Zielrahmen vorgegeben (Final-Programmierung). Das Ergebnis ist eine – gewollt – große inhaltliche, finanzielle und regionale Spannweite von geförderten Projekten. Um von den konkreten Projektaktivitäten innerhalb dieser losen programmatischen Klammer abstrahieren und die Wirksamkeit des Programms bewerten zu können, folgt der Evaluierungsansatz einem theoriebasierten Vorgehen. Im Zentrum steht dabei die Programm-Theorie als Modell dafür, wie develoPPP.de über Projekt-Förderungen zu Wirkungen beitragen soll. Da eine solche Theorie für das Programm nicht vorlag, wurde diese in einem

vergleichsweise aufwändigen Prozess unter Einbeziehung der Programm-Stakeholder rekonstruiert.

1.5.1 Rekonstruktion der Programm-Theorie

Die Evaluierung versteht unter einer Programm-Theorie eine explizite Theorie oder ein explizites Modell davon, wie eine oder mehrere Maßnahmen zu einer Menge von spezifischen Ergebnissen durch eine Reihe von Zwischenergebnissen beitragen (Funnell & Rogers, 2011). Die große Heterogenität der Projekte im Rahmen von develoPPP.de macht eine Programm-Theorie unerlässlich, um mit den Stakeholdern der Evaluierung die zentralen zu untersuchenden Bereiche des Programms zu definieren und abzugrenzen. Die Theoriebildung ist ebenso Vorbedingung für die Identifikation der zentralen Annahmen, die über einzelne Projekte hinweg greifen und dem Förderansatz von develoPPP.de den programmatischen Charakter verleihen. Die Untersuchung, wie und warum Projektaktivitäten zur Erreichung von bestimmten Programmzielen beitragen, abstrahiert von den konkreten Projektaktivitäten und bewertet die Wirksamkeit des Programms¹⁷. Schließlich kann die

¹⁷ Die Frage danach, wie und warum Aktivitäten zur Erreichung von Ziele führen, wird auch unter dem Begriff Mechanismus – z. B. eines Projekts – diskutiert. Hedström (2005, zit. n. Leeuw, 2012; eigene Übersetzung) definiert einen Mechanismus als „Konstellation von Entitäten und Aktivitäten, die so miteinander verbunden sind, dass sie regelmäßig eine bestimmte Art von Ergebnis hervorbringen“. Für einen Überblick siehe Hedström and Ylikoski (2010). Indem Annahmen für Mechanismen expliziert werden, sollen die black boxes des develoPPP.de-Programms geöffnet werden (Astbury & Leeuw, 2010). Die hier dargestellte Vorgehensweise orientiert sich am policy-scientific approach zur Rekonstruktion von Programm-Theorien (Leeuw, 2003).

erarbeitete Programm-Theorie in den weiteren Strategieprozess von BMZ und DO einfließen und die Aushandlungen und Konkretisierung z. B. eines Monitoring und Evaluierungssystems (M&E-System) unterstützen.

Zentrale Schritte bei der Rekonstruktion der Programm-Theorie waren die Abbildung von Inhalten aus Strategie-Dokumenten (Deduktionsschritt) sowie der Abgleich mit den Programm-Stakeholdern im Rahmen eines gemeinsamen Workshops und operativen Dokumenten (Induktionsschritt). Die so herbeigeführte Arbeitsversion der Programm-Theorie wurde mit vorläufigen Ergebnissen der Inhaltsanalyse, der ersten Unternehmensbefragung, Expertinnen- und Experteninterviews sowie der nationalen und internationalen Literatur abgeglichen. Zentrale Ergebnisse dieser Rekonstruktion waren (1) das Zielsystem des Programms (s. Abbildung 7) sowie (2) die Ableitung von zentralen Annahmen und Stellschrauben, wie develoPPP.de als ‚Impulsprogramm‘ zur Erreichung dieser Ziele beitragen soll.

1.5.2 Narrativ der Programm-Theorie: develoPPP.de als Impulsprogramm

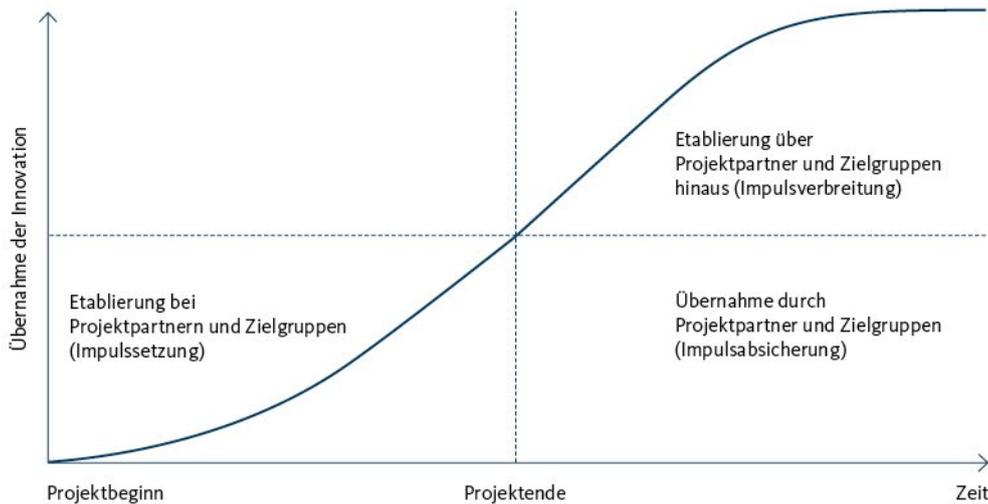
Die Absicht, über das Programm innovative Projektideen umzusetzen, schließt aus Sicht von BMZ und DO eine *a priori*-Engführung von Zielen aus. Auch wird die gemeinsame Ausgestaltung von Projekten zwischen den DO und Unternehmen als wichtiger Prozessschritt zur intendierten entwicklungspolitischen Sensibilisierung von Unternehmerinnen und Unternehmern gesehen. DeveloPPP.de soll gemäß den Kriterien der Programm-Leitlinien einen Rahmen aufspannen, der die Konzeption von kommerziell und entwicklungspolitisch erfolgreichen Projekten zuverlässig gewährleistet (s. Anhang 5.5). Eine weitere zentrale Annahme beinhaltet, dass diese kriterienkonformen Projekte ihre in der Konzeption gesteckten Ziele

erreichen. Zudem wird angenommen, dass das develoPPP.de-Programm eine hinführungs- bzw. entwicklungspolitische Lernfunktion für Unternehmen erfüllt.

Bei develoPPP.de-Projekten handelt es sich um finanziell und zeitlich kleinteilige Projekte. Verglichen mit großvolumigen Programmen der bilateralen staatlichen EZ ist es unwahrscheinlich, dass EPW innerhalb der zwei- bis dreijährigen Projektdauer weitreichende Wirkungen entfalten. Es wird vielmehr angenommen, dass sie einen Impuls für Innovationen in entwicklungswichtigen Bereichen setzen (Impulssetzung). Innovation versteht diese Evaluierung als „*doing new things or doing things in a new way*“ (Schumpeter, 1947; zit. in Stockmann, 2007, p. 54).

Die Bewertung der Impulssetzung muss berücksichtigen, dass die eingeführte Innovation durch ihren relativen Vorteil besticht, d.h. besser als vorangegangene Ideen, Praktiken oder Objekte empfunden wird (Rogers, 2003). Der gesetzte Impuls soll sich über das Förderende hinaus ausbreiten. In den Leitlinien wird den Aspekten Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit – letzterem bei strategischen EPW mit höherem Anspruch – große Bedeutung beigemessen. Neben der Impulssetzung wird also angenommen, dass sich die Projekt-Ergebnisse über das Förderende hinaus verstetigen (Impulsabsicherung) und über die direkt am Projekt Beteiligten und Zielgruppen hinaus verbreiten (Impulsverbreitung). Abbildung 7 verdeutlicht diese Impulslogik schematisch. Für die Diffusion von Innovationen wird im Zeitverlauf ein S-förmiger Zusammenhang angenommen. Zu Beginn dauert es eine Weile, bis die Innovation als vorteilhaft wahrgenommen wird, sie verbreitet sich dann relativ schnell und verlangsamt sich mit zunehmender Verbreitung (Rogers, 2003).

Abbildung 7: develoPPP.de als Impulsprogramm für den Transfer von Innovation

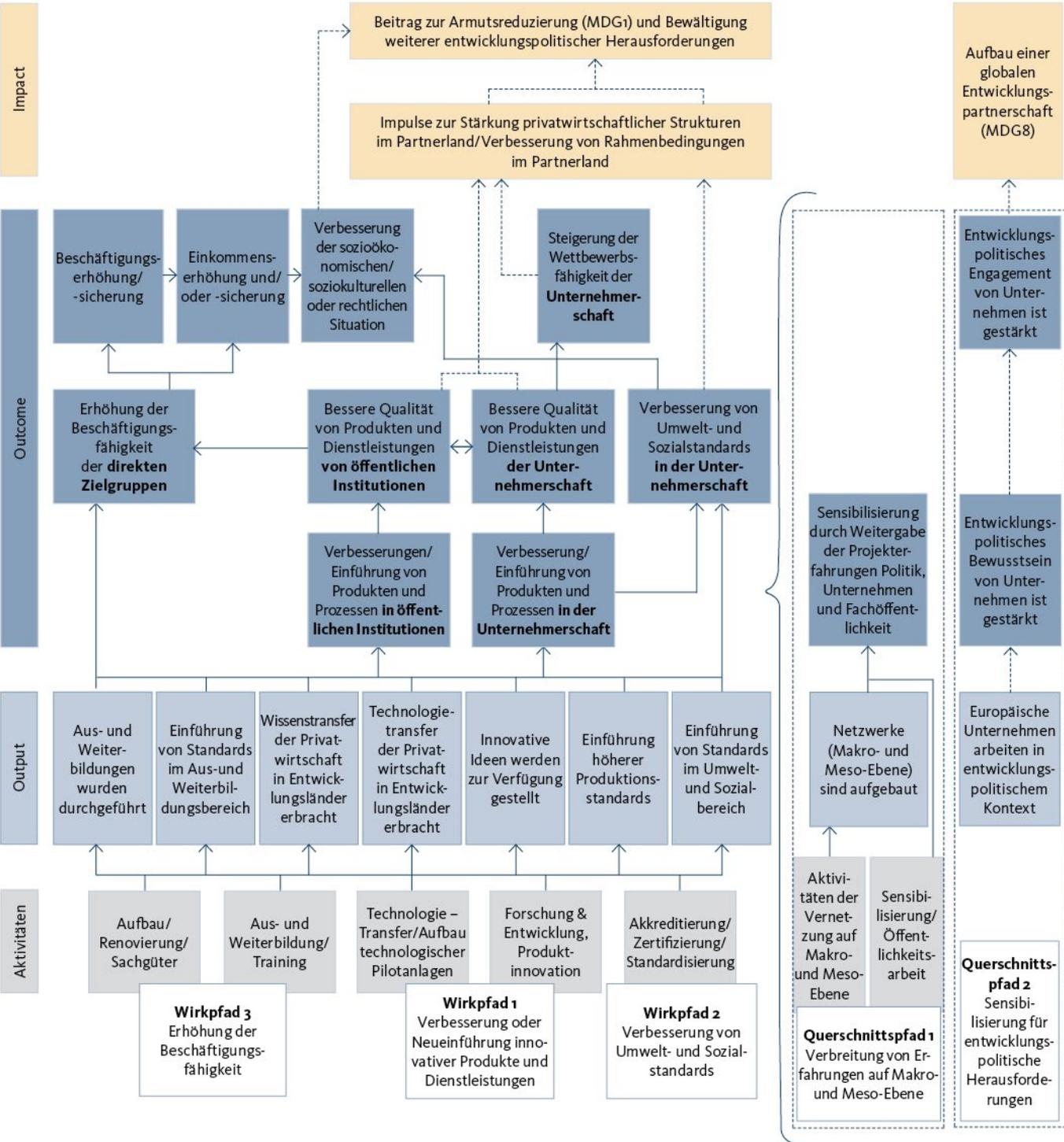


1.5.3 Das rekonstruierte Zielsystem des develoPPP.de-Programms

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Kriterien und Standards dienen die im Programmablauf beschriebenen Inputs von BMZ, DO, Unternehmen und dritten Partnern der Durchführung vielfältiger Projektaktivitäten. Über verschiedene Outputs im Institutions- oder Unternehmensumfeld des Partnerlandes sollen die develoPPP.de-Projekte bestimmte Outcomes, d. h. kurz- und mittelfristige Wirkungen erreichen. Insbesondere sollen Wirkungen auf Zielgruppenebene in den Partnerländern entfaltet werden.

Dabei wird nicht beabsichtigt, dass ein develoPPP.de-Projekt zu allen im Zielsystem der Programm-Theorie identifizierten Wirkungen beiträgt (s. Abbildung 8). Das Zielsystem stellt vielmehr zentrale Aktivitäten und Wirkungen dar, die von Projekt zu Projekt unterschiedlich bedient werden. Die Pfeile zwischen den Aktivitäten sowie den intendierten Ergebnissen (Outputs, Outcomes und Impacts) stellen Zusammenhänge und Beziehungen dar. Bei der Rekonstruktion der Programm-Theorie haben sich drei zentrale inhaltliche Bereiche sowie zwei eher instrumentelle Bereiche/Querschnittsthemen herauskristallisiert, die für den überwiegenden Teil der develoPPP.de-Projekte relevant sind.

Abbildung 8: Rekonstruiertes Zielsystem des develoPPP.de-Programms



Quelle: eigene Darstellung

Der am häufigsten genutzte Ansatzpunkt von develoPPP.de-Projekten (zur sprachlichen Vereinfachung als Wirkpfad 1 bezeichnet) umfasst Aktivitäten, Outputs und Outcomes, die zur Verbesserung oder Neueinführung innovativer Produkte und Dienstleistungen beitragen. Bei diesem Pfad werden insbesondere Aktivitäten zum Wissens- und Technologietransfer (z. B. technische Trainings), zur Erarbeitung innovativer Ideen (z. B. Einführung von Produktinnovationen) und zur Einführung neuer qualitativ hochwertiger Prozess- und/oder Produktionsstandards (z. B. Aktivitäten im Bereich Zertifizierung) durchgeführt. Diese sollen die Verbesserung oder Neueinführung von Produkten und Prozessen in der Unternehmerschaft und/oder öffentlichen Institutionen im Projektland nach sich ziehen und im weiteren Verlauf zu einer besseren Qualität von Dienstleistungen und Produkten führen. Da die meisten develoPPP.de-Projekte zumindest Beiträge zu einem solchen Innovationstransfer leisten sollen, fokussieren sich die Fallstudien auf diesen Wirkpfad.

Ein weiterer Bereich, in dem develoPPP.de-Projekte ansetzen, wird als Verbesserung von Umwelt- und Sozialstandards (Wirkpfad 2) zusammengefasst. Über Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Standardisierungsaktivitäten sollen develoPPP.de-Projekte Umwelt- sowie Arbeits- und Sozialstandards der am Projekt beteiligten Unternehmerschaft erhöhen. Dieser Pfad ist inhaltlich mit den intendierten Veränderungen in Unternehmen gemäß Wirkpfad 1 verbunden.

Ein dritter Bereich umfasst Aktivitäten, Outputs und Outcomes, die eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (Wirkpfad 3) intendieren. Vornehmlich über die Einbeziehung öffentlicher Institutionen sollen Aktivitäten – wie z. B. die Errichtung von Schulungszentren – zur Verbesserung der Qualität von Produkten und Dienstleistungen im (Aus-) Bildungsbereich beitragen. Projektaktivitäten im (Aus-) Bildungsbereich können aber auch direkt bei den Zielgruppen ansetzen – z. B. über die Durchführung von Trainings für Angestellte eines Unternehmens.

Die Outcomes einzelner Projekte auf höher aggregierter Ebene sind schwer voneinander abzugrenzen. Häufig nimmt das Programm an, dass sich die Projektaktivitäten entlang der verschiedenen Wirkpfade entweder direkt auf die Einkommens- und/oder Beschäftigungssituation der Zielgruppen

auswirken, oder indirekt, indem Produktivität und Umsatz der beteiligten Unternehmerschaft verbessert werden. Die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Partnerland soll zur Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen und je nach Sektorkontext zur Behebung entwicklungspolitisch wichtiger Herausforderungen des Projekts beitragen.

Neben diesen drei inhaltlichen Wirkpfaden gibt es zwei instrumentelle Bereiche des Zielsystems. Um die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit der Projekte abzusichern und wichtige Teilziele zu erreichen, führen viele develoPPP.de-Projekte Aktivitäten zur Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit sowie zum Aufbau von Netzwerken mit unterschiedlichen Stakeholdern auf Meso- und Makro-Ebene durch (s. Kasten 2). Dies dient der Verbreitung von Projekt-Erfahrungen auf Meso- und Makro-Ebene (Querschnittspfad 1).

Kasten 2: Begriffsklärung: Mikro-, Meso- und Makro-Ebene

Das Verständnis von Mikro-, Meso- und Makro-Ebene dieser Evaluierung orientiert sich am Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung des BMZ (BMZ, 2013b). Dort wird die Ebene einzelner Unternehmen als Mikro, die Ebene (einzelner) Institutionen als Meso und die Politikebene als Makro eingeteilt.

Es wird betrachtet, inwiefern Projekte, die zunächst auf der Mikro-Ebene mit Zielgruppen – wie z. B. lokalen Unternehmen – ansetzen, an Institutionen – wie Verbandsstrukturen oder Politikdiskurse (im jeweiligen Branchenkontext) – anknüpfen oder entsprechende Dialoge neu etablieren. Dabei stehen nicht die formalen Kommunikationsstrukturen im Zentrum der Betrachtung, sondern die Frage, ob und inwiefern eine Vernetzung des Projekts mit seinem Umfeld erfolgt.

Wo diese politische Ebenen-Unterscheidung nicht anwendbar ist, werden die Begriffe analog zum Mehrebenenansatz der GIZ regional verstanden, um die Verbreitung bzw. Ausstrahlkraft der Projekte abzuschätzen: lokal/kommunal – Mikro; regional – Meso; national – Makro.

Ein zweiter Querschnittspfad bezieht sich auf Veränderungen innerhalb der europäischen Partnerunternehmen. Die Projekte sollen über die Sensibilisierung für entwicklungspolitische Herausforderungen (Querschnittspfad 2) einen Beitrag zu Lernprozessen innerhalb der am Programm teilnehmenden Unternehmen leisten. Dabei wird angenommen, dass die zusammen mit den DO erfolgte Erarbeitung und Ausgestaltung und die sich daran anschließende Durchführung von Projekten zur Sensibilisierung von Unternehmen für entwicklungspolitische Herausforderungen führt und zu einem Einstellungs- und Verhaltenswandel im Unternehmen beitragen und zu organisationalen Veränderungen ermutigen kann.

1.5.4 Implikationen für die Evaluierung

Aus der obigen Gegenstandsdarstellung wird eine zentrale Herausforderung für die Evaluierung ersichtlich. Wie kann von einem heterogenen Projektportfolio, das unterschiedlichste Bereiche des Zielsystems abdeckt, abstrahiert werden, um die Wirksamkeit des Programms zu bewerten?

Die vorgestellte Impulslogik ergibt, dass develoPPP.de-Projekte – unabhängig von den konkreten Zielsetzungen in der jeweiligen Branche oder dem entwicklungspolitischen Sektor – dann als erfolgreich bewertet werden können, wenn die oben genannten zentralen Annahmen empirisch haltbar sind. Dies umfasst folgende Aspekte:

1. Die Projekte halten der Überprüfung der develoPPP.de-Kriterien vor Ort stand.
2. Die Projekte erreichen die Ziele gemäß ihrer jeweiligen sektorspezifischen Konzeption, erzielen also eine Impulssetzung entlang der formulierten Wirkpfade.
3. Die Projekt-Ergebnisse verstetigen sich über das Förderende hinaus, es findet also eine Impulsabsicherung statt, um die Nachhaltigkeit der Projekt-Ergebnisse zu gewährleisten.
4. Die Projekt-Ergebnisse verbreiten sich über die direkt am Projekt beteiligten Akteure und Zielgruppen hinaus. Diese Impulsverbreitung korrespondiert mit dem

Querschnittspfad 1, der Verbreitung von (Projekt-) Erfahrungen auf Meso- und Makro-Ebene, und ist Vorbedingung für die Breitenwirksamkeit der Projekte.

5. Die Hinführungs- bzw. entwicklungspolitische Lernfunktion des develoPPP.de-Programms äußert sich darin, dass in den teilnehmenden Unternehmen Einstellungs- und Verhaltensänderungen in Übereinstimmung mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung stattfinden (Querschnittspfad 2).

Neben diesen Annahmen, die durch die Evaluierung abgeprüft werden, lassen sich aus der Impulslogik des Programms zentrale Stellschrauben ableiten, die durch die Programmverantwortlichen zumindest mittelbar beeinflussbar sind. Im Rahmen dieser Evaluierung wird vier Stellschrauben besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht:

1. der Aushandlung zwischen DO und Unternehmen bei der Projekt-Konzeption, also dem Prozess von einer skizzenhaften Projektidee eines Unternehmens hin zu einem gemeinsamen Projektverständnis zwischen DO und Unternehmen zum beidseitigen Mehrwert.
2. der Koordination des Unternehmens bei der Projekt-Durchführung, also dem Prozess der Umsetzung durch das Unternehmen – ggf. unter Beteiligung anderer Akteure – zur Erreichung der festgelegten Projekt-Ziele.
3. dem Monitoring durch die DO, also dem Prozess der Begleitung der Projekt-Umsetzung durch die DO.
4. der Bildung von Netzwerken und Verbreitung von Erfahrungen, also dem Prozess der Diffusion von Projekt-Wirkungen über die direkt am Projekt Beteiligten hinaus.

Die aufgeführten Annahmen und Stellschrauben sind für die Wirksamkeit des develoPPP.de-Programms konstituierend und sollten über verschiedene Projekte hinweg greifen. Sie bilden das Kernstück der empirischen Überprüfung im Rahmen der Evaluierung und den Orientierungsrahmen für die Ausgestaltung von Evaluierungsansatz und Methoden.

1.6

Evaluierungsansatz und Methoden

1.6.1 Evaluierungsansatz

Die Evaluierung folgt einem theoriebasierten Ansatz. Im Zentrum steht die in Abschnitt 1.5 beschriebene Programm-Theorie. Wegen der großen Heterogenität der Projekte diene diese der Bestimmung und Abgrenzung der zu untersuchenden Programmbereiche und der Identifikation der zentralen Annahmen, die projektübergreifend sind und dem Förderansatz programmatischen Charakter verleihen. Für die Datenerhebungen wurde ein Methoden-Mix gewählt (s. Abbildung 9).

- Die Beantwortung von Evaluierungsfrage 1 greift im Wesentlichen auf eine Dokumenten- und Literaturanalyse unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den nachfolgenden Methoden zurück.
- Evaluierungsfragen 2 und 3 wurden insbesondere auf der Grundlage von Expertenkonsultationen, der ersten Unternehmensbefragung, der fortgeführten Inhaltsanalyse von Projektdokumenten und einer vertiefenden Portfolioanalyse untersucht.
- Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen 3, 4 und 5 wird v. a. auf den typologiegestützten Fallstudien-Ansatz zurückgegriffen.
- Aussagen zur Nachhaltigkeit von develoPPP.de-Projekten und somit Antworten auf Evaluierungsfrage 5 wurden ferner über eine zweite Unternehmensbefragung generiert.

Eine ausführliche Darstellung dieser Methoden findet sich im Anhang 5.2.

Die Grundlage der Datenauswertung aus den einzelnen Erhebungsmethoden sowie der Synthese über alle Methoden hinweg ist die Evaluierungsmatrix (s. Anhang 5.1). Die Matrix ordnet den Evaluierungsfragen Bewertungskriterien zu. Für jedes Bewertungskriterium wurde anhand der Ergebnisse der jeweils relevanten Datenerhebungsmethoden eine Einschätzung vorgenommen. Schließlich wurden diese Ergebnisse über alle Methoden hinweg zusammengeführt und trianguliert. Die Bewertung der Kriterien wurde dabei in fünf Stufen vorgenommen:

- überwiegend erfüllt bzw. erfolgreich,
- eher erfüllt bzw. eher erfolgreich,
- teilweise (nicht) erfüllt bzw. teilweise (nicht) erfolgreich (indifferente Mittelkategorie),
- eher nicht erfüllt bzw. eher nicht erfolgreich,
- überwiegend nicht erfüllt bzw. überwiegend nicht erfolgreich.¹⁸

1.6.2 Methoden

Inhaltsanalyse

Für die Inhaltsanalyse wurde aus einer Grundgesamtheit von 685 EPW-Projekten eine Zufallsstichprobe von 216 Projekten erstellt. In der Inceptionphase zu Beginn der Evaluierung wurden durch eine Analyse der Projektberichte projektübergreifende Aktivitäten und Ziele des develoPPP.de-Programms herausgearbeitet. Die Ergebnisse dienen der Erstellung der Programm-Theorie. Ferner wurden verallgemeinerbare Ergebnisse zum Grad der Umsetzungstreue der Einzelprojekte sowie deren Zielerreichung generiert. Die Stichprobe erlaubte es, die Ergebnisse mit einer Fehlerspanne von maximal 20 Prozentpunkten auf die Grundgesamtheit zu verallgemeinern. Die Datenbasis bildete die develoPPP.de-Cloud.

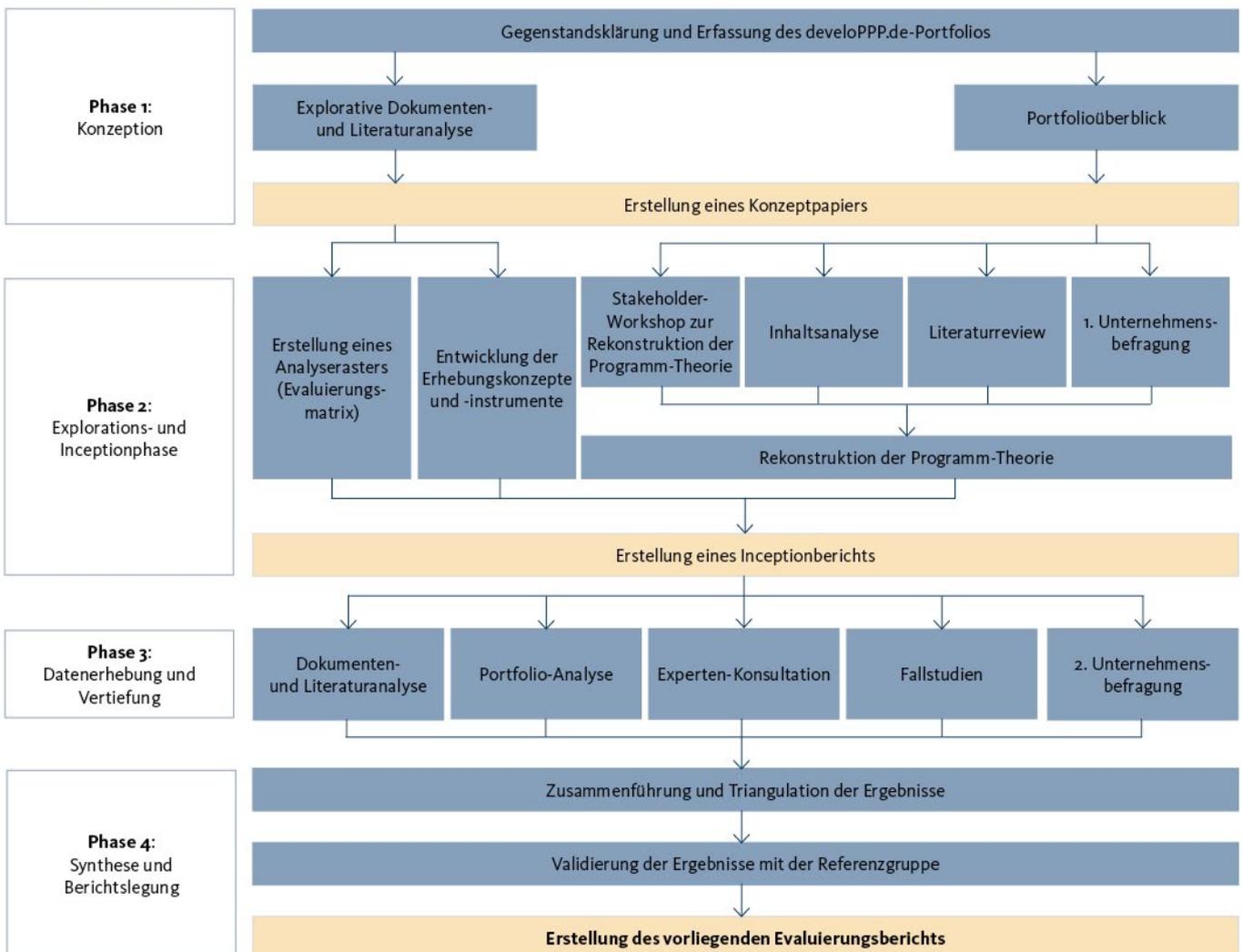
Unternehmensbefragung

Die Unternehmensbefragung diene der Erhebung der Erfahrungen und Sichtweisen der am develoPPP.de-Programm beteiligten Unternehmen. Sie lieferte explorativ in der Inceptionphase der Evaluierung Erkenntnisse hinsichtlich zentraler Zielsetzungen der Privatwirtschaft sowie förderlicher und hinderlicher Aspekte in der Zusammenarbeit mit den drei DO. Eine zweite Befragungswelle am Ende der Datenerhebungsphase diene der empirischen Überprüfung von Aspekten der Nachhaltigkeit sowie der Triangulation der Ergebnisse aus den Fallstudien und den anderen Datenerhebungsmethoden. Insgesamt wurden 36 Unternehmen¹⁹ über leitfadengestützte Interviews telefonisch bzw. persönlich befragt. Die Auswahl der zu befragenden Unternehmen erfolgte auf Basis vorab definierter Kriterien. Ziel dabei war, eine möglichst große Variation an Projekttypen in die Stichprobe mit aufzunehmen (*maximum variation sampling*).

¹⁸ Die Systematik der Bewertungen wird im Anhang 5.2.2 dargestellt.

¹⁹ DEval gibt die einzelnen Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der verfassten Wirtschaft mit dem Pseudonym „Int“ und einer fortlaufenden Nummer an, da den Interview-Partnerinnen und -Partnern Vertraulichkeit zugesichert wurde.

Abbildung 9: Schematische Darstellung des methodischen Vorgehens bei der Evaluierung



Quelle: eigene Darstellung

Portfolioanalyse

Die Portfolioanalyse widmete sich der empirischen Untersuchung von Allokationsmustern, d.h. der regionalen Verteilung von Projekten und der eingesetzten Mittel, des develoPPP.de-Programms und betrachtet das Projektportfolio aus einer Makro-Perspektive. Es wurde untersucht, ob der Grad der Bedürftigkeit, die politischen Rahmenbedingungen und/oder die Marktattraktivität eines Projektlandes

1. die Antragstellung,
2. die Antragsbewilligung und
3. den vorzeitigen Abbruch eines develoPPP.de-Projekts

begünstigen oder hemmen. Die Ergebnisse sind als eigenständige Publikation (Lücking & Roggemann, 2016) verfügbar. Datenbasis für die Untersuchung bildete die develoPPP.de-Cloud. Diese Datenbank umfasst Angaben zu den Projekten und wurde durch landesspezifische Indikatoren zu den Projektländern ergänzt.

Expertenkonsultationen

Mit leitfadengestützten Experteninterviews wurden Erfahrungen, Wissen und Einschätzungen zu den Abläufen der Programmsteuerung (auf Ebene des BMZ), der Programmumsetzung (auf Ebene der DO), der Projektumsetzung (auf Ebene der DO und Unternehmen) sowie zu den Abstimmungsprozessen zwischen den Stakeholdern eingeholt. Mit 46 Personen erfolgten Interviews explorativ vor bzw. validierend nach Durchführung der Fallstudien. Die Auswahl der Experten richtete sich nach der Organisation, der Position der Personen und den Einflussmöglichkeiten bzw. der Beteiligung von Personen an relevanten Entscheidungen bzw. Handlungen.

Fallstudien

Die Fallstudien dienten v. a. der Überprüfung, ob die zentralen Annahmen der Programm-Theorie bei konkreten develoPPP.de-Projekten (= Fälle) empirisch haltbar sind. Es wurde untersucht, inwiefern der Förderansatz develoPPP.de-Projekte generiert, die im Sinne der Programm-Theorie entwicklungsrelevante Impulse setzen, absichern und verbreiten. Über einen typologiegestützten Auswahlprozess wurden zwölf Projekte in vier Ländern (Äthiopien, Brasilien, Indien, Uganda) identifiziert. Die Datenerhebung erfolgte überwiegend über semi-strukturierte Einzel- und Gruppeninterviews. Personengruppen umfassten Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen, der DO, von weiteren Projektpartnern und von verschiedenen Zielgruppen. Um abzuschätzen, inwiefern Veränderungen plausibel auf die Projekte zurückzuführen sind, wurden mit den Projekt-Zielgruppen vergleichbare Personen, weitere Unternehmen bzw. Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern sowie etwaige weitere Expertinnen und Experten der jeweiligen Projektbranche sowie aus der Zivilgesellschaft im Partnerland befragt.²⁰

1.6.3 Bewertung des methodischen Vorgehens

Durch den Mix an Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden konnten die Ergebnisse trianguliert und methodenbedingte Schwächen weitgehend ausgeglichen werden. Folgende Einschränkungen müssen dennoch berücksichtigt werden:

Die vorliegende Evaluierung liefert – mit Ausnahme der Portfolioanalyse – keine quantifizierte Aussagen über die Wahrscheinlichkeit des Eintretens oder der Stärke von Effekten von develoPPP.de-Projekten. Diese Problematik ist nicht ausschließlich der Methodik geschuldet sondern dem Gegenstand. Während bei der Inhaltsanalyse noch eine Zufallsstichprobe gezogen werden konnte, die die Generalisierbarkeit auf alle Projektberichterstattungen laut Populationsdefinition erlaubt, war dies im vorgesehenen Evaluierungszeitraum für die Unternehmensbefragung und die Fallstudien handwerklich nicht seriös machbar. Wegen der inhaltlichen und regionalen Heterogenität des Programms entschied sich DEval gegen die Maximierung analytischer Breite und für analytische Tiefe – die intensive und tiefgehende Befragung bzw. Untersuchung ausgewählter Experten, Unternehmen und Projekte (Fälle). Obwohl durch die daraus resultierenden Anzahl von befragten bzw. untersuchten Beobachtungseinheiten die statistische Generalisierbarkeit der Ergebnisse (externe Validität) auf alle Beobachtungseinheiten der Grundgesamtheit eingeschränkt ist, wurde durch kriterienbasierte Auswahlverfahren eine inhaltliche Übertragbarkeit und Relevanz der Ergebnisse abgesichert.

Durch systematisches Vorgehen in allen Methoden – z. B. durch Ableitung der Operationalisierungen in den Erhebungsinstrumenten aus der Evaluierungsmatrix und die computer-gestützte Auswertung entlang der Matrix – wurde eine höchstmögliche Ergebnisqualität angestrebt. Die Ergebnisse wurden einer Triangulation im Hinblick auf Methoden (Synthese über Methoden hinweg), Daten (z.B. Abgleich von Fallstudien-Ergebnissen mit unbeteiligten Sektor-Experten und Vergleichsgruppen) und Team-Mitglieder (Vier-Augen-Prinzip bei Fallzusammenfassungen und Synthese) unterzogen. Alle Evaluierungsprodukte (Konzeptpapier, Inceptionbericht, Portfolio-Analyse und dieser Evaluierungsbericht) durchliefen sowohl einen DEval-internen als auch externen *peer review*-Prozess und wurden mit der Referenzgruppe auf faktische Richtigkeit abgestimmt und bei rivalisierenden Interpretationsmöglichkeiten von Befunden inhaltlich diskutiert.

²⁰ Für jede Fallstudie wurde ein Fallstudienbericht verfasst. Um die den Projektpartnern zugesicherte Anonymität zu gewährleisten, werden die Fallstudienberichte nicht veröffentlicht.



2.

ERGEBNISSE

2.1 Strategische Ausrichtung und konzeptioneller Rahmen des develoPPP.de-Programms

Zur Beantwortung der Frage inwieweit das develoPPP.de-Programm angemessen ist, um relevante entwicklungs-politische Ziele zu erreichen (Evaluierungsfrage 1) werden die wesentlichen Elemente des Programms, die formell gestaltbar sind und in denen Veränderungen erzielt werden können, nachfolgend dargestellt und analysiert. Dies sind die strategische Ausrichtung des Programms (Abschnitt 2.1.1) sowie die konzeptionellen Rahmenvorgaben, die die formellen Regeln des Programms festlegen (Abschnitt 2.1.2). Die Ergebnisse dieser Analyse dienen darüber hinaus der abschließenden Bewertung der Relevanz des Programms nach OECD-DAC (Abschnitt 2.1.3).

2.1.1 Strategische Ausrichtung des develoPPP.de-Programms

Die Bewertung der strategischen Ausrichtung des Programms beinhaltet die Analyse der Programm-Zielsetzungen. Inwieweit stimmen die Ziele des Programms und der einzelnen Projekte mit übergeordneten Zielsetzungen des BMZ überein? Inwieweit werden Bedarfe entwicklungs-politischer Zielgruppen in Partnerländern berücksichtigt? Letzteres ist ein grundlegender Bestandteil entwicklungs-politischer Oberziele des BMZ und ein zentraler Aspekt für die Relevanzbewertung des Programms. Darüber hinaus werden die konzeptionellen Grundannahmen des Programms beleuchtet.

Zielsetzungen des develoPPP.de-Programms und Ausrichtung an den Zielen des BMZ

Wie in der Portfolioübersicht (Abschnitt 1.3.2) dargestellt, ist das develoPPP.de-Programm eines der zentralen Programme des BMZ für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (s. Anhang 5.3). Es setzt an der übergeordneten Zielsetzung des BMZ für die Kooperation mit der Privatwirtschaft an. Über gemeinsam umgesetzte Projekte soll ein Beitrag zur Erreichung globaler Entwicklungsziele geleistet werden. Im Vordergrund stehen die Ziele zum Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft sowie die Reduzierung von

Armut (Dok 11). Die Zielsetzungen des Programms sind in den Leitlinien festgehalten und umfassen

1. die Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen in Partnerländern,
2. die Mobilisierung von Ressourcen der Privatwirtschaft für die EZ,
3. den Transfer von Wissen und Technologien,
4. die Steigerung privatwirtschaftlicher Investitionen in Entwicklungsländern sowie
5. die Erhöhung der Nachhaltigkeit entwicklungs-politischer Wirkungen durch langfristiges Engagement der Privatwirtschaft (Dok 11).

Insgesamt stimmen die Zielsetzungen des Programms mit den übergeordneten entwicklungs-politischen Zielen des BMZ (wie z.B. die Ziele der Zukunftscharta) weitgehend überein. Ein wesentliches Charakteristikum des develoPPP.de-Programms ist der Aspekt der Partnerschaft, der sich dadurch auszeichnet, dass die beteiligten Akteure transparent und gleichberechtigt zusammenarbeiten, um ein „gemeinsames Ziel nachhaltiger Entwicklung zu erreichen“ (BMZ, 2011a). Der beidseitige Nutzen für die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Partner steht dabei im Vordergrund. Unternehmen sollen in Schwellen- und Entwicklungsländern Arbeitsplätze und Einkommen schaffen, Knowhow vermitteln, zukunftsfähige Technologien einführen und über die Einführung von Arbeits-, Umwelt und Sozialstandards als Vorbild für lokale Unternehmen dienen. Im Gegenzug erhalten die Unternehmen Unterstützung bei der Erschließung neuer Märkte und können ihr finanzielles Risiko abfedern (BMZ, 2013b; GIZ, 2013).

Die Inhaltsanalyse von über 200 develoPPP.de-Projekten zeigt, dass die Ziele der Projekte mit den Programmzielen übereinstimmen und sich darüber hinaus an den übergeordneten entwicklungs-politischen Zielsetzungen und Strategien des BMZ ausrichten. Dabei gibt es nur geringe Unterschiede zwischen den DO oder EPW-Typen.²¹ Nach Aussagen der befragten Expertinnen und Experten aus dem BMZ gibt es keine spezifischen Vorgaben, an welchen Strategien und Sektorkonzepten sich die Projekte primär ausrichten sollen (Int 2; Int 3).

²¹ Auf der Output-Ebene streben die meisten Projekte Ergebnisse in Bezug auf die Zielsetzung „Innovationsstärkung“ (Ziel der SDG 9 und Zukunftscharta 7) und hinsichtlich des Programmziels „Transfer von Wissen und Technologien“ an. Differenzen lassen sich nur hinsichtlich der Ausrichtung auf MDGs festmachen. Während 70 Prozent der GIZ-geförderten Projekte Bezug auf MDG 1 (Armutreduzierung) nehmen, beziehen sich DEG-Projekte auf MDG 7 (ökologische Nachhaltigkeit) und Projekte der sequa auf MDG 8 (globale Partnerschaften). Im Vergleich zu den anderen EPW-Typen, nehmen EPW Typ 5 vergleichsweise weniger Bezug auf die MDG (nur ca. 40 Prozent) und haben kaum Programmziele als Projektziel.

Die Zielsetzungen sind abhängig von den Projektvorschlägen und Geschäftsinteressen der Unternehmen und durch die Heterogenität der eingereichten Vorschläge sehr unterschiedlich.

Mit der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Oberziele bleibt das Zielsystem des Programms insgesamt abstrakt. Eine Programm-Theorie, welche die Zielsetzungen und Wirkungsannahmen des Programms expliziert, wurde in Ansätzen erst im Rahmen der Evaluierung entwickelt (s. Abschnitt 1.5). Unternehmerische Interessen, die mit dem Programm bedient werden sollen, werden weder auf Programmebene noch auf Ebene der einzelnen Projekte näher spezifiziert. Der *Business Case* der Unternehmen – d. h. das betriebswirtschaftliche Szenario der Investition –, der ggf. über die Laufzeit des develoPPP.de-Projektes hinausgeht, ist kein Teil der Projektunterlagen und wird in den Projektanträgen in der Regel nur vage beschrieben. Die Ergebnisse der Expertenkonsultation (Int 2; Int 3) und zentrale Dokumente des BMZ weisen darauf hin (BMZ, 2011b, 2016), dass die Ausrichtung auf deutsche/europäische Unternehmen mit der Zielsetzung verbunden ist, die entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung der beteiligten Unternehmen zu befördern und die gesellschaftliche Akzeptanz von EZ in Deutschland zu erhöhen. Diese Zielsetzung ist allerdings nicht explizit im Programm verankert. Trotz langjähriger Erfahrung mit dem Programm besteht sowohl zwischen den einzelnen DO und dem BMZ als auch innerhalb der DO bzw. des Ministeriums bislang kein einheitliches Verständnis im Hinblick auf die primäre Zielsetzung des Programms. Dies zeigt sich etwa an unterschiedlichen Auffassungen darüber, ob das Programm auch eine Sensibilisierungsfunktion für Unternehmen erfüllen soll, oder inwieweit eine Abstimmung mit EZ-Schwerpunkten erfolgen sollte. Infolgedessen ist die Akzeptanz des Programms innerhalb der Organisationen z. T. eingeschränkt (Int 2; Int 3; Int 6; Int 8; Int 23).

Das Programm setzt an zentralen Entwicklungsstrategien an, da es über partnerschaftliche Projekte die Privatwirtschaft für entwicklungspolitische Ziele gewinnen soll. Mit der Ausrichtung des Programms auf politische Oberziele und deren Verankerung in den Leitlinien und Projektkonzepten einzelner Maßnahmen ist auch in Deutschland – ähnlich wie in Programmen anderer Geber – eine Erhöhung des Anspruchsniveaus an die

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu beobachten. Dies geht jedoch nicht mit konkreten Maßnahmen zur stärkeren Fokussierung des develoPPP.de-Programms auf besonders entwicklungsrelevante Sektoren oder Regionen und einer damit verbunden stärkeren inhaltlichen Ausrichtung des Programms auf das Ziel der Armutsreduzierung einher. Dem gegenüber steht sowohl auf internationaler Ebene als auch in Deutschland eine geringe Evidenzbasis über die Wirkungen von EPW. Die letzte Evaluierung des develoPPP.de-Programms wurde im Jahr 2002 durchgeführt.

In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass die Ausrichtung des Programms an entwicklungspolitischen Oberzielen des BMZ gegeben ist und internationale Entwicklungsstrategien zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft berücksichtigt. Durch den abstrakten Zielrahmen sowie durch implizite Ziele, die mit dem Programm verbunden sind, bleibt jedoch die primäre Zielsetzung des Programms unklar.

Ausrichtung der Ziele des develoPPP.de-Programms auf Bedarfe der Partnerländer

Für die Frage nach der Ausrichtung des develoPPP.de-Programms auf Bedarfe der Partnerländer ist zunächst die formale Verortung des Programms im BMZ zu betrachten. Die Aufhängung des Programms in der Unterabteilung 11 (Zivilgesellschaft; Kirchen und Wirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit) verleiht der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft einen Sonderstatus. Erstens können Projekte in allen Ländern durchgeführt werden, die in der OECD-DAC Liste der Entwicklungsländer aufgeführt sind, auch außerhalb von BMZ-Partnerländern. Zweitens müssen einzelne develoPPP.de-Projekte nicht mit den Partnerländern abgestimmt werden. Aus Sicht der Programmverantwortlichen im BMZ ist die damit verbundene Flexibilität des Programms eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung (Int 2; Int 3). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich um ein Partnerschaftsprogramm handelt, das eine *Win-win*-Situation für die beteiligten Partner anstrebt und entwicklungspolitische Bedarfe des BMZ ebenso berücksichtigt wie wirtschaftliche Bedarfe der Unternehmen. Auf der anderen Seite läuft die mangelnde Abstimmung mit Partnerländern Entwicklungsstrategien wie der ‚Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit‘ entgegen. Der Argumentationszusammenhang der

formalen Aufhängung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist bislang nicht eindeutig schriftlich dokumentiert. Infolgedessen ist die Akzeptanz dieser Verortung nach innen und nach außen eingeschränkt (Int 2; Int 3; Int 4; Int 6; Int 8; Int 9; Int 11).

Aus den Ergebnissen der Evaluierung ergibt sich für die Berücksichtigung von Bedarfen der Partnerländer folgendes Bild. Sowohl die Fallstudien als auch die Literaturanalyse bestätigen, dass Entwicklungsbedarfe – etwa hinsichtlich der Entwicklung und Einführung neuer Technologien oder der Vermittlung spezifischen Fachwissens in den jeweiligen Sektoren und/oder Regionen in den Partnerländern – bei develoPPP.de-Projekten überwiegend berücksichtigt werden. Gleiches wird auch für Projekte anderer Partnerschaftsprogramme festgestellt (Bürkle & Palenberg, 2009; DEVFIN Advisers, 2014; Dok 17; Dok 20; Johansson de Silva et al., 2015; KPMG, 2012). Allerdings zeigen insbesondere die Fallstudien in den BRICS-Ländern Indien und Brasilien, dass die von den Unternehmen entwickelten Produkte teilweise nicht auf die Bedarfe der in den Projektdokumenten aufgeführten entwicklungspolitischen Zielgruppen zugeschnitten sind, da unternehmerische Interessen dem entgegenstehen (FS 1; FS 2; FS 5; FS 12)²². Zu ähnlichen Einschätzungen kommen einige der befragten externen Expertinnen und Experten. Sie bemängeln, dass develoPPP.de-Projekte Entwicklungsbedarfe von entwicklungspolitischen Zielgruppen in den Partnerländern nicht ausreichend berücksichtigen, da übergeordnete Unternehmensinteressen wirksamere Alternativen in den Schatten stellen (Int 33; Int 36; Int 40). Nachfolgendes Zitat bringt die Kritik auf den Punkt: „Eine Kooperation mit deutschen Unternehmen bedeutet die Nutzung derer Produkte. Diese sind aber nicht immer das beste Angebot für die *beneficiaries*“ (Int 33). Auch einige Mitarbeitende der DO kritisierten mangelhafte oder fehlende Nachfrage- und Bedarfsanalysen bei develoPPP.de-Projekten und damit verbundene Zielkonflikte hinsichtlich Zielgruppen und Produktspezifikationen (Int 9; Int 11).

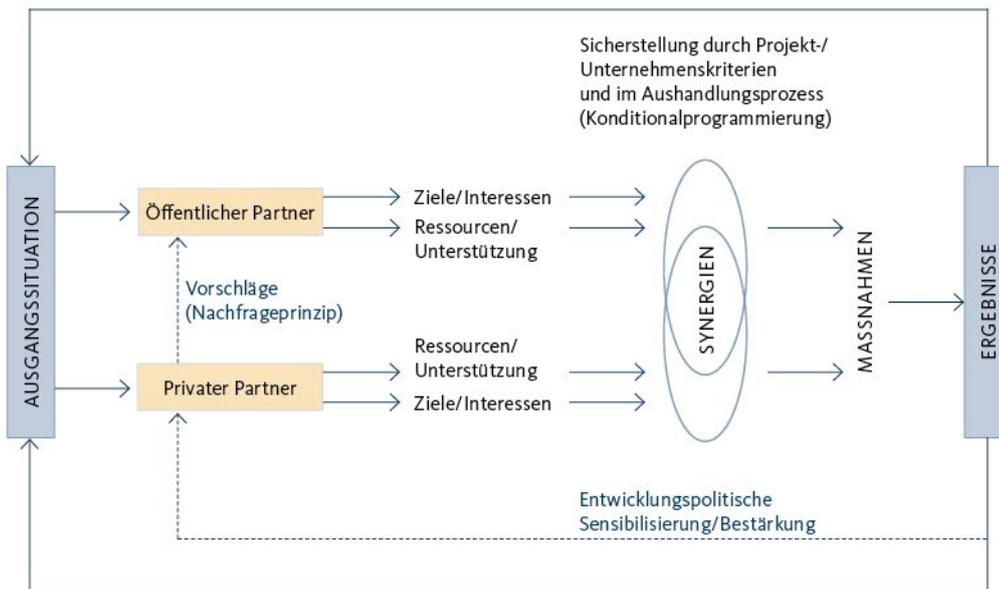
Kasten 3: Projekt-Beispiel für die unzureichende Berücksichtigung von Bedarfen der Zielgruppe

In einem Fallstudien-Projekt sollten Finanzprodukte für Menschen mit geringem Einkommen entwickelt werden. Ziel war es, diese vor externen Schocks zu schützen und somit das Risiko für Armut zu minimieren. Aufgrund von Marktrisiken und einer insgesamt sehr geringen Nachfrage der Zielgruppen nach entsprechenden Finanzprodukten entwickelte das Unternehmen ein Produkt, das vor allem die Risiken für Kreditunternehmen bei der Kreditvergabe reduziert. Durch die Ausrichtung auf Bedarfe der Kreditunternehmen ergab sich für das Unternehmen der Vorteil eines sicheren Absatzmarktes. Für die entwicklungspolitischen Zielgruppen blieb die Relevanz begrenzt, da das letztlich entwickelte Produkt nur eingeschränkt die bestehenden Bedarfe nach Absicherung gegen Armutrisiken deckt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Verortung des Programms im BMZ eine politische Abstimmung mit Regierungen der Partnerländer nicht vorsieht. Die dadurch bestehende Flexibilität des Programms ist erwünscht und trägt der Nachfrageorientierung des Programms Rechnung. Dieser Begründungszusammenhang ist bislang allerdings nicht ausreichend auf BMZ-Seite dargelegt, daher bleibt die Zuordnung schwer nachvollziehbar. Die Projekte sind zwar überwiegend an branchenspezifischen oder technischen Entwicklungsbedarfen in den Partnerländern ausgerichtet, spezifische Bedarfe der in den Projektdokumenten beschriebenen entwicklungspolitischen Zielgruppen bleiben jedoch teilweise unberücksichtigt.

²² DEval gibt die einzelnen Projekt-Fallstudien mit dem Pseudonym FS und einer fortlaufenden Nummer an, da den untersuchten Unternehmen Vertraulichkeit zugesichert wurde.

Abbildung 10: Strukturmodell von develoPPP.de



Konzeptionelle Grundannahmen des Programms – Synergiepotenziale

Die zentrale Grundannahme des Programms ist, dass eine Schnittmenge zwischen Unternehmensinteressen und entwicklungspolitischen Zielen besteht. Daraus sollen sich Synergiepotenziale für Unternehmen und EZ-Organisationen ergeben, sodass durch die Zusammenarbeit beide Partner ihre jeweiligen Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen (Dok 11) (s. Abbildung 10). Da Unternehmen und EZ-Organisationen jeweils eigene Ziele verfolgen, die sich voneinander unterscheiden, bestehen in der Ausrichtung des Programms aber auch Spannungsfelder zwischen den Interessen der Unternehmen und entwicklungspolitischen Zielen, welche die Synergiepotenziale begrenzen. Die Konzeption muss diese Spannungsfelder berücksichtigen und das Programm zwischen den unterschiedlichen Zielen austarieren, sodass die bestehenden Synergiepotenziale optimal ausgeschöpft werden können.

Die oben genannte Synergieannahme des Programms setzt voraus, dass die jeweiligen Zielsetzungen von Privatwirtschaft

und EZ kompatibel sind und sich darüber hinaus gegenseitig ergänzen, sodass der Gesamtnutzen der von den Partnern eingebrachten Leistungen höher ist als die Summe der Einzelleistungen. Für beide Partner soll ein Mehrwert generiert werden, der ohne die Zusammenarbeit nicht entstanden wäre. In den Leitlinien ist dies insbesondere über das Kriterium der Komplementarität festgelegt (Dok 11).

Zur Überprüfung, inwiefern Unternehmens- und EZ-Ziele kompatibel sind, müssen die jeweiligen Zielsetzungen zunächst getrennt betrachtet werden. Die spezifischen Ziele der Privatwirtschaft sind in den Programmzielen nicht expliziert und auch in der für die Evaluierung entwickelten Programm-Theorie nicht abgebildet. Deshalb wurden für die Ermittlung der Unternehmensziele die Angaben aus der Unternehmensbefragung herangezogen und mit Ergebnissen aus der Inhaltsanalyse abgeglichen. Aus der Unternehmensbefragung geht hervor, dass mit 26 von 36 Nennungen die „Erschließung neuer bzw. der Ausbau bestehender Absatzmärkte“ das häufigste Unternehmensziel ist. Weitere zentrale Unternehmensziele sind die „Gewinnung oder Bindung von Fachkräften“, der „Auf- bzw.

Ausbau von Lieferketten“, die „Umsetzung von *Corporate Social Responsibility* (CSR)-Aktivitäten“ und der „Imagegewinn“ für das Unternehmen. Häufigstes EZ-Ziel in über 90 Prozent der in der Inhaltsanalyse betrachteten Projekte ist der „Transfer von Wissen und Technologien der Privatwirtschaft in Partnerländer“. Die Kompatibilität der Unternehmensziele mit EZ-Zielen wird über alle Erhebungen hinweg überwiegend bestätigt (Int 2; Int 3; Int 9; Int 11; Int 14; Int 15; Int 18; Int 19; Int 23; Int 32; Int 34; Int 35; Int 42; Int 43; Int 44). Die Fallstudien zeigen, dass in den Fällen, wo Ziele nicht kompatibel waren (FS 6; FS 7; FS 8; FS 11), dies auf fehlerhafte konzeptionelle Überlegungen hinsichtlich der Verbreitung der Projekterfolge zurückzuführen war. Dies traf z. B. zu, wenn die entwicklungspolitisch angestrebte Diffusion einer Innovation dem Unternehmensinteresse der Produktbindung entgegenstand. Projektaktivitäten wurden in diesen Fällen überwiegend im Sinne des Unternehmensinteresses durchgeführt, während entwicklungspolitische Interessen zurückgestellt wurden (FS 3; FS 7; FS 10).

Die Ergebnisse der Fallstudien und der Befragungen bestätigen, dass Unternehmen und DO in der Zusammenarbeit komplementäre Leistungen erbringen, aus denen sich Synergiepotenziale für beide Partner ergeben (Int 2; Int 3; Int 9; Int 11; Int 14; Int 15; Int 18; Int 19; Int 23; Int 32; Int 35; Int 42; Int 43; Int 44). Synergiepotenziale für die Unternehmen lagen vor allem im Aspekt der Risikominimierung (FS 1; FS 2; FS 3; FS 4; FS 5; FS 6; FS 10; FS 11; FS 12). In der Befragung geben acht von 36 Unternehmen an, neben der Finanzierung auch von Länderkenntnissen und Kontakten der DO in den Partnerländern profitiert zu haben. Letzteres ist insbesondere bei GIZ-geförderten Projekten der Fall. Entwicklungspolitische Synergiepotenziale liegen überwiegend im Technologie- und Wissenstransfer in lokale Partnerunternehmen oder öffentliche Institutionen in Partnerländern und EZ-Organisationen. Die Fallstudien zeigen, dass in der überwiegenden Zahl der Projekte die Unternehmen

spezifische fachliche bzw. technische Expertise bereitstellen, die in den Partnerländern bislang nicht vorhanden war und die DO oder BMZ alleine nicht einbringen konnten.

Einschränkungen der Synergiepotenziale

Den Potenzialen, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, stehen Einschränkungen gegenüber, welche die Synergieannahmen z. T. relativieren. Die Fallstudien zeigen, dass Synergiepotenziale oft nicht ausgeschöpft wurden, wenn in der Umsetzung unternehmerische Interessen entwicklungspolitische Ziele überlagerten. Dies war u. a. darauf zurückzuführen, dass sich die DO auf die Rolle von Finanziers beschränkten und komplementäre (Beratungs-) Kompetenzen hinsichtlich der Vernetzung mit anderen Akteuren oder Abstimmung mit EZ-Programmen nur unzureichend in die Projekte einbrachten. In diesen Fällen wurde überwiegend einseitig ein Mehrwert für die Unternehmen generiert, während der entwicklungspolitische Mehrwert begrenzt blieb. Dies betraf überwiegend Projekte auf Grundlage von Leistungsverträgen, in denen die DO also im Wesentlichen bei der Projektkonzeption und im Rahmen des Monitoring Eigenleistungen erbrachten, aber auch Strategische Allianzen der GIZ. (FS 2; FS 3; FS 5; FS 6; FS 7; FS 8; FS 11). Die Fallstudienresultate werden durch Aussagen der Unternehmensbefragung unterstützt. Neun der 36 befragten Unternehmen geben an, dass durch eine stärkere Unterstützung der DO bei der Durchführung vor Ort, durch eine bessere Abstimmung mit EZ-Programmen in den Partnerländern sowie durch Folgemaßnahmen nach Projektende, die Zielerreichung hätte verbessert werden können. Da z. B. die Landesbüros der GIZ nur aktiv werden können, wenn eine offizielle Beauftragung vorliegt, sind den Vernetzungsbemühungen von Unternehmen diesbezüglich jedoch auch strukturelle Grenzen gesetzt. Sieben der 36 Unternehmen äußerten zudem grundsätzliche Bedarfe an einer stärkeren Zusammenarbeit mit DO bzw. BMZ über die Projekte hinaus.

Kasten 4: Projekt-Beispiel für hohe und geringe Ausschöpfung von Synergiepotenzialen

Beispiel für hohe Synergieausschöpfung

In dem Projekt zum Aufbau landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten für zwei Nischenprodukte wurde gemeinsam mit dem Unternehmen ein Konzept entwickelt, mit dem über einen vergleichsweise geringen öffentlichen Beitrag von 200.000 Euro ca. 12.000 Bauern erreicht werden konnten. Damit konnten Produktionsmengen gesteigert und positive Einkommenseffekte bei diesen Bauern erzielt werden. Synergien für die EZ ergaben sich dabei durch Abnahmegarantien des Unternehmens für die Produkte über den Projektzeitraum hinaus, sodass von einer langfristigen Absicherung der erzielten Effekte ausgegangen werden kann. Das Unternehmen konnte durch den finanziellen Beitrag die Risiken für den Aufbau der Wertschöpfungskette verringern und das Projekt schneller umsetzen. Darüber hinaus profitierte es durch die Unterstützung der DO beim Aufbau einer Multiplikatorenstruktur.

Beispiel für geringe Synergieausschöpfung

Im Projekt sollte eine Wertschöpfungskette für nachwachsende Rohstoffe aufgebaut werden. Ein entwicklungspolitisches Ziel war die Schaffung von neuen Einkommensmöglichkeiten für Kleinbäuerinnen und -bauern durch den Rohstoffverkauf. Ziele des Unternehmens lagen in der kontinuierlichen Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Rohstoffe sowie in der Entwicklung eines Produkts für den Exportmarkt. Das Unternehmen erhoffte sich Synergien durch die Bereitstellung von Finanzmitteln sowie durch Expertise der DO zur Business- und Produktentwicklung im Partnerland. Letzteres konnte die DO jedoch nicht leisten, da ihre Expertise in der Gestaltung von EZ-Prozessen, nicht aber in Unternehmensberatung oder technischer Produktentwicklung lag. Die DO wiederum benötigte in dem Unternehmen einen verlässlichen Partner, der den Bäuerinnen und Bauern die Rohstoffe abnimmt. Durch Verzögerungen bei der Entwicklung des Exportprodukts konnte das Unternehmen bisher keine Rohstoffe ankaufen. Letztlich konnte somit das in der Konzeption angelegte Synergiepotenzial entlang der Wertschöpfungskette nicht ausgeschöpft werden.

Gleichzeitig wurde aus den Expertengesprächen deutlich, dass vor allem entwicklungspolitische Synergiepotenziale häufig überschätzt werden (Int 4; Int 7; Int 8; Int 9). Dies verdeutlicht folgendes Zitat eines Projektmanagers: „Insgesamt sind die Ziele und Indikatoren bei develoPPP viel zu hoch für das damit verbundene Budget. Diese sind eher wie bei bilateralen Programmen, aber das Budget ist viel kleiner“. Dies deckt sich mit Erkenntnissen früherer Studien und Erfahrungen aus dem internationalen Kontext (DEVFIN Advisers, 2014; ICAI, 2014, 2015; Johansson de Silva et al., 2015). So kommt z. B. Altenburg (2005) zu dem Schluss, dass den potenziellen Synergieeffekten, die aus der Zusammenarbeit resultieren, Risiken wie Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Partnern, Mitnahmeeffekte bei nicht-additionalen Investitionen und hohe Transaktionskosten der Partnerschaft gegenüberstehen. Insgesamt lassen die dargestellten Ergebnisse den Schluss zu, dass die zentrale Grundannahme des Programms – die Realisierung von Synergiepotenzialen durch Einbringen komplementärer Leistungen von Unternehmen und DO – zwar grundsätzlich bestätigt werden kann, allerdings werden Synergiepotenziale teilweise überschätzt und nicht ausreichend oder zugunsten unternehmerischer Zielsetzungen ausgeschöpft.

2.1.2 Konzeptionelle Rahmenvorgaben des develoPPP.de-Programms

Der folgende Abschnitt untersucht, inwiefern die konzeptionellen Rahmenvorgaben, d. h. die formellen Regeln des Programms, angemessen sind, um die Ziele und Grundannahmen des Programms zu realisieren. Dafür werden zunächst die grundsätzlichen Vorgaben durch die Programmleitlinien kurz erläutert, bevor zentrale Inhalte der Leitlinien gesondert abgehandelt werden. Abschließend werden im Rahmen eines Fazits die programm inhärenten Spannungsfelder dargestellt.

Programmleitlinien

Die konzeptionellen Rahmenvorgaben für die Durchführung des Programms durch die DO sind in den Programmleitlinien festgelegt. Diese wurden seit Programmbeginn bis zur aktuellen Version von 2013 kontinuierlich weiterentwickelt. Die in den Leitlinien festgelegten Kriterien sind die Grundlage zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit von Projekten und geben den Zielrahmen vor, in dem sich das Programm bewegt. Der Nachfrageorientierung des Programms entsprechend sind

die Rahmenvorgaben von develoPPP.de so angelegt, dass sie ein möglichst breites Spektrum für Kooperationen ermöglichen. Der Förderansatz ist eher konditional und weniger final programmiert: Projekte können umgesetzt werden, wenn die (entwicklungspolitische) Förderungswürdigkeit von Projekten im Rahmen eines kriterienbasierten Auswahl- und Prüfprozesses festgestellt wird. Dabei wird durch das BMZ lediglich ein abstrakter Zielrahmen vorgegeben. Über die vom BMZ vorgegebenen Kriterien zur Durchführung von develoPPP.de-Projekten sollen die „Interessen aller am Projekt beteiligten und vom Projekt betroffenen Parteien sowie die Nachhaltigkeit gewahrt werden“ (Dok 11). Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die Kriterien diesen Anspruch erfüllen. Dabei wird differenziert zwischen Unternehmenskriterien, welche die Zugangsvoraussetzungen für Unternehmen festlegen und Projektkriterien, die dazu dienen, die Interessen der am Projekt beteiligten Parteien zu wahren und die entwicklungspolitische Relevanz und Wirksamkeit der Projekte sicherzustellen. Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards, die negativen Auswirkungen der Projekte vorbeugen sollen, werden ebenfalls diskutiert. Auch wenn diese in den Leitlinien weniger prominent hervorgehoben werden, messen die Programmmitarbeitenden den Standards eine hohe politische Relevanz bei (Int 2; Int 3; Int 9; Int 11; Int 14; Int 15; Int 16; Int 18; Int 19; Int 20).

Unternehmenskriterien

Antragsberechtigt für das develoPPP.de-Programm sind deutsche und europäische Unternehmen und Unternehmen in Partnerländern, an denen deutsche oder europäische Unternehmen mindestens 25 Prozent der Anteile halten. Weitere Mindestvoraussetzungen für die Förderung beziehen sich auf die wirtschaftliche Bonität der Unternehmen:

1. mindestens eine Mio. Euro Jahresumsatz,
2. mindestens zehn Mitarbeitende und
3. mindestens drei operative Geschäftsjahre.

Die Begrenzung auf europäische und deutsche Unternehmen wird vor dem Hintergrund der ‚Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit‘ insbesondere von den befragten NRO-Vertreterinnen und -Vertretern infrage gestellt. Sie kritisieren den systematischen Ausschluss lokaler (und außereuropäischer) Unternehmen, die möglicherweise

eine bessere Expertise einbringen könnten als deutsche Firmen (Int 33; Int 36; Int 38; Int 40). Im Rahmen einer internen Studie zur Ermittlung einer *Best-Practice*-Strategie für das Programm (Binder et al., 2007) wird vermutet, dass dadurch Entwicklungswirkungen eingeschränkt werden könnten. Eine Ausweitung der Herkunftsländer und Öffnung des Programms für Unternehmen aus Entwicklungs- und Schwellenländern wird auch von einigen Mitarbeitenden aus BMZ und DO befürwortet (Int 4; Int 9; Int 14). Demgegenüber steht die Zielsetzung des BMZ, Außenwirtschaft und EZ stärker zu verzahnen und insbesondere deutsche (und europäische) Unternehmen für EZ-Ziele zu gewinnen (BMZ, 2016). Darüber hinaus wird argumentiert, dass für die Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen andere Instrumente und Förderprogramme des BMZ zur Verfügung stehen, wie z. B. integrierte Entwicklungspartnerschaften der GIZ oder das Programm ‚Beschäftigung für nachhaltige Entwicklung in Afrika‘ (E4D) (Int 3). Ein weiterer Aspekt sei die schwierige Bonitätsprüfung außereuropäischer Unternehmen. Von Unternehmen und Wirtschaftsvertreterinnen und -vertretern wird das Programm hingegen überwiegend als Außenwirtschaftsförderung wahrgenommen (Int 34; Int 35; Int 42; Int 44). Die Ergebnisse machen deutlich, dass der Ausschluss lokaler Unternehmen von Seiten des BMZ bislang nicht ausreichend begründet und legitimiert ist.

Die wirtschaftlichen Unternehmenskriterien werden sowohl von den befragten Expertinnen und Experten, als auch von den Unternehmen als angemessen bewertet. Die derzeit praktizierte Flexibilität in der Anwendung der Kriterien wird von Programmmitarbeitenden grundsätzlich befürwortet (Int 3; Int 11; Int 14; Int 18; Int 19; Int 20). Vor diesem Hintergrund wurde Anfang 2016 pilotmäßig eine Lockerung der Kriterien getestet. Dabei wurde die bisherige Regelung von mindestens drei Geschäftsjahren auf zwei herabgesetzt. Von den beiden anderen Mindestkriterien (zehn Mitarbeitende, eine Mio. Euro Jahresumsatz) darf eines von beiden um 20 Prozent unterschritten werden (Dok 1). Eine darüber hinausgehende Flexibilisierung, wie z. B. Ausnahmen bei Start-ups oder kleineren Unternehmen, wird unterschiedlich beurteilt, da diese einerseits den Vorteil eines höheren Bewerberpotenzials bieten (Int 1; Int 2; Int 9; Int 11; Int 12; Int 21; Int 22; Int 26), andererseits aber auch ein höheres Ausfallrisiko mit sich bringen (Int 3; Int 15; Int 16; Int 17). Die Zulassung kleinerer Unternehmen

wird auch von Seiten der Wirtschaft als nur bedingt sinnvoll erachtet, da stabile Unternehmensstrukturen als relevanter Faktor für ausländisches Engagement angesehen werden (Int 32; Int 34; Int 35; Int 42). Beispielhaft steht dafür folgendes Zitat eines Unternehmers: „Für ein Start-up ohne das finanzielle *backing* wäre so ein Projekt nicht möglich gewesen und Durststrecken gibt es in jedem Projekt“ (Int 46). In den Fallstudien zeigte sich, dass größere Unternehmen zwar hinsichtlich Projektumsetzung und Wirksamkeit tendenziell etwas erfolgreicher sind, allerdings sind die Unterschiede gering. Grundsätzlich werden die vorgegebenen Unternehmenskriterien in den zwölf untersuchten Fallstudien von allen Unternehmen erfüllt. Insgesamt werden die Kriterien zur Festlegung der Bonität und die damit verbundenen Prüfprozesse auf dieser Grundlage als angemessen bewertet. Die Komplexität der pilotierte 80-Prozent-Regel für die Mindestkriterien Mitarbeitende und Jahresumsatz steht allerdings einer einheitlichen Anwendung durch die Mitarbeitenden der DO eher entgegen.

Projektkriterien

Die Projektkriterien sind insbesondere auf die Erzeugung der oben beschriebenen Synergien ausgerichtet. Sie sollen die Interessen aller vom Projekt betroffenen Parteien wahren, d. h. einerseits entwicklungspolitische Relevanz und langfristige Wirksamkeit der Projekte gewährleisten und andererseits die gleichberechtigte Berücksichtigung von Unternehmensinteressen sichern. Nachfolgend werden die Kriterien auf ihre inhaltliche Relevanz überprüft. Anschließend wird untersucht, inwiefern die Projekte bei der Umsetzung im Partnerland den Kriterien plausibel standhalten. Hierfür werden die Ergebnisse aus den Fallstudien herangezogen.

Durch die Kriterien ‚Vereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben‘, ‚Komplementarität‘, ‚Subsidiarität‘ und ‚Nachhaltigkeit‘ und für strategische EPW zusätzlich durch die Kriterien ‚Innovationsgrad‘, ‚Potenzial zur Replizierbarkeit‘ und ‚Multi-Stakeholder-Ansatz‘ soll die entwicklungspolitische Relevanz der Projekte gewährleistet werden. ‚Kommerzielles Interesse der Unternehmen‘ und ‚Eigenbeitrag der Wirtschaft‘ sollen die gleichberechtigte Berücksichtigung von unternehmerischen und entwicklungspolitischen Interessen sicherstellen und rein gemeinnützige Projekte ausfiltern (für die detaillierte Darstellung der Kriterien s. Anhang 5.5). Nach Einschätzung der befragten

Programmitarbeitenden sind die genannten Kriterien geeignet, um die entwicklungspolitische wie auch unternehmerische Relevanz der Projekte zu sichern (Int 2; Int 3; Int 9; Int 11; Int 14; Int 15; Int 16; Int 18; Int 19; Int 20). Sie entsprechen gleichfalls den Kriterien der Europäischen Kommission zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Council of the European Union, 2014; EC, 2014).

Allerdings wird deutlich, dass die Projektkriterien teilweise unspezifisch definiert sind. Die Programmverantwortlichen der drei DO bewerten dies als vorteilhaft, da der Interpretationsspielraum den drei DO ermöglicht, unterschiedliche Bedarfe der antragstellenden Unternehmen zu berücksichtigen (Int 9; Int 14; Int 18). Die Auswahl- und Prüfprozesse der drei DO sind so konzipiert, dass den Projektmitarbeitenden eine gewisse Flexibilität bei der Prüfung der Projekte gegeben ist. Gleichzeitig zeigen die Fallstudien, dass aufgrund der flexiblen Auslegung der Projektkriterien deren Umsetzung teilweise in Frage gestellt werden muss. Auch wird deutlich, dass die Dokumentation der Prüfprozesse nur sehr schwer nachvollzogen werden kann. Bei sechs der zwölf Fallstudienprojekte werden die Projektkriterien teilweise nicht erfüllt (FS 3; FS 5; FS 6; FS 8; FS 11; FS 12). Kritisch herausstechen die Kriterien ‚Subsidiarität‘, ‚Komplementarität‘ sowie die zusätzlichen Kriterien für strategische EPW.

Das Kriterium ‚Komplementarität‘ soll sicherstellen, dass öffentliche und private Beiträge sich so ergänzen, dass beide Partner ihre jeweiligen Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen. Die Definition dieses Kriteriums bleibt jedoch sehr vage. In den Projektkonzepten vieler develoPPP.de-Projekte wird weder deutlich, wie genau die Komplementarität sichergestellt werden soll noch werden diesbezügliche Indikatoren formuliert. Diese Unschärfe trägt dazu bei, dass Synergiepotenziale teilweise überschätzt und Fehlschlüsse bezüglich zugrundeliegender Annahmen getroffen werden. In der Folge werden Synergiepotenziale nicht ausreichend oder einseitig zugunsten unternehmerischer Zielsetzungen ausgeschöpft.

Subsidiarität besagt, dass ein öffentlicher Beitrag im Rahmen des develoPPP.de-Programms nur geleistet wird, wenn der private Partner das develoPPP.de-Projekt ohne den öffentlichen Partner nicht durchführen würde bzw. ein angemessener

volkswirtschaftlicher Nutzen für das Entwicklungsland entsteht, der über den betriebswirtschaftlichen Nutzen des privaten Partners hinausgeht. Zahlreiche Programmmitarbeitende halten das Kriterium der Subsidiarität für kaum oder nicht überprüfbar (Int 3; Int 9; Int 16; Int 17; Int 28). Auch in der internationalen Diskussion wird die Prüfung der Subsidiarität als empirische Herausforderung dargestellt (Heinrich, 2015; ICAI, 2015). Eine Vor-Ort-Überprüfung im Rahmen der Fallstudien macht in fünf der zwölf Fällen deutlich, dass die Projekte auch ohne staatliche Förderung unverändert oder mit lediglich geringen Änderungen bzw. zu einem späteren Zeitpunkt stattgefunden hätten (FS 2; FS 3; FS 5; FS 6; FS 7). Dieses kritische Ergebnis

wird durch Aussagen aus der Unternehmensbefragung gestützt. Die bisherigen Prüfmechanismen basieren stark auf einer Selbsterklärung des Unternehmens (Int 3; Int 16). Dementsprechend hat die Subsidiarität der Partnerschaften teils hypothetischen Charakter, da sie immer wieder als erfüllt benannt, nicht jedoch stichhaltig begründet wird. Zu ähnlichen Einschätzungen gelangen auch Evaluierungen vergleichbarer Programme (IOB, 2014 für die Niederlande; DEVFIN 2010; KPMG 2012 für Finnland). Von BMZ und GIZ wird in diesem Zusammenhang der Vorteil der Kooperationsverträge hervor-gehoben, da Leistungen ausnahmslos als Sachleistungen eingebracht werden (Int 2; Int 9).

Kasten 5: Projekt-Beispiel für fehlende Subsidiarität

Das teilnehmende Unternehmen verfolgte mit dem Projekt den Aufbau eines Trainingszentrums für Techniker. Bei Zusage der Zusammenarbeit durch die DO im Jahr 2013 hatte das Unternehmen bereits Land erworben und mit dem Bau des Trainingszentrums begonnen. Die E-Mail-Korrespondenz zwischen DO und Unternehmen belegen, dass der Projektfortschritt zum Zeitpunkt der Förderentscheidung bereits weit vorangeschritten war. Die developPPP.de-Leitlinien geben explizit vor, dass Projekte nicht gefördert werden dürfen, wenn die Umsetzung durch das Unternehmen bereits begonnen hat, außer wenn nachträglich neue entwicklungspolitisch wertvolle Elemente zusätzlich mit aufgenommen werden.

Auf die Frage wie das Projekt ausgesehen hätte ohne die Förderung, antwortet ein Projektmitarbeitender wie folgt: *„The project was designed in 2009/2010. There was a concept and budget and resources have already been mobilized. The infusion of the developPPP.de resources had little effect on the project. The money provided was used for providing the fittings and completing the interior of the buildings. Capacity of the training center did not change, though everything was done nicer“* (FS 11). Das Subsidiaritätskriterium wurde als ‚überwiegend nicht erfüllt‘ bewertet.

Die Überprüfung der zusätzlichen Kriterien für strategische EPW ist kaum nachvollziehbar²³. Sie sind in den Leitlinien sehr unspezifisch formuliert (Dok 11). So werden z. B. das besondere Potenzial zur Replizierbarkeit oder auch der Multi-Stakeholder-Ansatz weder definiert noch im Rahmen der Konzeption erkennbar abgebildet. Darüber hinaus ist durch das Fehlen von qualifizierenden Aussagen hinter diesen Zusatzanforderungen unklar, wo die Trennlinie zu klassischen EPW verläuft. Auch klassische EPW binden unterschiedliche Stakeholder in das Projekt ein und setzen innovative Konzepte mit

Replizierungspotenzial um. Der geringe Einfluss dieser Kriterien zeigt sich auch in der geringen inhaltlichen Trennschärfe von klassischen und strategischen EPW. In der Bewertung fällt die Einhaltung der Zusatzkriterien für strategische EPW überwiegend negativ aus, was nahelegt, dass strategische EPW ihrem höheren Anspruch in der Praxis eher nicht gerecht werden. Während die bisher genannten Kriterien sowohl für Strategische Projekte der DEG als auch für Strategische Allianzen der GIZ gelten, sollten STA darüber hinaus zwei weitere Kriterien erfüllen. So sollten sie mit mindestens zwei Partnerunternehmen und

²³ Die Leitlinien (Dok 11) sprechen nicht von Zusatz-Kriterien, sondern den folgenden qualitativen Anforderungen: (1) Hoher Innovationsgrad und Potenzial zur Replizierbarkeit, (2) Überdurchschnittliche strukturbildende Wirkungen, (3) Hohe Breitenwirksamkeit, (4) Multi-Stakeholder-Ansatz. Wie aus dem Fließtext ersichtlich, hat DEval die inhaltliche Aufteilung bzw. Zusammenfassung dieser Aspekte verändert.

in mindestens zwei Entwicklungsländern durchgeführt werden. Eine genauere Betrachtung macht deutlich, dass STA häufiger auf mehrere Partnerunternehmen im Rahmen von Multi-Stakeholder-Ansätzen zurückgreifen als STP. Das zweite Kriterium wird nicht immer erfüllt. 15 der 35 STA waren laut Aussage der develoPPP.de-Cloud in nur einem Land angesiedelt. STP der DEG waren in sieben von 21 Projekten in mehreren Ländern aktiv. Die Sonderregelungen für STA wurden 2015 aufgehoben, da sich insbesondere die Einbeziehung mehrerer Länder aufgrund der erhöhten Komplexität teilweise als kontraproduktiv und die Synergiepotenziale als begrenzt herausstellten (Int 1). Dies zeigte sich teilweise auch in den Fallstudien. Dementsprechend scheint die Aufhebung der Sonderregelung nachvollziehbar, auch da Begründungen für diese unterschiedlichen Regelungen für STA und STP schwer ersichtlich sind.

Darüber hinaus ergeben sich Hinweise auf unterschiedliche Standards hinsichtlich der Zulassung von Projekten in der Nähe des unternehmerischen Kerngeschäfts, also den Geschäftsfeldern eines Unternehmens, die hauptsächlich die Rendite des Unternehmens sichern (Int 1; Int 9; Int 22; Int 23). Häufig sind die Grenzen zwischen Kerngeschäft und förderwürdigen Geschäftsbereichen fließend, wie die Fallstudien zeigen. Vor allem dann, wenn die Unternehmen in entwicklungsrelevanten Feldern aktiv sind, z. B. im Bereich erneuerbarer Energien oder *Bottom of the Pyramid*-Ansätzen. Auf der einen Seite wird die Nachhaltigkeit solcher Projekte von Projektmitarbeitenden als besonders wahrscheinlich eingestuft. Da die Förderung des Kerngeschäfts aber gleichzeitig die Subsidiarität eines Projektes in Frage stellt, wird hier ein Spannungsverhältnis deutlich. Die Interviews mit BMZ und DO verdeutlichen, dass bisher keine programmübergreifende Definition von förderungswürdigem bzw. -unwürdigem Kerngeschäft besteht. Auch in den Leitlinien wird der Umgang mit dem Kerngeschäft nicht explizit beschrieben. Die Interviews legen die Vermutung nahe, dass dieses Spannungsverhältnis durch die drei DO unterschiedlich aufgelöst wird (Int 1; Int 9; Int 17; Int 22). Ein transparenter Umgang mit der Förderung von Projekten in der Nähe des unternehmerischen Kerngeschäfts scheint daher angebracht.

Sozial- und Menschenrechtsstandards

Im Jahr 2011 wurden die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einheitlich vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet. In diesen wird ausdifferenziert, dass Staaten zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen einleiten sollen, wenn sie Unternehmen erheblich unterstützen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, hat das BMZ ein Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011c) und einen dazugehörigen Leitfaden (BMZ, 2013a) entwickelt. Menschenrechte sind demnach maßgeblich für die Ziele, Programme und Vorgehensweise des BMZ. Um dieser Verantwortung auch für das develoPPP.de-Programm gerecht zu werden, wurden Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards in den develoPPP.de-Leitlinien zwar nicht als Kriterien, aber als Orientierungsrahmen für die Beurteilung von Projektideen verankert. Dabei wird explizit auf die „Vorbildrolle der deutschen Unternehmen für lokale Unternehmen bei der Beachtung der Menschenrechte oder Arbeits- und Umweltstandards“ (Dok 11) hingewiesen.

2013 wurden Klauseln in das Vertragswerk eingefügt, wonach Unternehmen sich verpflichten, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen und soziale Mindeststandards einzuhalten.²⁴ Programmmitarbeitende des BMZ und der DEG bezweifeln allerdings, dass Unternehmer die von ihnen geforderten Standards überblicken (Int 3; Int 14; Int 15). So sei es für viele Unternehmen nicht möglich „die Einhaltung von Sozialstandards/ILO-Normen für die gesamte Lieferkette zu garantieren“ (Int 14). Zwar wird die Aufnahme der Standards in das Vertragswerk vom Evaluierungsteam positiv bewertet, allerdings scheint es, als ob die Verantwortung für die Einhaltung der Standards über das develoPPP.de-Vertragswerk von BMZ und DO an die Unternehmen weitergegeben wird und die politische Absicherung im Vordergrund steht (Int 2; Int 17). Fallstudien und Experteninterviews machen deutlich, dass eine systematische Überprüfung von menschenrechtlichen Aspekten weder in den Prüfprozessen vor Projektbeginn noch im Monitoringsystem während der Projektdurchführung angelegt ist (Int 3; Int 14; Int 15; Int 26; Int 29)²⁵. Dies ist besonders kritisch, da der Leitfaden die DO dazu anhält, eine menschenrechtliche Risikoprüfung im Vorfeld aller Projekte

²⁴ Explizit werden die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, insbesondere Kapitel II und IV, die dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der ILO einschließlich der ILO-Kernarbeitsnormen sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte genannt.

²⁵ Sowohl DEG als auch GIZ besitzen einen Beschwerdemechanismus für menschenrechtliche Vergehen. Allerdings, hat die Evaluierung keine Hinweise gefunden, dass develoPPP.de-Projekte diese Plattformen systematisch nutzen.

durchzuführen (BMZ, 2013a), und wird auch von Akteuren der Zivilgesellschaft bemängelt (Int 2; Int 12; Int 16; Int 17; Int 33). Eine Ausnahme bilden Strategische Allianzen der GIZ, bei denen im Rahmen des *Business Partner Screening* zumindest in der Phase der Projektanbahnung und -konzeption ein Prüfmechanismus verankert ist (Dok 5). Fehlende Prüfmechanismen können durchaus negative Konsequenzen haben, wie das Projektbeispiel in Kasten 6 aufzeigt.

Kasten 6: Projekt-Beispiel für die Nicht-Erfüllung der ILO-Kernarbeitsnormen

Ziel eines klassischen Projektes zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten war es, Bäuerinnen und Bauern sowie Landarbeiterinnen und Landarbeitern Zugang zu praktischer landwirtschaftlicher Ausbildung zu verschaffen und zugleich deren soziale Situation zu verbessern.

Im Rahmen des Vor-Ort-Besuches wurde allerdings deutlich, dass sich prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen der Landarbeiterinnen und Landarbeiter nicht verbessert hatten, vielmehr wurde die schlechte Praxis zementiert, da grundlegende Beschäftigungsverhältnisse im lokalen Unternehmen nicht geändert wurden. Durch die indirekte Beschäftigung über zwischengeschaltete Auftragnehmer umging das Unternehmen jegliche gesetzlich vorgeschriebene Verantwortung für die soziale Absicherung der Arbeiterinnen und Arbeiter, wie z. B. die Krankenversicherung. Gleichzeitig sind die rechtlichen Möglichkeiten der Arbeiterinnen und Arbeiter, z. B. im Hinblick auf Gewerkschafts- und Versammlungsrechte, stark eingeschränkt. Im Rahmen der finalen Berichterstattung wird von der DO auf diese Aspekte zwar kritisch hingewiesen, aber in der Ex-Ante-Prüfung und den Zwischenberichten wurden diese Mängel nicht oder nur unzureichend thematisiert.

Insgesamt wird deutlich, dass es bei BMZ und DO bisher kein einheitliches Verständnis darüber gibt, wie eine angemessene Prüfung menschenrechtlicher Aspekte aussehen sollte. Die bisherigen Instrumente zur Sicherstellung menschenrechtlicher Standards werden als ‚eher nicht angemessen‘ bewertet.

Negative Konsequenzen bei den Zielgruppen sind nicht ausgeschlossen. Allerdings befindet sich das BMZ derzeit in einem übergeordneten Diskussionsprozess bzgl. der menschenrechtlichen Anpassung bestehender Vorgaben für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Dementsprechend scheint es sinnvoll, auch im Hinblick auf den bald erscheinenden Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte potenzielle Veränderungen des develoPPP.de-Programms vor dem Hintergrund dieser übergeordneten Diskussion zu planen.

Positivkriterien – regionale und inhaltliche Ausrichtung des Programms

Die regionale und inhaltliche Ausrichtung des Programms wird vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Zielsetzungen, insbesondere dem in den develoPPP.de-Leitlinien formulierten übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung (Dok 11) beleuchtet. Ergebnisse der Expertenkonsultation und der Portfolioanalyse zeigen, dass das Programm regional und sektoral weitgehend offen ist. Diese Offenheit wird von Mitarbeitenden des BMZ positiv bewertet. Ein programmatischer Fokus auf bestimmte Regionen, Länder oder Sektoren wird in den Interviews als nicht erstrebenswert herausgestellt, da damit die Nachfrageorientierung des Programms eingeschränkt wird (Int 1; Int 3; Int 4; Int 5; Int 8; Int 23; Int 28). Gleichzeitig werden über die in den Leitlinien formulierten Positivkriterien sowie über wechselnde thematische Schwerpunktsetzungen des BMZ regionale und inhaltliche Fokussierungen angestrebt (Dok 11). Projekte in Partnerländern, die zu den LDCs gehören (gemäß OECD-DAC-Liste) und/oder Projekte, die benachteiligte Zielgruppen (z. B. Frauen, informelle Unternehmen, Minderheiten) adressieren, werden als besonders förderungswürdig ausgewiesen. Sowohl die Ergebnisse der Portfolioanalyse als auch die Angaben in den Jahresberichten zeigen, dass die überwiegende Anzahl der Projekte in *Lower Middle Income Countries* und *Upper Middle Income Countries* und damit zwar in ärmeren Ländern, aber nicht in LDCs durchgeführt werden (Dok 13; Lücking & Roggemann, 2016). Inwieweit in den geförderten Projekten eine Fokussierung auf besonders marginalisierte Zielgruppen stattfindet, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Die Ergebnisse der Fallstudien deuten allerdings darauf hin, dass dies eher nicht der Fall ist. Insgesamt umfassen nur zwei der zwölf untersuchten Projekte benachteiligte Zielgruppen (FS 3; FS 8). Im Rahmen der Schwerpunktsetzung wurden für den

Sonderideenwettbewerb ‚Eine Welt ohne Hunger‘ in 2014 lediglich vier Projektanträge eingereicht (Dok 13). Die Möglichkeiten zur Fokussierung des develoPPP.de-Programms auf strategische Schwerpunkte des BMZ oder LDCs werden von Projektmitarbeitenden als sehr begrenzt wahrgenommen, da diese überwiegend nicht im Interesse der Unternehmen liegen (Int 3; Int 15; Int 18; Int 19; Int 20). Zudem fehlt es an Anreizsystemen für Unternehmen, um die Antragszahlen in diesen Bereichen zu erhöhen (Int 14). Die Funktionalität von Positivkriterien und Schwerpunktsetzungen zur regionalen und inhaltlichen Steuerung des Programms kann auf Grundlage der Ergebnisse somit als eingeschränkt bewertet werden.

Zusammenfassende Darstellung der programminhärennten Spannungsfelder

In der notwendigen Ausrichtung des Programms zwischen der Bereitstellung eines breiten Kooperationsangebotes für die Privatwirtschaft auf der einen und der Fokussierung auf entwicklungspolitische Wirkungen in Entwicklungs- und Schwellenländern auf der anderen Seite bestehen Spannungsfelder, welche die Synergiepotenziale der Zusammenarbeit begrenzen. Diese Spannungsfelder werden in vier zentralen Bereichen sichtbar und sind schematisch in Abbildung 11 dargestellt.

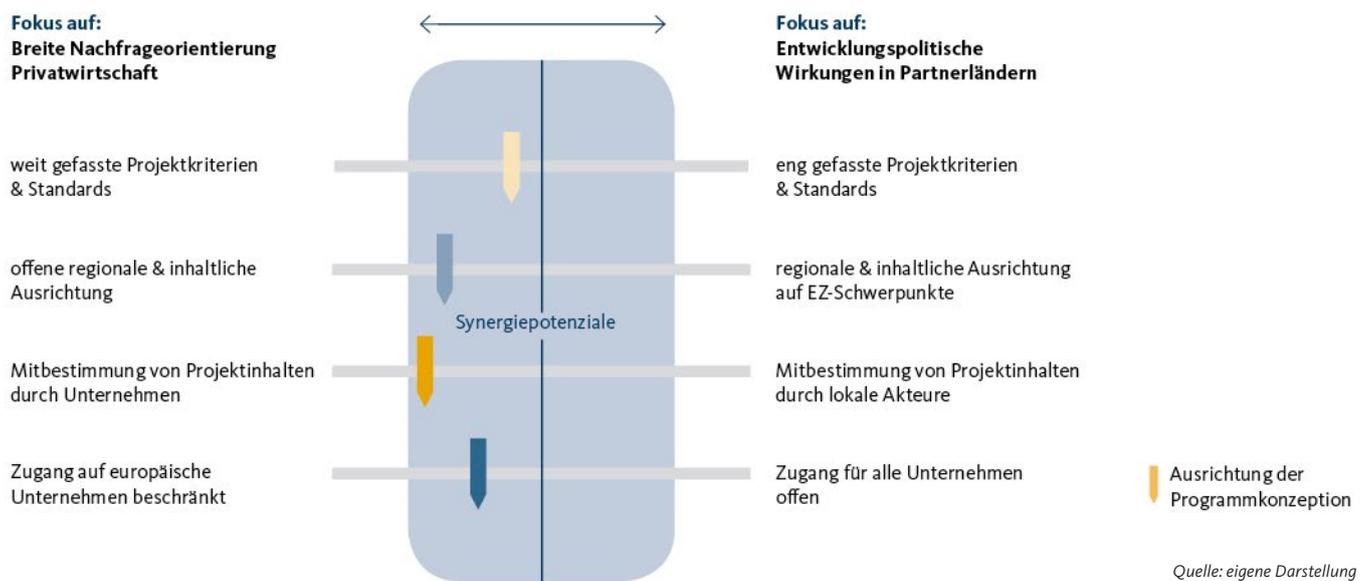
1. Projektkriterien und Standards: Inhaltlich sind die Kriterien auf die Absicherung der entwicklungspolitischen Relevanz und Wirksamkeit der Projekte ausgerichtet. Durch ihre flexible Auslegungsmöglichkeit können sie die unterschiedlichen Bedarfe von Unternehmen abdecken und damit die Nachfrageorientierung des Programms sicherstellen. In der Tendenz bedienen die Kriterien derzeit eher den Aspekt der Nachfrageorientierung, da ihre geringe Spezifizierung und hohe Interpretationsoffenheit dazu führt, dass entwicklungspolitische Interessen weniger stark berücksichtigt werden.

2. Regionale und inhaltliche Ausrichtung des Programms: Einerseits soll die Förderung eine Kooperation mit möglichst vielen Unternehmen in verschiedenen Bereichen ermöglichen. Andererseits sollen entwicklungspolitisch besonders relevante Länder (wie z. B. LDCs) und Themen (mit) abgedeckt werden. Letzteres erfolgt derzeit nur sehr begrenzt, da kurzfristige Schwerpunktsetzungen und Positivkriterien für eine regionale und inhaltliche Steuerung kaum greifen.
3. Berücksichtigung von Interessen der beteiligten Akteure: Der breite Förderansatz und die Loslösung des Programms von der bilateralen EZ ermöglichen eine hohe Bandbreite innovativer Projektvorschläge durch Unternehmen. Allerdings werden dadurch Projekthinhalte, Projektstandorte und Zielgruppen wesentlich von den Interessen der Unternehmen bestimmt. Demgegenüber sind Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Vertreter oder Institutionen des Partnerlandes nachgeordnet.
4. Eingrenzung der Förderung auf europäische und deutsche Unternehmen: Vor dem Hintergrund der Zielsetzung, diese für entwicklungspolitische Ziele zu gewinnen, ist die Eingrenzung nachvollziehbar. Diese Zielsetzung ist bislang aber nicht explizit im Programm verankert. Zudem steht die Zugangsbeschränkung den Anforderungen globaler Entwicklungsvereinbarungen an eine Aufhebung der Lieferbindung entgegen²⁶.

Insgesamt ist das Programm seiner Nachfrageorientierung entsprechend derzeit eher auf die Abdeckung unterschiedlicher Bedarfe von Unternehmen ausgerichtet. Für das Ziel, eine große Bandbreite an Kooperationen mit deutschen und europäischen Unternehmen zu realisieren, ist diese Ausrichtung sinnvoll. In der Konsequenz ist die Ausrichtung des Programms auf entwicklungspolitische Wirkungen in den Partnerländern jedoch eingeschränkt.

²⁶ Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und die Accra Agenda for Action (OECD, 2008) fordern in Bezug auf den Aspekt der ‚Partnerausrichtung‘ die Aufhebung der Lieferbindung. So heißt es in der deutschen Übersetzung: „Bei Lieferaufbindung erhöht sich im Allgemeinen die EZ-Wirksamkeit, weil damit die Transaktionskosten für die Partnerländer sinken, die Eigenverantwortung der Partnerländer gestärkt und die Partnerausrichtung seitens der Geber verbessert wird. Gemäß der DAC-Empfehlung von 2001 für die Aufhebung der Lieferbindung bei der Vergabe von ODA-Mitteln an die am wenigsten entwickelten Länder werden die DAC-Geber auf weitere Fortschritte bei der Aufhebung der Lieferbindung hinarbeiten (Indikator 8)“.

Abbildung 11: Schematische Darstellung der Programmausrichtung in den Spannungsfeldern zwischen Nachfrageorientierung und entwicklungspolitischen Wirkungen in Partnerländern



2.1.3 Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Relevanz nach OECD-DAC

- Im internationalen Kontext betrachtet setzt der grundlegende Anspruch des Programms, über gemeinsame Projekte die Privatwirtschaft für entwicklungspolitische Ziele zu gewinnen, an zentralen Entwicklungsstrategien an und deckt sich mit den Ansätzen in Programmen anderer Geber.
 - Mit der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Oberziele bleibt der Zielrahmen des Programms insgesamt abstrakt. Die Unternehmensinteressen, die mit dem Programm bedient werden sollen, werden ebenso wenig deutlich, wie die implizite Zielsetzung, deutsche und europäische Unternehmen für EZ-Ziele zu gewinnen und damit entwicklungspolitisches Bewusstsein und Akzeptanz bei diesen gesellschaftlichen Akteuren zu erhöhen.
- Eine klare strategische Ausrichtung und damit verbundene Legitimation des Programms vor dem Hintergrund der SDGs steht bislang aus.
- Die derzeitige Verortung des Programms im BMZ schränkt eine politische Abstimmung mit Regierungen oder öffentlichen Institutionen in Partnerländern stark ein. Die transparente Darstellung der Begründungszusammenhänge für diese Verortung durch das BMZ steht bislang aus. Die Projekte adressieren zwar in der Regel generelle branchenspezifische oder sektorale Entwicklungsbedarfe in Partnerländern, spezifische Bedarfe entwicklungspolitischer Zielgruppen bleiben teilweise aber unberücksichtigt.

- Die zentrale Grundannahme des Programms, d. h. die Möglichkeit zur Realisierung von Synergiepotenzialen durch Einbringen komplementärer Leistungen von Unternehmen und DO, wird grundsätzlich bestätigt. Synergiepotenziale für die Unternehmen liegen in der Risikominimierung bei der Erschließung neuer Märkte, für die EZ im Technologie- und Know-how-Transfer in Partnerländer und DO. Allerdings werden Synergiepotenziale teilweise überschätzt und nicht ausreichend oder einseitig zugunsten unternehmerischer Zielsetzungen ausgeschöpft.
- Die wirtschaftlichen Unternehmenskriterien zur Feststellung der Bonität werden als angemessen bewertet, um ein Gleichgewicht zwischen Programmzugang und Minimierung des Ausfallrisikos herzustellen. Die Komplexität der 80-Prozent-Regel für die Mindestkriterien Mitarbeitende und Jahresumsatz, wie in der Pilotphase getestet, steht allerdings einer einheitlichen Anwendung durch die Mitarbeitenden der DO entgegen. Die mit der Beschränkung auf deutsche und europäische Unternehmen festgelegte Lieferbindung des Programms ist inhaltlich bislang nicht ausreichend begründet und legitimiert. Zudem steht sie im Widerspruch zu Anforderungen globaler Vereinbarungen zur Partnerausrichtung.
- Die Projektkriterien werden als relevant bewertet, da sie sowohl unternehmerische als auch entwicklungspolitische Aspekte abdecken. Aufgrund ihrer geringen Spezifizierung und flexiblen Auslegungsmöglichkeit durch die DO kommen sie jedoch nur teilweise zur Anwendung und gefährden den Erfolg des konditionalprogrammierten Ansatzes.
- Sozial- und Menschenrechtsstandards werden bislang ‚eher nicht angemessen‘ nachgehalten. Über Leitlinien und Vertragswerk findet eine Verantwortungsverschiebung vom BMZ über die DO zu den Unternehmen statt. Die Einhaltung der Standards wird bisher allerdings nicht systematisch überprüft.
- Die Funktionalität von Positivkriterien und Schwerpunktsetzungen zur regionalen und inhaltlichen Steuerung des Programms kann im Ergebnis als eingeschränkt bewertet werden.
- Das Programm ist in den Spannungsfeldern, die sich aus der Ausrichtung zwischen entwicklungspolitischen Oberzielen einerseits und Unternehmensinteressen andererseits ergeben, derzeit eher auf die unterschiedlichen Bedarfe der Unternehmen und die damit verbundene Nachfrageorientierung ausgerichtet. Für das Ziel, eine große Bandbreite an Kooperationen mit deutschen und europäischen Unternehmen zu realisieren, ergibt diese Ausrichtung Sinn. In der Konsequenz geht dies jedoch zu Lasten der Ausrichtung auf spezifische regionale und inhaltliche entwicklungspolitische Schwerpunkte. Insgesamt fehlt ein klarer Orientierungsrahmen für die konzeptionelle Ausrichtung des Programms.

Bewertung der Relevanz nach OECD-DAC²⁷

Vor dem Hintergrund der zentralen Rolle, die der Privatwirtschaft bei der Entwicklung von Entwicklungs- und Schwellenländern zugesprochen wird, ist das develoPPP.de-Programm mit seinem Anspruch, durch Kooperationen die Privatwirtschaft stärker für entwicklungspolitische Ziele zu gewinnen, auch im internationalen Kontext grundsätzlich als relevant zu bewerten. Die unklare strategische Ausrichtung des Programms und damit verbundene konzeptionellen Schwächen behindern jedoch die Umsetzung des Programms im Sinne der Zielsetzungen. Dadurch wird das Programm seinen hohen Ansprüchen nur eingeschränkt gerecht. Darüber hinaus ist die geringe Ausrichtung des Programms auf Bedarfe marginalisierter entwicklungspolitischer Zielgruppen in den Partnerländern sowie die fehlende Berücksichtigung zentraler Forderungen internationaler Vereinbarungen wie der Pariser Erklärung zur Partnereinbindung bislang nicht ausreichend begründet. Insgesamt wird das Programm daher nur als teilweise relevant bewertet.

²⁷ Das Relevanzkriterium nach OECD-DAC (OECD, 2009) soll die zusammenfassende Beurteilung ermöglichen, inwieweit die Ziele und Konzeption eines Programms mit entwicklungspolitischen Bedarfen übereinstimmen und vor dem Hintergrund sich verändernder Rahmenbedingungen angemessen sind (BMZ, 2006).

2.2

Organisationsstruktur des develoPPP.de-Programms

Im Folgenden werden zwei zentrale Elemente der Organisationsstruktur des develoPPP.de-Programms diskutiert. Abschnitt 2.2.1 befasst sich mit der Organisation der Programmumsetzung über drei DO. In Abschnitt 2.2.2 wird die Ressourcenausstattung des Programms dargestellt. Der Abgleich der konzeptionellen Begründung dieser Elemente mit ihrer tatsächlichen Ausgestaltung dient zur Beantwortung der Frage, inwiefern die Organisationsstruktur zur Erreichung der Programmziele als angemessen bewertet werden kann. In Abschnitt 2.2.3 werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

2.2.1 Programmumsetzung über drei DO

Die Aufteilung der Umsetzungsverantwortung des Programms auf drei verschiedene DO entsprang dem Pilotcharakter des Programms bei dessen Gründung im Jahr 1999 (Altenburg & Chahoud, 2002; Binder et al., 2007). Danach sollte das Programm neue Möglichkeiten entwicklungspolitischer Allianzen mit der Privatwirtschaft erproben und Erfahrungen bereitstellen, wie PPP-Ansätze in der bilateralen Technischen Zusammenarbeit (TZ) und Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) verankert werden können (Altenburg & Chahoud, 2002). Zudem sollte der Wettbewerb unter den DO Effizienzgewinne generieren (Binder et al., 2007). Nach 15 Jahren des Programmbestehens muss die Frage gestellt werden, inwiefern es gelungen ist über die Dreiteilung einen Mehrwert für das Programm zu generieren.

Nutzung von Kompetenzen der DO für das Programm

Die drei DO verfügen über unterschiedliche Leitbilder und Aufgabengebiete und decken daher unterschiedliche Kompetenzprofile ab. Die Kernkompetenzen der DEG liegen entsprechend ihrer Funktion als DO für FZ im Bereich der Finanzierung und Investitionsberatung, während die GIZ vor allem Kompetenzen im Bereich der TZ wie Organisationsentwicklung und *Capacity Building* vorhält. Zudem verfügt die GIZ durch ihre Außenstrukturen über umfangreiche Kontakte und Netzwerke in Entwicklungs- und Schwellenländern. Die sequa verfügt durch ihr Kammern- und Verbandspartnerschaftsprogramm über langjährige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der verfassten Wirtschaft in

Deutschland sowie in Entwicklungs- und Schwellenländern. Darüber hinaus kann sie auf Erfahrungen aus ihrem Programm zu Berufsbildungspartnerschaften zurückgreifen.

Die Dreiteilung des Programms ist nach außen häufig gar nicht bekannt. Die diesbezüglich mangelnde Transparenz des Programms wurde von sechs der 36 befragten Unternehmen explizit hervorgehoben und auch von Verbänden und Beratern bemängelt (Int 32; Int 35; Int 39; Int 44). Insbesondere bei Erstbewerbungen werden Unternehmensentscheidungen hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit einer spezifischen DO daher weitgehend unabhängig von den bestehenden Kompetenzen der DO getroffen. Eine bewusste Abwägung zwischen den verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten erfolgt in der Regel nicht. Beispielhaft zeigt sich dies in folgender Aussage einer Unternehmerin: „Bei der Bewerbung war mir gar nicht bewusst, dass das Programm auch noch von anderen DO gemacht wird. Kollegen haben erzählt, dass es da dieses Programm mit der GIZ gibt.“ (Int 47).

Während die Dreiteilung des Programms nach außen eher nicht bekannt ist, werden jedoch im Rahmen der Projektausgestaltung und -umsetzung spezifische Kompetenzen der DO von den teilnehmenden Unternehmen wahrgenommen. So hoben in der Unternehmensbefragung acht von 13 Unternehmen, die mit der GIZ kooperierten, deren lokalen Kontakte und Strukturen sowie die Reputation der GIZ positiv hervor. Fünf der 14 Unternehmen, die mit der DEG kooperierten, betonten deren Wirtschaftsnähe und unternehmerisches Denken. Bei der sequa, als kleinere DO mit geringerer Produktpalette als GIZ und DEG, wurden spezifische Kompetenzen weniger deutlich. Hier war bei zwei von neun Unternehmen die Verbandsnähe ein ausschlaggebender Faktor für die Kooperation.

Aus der Literaturschau geht hervor, dass trotz mehrfacher Empfehlungen das Programm stärker auf die spezifischen Kompetenzen der DO auszurichten, sich die Durchführungsstrukturen des Programms seit seiner Einführung vor 15 Jahren nicht grundsätzlich verändert haben. So empfehlen bereits Altenburg und Chahoud (2002) eine stärkere Spezialisierung der DO auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen, bzw. die jeweilige unternehmerische Klientel. Auch die Studie von Binder et al. (2007) rät eine Fokussierung an und kommt zu dem Schluss,

dass die parallelen Durchführungsstrukturen der drei DO zu erhöhten Kosten ohne erkennbaren Mehrwert führen. Dies deckt sich mit gegenwärtigen Sichtweisen im BMZ, wonach sich ein Mehrwert der Dreiteilung weniger durch die Nutzung spezifischer Kernkompetenzen der DO oder die Anbindung an andere Geschäftsbereiche ergibt als durch das erhöhte Akquisepotenzial (Int 2).

Unterschiede in den Projektportfolios der DO

Die Projektportfolios der DO weisen inhaltlich wie auch regional nur geringe Unterschiede auf. Am deutlichsten werden diese hinsichtlich der Größe der kooperierenden Unternehmen. So zeigt die Inhaltsanalyse, dass 80 Prozent der sequa-geförderten Projekte mit kleineren Unternehmen (< 50 Mio. Euro Jahresumsatz) durchgeführt wurden. DEG und GIZ kooperierten dagegen häufiger auch mit größeren Unternehmen. Dies betrifft in erster Linie die strategischen EPW und Kooperationsprojekte, die überwiegend mit größeren Unternehmen durchgeführt werden. Insgesamt lassen die Unterschiede in den Portfolios aber nicht auf eine weitreichende Nutzung der spezifischen Kernkompetenzbereiche der DO schließen.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der DO auf konzeptioneller Ebene ist, dass GIZ und DEG zusätzlich zu den klassischen EPW aus dem Ideenwettbewerb auch strategische EPW umsetzen. Darüber hinaus werden bei der GIZ neben klassischen Leistungsverträgen auch EPW auf Basis von Kooperationsverträgen durchgeführt. Damit wird zumindest für die GIZ das Leistungsspektrum dahingehend erweitert, dass der öffentliche Beitrag auch in Form von Eigenleistungen erbracht werden kann. Allerdings scheint die Zuordnung der EPW-Typen zu den DO im Hinblick auf deren spezifische Kompetenzfelder nicht immer konzeptionellen sondern auch pragmatischen Überlegungen zu folgen. So führt die GIZ klassische EPW auf Basis von Leistungsverträgen durch, obwohl die Weiterleitung von Finanzen an einen anderen Implementierer nicht dem eigentlichen Organisationsverständnis entspricht (Int 9).

Insgesamt werden die Kernkompetenzen der DO nicht systematisch für das Programm genutzt. Sie fließen zwar in unterschiedlichem Ausmaß in die Projektumsetzung ein, eine

spezifische Profilbildung und systematische Nutzung über die Dreiteilung des Programms wird aber nicht ersichtlich.

2.2.2 Ressourcenausstattung des Programms

Personelle Ausstattung des Programms

Das Programm wird im BMZ von einer Referentin gesteuert und vom GIZ-Sektorvorhaben, Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft⁴ in den Bereichen M&E und Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Gespräche mit Mitarbeitenden des BMZ sowie der DO machen deutlich, dass die zur Verfügung stehenden Personalressourcen im BMZ als eher nicht angemessen wahrgenommen werden und die Überlastung im Referat zu Verzögerungen bei der Umsetzung führen (Int 2; Int 3; Int 8; Int 9; Int 18; Int 19). Da das BMZ als Behörde an einen Stellenplan gebunden ist und in der Konsequenz Personalressourcen nicht erhöhen kann, sehen BMZ-Mitarbeitenden in der Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Sektorvorhaben eine mögliche Stellschraube (Int 1; Int 2; Int 3). Hinsichtlich der Ressourcenabdeckung wird der häufige Personalwechsel innerhalb des BMZ-Referats 114 (4 Referenten seit 2009) als stark limitierender Faktor gesehen, da Prozesse bei jedem Personalwechsel zurückgeworfen werden und entsprechende Wissensmanagement-Systeme bislang nur unzureichend vorhanden sind. Aufgrund dieser Ergebnisse wird die personelle Ausstattung des BMZ als eher nicht angemessen eingeschätzt.

Im Jahr 2015 arbeiteten für die DEG zehn, für die GIZ 29 und für die sequa acht Mitarbeitende²⁸ am develoPPP.de-Programm. Während die Anzahl der Mitarbeitenden bei DEG und sequa von 2009 bis 2015 konstant geblieben ist, hat sich die Anzahl der Mitarbeitenden der GIZ seit 2013 von 23 auf 29 leicht erhöht. Genaue Angaben der GIZ für den Zeitraum vor 2013 sind nicht erhältlich, da Umstrukturierungen des Programms innerhalb der GIZ eine Zuordnung der Personalstellen vor 2013 verhindern²⁹. DEG-Mitarbeitende steuern im Durchschnitt die meisten Projekte, GIZ-Mitarbeitende steuern im Durchschnitt die geringste Anzahl von Projekten. Dies wird von der GIZ u. a. mit dem Mehraufwand für die Durchführung von Kooperationsverträgen begründet (Int 9; Int 10). Verglichen mit der DEG werden die jährlichen Personalkosten bei

²⁸ Während die Angaben sich sowohl bei DEG als auch GIZ auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) beziehen, erlauben die Zeitbuchungssysteme der sequa keine Berechnung der Stellen nach VZÄ. Daher wird die Anzahl der Mitarbeitenden angegeben, die mindestens 50 Prozent ihrer Arbeitszeit für das develoPPP.de-Programm arbeiten.

²⁹ Aufgrund von Umstrukturierungen innerhalb der GIZ wurden Kosten- bzw. Personalstellen für das develoPPP.de-Programm seit 2009 unterschiedlich abgerechnet (Int 9; Int 10). So war das develoPPP.de-Programm z.B. vor 2011 auf drei Regionalbereiche aufgeteilt.

der sequa und GIZ entsprechend höher veranschlagt. Da die DEG allerdings im Vergleich zu sequa und GIZ besonders hohe zusätzliche Kosten wie z. B. Overheads verbucht, lassen die Daten vermuten, dass die höhere Projektzahl pro Mitarbeiter nicht notwendigerweise gleichbedeutend ist mit einer höheren Produktionseffizienz bei der Programmdurchführung.

Die Personalressourcen bei den DO werden von den Mitarbeitenden sowohl qualitativ und quantitativ als angemessen bewertet. Kritisch angemerkt werden für einige Mitarbeitende eingeschränktes betriebswirtschaftliches Know-how und insbesondere bei der GIZ der häufige Personalwechsel, wie die Unternehmensbefragung und eine 2013 durchgeführte Unternehmensstudie (Dok 16) deutlich macht. Insgesamt werden die qualitativen Kompetenzen der Programm Mitarbeitenden aber sowohl in den Fallstudien, in der Unternehmensbefragung als auch in der Unternehmensstudie positiv bewertet. Daher wird die personelle Ausstattung der DO als eher angemessen eingeschätzt.

Finanzielle Ausstattung des Programms

Im Jahr 2015 stattete das BMZ das develoPPP.de-Programm mit knapp 35 Mio. Euro und damit 38 Prozent der Mittel des Referats-Titels ‚Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft‘ (91,8 Mio. Euro) aus³⁰. Im Zeitraum 2013–2015 entfielen auf die GIZ rund 45 Prozent, auf die DEG rund 46 Prozent und auf die sequa knapp neun Prozent des Gesamtbudgets. Seit 2009 sind die Programmmittel nur leicht um durchschnittlich 1,4 Prozent angewachsen. Da die Anzahl der Projektanträge über die Jahre relativ konstant blieb, konnten mit den vorhandenen Mitteln alle für förderungswürdig befundenen Projekte gefördert werden, wie die Expertengespräche bestätigen (Int 1; Int 3). Die derzeitig – im Vergleich zu den Anträgen – gute finanzielle Ausstattung des Programms (s. Abschnitt 2.4.2) führt dazu, dass der ursprünglich angedachte Wettbewerbsgedanke nur sehr eingeschränkt zum Tragen kommt. Dementsprechend wird die finanzielle Ausstattung des Programms als angemessen bewertet. Unter Berücksichtigung der Limitation für den Wettbewerbsmechanismus stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die bereitgestellten Ressourcen über dem eigentlichen Bedarf des Programms liegen.

Im Hinblick auf die gute finanzielle Ausstattung des Programms ist zu prüfen, inwiefern die Programmmittel kosteneffizient eingesetzt werden. In den develoPPP.de-Leitlinien hebt das BMZ als wichtiges Messkriterium möglichst geringe Verwaltungskosten bei der Projektdurchführung hervor (Dok 11). Da das Programm von drei DO durchgeführt wird, soll die Analyse der Verwaltungskosten über die drei DO hinweg außerdem wichtige Hinweise für die Programmsteuerung des BMZ geben. Aufgrund der verfügbaren Finanzdaten ist dies jedoch kaum möglich. Erstens erlauben die Finanzsysteme der DEG, GIZ und sequa keine Kostenzuordnung zu einzelnen Projekten und damit auch nicht zu den unterschiedlichen EPW-Typen. Ein Vergleich der Kosten unterschiedlicher EPW-Typen ist somit nicht realisierbar³¹. Zweitens enthalten die Angaben der GIZ für die Jahre 2009 bis 2012 nicht alle Verwaltungskosten für das develoPPP.de-Programm. Grund dafür sind Umstrukturierungen innerhalb der GIZ, so wurden z. B. vor 2011 programmbezogene Verwaltungskosten teilweise über die Regionalbereiche abgerechnet (Int 9; Int 10). Die Angaben für die Jahre 2013–2015 sind laut Aussagen der GIZ dagegen repräsentativ (Int 10). Drittens fallen weitere Verwaltungskosten für das develoPPP.de-Programm an, die nicht über die DO, sondern über das Sektorvorhaben ‚Zusammenarbeit mit der Wirtschaft‘ finanziert werden, wie z. B. die Kosten für die programmübergreifende Öffentlichkeitsarbeit. Auch eine Erfassung dieser Kosten war im Rahmen der Evaluierung nicht möglich.

Eine zusätzliche Herausforderung für die Vergleichbarkeit der Verwaltungskosten zwischen den DO ist den unterschiedlichen Vertragsformen geschuldet. Während für Projekte auf Basis von Leistungsverträgen die Verwaltungskosten eindeutig zugeordnet werden können, ist dies für Kooperationsverträge schwerer nachvollziehbar. Bei Letzteren sind GIZ-Mitarbeitende in der Umsetzung der Projekte tätig. Laut Aussage der GIZ (Int 10) verrichten die über Projektmittel finanzierten Mitarbeitenden ausschließlich Projektarbeiten und übernehmen keine übergeordneten Verwaltungsaufgaben für das Programm. GIZ-Projekte auf Basis von Kooperationsverträgen werden demnach ebenso wie Projekte auf Basis von Leistungsverträgen von den Mitarbeitenden des GIZ-Kernteams betreut, deren Kosten über das develoPPP.de-Programm abgerechnet werden.

³⁰ Neben develoPPP.de werden über diesen Titel noch die folgenden Programme finanziert: EZ-Scouts, GIZ-Sektorvorhaben ‚Zusammenarbeit mit der Wirtschaft‘, Innovative Kooperationsansätze, Machbarkeitsstudien/Begleitmaßnahmen, Kammerpartnerschaften/Sparkassenstiftung, Import Promotion Desk, Agentur für Wirtschaft und Entwicklung, AFOS (Stiftung für Unternehmerische Entwicklungszusammenarbeit), DAAD-Praxispartnerschaften, DEG-Innovationsgutscheine und Transaktionskostenzuschüsse.

³¹ Für die sequa als Zuwendungsempfänger mit pauschalisierter Verwaltungsquote und nur einem Projekttyp ist diese Einschränkung allerdings weniger zentral.

Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass die Projektmitarbeitenden den Arbeitsaufwand des GIZ-Kernteams erleichtern und somit zu einem gewissen Maße die Verwaltungskosten der GIZ verringern. Ähnliches lässt sich aber auch für die Zusammenarbeit mit externen Beratern vermuten, die insbesondere bei Projekten der DEG und sequa zum Einsatz kommen. Diesbezügliche Verzerrungen scheinen daher vernachlässigbar. Für die Effizienzbewertung der unterschiedlichen Umsetzungsmodalitäten wäre es jedoch wichtig zu wissen, welcher Anteil der Mittel bei Projekten auf Basis von GIZ-Kooperationsverträgen über Gehälter und Unteraufträge wieder an die GIZ zurückfließt, bzw. welche Mittel bei DEG, sequa und gegebenenfalls GIZ über Unteraufträge an externe Berater gezahlt werden. Entsprechende Aufschlüsselungen existieren bislang nicht.

Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Einschränkungen wird deutlich, dass Aussagen zur Produktionseffizienz, die die für develoPPP.de eingesetzten Ressourcen in Relation zu den Leistungen stellen, kaum möglich sind. Aufgrund der Datenlimitationen der GIZ können vergleichbare Aussagen für die durchschnittlichen Verwaltungskosten der drei DO nur für den Zeitraum 2013–2015 gemacht werden. Für diesen Zeitraum liegen die durchschnittlichen Verwaltungskosten der DEG bei 19,2 Prozent, die der sequa bei 16,67 Prozent und die der GIZ bei 16,3 Prozent. Insgesamt ergeben sich Programverwaltungskosten von durchschnittlich 17,7 Prozent für die Jahre 2013–2015. Die Gesamtverwaltungskosten des Programms liegen über diesem Wert. Aufgrund der Datenverfügbarkeit können Kosten, die über das Sektorvorhaben abgerechnet werden, nicht berücksichtigt werden. Verglichen mit ähnlichen Programmen

anderer Geber liegen die Verwaltungskosten des develoPPP.de-Programms eher im oberen Bereich. Das dänische *Business-to-Business*-Programm gibt seine Verwaltungskosten mit acht Prozent an, das niederländischen *Private Sector Investment Programme* mit 17 Prozent (Triodos Facet BV, 2010). Andere internationale Evaluierungen machen hierzu keine Angaben. Da sich diese Programme in der Umsetzung von develoPPP.de unterscheiden, ist ein direkter Vergleich nur eingeschränkt möglich.

Das Programm macht keine Angaben zu den Gesamtverwaltungskosten. Auch im Rahmen der Evaluierungen können aufgrund der eingeschränkten Datenlage keine robusten Schätzungen vorgenommen werden. Die Datenlimitationen verbieten zudem Vergleiche zwischen den DO und EPW-Typen. Vielmehr wird deutlich, dass die vorhandenen Finanzdaten keine angemessene Bewertung der Produktionseffizienz und somit auch keine tiefergehende Analyse von Effizienzunterschieden zwischen den DO oder bei der Durchführung einzelner EPW-Typen erlauben. Die eingeschränkte Datenlage weist auf starke Defizite beim Finanz-Monitoring hin. Sachgerechte Policy-Entscheidungen sind auf dieser Datenbasis kaum möglich. Gerade vor dem in den Leitlinien formulierten Anspruch des BMZ, Verwaltungskosten als ein Bewertungskriterium der DO zu nutzen und der ressourcentechnisch guten Ausstattung des Programms, scheint diese Limitation umso kritischer. Eine Ausweitung der Finanzsysteme zur Erfassung steuerungsrelevanter Daten würde zwar mit erhöhtem Ressourcenaufwand auf Seiten der DO einhergehen, scheint aber für eine faktenorientierte Steuerung unabdingbar.

2.2.3 Wesentliche Ergebnisse

- Die Programmumsetzung über drei DO birgt Potenziale dahingehend, dass die DO über komplementäre Kompetenzen verfügen. Ein daraus entstehender Mehrwert für das Programm lässt sich bislang jedoch hauptsächlich hinsichtlich eines breiteren Zugangs für Unternehmen feststellen, da eine spezifische Profilbildung und systematische Nutzung der Kompetenzen der DO über die Dreiteilung des Programms nicht erfolgt.
- Die Zuordnung der EPW-Typen zu den DO ist konzeptionell nicht ausreichend begründet. Eine systematische Zuordnung vor dem Hintergrund der vorhandenen Kompetenzen wird nur bei Kooperationsverträgen der GIZ deutlich.
- Die personellen Ressourcen des BMZ werden als eher nicht angemessen bewertet, es gibt eine Tendenz zur personellen Überlastung. Die Personalausstattung der DO stellt sich hingegen als eher angemessen dar. Die Anzahl der pro Mitarbeitenden zu betreuenden Projekte variiert zwischen den DO, Aussagen über die Effizienz lassen sich daraus allerdings nicht ableiten.
- Die finanzielle Ausstattung des Programms wird als angemessen bewertet. Unter Berücksichtigung der Limitationen für den Wettbewerbsmechanismus stellt sich allerdings die Frage, inwiefern die bereitgestellten Ressourcen über den eigentlichen Bedarfen des Programms liegen.
- Finanzdaten zu den Verwaltungskosten des Programms sind nur sehr eingeschränkt vorhanden. Erstens erlauben die Finanzsysteme der DEG, GIZ und sequa keine Kostenzuordnung zu einzelnen Projekten oder EPW-Typen. Zweitens sind die Angaben zu Verwaltungskosten der GIZ für die Jahre 2009–2012 nicht repräsentativ. Drittens werden zusätzliche Kosten, die über das Sektorvorhaben ‚Zusammenarbeit mit der Wirtschaft‘ anfallen, nicht erfasst.
- Robuste Schätzungen der Gesamtverwaltungskosten des Programms können aufgrund der Datenlage nur sehr eingeschränkt vorgenommen werden. Aufgrund der verfügbaren Daten ergeben sich für 2013–2015 durchschnittliche Programmverwaltungskosten von 17,7 Prozent. Die Finanzdaten erlauben nur sehr eingeschränkt Vergleiche zwischen den DO und keine Vergleiche zwischen den EPW-Typen.
- Sachgerechte Policy-Entscheidungen über die Fortführung der Programm-Dreiteilung auf Basis der Produktionseffizienz sind kaum möglich. Die schlechte Datenlage verdeutlichen außerdem starke Defizite beim Finanz-Monitoring. Gerade vor dem in den Leitlinien formulierten Anspruch des BMZ, Verwaltungskosten als ein Bewertungskriterium der DO zu nutzen, sind diese Limitationen kritisch. Eine Verbesserung der Finanzsysteme scheint zentral für eine faktenorientierte Steuerung.

2.3

Steuerung des Programms durch das BMZ

Das nachfolgende Kapitel liefert Ergebnisse zur Beantwortung der Evaluierungsfrage 2. Dabei werden die Verfahren analysiert, die die Steuerungsfähigkeit des BMZ beeinflussen. Zunächst werden die Instrumente betrachtet, die dem BMZ die übergeordnete Setzung von Rahmenvorgaben erlauben (Abschnitt 2.3.1). Bei der Projektauswahl steuert das BMZ besonders kleinteilig, sodass diese Steuerungs-Instrumente separat betrachtet werden (Abschnitt 2.3.2). Das Kapitel schließt mit der Betrachtung der Monitoring- und Evaluierungssysteme

(Abschnitt 2.3.3) und einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (Abschnitt 2.3.4).

2.3.1 Steuerungsinstrumente des BMZ

Der folgende Abschnitt beschreibt und diskutiert die Instrumente zur Steuerung des Programms. Die Leitlinien wurden bereits im Rahmen der Konzeption in Abschnitt 2.1 abgehandelt. Nachfolgend wird analysiert, inwiefern Angebote bzw. Bewilligungsanträge der DO, die develoPPP.de-Teamrunden sowie die Schaffung von thematischen Referenzrahmen die Steuerungskapazitäten des BMZ erhöhen.

Aufträge bzw. Zuwendungsbescheid

Neben den Leitlinien steuert das BMZ das Programm über Aufträge zur Programmdurchführung an DEG und GIZ bzw. den Zuwendungsbescheid an sequa. In den zugehörigen Angeboten bzw. Anträgen werden Ziele und Umsetzungsmodalitäten der einzelnen DO für das Programm festgelegt. Eine Spezifizierung der bereits in den Leitlinien definierten Rahmenvorgaben und Ziele erfolgt allerdings kaum. Zwar werden für GIZ und DEG Leistungsindikatoren für die Auftragsbefreiung festgelegt, allerdings stellen sich diese als eher unspezifisch und schlecht nachhaltig dar (Dok 6; Dok 7; Dok 8). Aus den Interviews wird ersichtlich, dass das BMZ Zuwendungsbescheide der sequa oder Aufträge der DEG und GIZ für die inhaltliche Steuerung des Programms nur sehr eingeschränkt nutzt. Von einem/r Programmverantwortlichen einer DO wurde sogar explizit Kritik an der Nützlichkeit der Angebote zur Steuerung des develoPPP.de-Programms deutlich (Int 10). Vielmehr werden Aufträge und Zuwendungsbescheid vom BMZ genutzt, um den Mittelfluss an die einzelnen DO zu steuern und zu kontrollieren. Darüber hinaus wird die unterschiedliche Ausgestaltung der Verfahren für GIZ und DEG auf der einen und sequa auf der anderen Seite kritisch hervorgehoben, da sie den Verwaltungsaufwand auf Seiten des BMZ erhöhen. Insbesondere der Aufwand für das Zuwendungsverfahren wird als hoch bewertet. (Int 2; Int 3).

DeveloPPP.de-Teamrunden

Die zuständigen Referentinnen und Referenten im BMZ-Referat 114 leiten die vierteljährlich stattfindenden develoPPP.de-Teamrunden. Auf der Agenda steht der Abgleich eingegangener Projektvorschläge des ebenfalls vierteljährlich stattfindenden Ideenwettbewerbs und die Verständigung über programmübergreifende Themen wie z. B. die Öffentlichkeitsarbeit (ÖA). Die Ergebnisse werden in Protokollen festgehalten und gelten für die weitere Umsetzung des Programms. Ständige Teilnehmer sind die zuständigen Referentinnen und Referenten des BMZ und Programmverantwortliche der DEG, GIZ und sequa sowie je nach Bedarf Mitarbeitende des Sektorvorhabens und der ÖA. Die Diskussion der Projektanträge findet auf Basis von Projektlisten statt, die von den DO im Vorfeld erarbeitet und mit dem BMZ-Referat 114 geteilt werden. Die Teamrunden werden sowohl von DO (Int 9; Int 14; Int 18) als auch BMZ (Int 2) insgesamt als effizient und zielführend

charakterisiert (Int 2; Int 9; Int 14; Int 18). Auch die Nutzung der Protokolle wird als positiv bewertet. Herausforderungen können frühzeitig diskutiert, Lösungen gemeinsam erarbeitet und allgemeingültige Veränderungen über die Protokolle zeitnah festgehalten und beschlossen werden.

Thematischer Referenzrahmen

Das BMZ-Referat 114 versucht über die Zusammenarbeit mit den Sektorreferaten bzw. Initiativen, der Sonderinitiative ‚EINEWELT ohne Hunger‘ sowie dem ‚Bündnis für nachhaltige Textilien‘ das Programm auf entwicklungspolitisch besonders relevante Themen zu fokussieren. Mit dem ‚Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor‘ wurde erstmalig ein Instrument geschaffen, das relevante Projekte direkt an die jeweiligen Programme im BMZ und vor Ort verweist und zur Vernetzung beiträgt ohne die thematische Flexibilität des develoPPP.de-Programms zu beeinträchtigen. Ein ähnlicher Referenzrahmen wird zurzeit für die Zusammenarbeit mit dem ‚Bündnis für nachhaltige Textilien‘ ausgearbeitet (Int 2; Int 5). Die Zusammenarbeit wird sowohl von Mitarbeitenden des BMZ-Referates 114 als auch der Sektorreferate positiv bewertet. Es wird deutlich, dass die Mitarbeitenden dadurch eine Möglichkeit sehen, die entwicklungspolitische Relevanz des Programms zu erhöhen ohne die Flexibilität des Programms zu beschneiden (Int 2; Int 4; Int 5). Von Programmmitarbeitenden der DO wird der Referenzrahmen allerdings eher kritisch bewertet, da zusätzliche im Referenzrahmen definierte Kriterien Unternehmen von einer Bewerbung abhalten, während keine zusätzlichen Anreize gesetzt werden (Int 14; Int 19; Int 20). Diese Einschätzung wird durch die geringe Anzahl an themenbezogenen Bewerbungen bestärkt (s. Abschnitt 2.1.2). Dennoch werden insgesamt die Schaffung des Referenzrahmens und die verstärkte Zusammenarbeit von BMZ-Referat 114 und Sektorreferaten als wichtige Schritte zur stärkeren Vernetzung des develoPPP.de-Programms innerhalb des BMZ und in den Länderprogrammen gewertet. Auch die im Referenzrahmen festgelegten Kriterien werden als notwendig erachtet, da sie Standards einfordern, die für alle BMZ-Projekte im Agrarsektor Bestand haben sollen. Stellschrauben werden in den Anreizsystemen und Akquisemaßnahmen gesehen, die bisher nicht ausreichend erscheinen, um die spezifische Unternehmenszielgruppe verstärkt zur Teilnahme zu bewegen.

2.3.2 Steuerungsverfahren während der Projektauswahl

Das BMZ steuert das Programm während der Phase der Projektauswahl zum einen über ein Abstimmungsverfahren und zum anderen über eine kürzlich eingeführte Leitungsvorlage. Darüber hinaus findet zwischen BMZ und DO eine Reihe von Einzelabstimmungen bei der Projektauswahl statt, die nachfolgend ebenfalls diskutiert werden. Dabei wird der Frage nachgegangen, inwiefern diese eher kleinteiligen Steuerungsprozesse die Umsetzung des develoPPP.de-Programms verbessern.

Zweistufiges Abstimmungsverfahren unter Einbeziehung der Regionalreferate

Die Mehrzahl der Förderentscheidungen wird von den DO ohne Einzelabstimmung mit dem BMZ getroffen. Ausnahmen bilden develoPPP.de-Projekte in politisch sensiblen Ländern, die über ein einstufiges, sowie strategische EPW und Projekte zu Schwerpunktthemen, die über ein zweistufiges Abstimmungsverfahren zwischen BMZ-Referat 114 und DO entschieden werden. Erst danach erfolgt die endgültige Zusage an das Unternehmen. Im Rahmen dieses Verfahrens bezieht das BMZ-Referat 114 das zuständige Regional- bzw. Sektorreferat zur Kommentierung mit ein. Auf Grundlage der BMZ-internen Kommentierung wird das Projekt von DO und Unternehmen weiter ausgearbeitet und beim zweistufigen Verfahren dem BMZ-Referat 114 zur finalen Zustimmung vorgelegt (Int 2; Int 3). Die Abstimmungsprozesse werden von Programmmitarbeitenden des BMZ als notwendig erachtet (Int 2; Int 3). Die Abstimmung zu Projekten in Ländern, wie z. B. Chad oder Äthiopien, erschließt sich aufgrund der politischen Sensibilität bzw. aus der erforderlichen Berücksichtigung sicherheitspolitischer Aspekte. Die Abstimmung bezüglich größerer strategischer EPW und Projekten zu Schwerpunktthemen erschließt sich aufgrund der höheren Relevanz dieser Projekte für die Länderprogramme und das höhere Reputationsrisiko.

Die Prozesse werden sowohl von BMZ als auch den DO als arbeits- und zeitintensiv beschrieben, die in teils lange Bewilligungszeiträume von bis zu sechs Monaten münden (Dok 16; Dok 19; Dok 20; Int 9; Int 14; Int 16; Int 17). Dies trifft insbesondere für das Verfahren bei strategischen EPW zu (Dok 20; Int 9; Int 14). Vom BMZ wird außerdem hervorgehoben, dass die Dreiteilung des Programms die Kommunikations- und Abstimmungsprozesse erhöht. Dies gilt für dieses, aber auch andere

Verfahren der Zusammenarbeit zwischen BMZ und DO (Int 2; Int 3). Sowohl vom BMZ (Int 2) als auch von den DO (Int 9; Int 14; Int 18) wird angeregt, das Verfahren zu verschlanken. Für die Verzögerungen werden z.T. langwierige Rückmeldeprozesse des BMZ verantwortlich gemacht (Int 9; Int 16; Int 17), die u.a. mit den zeitintensiven Abstimmungen zwischen BMZ-Referat 114 und den Regionalreferaten begründet sind (Int 3; Int 9). Hier zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen den zentralen Bedürfnissen des BMZ-Referates 114 und der Regionalreferate. Während Referat 114 die Nachfrageorientierung des Programms hervorhebt und von den Regionalreferaten eine Einschätzung zu übergeordneten, sicherheitspolitischen Aspekten erwartet (Int 2; Int 3), wird von den Mitarbeitenden der Regionalreferate die Notwendigkeit einer inhaltlichen Abstimmung bzw. der besseren Einbettung in Schwerpunktbereiche des jeweiligen Landes (aktive Vernetzung, Nutzung von Synergiepotenzialen) betont (Int 6; Int 8; Int 23). Da die Verfahrensrichtlinien sowie Zuständigkeiten der Regionalreferate bei diesem Abstimmungsverfahren nicht transparent bzw. den Regionalreferentinnen und -referenten teils gar nicht bekannt sind (Int 6; Int 7; Int 8), gestaltet sich dieser Prozess teilweise als sehr zeitintensiv. Auch der Mehrwert der zweiten Prüfstufe durch das BMZ-Referat 114 erschließt sich nur bedingt. Sie besitzt eher formalen Charakter, inhaltliche Diskrepanzen sind bis zu diesem Zeitpunkt bereits bereinigt. Eine erneute Prüfung durch das BMZ sollte demnach nicht notwendig sein.

Leitungsvorlage zur Projektauswahl

Seit 2016 stimmt BMZ-Referat 114 Projektanträge für das develoPPP.de-Programm über eine Leitungsvorlage mit der BMZ-Leitung ab (Dok 2; Int 2; Int 9; Int 15; Int 19). Dabei werden alle im jeweiligen Quartal förderungswürdigen Projektvorschläge sowie neu begonnene Projekte an die Leitungsebene übermittelt. Die BMZ-Leitung nutzt die Vorlage einerseits, um das hohe Informationsbedürfnis von Mitgliedern des Bundestages (Int 2; Int 3) zu bedienen. Abgeordnete können so direkt über neu begonnene Projekte in ihrem Wahlkreis informiert werden. Zugleich bringt sich die Leitungsebene direkt in den Auswahlprozess ein, obwohl dieser laut Leitlinien primär in der Umsetzungsverantwortung der DO liegt (Dok 11). Die DO können Projekte erst nach Beschluss durch die Leitungsebene zu- bzw. absagen (Dok 2). Dies verlangsamt die Programmdurchführung (Int 2; Int 9; Int 15; Int 19), erhöht die

notwendigen Personalkapazitäten (Int 9; Int 15) und hebt zuvor eingeführte Vereinfachungen, wie etwa die Reduzierung der Berichtsfrequenz wieder aus (Int 2). Zwar wird in den Leitlinien explizit auf mögliche Abstimmungen mit dem BMZ hingewiesen, eine nachvollziehbare Begründung bzw. ein inhaltlicher Mehrwert für die Einbeziehung der Leitungsebene in die Auswahlentscheidung wurde aber weder durch Expertenbefragungen noch eine Analyse der Leitungsvorlage geliefert.

Einzelabsprachen bei Mehrfachförderungen

Trotz seines 15-jährigen Bestehens lassen die Programmvorgaben des BMZ klare Handlungsanweisungen zu zentralen Themen der Projektauswahl vermissen. Dies führt zu einer hohen Anzahl an Einzelabsprachen, die eine hohe Arbeitsbelastung nach sich ziehen (Int 2; Int 3; Int 9; Int 14; Int 18). Neben Absprachen zur Anwendung der Unternehmenskriterien ist dies insbesondere bei Mehrfachförderungen der Fall. Zwar werden Mehrfachförderungen in den Leitlinien als ‚nicht wünschenswert‘ bezeichnet, sind aber nach Einzelzustimmung durch das BMZ möglich (s. Dok 11: S. 5). Das Fehlen von Handlungsanweisungen scheint insbesondere in Informationsdefiziten des BMZ begründet, da weder robuste Daten über die Effekte von Mehrfachförderung auf den Projekterfolg noch hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht vorhanden sind. Eine stichprobenartige Auswertung der develoPPP.de-Cloud legt nahe, dass ein großer Teil der Projekte Mehrfachkooperationen sind. Einige Unternehmen oder ihre Tochtergesellschaften wurden seit 1999 über zehnmal gefördert. Ein Verbot würde die Anzahl der förderungswürdigen Projekte vermutlich stark reduzieren. Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass der Aushandlungsprozess bei solchen Projekten von den DO als leichter und unproblematischer wahrgenommen wird (FS 1; FS 2; FS 3; FS 5). „Die handelnden Personen sind bereits im Vorfeld bekannt, daher ist die Zusammenarbeit sehr vertrauensvoll und konstruktiv“ (FS 5). Mehrfachförderungen können durchaus positive Projekte und Effizienzgewinne in der Zusammenarbeit hervorbringen. Die Ergebnisse sprechen somit prinzipiell nicht gegen eine Zulassung von Projektanträgen bereits geförderter Unternehmen. Neben dieser inhaltlichen Komponente muss das Thema Mehrfachförderung auch im Lichte des EU-Beihilferechts analysiert werden. Danach sind

wettbewerbsverfälschende Beihilfen an Unternehmen oder Produktionszweige verboten, wenn sie den Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigen (EG-Vertrag Art. 107 Abs. 1³²).³³ Inwieweit dies Mehrfachförderungen betrifft, ist ein bislang ungeklärter Punkt, der einer Entscheidungsfindung im Wege steht. Juristische Aspekte der Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht können im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden. Juristische Gutachten wurden zu diesem Thema zwar bereits erstellt, sie scheinen dem BMZ aber bislang nicht die erforderliche Informationsgrundlage zu bieten, um sich eindeutig für oder gegen die Umsetzung von Mehrfachförderung zu positionieren (Int 3).

2.3.3 M&E-Systeme des develoPPP.de-Programms

In diesem Abschnitt wird analysiert, inwiefern die M&E Systeme BMZ bzw. DO dabei unterstützen, ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion auf Programm- bzw. Portfolioebene wahrzunehmen. Darüber hinaus wird untersucht, wie die Monitoring-Systeme auf Projektebene notwendige Informationen bereitstellen, um zum Gelingen einzelner develoPPP.de-Projekte beizutragen.

M&E-Systeme auf Programm- und Portfolioebene

Das Monitoring-System auf Programmebene stützt sich auf zwei Instrumente: die develoPPP.de-Jahresberichte sowie Kurzfassungen der Projektabschlussberichte (Int 2; Int 3). Mitarbeitende des BMZ und der DO heben den großen Mehrwert der develoPPP.de-Cloud für die Erstellung der Jahresberichte als auch die täglichen Arbeitsprozesse hervor. Die Inhalte der Jahresberichte basieren seit 2013 auf einer Standardberichtsvorlage und fokussieren ausschließlich auf die Outputebene (z. B. Anzahl durchgeführter Projekte in bestimmten Sektoren) (Dok 12; Int 3). Wirkungen werden ausschließlich über beispielhafte *best cases* herausgestellt (Dok 12). Die geringe Aussagekraft der Jahresberichte wird auch von Programmmitarbeitenden des BMZ kritisiert (Int 2; Int 3; Int 12). Eine Untersuchung der ein- bis zweiseitigen Projekt-Kurzberichte, die dem BMZ-Referat 114 in gesammelter Form einmal jährlich vorgelegt werden, macht deutlich, dass die inhaltliche Qualität häufig nicht ausreicht, um den Projekterfolg zu beurteilen und zudem Projektergebnisse zu positiv

³² Entspricht Artikel 87 Abschnitt 1 des bis 2009 gültigen ‚Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft‘; jetzt ‚Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU, 2009)‘.

³³ In bestimmten Fällen kann die Europäische Kommission Subventionen (allerdings in einem längeren Verfahren) ausnahmsweise genehmigen. Zur Vereinfachung dieses Verfahrens wurde die De-minimis-Regelung eingeführt. Danach brauchen Subventionen, die unterhalb einer bestimmten Bagatellgrenze liegen, bei der Europäischen Kommission nicht angemeldet und von ihr genehmigt werden. Dies gilt für Beihilfen, die vom Staat bzw. von staatlichen Stellen an einzelne Unternehmen ausgereicht werden und innerhalb des laufenden und der letzten zwei Kalenderjahre den Subventionswert von derzeit insgesamt ca. 200.000 Euro nicht übersteigen.

dargestellt werden. Die große Anzahl der jährlich abgeschlossenen Projekte (ca. 100 Projekte im Jahr) macht eine überblicksartige Bewertung für die zuständigen BMZ-Mitarbeitenden auf Portfolio- oder gar Programmebene zudem unmöglich. Weder Jahresberichte noch Kurzberichte erlauben dem BMZ, die Zielerreichung der develoPPP.de-Projekte bzw. Wirkungen auf Outcome- oder Impact-Ebene einzuschätzen. Die Monitoring-Systeme auf Programmebene werden daher als überwiegend ‚nicht angemessen‘ bewertet. Allerdings gibt es Anzeichen für ernsthafte Bestrebungen der Stakeholder für Verbesserungen in diesem Bereich. Hier sind neben der develoPPP.de-Cloud insbesondere die Einstellung einer für M&E zuständigen Person über das Sektorvorhaben sowie themenspezifische Treffen zwischen BMZ und DO und Fachtagungen zum Thema hervorzuheben.

In den Jahren 2009–2012 wurden zusätzlich externe *Ex-Post*-Begutachtungen von insgesamt 89 develoPPP.de-Vorhaben in 33 Ländern (Dok 17) und ausgewählten strategischen Partnerschaften (Dok 20) durchgeführt. Dies kann generell als positiv beurteilt werden. Der Fokus auf öffentlichkeitswirksame Erfolgsprojekte sowie die Güte der wissenschaftlichen Herangehensweise schränken den Nutzen dieser Auswertungen allerdings stark ein (Dok 17; Dok 20). Die bisher einzige veröffentlichte Evaluierung des develoPPP.de-Programms stammt aus dem Jahr 2002 (Altenburg & Chahoud, 2002). Eine weitere Studie durch Binder et al. (2007) zum develoPPP.de-Programm wurde nur in Auszügen veröffentlicht. Die bisherige Nutzung von Evaluierungsinstrumenten wird somit als ‚eher nicht angemessen‘ bewertet.

Insgesamt muss konstatiert werden, dass die bisherigen M&E-Systeme weder auf Portfolio- noch Programmebene eine Einschätzung hinsichtlich Zielerreichung oder Wirkungen zulassen. Eine übergeordnete inhaltliche Kontrollfunktion des BMZ-Referates 114 und der DO auf Portfolioebene kann demnach nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden. Die Steuerung (und Entscheidung über Weiterförderung des Programms) findet auf unzureichender Informationsbasis statt.

M&E-System auf Projektebene

Programm- und portfolioübergreifende Monitoring-Systeme bedienen sich der Monitoring-Informationen einzelner

develoPPP.de-Projekte, welche über Zwischen- bzw. Fortschritts- und Abschlussberichte nachgehalten werden. Die Analyse der Fallstudienberichte zeigt, dass die Projektziele häufig mehrdimensional sind. Die Projektindikatoren werden in den Fallstudien zwar mehrheitlich als SMART bewertet (spezifisch, messbar, *assignable*/zuordenbar, realistisch, terminierbar); allerdings messen sie nur teilweise die Ergebnisse, denen sie zugeordnet sind. Die Zielerreichung wird häufig nur auf Ebene einzelner Projektaktivitäten, nicht aber für das Projekt als Ganzes bewertet und es bestehen Unterschiede in der Bewertungssystematik der DO. Darüber hinaus wird über alle drei DO hinweg ein Fokus der Indikatoren auf Input- und Output-Ebene deutlich. Indikatoren auf der Outcome-Ebene werden kaum, Indikatoren auf der Impact-Ebene so gut wie gar nicht genutzt. Dies erklärt, warum Monitoring-Instrumente auf Portfolio- und Programmebene nicht über die Output-Ebene hinausreichen. Zwischen- und Abschlussberichte weisen in vielen Fällen eine unzureichende Dokumentation der Indikatorerfüllung und damit der Ergebnis- und Zielerreichung auf. Sowohl die Inhaltsanalyse als auch *Ex-Post*-Auswertungen (Dok 17; Dok 18; Dok 19; Dok 20) legen nahe, dass gerade in den Abschlussberichten formulierte Wirkungserwartungen als erfüllt angenommen und nicht aufgrund von Fakten belegt werden sowie Potenziale statt real eingetretener Wirkungen beschrieben werden. Damit besteht die Gefahr, dass die Projektzielerreichung verzerrt dargestellt wird.

Unterschiede zwischen den DO werden in der Umsetzung des Projektmonitorings deutlich. Dieses findet zumeist auf Grundlage der von den Unternehmen erstellten Zwischen- und Endberichte durch die Projektmanagerin bzw. den -manager der DO statt. Die Berichte werden durch Nachweise, wie z. B. Teilnahmelisten unterstützt. Allerdings zeigen die Fallstudien, dass diese Nachweise oft nicht für alle Indikatoren eines Projektes erbracht werden müssen, häufig auf der Outputebene bleiben und nur sehr eingeschränkt durch die Projektmanagerinnen und -manager nachvollzogen werden können. Von einigen Projektmitarbeitenden wurde deutlich gemacht, dass es „sehr schwierig ist, nur auf Basis der Berichte ein gutes Gefühl für den Projektfortschritt zu entwickeln“ (Int 30). Projektbesuche, die eine bessere Beurteilung der Projektergebnisse und -wirkungen ermöglichen, werden nur von der DEG systematisch bei einem Großteil der Projekte durchgeführt. Die Fallstudien

machen deutlich, dass dabei eher die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel als eine Ergebnis-Prüfung im Vordergrund steht. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Erreichung von Projektzielen findet nicht statt. Unterschiede in der Prüftiefe zwischen klassischen und strategischen Projekten der DEG sind nicht ersichtlich. Die GIZ führt Projektbesuche im Rahmen der gemeinsamen Projektumsetzung bei STA bzw. Kooperationsverträgen durch. Diese Missionen fokussieren jedoch eher auf gemeinsame Aufgaben der Projektumsetzung. Für STA werden von der GIZ zusätzliche *mid-term*-Reviews in Auftrag gegeben. Aus den Fallstudien wird deutlich, dass diese Reviews nur bei zwei von drei besuchten STA durchgeführt wurden (FS 4; FS 12) und nur bei einem davon die notwendige Qualität aufweisen, um Informationen zur Verbesserung des Projektes zu generieren (FS 4). Die Durchführung von Projektbesuchen und *mid-term*-Reviews wird von DEval grundsätzlich positiv bewertet. Die Umsetzung ist allerdings bisher nur teilweise angemessen.

Dies bestätigt sich auch in den Fallstudien. Den DO gelingt es in sechs der zwölf Projekte nur unzureichend, den Projekterfolg auf Grundlage der bisherigen Systeme einzuschätzen (FS 2; FS 3; FS 5; FS 7; FS 8; FS 11). Wegen Informationsdefiziten bleibt die Möglichkeit zur Nachsteuerung im Sinne der Zielerreichung begrenzt. Systematische Unterschiede zwischen den Monitoring-Systemen der DO und der EPW-Typen oder im Hinblick auf Qualität der Indikatoren und Berichte werden nicht deutlich.

Die beschriebenen Herausforderungen im Hinblick auf die Programm- und Projektmonitoring-Systeme werden von Programmmitarbeitenden bestätigt (Int 2; Int 3; Int 9; Int 11; Int 12; Int 18; Int 19; Int 20). „Das [M&E-System] ist wirklich ein ganz wunder Punkt der Programmdurchführung“ (Int 2), wie ein/e Mitarbeitende/r es ausdrückte. Sie werden bereits von vorangegangenen *Ex-Post*-Auswertungen (Dok 17; Dok 20) bemängelt. Gleichzeitig wird von Projektmitarbeitenden angemerkt, dass sowohl spezifische Partnerkonstellationen, als auch die – zumindest für klassische Projekte – überschaubaren Projektsummen, beim Aufbau der Monitoring-Aktivitäten berücksichtigt

werden sollten. Diesbezüglich verdeutlichen die Befragungen und Fallstudien (FS 10; FS 11), dass die Unternehmen und Berater (Int 42) das Berichtswesen und die entsprechende Zusammenarbeit mit den DO überwiegend als ‚relativ unkompliziert‘ einschätzen. Wobei allerdings zehn Unternehmen im Rahmen der Unternehmensbefragung das Monitoring und insbesondere die Wirtschaftsprüfung als ‚eher aufwändig‘ bewerteten. Insgesamt zeigt sich aber, dass von Seiten der Unternehmen durchaus Verständnis für die Notwendigkeit aussagekräftiger M&E-Systeme vorhanden ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Monitoring-Systeme der DO auf Projektebene stark vertrauensbasiert sind. Sie führen teilweise zu Informationsdefiziten bei den DO und reichen nicht aus, um die entwicklungspolitischen Aktivitäten und Ergebnisse der Projekte nachzuvollziehen und letzten Endes sicherzustellen. Darüber hinaus erlauben sie BMZ und DO kaum, aus Erfahrungen zu lernen. Nur durch eine systematische Auswertung von Erfahrungen kann beurteilt werden, welche Projekttypen erfolgreich sind und in welchen Bereichen private Partner die besten Beiträge liefern können. Neben guten M&E-Daten setzt dies auch die Bereitschaft voraus, über negative Kooperationserfahrungen zu berichten und sich auszutauschen. Dies gilt sowohl für den Erfahrungsaustausch zwischen öffentlichen und privaten Partnern, als auch innerhalb und zwischen den DO und dem BMZ. Innovative Projekte durchzuführen heißt auch, neue Methoden auszuprobieren, die sich möglicherweise als nicht geeignet erweisen. Offenheit gegenüber möglichen Miss- oder Teilmisserfolgen sollte auch beim *develoPPP.de*-Programm gegeben sein (Dok 15; Dok 20). Die verschriftlichten *Lessons Learned* für Projektmanager (Dok 22) und die *develoPPP.de*-Fachtagungen sind hierfür positive Ansätze. Darüber hinaus scheinen weder Projektberichterstattung noch systematische Auswertungs- und Austauschformate dieses Erfahrungslernen aktiv zu unterstützen. Auch Binder et al. (2007) haben bereits 2007 darauf hingewiesen, dass damit Entwicklungschancen vertan werden. Ähnliches wird für vergleichbare internationale Programme aufgezeigt (Binder et al., 2007; ICAI, 2014; IOB, 2014; Johansson de Silva et al., 2015).

2.3.4 Wesentliche Ergebnisse

- Instrumente des BMZ zur Steuerung des develoPPP.de-Programms werden nur unzureichend genutzt, um die in den develoPPP.de-Leitlinien formulierten Ziele und Rahmenvorgaben des Programms weiter zu schärfen. Insbesondere die Angebote zur Programmdurchführung der DEG und GIZ bzw. die Bewilligungsanträge der sequa werden diesbezüglich unzureichend genutzt.
- Die develoPPP.de-Teamrunden werden als Instrument zur schnellen und unkomplizierten Festlegung von Rahmenvorgaben positiv hervorgehoben.
- Die Steuerungsverfahren im Rahmen der Projektauswahl stellen sich aufgrund ihrer Kleinteiligkeit sowie unklarer Regeln und Prozesse als relativ komplex und ressourcenintensiv dar. Das zweistufige Abstimmungsverfahren kann zwar generell als sinnvoll hervorgehoben werden, Optimierungspotenzial zeigt sich dennoch in der Abstimmung mit den Regionalreferaten und hinsichtlich der Anzahl der Prüfstufen.
- Die Leitungsvorlage scheint geeignet, um das Informationsbedürfnis der Leitungsebene zu decken. Der inhaltliche Mehrwert dieser ressourcenintensiven Abstimmung aller förderwürdigen Projekte mit der Leitungsebene erschließt sich für das develoPPP.de-Programm jedoch nicht.
- Einzelabsprachen bezüglich der ungeklärten Frage der Mehrfachförderung erhöhen den Abstimmungsbedarf und verlangsamen die Auswahlverfahren. Informationsdefizite des BMZ haben eine diesbezügliche Entscheidung bisher nicht zugelassen. Die Ergebnisse der Evaluierung sprechen nicht gegen die Zulassung von Projektanträgen bereits geförderter Unternehmen. Juristische Aspekte hinsichtlich der Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht können im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden.
- M&E-Systeme auf Programmebene und Portfolioebene werden als nicht angemessen bewertet, da sie weder dem BMZ noch den DO erlauben, das develoPPP.de-Programm bzw. -Portfolio in Bezug auf Zielerreichung oder Wirksamkeit einzuschätzen. Als Kontroll- und Steuerungsinstrumente sind sie für das BMZ daher nur sehr eingeschränkt nutzbar.
- Dies liegt in den unzureichenden Monitoring-Systemen der DO auf Projektebene begründet. Die Ergebnisse belegen, dass die Projekt-Monitoring-Systeme nicht ausreichen, um die entwicklungspolitischen Aktivitäten und Ergebnisse der Projekte nachzuvollziehen und letzten Endes sicherzustellen. De facto sind die Monitoring-Systeme stark vertrauensbasiert und können zu Informationsdefiziten bei den DO führen.

2.4

Umsetzung des develoPPP.de-Programms durch DEG, GIZ und sequa

Dieser Abschnitt liefert Ergebnisse zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 3. Durch welche konzeptionellen und prozeduralen Aspekte können die Durchführungsprozesse der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa weiterentwickelt werden? Er folgt den Umsetzungsschritten des Programms und analysiert nacheinander Bekanntmachung und Akquise (Abschnitt 2.4.1), die Bewerbungs- und Auswahlverfahren, Konzeptionsprozess sowie die Projektdurchführung (Abschnitt 2.4.2). In Abschnitt 2.4.3 werden die Ergebnisse

zusammenfassend dargestellt und eine Bewertung der Effizienz nach OECD-DAC vorgenommen.

2.4.1 Bekanntmachung und Akquise durch BMZ und DO

Nachfolgend werden der Bekanntheitsgrad des und die Nachfrage nach dem develoPPP.de-Programm analysiert und Implikationen für die Akquise und Öffentlichkeitsarbeit abgeleitet. Daran anschließend wird das Potenzial zusätzlicher Beratungsleistungen während der Antragsphase diskutiert.

Bekanntheitsgrad und Nachfrage des develoPPP.de-Programms

Die unternehmerische Nachfrage ist eng mit der Bekanntheit des Programms verbunden (Int 2; Int 3). Repräsentative Daten

über den Bekanntheitsgrad des develoPPP.de-Programms in der deutschen oder europäischen Unternehmerschaft liegen nicht vor. Der überwiegende Teil der interviewten Expertinnen und Experten, darunter Programmmitarbeitende des BMZ (Int 2; Int 3) sowie Vertreterinnen und Vertreter der Verbände und Berater schätzt die Bekanntheit des Programms unter deutschen Unternehmerinnen und Unternehmern insgesamt als eher gering ein (Int 34; Int 35; Int 42; Int 44). Dies bestätigt die Unternehmensbefragung. Wie ein Unternehmer hervorhebt: „...wäre es gut, das Instrument auszuweiten und dann auch mehr zu bewerben. Derzeit muss schon explizit gesucht werden, um auf das Programm zu stoßen“ (Int 46). Programmmitarbeitende von GIZ und DEG (Dok 9; Int 14) sowie eine Onlinebefragung von 2014 (Dok 21) kommen zu einer anderen Bewertung. Sie konstatieren eine relativ hohe Bekanntheit des Programms auch im Vergleich zu anderen BMZ-Programmen zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Insgesamt zeigen die Ergebnisse somit ein ambivalentes Bild, legen aber nahe, dass das Programm nur teilweise bekannt ist.

Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass gewisse Einschränkungen bei der Nachfrage des develoPPP.de-Programms bestehen. Sowohl Expertinnen und Experten als auch die befragten Berater heben hervor, dass das Programm nur für eine Teilmenge der deutschen und europäischen Unternehmen interessant ist (Int 22; Int 42). So ist das Programm z. B. für viele Unternehmen des Mittelstandes – gemäß dem develoPPP.de-Kommunikationskonzept (Dok 10) eine zentrale Zielgruppe des Programms – nur bedingt interessant, da risikoreiche Investitionen in Entwicklungsländern für viele Mittelständlerinnen und Mittelständler wenig attraktiv sind (Int 22). Fraglich ist, wie groß die eigentliche Zielgruppe des develoPPP.de-Programms überhaupt ist und inwiefern der Markt bereits eine gewisse Sättigung erfahren hat. Die Anzahl der develoPPP.de-Bewerbungen liegt seit 2009 auf einem konstanten Niveau. Die hohe Anzahl an Mehrfachförderungen sowie korrespondierende Aussagen zu ähnlichen Programmen in anderen Ländern (DEVFIN Advisers, 2014; Triodos Facet BV, 2010) unterstützen die Annahme, dass das Programm nur für eine Teilmenge der europäischen Unternehmen attraktiv ist und dass nach über 15 Jahren der Programmdurchführung zumindest auf dem deutschen Markt eine gewisse Sättigung bestehen könnte. Eine über die im Kommunikationskonzept hinausgehende

oberflächliche Zielgruppensegmentierung der für das Programm relevanten Unternehmen existiert bislang nicht. Dies erschwert eine entsprechende Einschätzung. Um das Programm für eine größere Anzahl von Unternehmen interessant zu machen und die Reichweite des Programms zu erweitern, wird von Unternehmen und Verbänden vorgeschlagen, höhere Förderquoten einzuführen. Projektmitarbeitende sehen dies teilweise kritisch (Int 12; Int 15; Int 20), da man ein Unternehmen „nicht zum Jagen tragen“ (Int 12) könne.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass eine großflächige Bekanntmachung des Programms allein nicht ausreicht, um das Marktpotenzial des develoPPP.de-Programms voll auszuschöpfen. Zuerst sollte das Marktpotenzial des Programms eingeschätzt werden und geklärt werden, für welche Unternehmen das Programm interessant ist. Erst auf Basis dieser Informationen können Öffentlichkeitsarbeit und Akquise sinnvoll justiert werden.

Programmübergreifende Öffentlichkeitsarbeit und Akquise

ÖA und Akquise sind zentrale Stellschrauben, um die Anzahl der Bewerbungen zu erhöhen. Die Akquise wird von den DO durchgeführt und hat zum Ziel, Unternehmen zur Bewerbung zu bewegen. Die ÖA untersteht als Teil des Sektorvorhabens ‚Zusammenarbeit mit der Wirtschaft‘ direkt dem BMZ und soll die DO darin unterstützen (Int 13).

Unternehmensbefragung, Literaturanalyse und Experteninterviews verdeutlichen, dass ein Großteil der Unternehmen über bereits bestehende Kontakte und Netzwerke der DO auf das Programm aufmerksam werden (Int 1; Int 3; Int 18). Die GIZ nutzt insbesondere ihre Außenstrukturen (FS 12; Int 11) und stellt für diese Aufgabe in einigen Ländern sogar Mitarbeitende ab (Int 28). Die DEG nutzt direkte Kundenkontakte zu Unternehmen aus anderen Geschäftsfeldern (Int 14) sowie zu Aushandelskammern (AHK) (Int 15). Für die sequa spielen neben eigenen Programmen wie etwa dem *Import Promotion Desk* (IPD) insbesondere Kammern, Verbände und AHKs eine wichtige Rolle für die Kontaktaufnahme (Int 1; Int 19). Die Möglichkeit dezentral über drei DO Projekte zu akquirieren stellt für das Programm einen großen Mehrwert dar. Aktive Akquisemaßnahmen der DO wie Messebesuche und Informationsveranstaltungen führen hingegen eher selten zu Projektanträgen. Bei Beraterinnen und Beratern – d. h. externen

Dienstleistern, die Unternehmen für das develoPPP.de-Programm akquirieren und diese bei der Projektkonzeption und Durchführung unterstützen – scheint die Akquise speziell über Messeauftritte hingegen gut zu funktionieren (Int 34; Int 42). Dies zeigt ein gewisses Werbepotenzial über solche Maßnahmen auf, das von den DO bisher nur eingeschränkt genutzt wird. Im BMZ und in den DO scheint bislang kein einheitliches Verständnis vorzuliegen, inwiefern aktive Akquisemaßnahmen wie etwa Direktansprachen von Unternehmen in bestimmten Branchen sinnvoll bzw. zulässig sind (Dok 4; Int 2; Int 18), obwohl dies – zumindest für die GIZ u.a. über Mitarbeiter in den Länderbüros (Int 28) – bereits gelebte Praxis ist. Gerade vor dem dargestellten Spannungsverhältnis zwischen Nachfrageorientierung und entwicklungspolitischer Wirksamkeit, scheint eine eindeutige Akquisestrategie aber zentral, um den Nutzen der Akquise zu erhöhen.

Die Unterstützung durch die ÖA, insbesondere durch die bereitgestellten PR-Materialien, wird von den Mitarbeitenden von BMZ und DO sowie Verbänden insgesamt als gut bis befriedigend bewertet (Int 2; Int 11; Int 13; Int 14; Int 20). Die fehlende Anpassung der Materialien an die Bedarfe einzelner DO wird teilweise bemängelt (Int 18; Int 19). Zielgruppenspezifische Botschaften, die sich z.B. konkret an familiengeführte mittelständische Unternehmen richten, sind kaum vorhanden³⁴. Im Kommunikationskonzept festgelegte zentrale Ziele, wie etwa die Steigerung der Bekanntheit des Programms sind größtenteils nicht mit Indikatoren hinterlegt und werden daher nicht nachgehalten. Eine Einschätzung des bisherigen Erfolgs der Öffentlichkeitsarbeit ist somit schwer möglich. Überplanmäßig steigende Klick- und Downloadraten auf der develoPPP.de-Webpage lassen einen positiven Einfluss der ÖA auf die Bekanntheit des Gesamtprogramms vermuten. Laut Unternehmen und Vertreterinnen und Vertretern der verfassten Wirtschaft sei es bisher allerdings nicht gelungen, das develoPPP.de-Programm transparent auf dem Markt zu positionieren (Int 34; Int 35; Int 39; Int 42; Int 44). Dies zeigt nachfolgendes Zitat eines Unternehmers: „Der vorhandene Förderdschungel ist unüberschaubar. Im Unternehmen gibt es keinerlei Kenntnisse über mögliche Förderprogramme. Das liegt auch daran, dass keine geeigneten Informationskanäle vorhanden sind, um diese Programme bekannt zu machen“. Diese Aufgaben

kann schon aufgrund der limitierten Ressourcen von unter einem Prozent der Gesamtprogrammmittel nicht allein von der develoPPP.de-ÖA gelöst werden. Es handelt sich vielmehr um eine sektorübergreifende Herausforderung aller Förderprogramme des BMZ, aber auch anderer Ministerien. Durch die Einrichtung der neuen Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) hat das BMZ im April 2016 einen zentralen Ansprechpartner für Unternehmen geschaffen, die sich in Entwicklungs- und Schwellenländern engagieren möchten. Die Agentur soll als Schnittstelle zwischen EZ und Wirtschaft dienen und Informationen zu den bestehenden Instrumenten der deutschen EZ für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bündeln. Es wird jedoch deutlich, dass den Programmitarbeitenden bislang nicht klar ist, welche Rolle der Agentur für Wirtschaft von der BMZ Leitungsebene zugedacht ist. Sie befürchten, dass der Einbezug der AWE den Bürokratieaufwand eher erhöht, ohne für das Programm einen wirklichen Mehrwert zu schaffen (Int 2; Int 14).

Auch das EZ-Scout-Programm³⁵ soll die Transparenz der BMZ-Förderprogramme erhöhen und gezielt Unternehmen u. a. für das develoPPP.de-Programm werben. Im Jahresbericht 2014 wird das EZ-Scout-Programm teilweise positiv hervorgehoben (Dok 13) und die EZ-Scout-Evaluierung zeigt, dass develoPPP.de das von den EZ-Scouts meistbeworbene Programm ist (Dok 14). Viele Programmitarbeitende schätzen den bisherigen Akquise-Erfolg der EZ-Scouts hingegen als gering ein (Int 2; Int 3; Int 14). Auch in Fallstudien und Unternehmensbefragung wurden EZ-Scouts kein einziges Mal explizit benannt. Robuste Aussagen zur Anzahl der durch die Arbeit der EZ-Scouts generierten Projekte sind aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit zu den Akquise-Kanälen nicht möglich (s. auch Dok 14; Int 13). Insgesamt lassen die Ergebnisse vermuten, dass der Einfluss der EZ-Scouts auf die Projektakquise bislang gering ist.

Beratungsleistungen während der Antragsphase

Von Mitarbeitenden des BMZ und der DO sowie weiteren Expertinnen und Experten wird der Bedarf an stärkerer Unterstützung während der Antragsphase, gerade für kleinere Unternehmen (Int 2; Int 22; Int 41) und Projekte in LDCs (Int 4; Int 41) hervorgehoben (Int 2; Int 3; Int 4; Int 11; Int 18; Int 22). Derzeit werden Überlegungen vorangetrieben, Beraterinnen

³⁴ Weder in der develoPPP.de-Broschüre, dem develoPPP.de-Booklet noch auf der develoPPP.de-Website wird explizit auf diese Zielgruppe eingegangen.

³⁵ Im Rahmen des EZ-Scout-Programms beraten EZ-Scouts deutsche Unternehmen bei einem weltweiten Engagement für nachhaltiges Wirtschaften. Als Ansprechpartner zu Themen der Entwicklungszusammenarbeit arbeiten sie in Wirtschaftsverbänden, Ländervereinen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern.

und Berater, also externe Dienstleister, stärker als bisher in die Projektakquise (Int 3; Int 16) und Unterstützung bei der Antragsstellung einzubeziehen (Dok 1; Int 2; Int 3; Int 16). Der Anteil der durch Beraterinnen und Berater akquirierten Projekte wird für das Programm bislang nicht übergeordnet dokumentiert. Aussagen von Programmverantwortlichen und Beratern lassen vermuten, dass er zwischen zehn und 20 Prozent liegt (Dok 13; FS 7; FS 9; Int 2; Int 17; Int 42). Dies zeigt eine hohe Relevanz der Beraterinnen und Berater für die Projektakquise des Programms. Die Qualität dieser Projekte wird hingegen sowohl in der Unternehmensbefragung und den Fallstudien als auch von Programmmitarbeitenden ambivalent bewertet (Int 2; Int 16, Int 17). Neben guten Beispielen sind einige „*Consultant-driven-Projekte mit Vorsicht zu betrachten*“ (Int 17), da die Erwartungen der Unternehmer nicht immer mit den Vorgaben des develoPPP.de-Programms übereinstimmen. Die Auslagerung zentraler Aspekte der Zusammenarbeit, wie z.B. Bereiche der Kommunikation zur Berichterstattung, scheint zudem dem Partnerschaftsgedanken des Programms entgegenzulaufen, da dies dazu führen kann, dass sich Unternehmen weniger mit dem Programm auseinandersetzen. Gemäß den Leitlinien ist es Aufgabe der DO, die entwicklungspolitische Ausrichtung von Projekten unter Nutzung der eigenen Kernkompetenzen sicherzustellen (Dok 11). Eine Auslagerung dieser Aufgabenbereiche an Beraterinnen und Berater muss kritisch hinterfragt werden. Letztlich stellt sich auch die Frage, inwiefern deren Leistungen mit Kosten von sieben bis zwölf Prozent des Fördervolumens (Int 42) effizienter einzuschätzen ist als die Erbringung ähnlicher Leistungen durch die DO. Während also Beraterinnen und Berater durchaus einen Mehrwert im Rahmen der Akquise darstellen können, werden Unterstützungsleistung während der Antragsphase sowie die Begleitung während des Programms eher kritisch bewertet. Die Ergebnisse legen nahe, dass zusätzliche Beratungsleistungen sowie die Begleitung bei der Projektdurchführung durch die DO erfolgen sollten. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass eine stärkere Einbeziehung der EZ-Scouts und eventuell der AWE für die Beratung geprüft werden sollte (Int 2; Int 18).

2.4.2 Auswahl, Konzeption und Umsetzung von develoPPP.de-Projekten

Nachfolgend werden die zentralen Umsetzungsschritte von develoPPP.de-Projekten untersucht. Nach den Bewerbungsverfahren und Auswahlverfahren werden Konzeptionsprozess sowie die Projektdurchführung analysiert.

Bewerbungs- und Auswahlverfahren

Das develoPPP.de-Programm besitzt ein systematisches Bewerbungsverfahren, das sich für klassische und strategische Projekte unterschiedlich gestaltet. 2009 wurde zur Information für Unternehmen ein gemeinsames Internetportal aufgebaut. Unternehmen bewerben sich allerdings dezentral direkt bei einer der drei durchführenden DO.

Unternehmen können sich viermal jährlich über den Ideenwettbewerb für die Durchführung von klassischen Projekten bei DEG, GIZ und sequa bewerben. Die Ideenwettbewerbe werden von den Programmmitarbeitenden des BMZ und der DO als Bewerbungsverfahren insgesamt positiv eingeschätzt (Int 2; Int 3; Int 14; Int 18). Sie sind geeignet, den gleichberechtigten Zugang deutscher und europäischer Unternehmen zu gewährleisten und beugen so der Gefahr der Wettbewerbsverzerrung vor. Während die Ideenwettbewerbe den Unternehmen gleiche Zugangschancen einräumen, konterkariert die im Verhältnis zu den Ressourcen relativ geringe Anzahl an guten Projektanträgen die grundlegende Idee des Wettbewerbs – es werden letztendlich alle Projekte gefördert, die die Minimal-Kriterien erfüllen (Int 1; Int 3; Int 17; Int 20). Die begrenzte Nachfrage schränkt die Möglichkeiten ein, aus einer Vielzahl von Anträgen guter Qualität, die besten auszusuchen. Durch diese Limitation bei der Bestenauslese wird das Verfahren insgesamt nur als teilweise angemessen bewertet.

Für strategische EPW bewerben sich Unternehmen ganzjährig bei DEG und GIZ. Die Anbahnung verläuft weniger nachvollziehbar als bei den Ideenwettbewerben. Projekte entstehen häufig aus bereits bestehenden Vorhaben oder Kontakten und werden z. T. proaktiv von den DO angebahnt, wie Fallstudien und Unternehmensbefragung zeigen (FS 3; FS 6; FS 11; FS 12).

Wettbewerbsrechtliche Bedenken bestehen nicht, da STA der GIZ auf Basis von Kooperationsverträgen durchgeführt werden und STP der DEG jeweils juristisch auf ihre wettbewerbsrechtliche Unbedenklichkeit hin überprüft werden (Int 14). Da strategische EPW bereits während der Antragsphase einen intensiveren Austausch zwischen DO und Unternehmen erfordern, scheint ein im Vergleich zu den Ideenwettbewerben flexibleres Verfahren durchaus sinnvoll. Vor dem Hintergrund der häufigen Nicht-Erfüllung der zusätzlichen Kriterien für strategische EPW wird allerdings die geringe Transparenz der Anbahnungsprozesse bemängelt. Das Bewerbungsverfahren wird daher nur als teilweise angemessen bewertet.

Entwicklung der Projektkonzeption durch DO und Unternehmen
Interessenbekundungen der Unternehmen werden in der Konzeptionsphase von Unternehmen und DO gemeinsam weiter ausgearbeitet. Im Folgenden wird untersucht, inwiefern es gelingt, Projektkonzepte qualitativ hochwertig auszuarbeiten und ein gemeinsames Verständnis der Projektziele zu entwickeln.

Die Projektkonzepte geben einen zumeist guten und nachvollziehbaren Überblick über Projektkontext, Projektziele und entsprechende Maßnahmen. Dies zeigte sich an den Konzepten, die im Rahmen der Fallstudien gesichtet wurden. Auch die angehängten Operationspläne sind mehrheitlich gut nachvollziehbar. Dennoch zeigen die Konzepte von sechs der zwölf Fallstudien wesentliche Mängel (FS 1; FS 4; FS 5; FS 8; FS 9; FS 11). Die intendierten Wirkungen und Wirkzusammenhänge erschließen sich teilweise nicht oder legen sehr optimistische Annahmen und ambitionierte Maßnahmenpakete zugrunde (s. Kasten 7). *Phasing-Out*- oder *Exit*-Szenarios werden nur sehr knapp abgehandelt. Ähnliche Mängel wurden bereits in früheren Evaluierungen und Studien hervorgehoben (Altenburg & Chahoud, 2002; Dok 17; Dok 20)

Kasten 7: Projekt-Beispiel für Herausforderungen während der Konzeptionsphase

Das Projekt zielte laut Konzept darauf ab, durch die Entwicklung und Verbreitung eines Finanzproduktes das Armutsrisiko für Bevölkerungsschichten mit geringem Einkommen zu minimieren. Darüber hinaus sollte der über das Projekt erzielte Erfahrungszuwachs mit anderen Unternehmen der Branche geteilt werden. Die Schnittmenge unternehmerischer und entwicklungspolitischer Interessen wurde im Konzept deutlich herausgearbeitet. Eine explizite Auseinandersetzung mit potenziell divergierenden Interessen fand jedoch nicht statt.

Bei einem Vor-Ort-Besuch wurde deutlich, dass die in der Konzeption beschriebenen entwicklungspolitischen Ziele zu optimistisch formuliert waren. Aufgrund von Marktrisiken und einer insgesamt eher geringen Nachfrage zahlungskräftiger Kunden, entschied sich das Unternehmen letztendlich für die Verbreitung eines Produktes mit dem höchsten unternehmerischen und nicht mit dem höchsten entwicklungspolitischen Mehrwert. Für die im Konzept beschriebenen Zielgruppen blieb die Relevanz begrenzt, da das letztlich entwickelte Produkt nur eingeschränkt die Bedarfe nach einer Absicherung gegen Armutsrisiken deckt. Zudem wurde deutlich, dass geplante Aktivitäten zur Verbreitung des betriebswirtschaftlichen Wissens an andere global agierende Unternehmen nicht durchgeführt wurden, da sich dies nicht mit den unternehmerischen Interessen des Unternehmens deckte.

Experteninterviews und Prozessdokumente verdeutlichen, dass die Ausarbeitung des Projektkonzeptes, der Indikatoren und des Operationsplanes bei DEG, GIZ und sequa ähnlichen Verfahren folgen (Int 9; Int 14; Int 19). Die Analyse der Projektkonzepte zeigt, dass es über die bisherigen Prozesse gelingt, entwicklungspolitische Zielsetzungen in den Konzepten zu verankern. Zielkonflikte mit divergierenden unternehmerischen Interessen und daraus resultierende Risiken werden jedoch unzureichend offengelegt. Die Projektkonzepte sind somit zu optimistisch ausgestaltet.

Die Fallstudien machen deutlich, dass es häufig nicht gelingt, über das verschriftlichte Projektkonzept hinaus ein gemeinsames Verständnis aller Projektpartner über die Projektziele zu erarbeiten (FS 1; FS 4; FS 5; FS 9; FS 10). Dieser Aspekt ist äußerst kritisch, da Expertenbefragungen, Literaturlauswertung und Fallstudien dies als zentralen Erfolgsfaktor für die Erreichung der entwicklungspolitischen Projektziele einordnen. Wenn EZ und Unternehmensziele divergieren, werden die Prioritäten überwiegend auf die unternehmerischen Ziele gesetzt (Int 9; Int 19; Int 37; Pfisterer et al., 2014). Besonders den lokalen Umsetzungspartnern sind die entwicklungspolitischen Zielsetzungen häufig nicht bekannt oder sie sprechen diesen eine untergeordnete Priorität zu (FS 2; FS 3; FS 4; FS 5; FS 7; FS 8; FS 11; FS 12). Die Konzeptionsprozesse der DO sehen keinen systematischen Einbezug der lokalen Partner in den Konzeptionsprozess vor, es obliegt dem europäischen Unternehmen, das lokale Partnerunternehmen in den Aushandlungsprozess zu involvieren. Dies erfolgt bislang nur unzureichend. Die Einbeziehung der europäischen Unternehmenspartner hingegen funktioniert überwiegend gut. Die drei Fälle, bei denen es nicht gelang, einen Konsens zu erzielen, weisen Abweichungen von den Standardprozessen auf, da Projektkonzept sowie Indikatoren kaum gemeinsam ausgearbeitet wurden (FS 6; FS 7; FS 11). Von den Unternehmen wird insbesondere eine zügige Konzeptionsphase als wünschenswert hervorgehoben. Unternehmensbefragung und Fallstudien zeigen, dass dies überwiegend gelingt. Der mit der Konzeption verbundene Aufwand für das Unternehmen sollte möglichst gering gehalten werden. Dies allerdings nur unter der Prämisse, dass die Konzeptionsphase ausreicht, um die beschriebenen Herausforderungen aufzufangen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe werden die bisherigen Konzeptionsprozesse als nur teilweise angemessen bewertet. Ein punktueller Ausbau der Prozesse ist somit angebracht.

Die Ausgestaltung des Konzeptionsprozess, wie z. B. die Art und Häufigkeit der Kommunikation variiert für DEG, GIZ und sequa weniger zwischen den DO als zwischen den jeweils zuständigen Projektmanagerinnen und -managern. Die GIZ führt zusätzlich interne Abstimmungsprozesse mit Fachabteilungen und Länderbüros durch, so soll u. a. die Anbindung an bestehende bilaterale Programme gefördert werden. Die Konzeptionsphase gestaltet sich häufig entsprechend

langwieriger und anspruchsvoller, was von einigen Unternehmen explizit bemängelt wird. Des Weiteren wird deutlich, dass sich die höheren konzeptionellen Ansprüche an strategische EPW nur sehr eingeschränkt in den Konzepten widerspiegeln, wie sowohl Inhaltsanalyse als auch Fallstudien belegen. Der höhere Anspruch im Hinblick auf Breitenwirksamkeit und strukturbildende Wirkungen speist sich bei STP und STA insbesondere aus den größeren Finanzvolumen und teilweise der Durchführung der Projekte in mehreren Ländern und nicht aus besonderen inhaltlichen Ansätzen. Darüber hinaus zielen STA der GIZ durch Aktivitäten zur Verbreitung von Lernerfahrungen auf institutioneller Ebene und Multi-Stakeholder-Ansätze konzeptionell stärker auf die Meso-Makro-Ebene ab.

Projektdurchführung durch Unternehmen

Die Unternehmen sind für die Umsetzung von develoPPP.de-Projekten verantwortlich. Fallstudien, Unternehmensbefragung und Experteninterviews zeigen, dass häufig nicht das europäische Unternehmen, sondern ein lokales Partner- bzw. lokales Tochterunternehmen für zentrale Aspekte der Umsetzung des Projektes vor Ort verantwortlich ist. Von diesem Unternehmen hängt somit entscheidend die Qualität der Projektumsetzung ab (Dok 4; FS 8; FS 10; Int 9; Int 16; Int 17; Int 18; Int 19; Int 20). Die Projektdurchführung der Unternehmen in den Fallstudien wird überwiegend als professionell bewertet (FS 1; FS 2; FS 3; FS 4; FS 5; FS 7; FS 8; FS 9; FS 10; FS 11). Zwar weisen Koordination und Absprache zwischen europäischem und lokalem Unternehmen bzw. innerhalb des Projektteams teilweise Verbesserungspotenziale auf (FS 2; FS 5; FS 8), insgesamt verfügen aber sowohl europäische als auch lokale Partner zumeist über angemessene finanzielle und personelle Ressourcen, um das jeweilige develoPPP.de-Projekt professionell umzusetzen. Nur in zwei Fällen werden die Projektmanagement-Kapazitäten der umsetzenden Unternehmen eher (FS 6) bzw. stark (FS 12) angezweifelt. Insgesamt wird die Qualität der Projektdurchführung durch die Unternehmen als eher hoch bewertet. Für die Projektdurchführung wird jedoch bestätigt, was sich in der Konzeptionsphase bereits andeutete: Bei divergierenden unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen werden die Prioritäten auf die Umsetzung unternehmerischer Ziele gesetzt. Da der Einfluss der DO während der Projektumsetzung mit Ausnahme der Projekte auf Basis von Kooperationsverträgen vergleichsweise gering ist,

wird die Notwendigkeit deutlich, die Prozesse der Konzeptionsentwicklung zu verbessern. Die Weiterentwicklung der Projekt-M&E-Systeme (s. Abschnitt 2.3.3) scheint diesbezüglich ebenfalls zentral.

Bei Projekten auf Basis von Kooperationsverträgen werden Unternehmen von der GIZ bei der Projektumsetzung unterstützt. Der Beitrag der GIZ kann zum einen über die Bereitstellung von Leistungen stattfinden und zum anderen inhaltlicher Natur sein. Art und Weise sowie Ausmaß der Begleitung variieren zwischen den Projekten³⁶. Die Zusammenarbeit bei Kooperationsprojekten wird von Unternehmen besonders positiv hervorgehoben. Die Fallstudien zeigen auch, dass unklare Zuständigkeiten von DO und Unternehmen einen

unverhältnismäßig hohen Steuerungsaufwand bei den Unternehmen bewirken können (FS 3; FS 4). Darüber hinaus gelingt es den DO teilweise nicht, Außenstrukturen ausreichend in die Konzeption und Umsetzung der EPW einzubinden. Während DEG und sequa nur über sehr eingeschränkte bzw. gar keine Außenstrukturen verfügen, besitzt die GIZ aufgrund ihrer Kernkompetenzen diesbezüglich die größten Potenziale. Allerdings machen die Fallstudien deutlich, dass die GIZ-interne Vernetzung von develoPPP.de-Projekten und Außenstrukturen stark zwischen den Länderprogrammen variiert. Aussagen von Mitarbeitenden der GIZ lassen vermuten, dass dies mit der Affinität der Länderbüros zum Programm zusammenhängt (FS 8; Int 9; Int 28). Gerade Länder mit rückläufigem klassischem EZ-Geschäft haben hier höhere Anreize (Int 9).

2.4.3 Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Effizienz nach OECD-DAC

- Das develoPPP.de-Programm ist bei Unternehmen nur teilweise bekannt. Die großflächige Bekanntmachung des Programms alleine reicht vermutlich nicht aus, um die Anzahl an Bewerbungen zu erhöhen. Erst eine Einschätzung des Marktpotenzials und eine genaue Segmentierung der unternehmerischen Zielgruppen erlauben es, Öffentlichkeitsarbeit und Akquise sinnvoll zu justieren. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der mittelständischen Unternehmen, die das Programm besonders ansprechen möchte.
- Die Möglichkeit dezentral über die unterschiedlichen Netzwerke der DO zu akquirieren, ist ein großer Mehrwert der Dreiteilung. Eine programmübergreifende Akquisestrategie der DO besteht bislang nicht, scheint vor dem Spannungsverhältnis von Nachfrageorientierung und entwicklungspolitischer Wirksamkeit jedoch zentral. Der Einfluss der EZ-Scouts auf die Projektakquise ist gering.
- Bisher scheint es nicht gelungen zu sein, das develoPPP.de-Programm transparent auf dem Markt zu positionieren. Die Einrichtung der neuen Agentur für Wirtschaft und Entwicklung könnte Abhilfe schaffen, allerdings auch den Bürokratieaufwand erhöhen.
- Beraterinnen und Berater können im Rahmen der Akquise durchaus einen Mehrwert darstellen. Weitere Unterstützungsleistung während der Antragsphase sowie die Begleitung während der Projekte werden jedoch kritisch bewertet. Zusätzliche Beratungsleistungen in der Antragsphase sowie die Begleitung bei der Projektdurchführung sollten vielmehr durch die DO erfolgen.
- Ideenwettbewerbe sind geeignet, um den gleichberechtigten Zugang deutscher und europäischer Unternehmen zu garantieren. Gleichzeitig schränkt die begrenzte Nachfrage die Funktionalität des Ideenwettbewerbs zur Bestenauslese von Projektideen ein. Die Anbahnungsprozesse für strategische EPW sind nur bedingt nachvollziehbar gestaltet.
- Die Konzeptionsprozesse werden als teilweise angemessen bewertet. Insbesondere die eingeschränkte Nachvollziehbarkeit der Wirkzusammenhänge, zu optimistische Annahmen im Hinblick auf Wirkungen sowie zu ambitionierte Maßnahmenpakete sind zu kritisieren. Ein transparenter Umgang mit den gemeinsamen und divergierenden Interessen von DO und Unternehmen und den daraus resultierenden Risiken findet häufig nicht statt.
- Ein gemeinsames Verständnis sowohl unternehmerischer als auch entwicklungspolitischer Ziele aller Projektpartner

³⁶ Während in einem Projekt die GIZ-Managerin die Koordination aus dem GIZ-Hauptsitz in Eschborn steuert und nur eine übergeordnete Koordinationsrolle einnimmt (FS 3; FS 4), arbeitet in einem anderen Projekt die GIZ-Projektmitarbeiterin im Projektland und ist inhaltlich auch im Tagesgeschäft und der Umsetzung des Projektes aktiv (FS 12).

ist für die Zielerreichung der Projekte zentral. In der Praxis fehlt jedoch dieses gemeinsame Verständnis häufig, sodass die Prioritäten der lokalen und europäischen Projektpartner eher auf den unternehmerischen Zielen liegen.

- Höhere konzeptionelle Ansprüche an strategische EPW spiegeln sich nur sehr eingeschränkt in den Konzepten wider. Die höhere Anspruchshaltung bezüglich Breitenwirksamkeit und strukturbildender Wirkungen speist sich vielmehr aus den größeren Finanzvolumen. Die Konzepte für STA zielen darüber hinaus über Aktivitäten zur Verbreitung von Lernerfahrungen auf institutioneller Ebene und Multi-Stakeholder-Ansätze auch konzeptionell stärker auf die Meso-Makro-Ebene ab.
- Die Qualität der Projektumsetzung durch die zuständigen Unternehmen wird eher positiv bewertet. Einschränkende Faktoren sind unzureichende Koordination zwischen europäischem und lokalem Unternehmen sowie in Einzelfällen fehlende Managementkapazitäten.

Bewertung der Effizienz nach OECD-DAC:³⁷

Die Finanzsysteme des Programms schränken die Möglichkeiten zur Einschätzung der Programmeffizienz stark ein. Unter dem Vorbehalt erheblicher Datenlimitationen werden die Programmverwaltungskosten für 2013–2015 auf durchschnittlich mindestens 17,7 Prozent geschätzt. Damit liegen sie im Vergleich zu ähnlichen Programmen anderer Geber im oberen Bereich. Vergleiche zwischen den DO oder den EPW-Typen sind anhand der Datenlage nicht möglich. Eine abschließende Bewertung der Effizienz des develoPPP.de-Programms kann nur unter Vorbehalt erfolgen. Bisher ist es nicht gelungen, die Dreiteilung des Programms inhaltlich in Wert zu setzen. Gleichzeitig wird die Möglichkeit Skaleneffekte zu nutzen reduziert und der administrative Aufwand für das Programm erhöht. Die Wirtschaftlichkeit der Programmdurchführung wird daher als eher nicht angemessen bewertet.

2.5

Wirksamkeit

In diesem Kapitel werden die Befunde zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 4 vorgestellt. Inwieweit und unter welchen Umständen ist das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten auf Ebene der direkt beteiligten lokalen Unternehmen, öffentlichen Institutionen und Zielgruppen sowie auf Ebene der europäischen Partnerunternehmen wirksam?

Ausgangspunkt für die Bewertung der Wirksamkeit bildet die rekonstruierte Programm-Theorie und die damit verbundene Logik von develoPPP.de als Impulsprogramm. Zunächst wird untersucht, inwiefern die Projekte ihre in der Konzeption angelegten Ziele erreichen, d. h. einen Impuls entlang der formulierten Wirkpfade setzen (Abschnitte 2.5.1 und 2.5.2). Abschnitt 2.5.3 untersucht, inwiefern bei den teilnehmenden Unternehmen Einstellungs- und Verhaltensänderungen in Übereinstimmung mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung stattfinden (Querschnittspfad 2). Abschließend werden die

wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und eine Bewertung der Effektivität nach OECD-DAC vorgenommen (Abschnitt 2.5.4).

2.5.1 Zielerreichung von develoPPP.de-Projekten laut Konzeption

Als Bewertungsgrundlage, inwiefern develoPPP.de-Projekte ihre in der Konzeption gesteckten Ziele erreichen, dienen die Inhaltsanalyse, die Unternehmensbefragung und die Fallstudien. Die Analyse von 104 auswertbaren Abschlussberichten der Inhaltsanalyse zeigt, dass das geplante Soll bei 96 Prozent der abgeschlossenen Projekte (100 von 104 Projekten) – wohlgermerkt laut eigener Berichterstattung – als ‚erreicht‘ oder ‚eher erreicht‘ bewertet wird. Lediglich in einem einzigen Fall wird das Soll als ‚nicht erfüllt‘ bewertet. In der Unternehmensbefragung fällt diese Einschätzung kritischer aus: 26 der insgesamt befragten 36 Unternehmensvertreterinnen und -vertretern berichten, dass im Soll-Ist-Abgleich die Projektziele lediglich ‚eher erreicht‘ werden. Im Unterschied zur Inhaltsanalyse ist diese Einschätzung jedoch aufgrund des Stichprobenverfahrens nicht auf alle Projekte übertragbar.

³⁷ Das Effizienz-Kriterium nach OECD-DAC soll die zusammenfassende Beurteilung ermöglichen, ob und inwieweit die Ziele des Programms durch die Entwicklungsmaßnahme wirtschaftlich erreicht wurden. Dabei wird zwischen zwei Ergebnisebenen unterschieden. Bei der Ermittlung der Produktionseffizienz werden die für die Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen in Relation zu den Leistungen bewertet, während bei der Allokationseffizienz (auch: Wirkungseffizienz) Ressourcen und Wirkungen zueinander in Bezug gesetzt werden (BMZ, 2006).

Die zwölf Projektfallstudien stellen die wohl strengste Form der Untersuchung dar. Neben einer unabhängigen Befragung der Projektbeteiligten konnte auch die Zielerreichung vor Ort faktisch überprüft werden, sie stützt sich damit nicht nur auf Selbstauskünfte entlang der Projektindikatoren. Im Ergebnis erreichte nur die Hälfte der zwölf Projekte seine Ziele zumindest ‚eher‘. Zwar lässt sich dieses Ergebnis prozentual nicht auf alle develoPPP.de-Projekte verallgemeinern (z. B. als Erfolgsquote), aber die Spannweiten der Erfolgseinschätzung in Abhängigkeit der gewählten Methode legt eine Problematisierung der derzeitigen Berichtspraxis nahe. Die Projektberichterstattung führt tendenziell zu einer Überschätzung der tatsächlichen Wirksamkeit der Projekte. Die teilnehmenden Unternehmen sind den DO – schon vertraglich – rechenschaftspflichtig über Mittelverwendung und Projekterfolge und die Berichterstattung basiert auf Selbst-Berichten und Nachweisen der Unternehmen. Die Zuständigkeiten für Maßnahmen-Umsetzung und Erfolgskontrolle fallen somit zusammen. Die DO wiederum sind dem BMZ über Mittelverwendung und Erfolge ihrer Projektportfolios rechenschaftspflichtig. Hinzu kommt, dass sowohl BMZ als auch die DO aufgrund der Nachfrageorientierung des Programms ein (legitimes) Interesse an einer öffentlichkeitswirksamen Verwertung von Projekten haben, um weitere Unternehmen für develoPPP.de zu gewinnen. Dieses System setzt somit eher Anreize für Erfolgsberichte und weniger für kritische, steuerungsrelevante Lageberichte. Das weitgehende Fehlen von externen Maßnahmen zur Verifizierung der Selbstauskünfte der Unternehmen sowie die in Abschnitt 2.3.3 diskutierten Herausforderungen der M&E-Systeme befördern die Tendenz zu Positivbewertungen.

Entwicklungspolitische und unternehmerische Zielerreichung im Vergleich

Die Programmleitlinien von develoPPP.de legen den Anspruch an eine gewisse Gleichwertigkeit bei der Erreichung developmentspolitischer und unternehmerischer Ziele von Projekten fest. Im Folgenden wird untersucht inwiefern dieser Anspruch eingelöst wird.

Die Unternehmen beurteilen den developmentspolitischen Mehrwert in den Kooperationen als überwiegend realisiert. Zwei Drittel der befragten 36 Unternehmen geben an, dass developmentspolitische und unternehmerische Ziele

erreicht wurden. Dies weist auf eine gleichwertige Wahrung unternehmerischer und developmentspolitischer Interessen hin – in der Wahrnehmung der befragten Unternehmerinnen und Unternehmer. Zum Abgleich werden die Fallstudien herangezogen. In allen zwölf Fallstudien werden die unternehmerischen Ziele überwiegend erfüllt. Die Erreichung developmentspolitischer Ziele ist dagegen nur in sechs der zwölf Fälle als erfolgreich zu bewerten (s. Kasten 8). Diese Diskrepanz bei der getrennten Betrachtung der Zielerreichung legt nahe, dass – gemessen an der Projektkonzeption – der realisierte unternehmerische den developmentspolitischen Mehrwert insgesamt überwiegt. Dies kann bereits auf die Konzeption zurückgeführt werden. Die Formulierung der Projektziele fokussiert auf developmentspolitische Ziele, während Unternehmensziele nur implizit in den Aktivitäten und zu erreichenden Outputs enthalten sind. In der Regel überschneiden sich in den Projekten Unternehmens- und EZ-Ziele. Teilweise werden aber developmentspolitische Ansprüche und Ziele formuliert, die von den Unternehmen so nicht mitgetragen werden, da sie nicht im Kerninteresse des durchführenden Unternehmens liegen. Zielkonflikte mit divergierenden unternehmerischen Interessen werden nicht offengelegt, developmentspolitische Wirkannahmen fallen in der Folge häufig zu optimistisch aus. Es wurde bereits problematisiert (s. Abschnitt 2.4.2), dass es vielen Projekten in der Konzeptionsphase nicht gelungen ist, ein gemeinsames Projektverständnis zwischen den Projektpartnern zu erzielen. Die vorliegenden Ergebnisse unterstützen diese Feststellung. Die Projekte erreichen zwar im Wesentlichen ihre jeweiligen Outputs gemäß der Konzeption und erzielen eine developmentspolitische Impulssetzung; unterscheidet man allerdings die Zielerreichung nach der dualen Zielstruktur (öffentlich-unternehmerisch), die jeder EPW als Annahme zu Grunde liegt, fällt die Erreichung von EZ-Zielen über die Fallstudien hinweg systematisch ab. Dies schmälert den absoluten Mehrwert der EPW, die developmentspolitische und privatwirtschaftliche Ziele gleichwertig bedienen sollen.

Aus den Befunden der Fallstudien und der Unternehmensbefragung lassen sich keine maßgeblichen Unterschiede in der Zielerreichung der Projekte zwischen den DO oder zwischen klassischen und strategischen EPW erkennen.³⁸

³⁸ Aufgrund der geringen Anzahl von Fallstudien und befragten Unternehmen ist eine statistische Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse auf das gesamte develoPPP.de-Programm nicht gegeben. Jedoch kann durch die kriterienbasierte Auswahl und tiefgehende Untersuchung eine inhaltliche Übertragbarkeit der Ergebnisse vorausgesetzt werden. Bei weiterer Differenzierung – z. B. nach DO oder EPW-Typen – kann bei geringen Fallzahlen nur beim Auftreten von sehr eindeutigen Unterschieden argumentiert werden, dass diese inhaltlich übertragbar sind und nicht nur für den Einzelfall stehen. Unterschiede werden daher sehr konservativ interpretiert. Die Tatsache, dass mit den gegebenen Methoden bei unterschiedlichen DO und Vertragskonstellationen keine gewichtigen Unterschiede feststellbar sind, stellt jedoch ebenfalls einen Befund dar.

Kasten 8: Projekt-Beispiel für ungleiche unternehmerische und entwicklungspolitische Zielerreichung

Das teilnehmende Unternehmen verfolgte mit dem Projekt eine Absatzmarkterweiterung für seine Produkte. Da diese Produkte im Vergleich zu gängigen Alternativen im Partnerland mit geringerer Umweltbelastung und höherer Arbeitssicherheit verbunden sind, kann ihnen ein klarer ökologischer und sozialer Mehrwert zugeschrieben werden. Hier setzte das öffentliche Interesse an: Durch das Projekt sollte die Bewusstseinschaffung in der Branche für ressourcenschonende Produktionsmethoden und Arbeitssicherheit vorangetrieben und somit auch produktunabhängige Wirkungen erzielt werden.

Das Projekt basierte auf der Annahme, dass mit Sensibilisierungs-Workshops im Partnerland sowohl unternehmerische als auch entwicklungspolitische Interessen bedient werden können. Die Workshops sollten zum einen produktunabhängig zu Ressourcenschutz und Arbeitssicherheit in der Branche

informieren, zum anderen durch Produktpräsentationen einen kommerziellen Lösungsansatz bewerben. Durch diese Sensibilisierung sollten sich dann – so eine weitere Annahme – umwelt- und sozialverträglichere Produktionsmethoden verbreiten.

Bei der Fallstudie vor Ort stellte sich heraus, dass sich die Workshop-Veranstalter nicht als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Arbeits- und Ressourcenschutz, sondern vor allem als Verkaufsvertreterinnen und -vertreter verstanden. Auch kam zu Tage, dass das Wissen bezüglich Ressourcenschutz und Arbeitsplatzsicherheit bei den Zielgruppen bereits vorhanden war. Dies stellte die zentrale Annahme eines Bewusstseinsdefizits in der Branche in Frage – und damit auch die Förderungswürdigkeit von Sensibilisierungsmaßnahmen. Somit wurde durch die Workshops vor allem ein wettbewerbsfähiges Produkt großflächiger bekannt gemacht.

Einfluss von Konzeption und Implementierungstreue auf die Zielerreichung

Für die Verbesserung der Zielerreichung der Projekte ist entscheidend, wo korrigierend anzusetzen ist: bereits bei der Konzeption oder erst bei der Umsetzung? In der Evaluierungsliteratur wird diese Differenzierung unter den Schlagworten *theory vs. implementation failure* (Stame, 2010) diskutiert.

Zur Konzeptionsphase wurde bereits festgehalten, dass die Indikatoren in den Konzepten zwar mehrheitlich SMART sind, die Konzepte jedoch oft durch mangelnde Nachvollziehbarkeit postulierter Wirkzusammenhänge, zu optimistischen Kontextannahmen sowie zu ambitionierten Maßnahmenpaketen gekennzeichnet sind (s. Abschnitt 2.3.3). Die Evaluierung kommt

außerdem zu einer positiven Bewertung hinsichtlich der handwerklichen Umsetzung der Projekte durch die Unternehmen. Diese Aspekte sind ein erstes Indiz dafür, dass Probleme bei der Zielerreichung eher auf konzeptionelle Schwächen als auf Umsetzungsprobleme bei den Unternehmen zurückzuführen sind.

Dies wird auch durch die Inhaltsanalyse bestätigt: Die 106 zufällig ausgewählten Projekte wurden auf die berichtete Implementierungstreue hin untersucht, d. h. das Ausmaß, zu dem die „Umsetzung wie in der Planung vorgesehen“ erfolgte (Dusenbury, Brannigan, Falco, & Hansen, 2003) (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Implementierung von develoPPP.de-Projekten

Dimensionen der Implementierungstreue	Häufigkeiten in Prozent (N = 106 Abschlussbericht)	
	Ja	Nein
1 Plangemäße Abdeckung der Zielgruppe/n?	63	37
2 Einhalten des Zeitplans?	41	59
3 Einhalten der vorgesehenen Häufigkeit von Aktivitäten?	66	34
4 Beibehalten der inhaltlichen Ziele und/oder Aktivitäten?	58	42
5 Einhalten des Finanzplans?	75	25

Quelle: eigene Darstellung; Dimensionen 1–4 basieren auf Carroll et al. (2007), Dimension 5 wurde von DEval ergänzt

Signifikante Unterschiede bei der Implementierungstreue zwischen DO oder EPW-Typen liegen nicht vor (s. Kasten 9). Allerdings wird übergreifend ein hohes Ausmaß an zeitlichen und inhaltlichen Änderungen ersichtlich. Von den abgeschlossenen Projekten im Untersuchungszeitraum mussten rund 60 Prozent zeitlich und rund 40 Prozent inhaltlich nachsteuern

(s. Tabelle 2). Da stets wechselnde Unternehmen an develoPPP.de teilnehmen und Projekte umsetzen, Konzeption und Planung jedoch zentral von den drei DO begleitet wird, die auch die fachliche Verantwortung für die Projekte gegenüber dem BMZ tragen (Dok 11), sprechen diese Befunde für teilweise zu starke planerische Annahmen bei der Konzeption.

Kasten 9: Unternehmensgröße als Einflussfaktor für die Wirksamkeit der Projekte

Die Fallstudien legen nahe, dass sich größere Unternehmen (definiert als Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. Euro) auf Ebene der Konzepterstellung nicht von kleineren Unternehmen unterscheiden. Jedoch werden Projekte von größeren Unternehmen näher am Konzept umgesetzt, d. h. sie sind implementierungstreuer. Sie schneiden ferner gemessen an der Zielerreichung laut Konzeption tendenziell besser ab. Von den insgesamt zwölf Fallstudien wurden sechs der acht von größeren Unternehmen durchgeführten Projekte als (eher) erfolgreich bewertet, während alle vier Projekte von kleineren Unternehmen als (eher) nicht erfolgreich bewertet

wurden. Dieses Ergebnis wird durch die Unternehmensbefragung gestützt.

Die Literaturlauswertung differenziert diese Befunde weiter aus. Kontextabhängige Faktoren wie die Unternehmensgröße, internationale Erfahrungen und die finanzielle Robustheit der Unternehmen haben einen gewissen positiven Einfluss auf die Ergebnisse, ebenso spielen Vertrauen zwischen den Partnern und deren Motivationsniveau eine Rolle (DEVFIN Advisers, 2014; Johansson de Silva et al., 2015; KPMG, 2012; Pfisterer et al., 2014).

In der Gesamtschau legen die Ergebnisse aus den Fallstudie sowie aus der Inhaltsanalyse nahe, dass Planabweichungen bei der Projektumsetzung im Wesentlichen auf zu starke Annahmen und Unklarheiten bei der Planung und weniger auf geringe Projektmanagementkapazitäten der Unternehmen zurückzuführen sind. Insgesamt ist die Anspruchshaltung bei der Projektplanung als eher zu hoch zu bewerten.

2.5.2 Beiträge von develoPPP.de-Projekten zu den Wirkungen des Programms

Die alleinige Untersuchung der Zielerreichung der Projekte gemäß ihrer Konzeption trägt dem programmatischen Charakter als Fördermechanismus nicht ausreichend Rechnung. Es stellt sich nicht nur die Frage, ob das Programm Projekte hervorbringt, die ihre Ziele erreichen. Ebenso stellt sich die Frage, inwiefern das Programm über einzelne Projekte hinaus Wirkungen entfaltet. Zu diesem Zweck werden im Folgenden die drei Wirkpfade aus der rekonstruierten Programm-Theorie herangezogen (s. hierzu auch Abschnitt 1.5).

Verbesserung oder Neueinführung innovativer Produkte und Dienstleistungen (Wirkpfad 1)

Die ‚Verbesserung oder Neueinführung innovativer Produkte und Dienstleistungen‘ (Wirkpfad 1) ist der zentrale Wirkungsbereich von develoPPP.de. Die Inhaltsanalyse einer Zufallsstichprobe von Projektdokumenten ergibt, dass in 96 Prozent der untersuchten Projekte Aktivitäten umgesetzt wurden, die zu einem Transfer von Wissen und Technologien der Privatwirtschaft in Partnerländer beitragen sollen. Dieser Transfer fällt unter die Definition von Innovation dieser Evaluierung als „*doing new things or doing things in a new way*“ (Schumpeter, 1947; zit. in Stockmann, 2007: 54). Für die Bewertung der Innovationen ist entscheidend, dass sie als besser als vorangegangene Ideen, Praktiken oder Objekte wahrgenommen werden (Rogers, 2003) – also durch ihren relativen Vorteil bestechen (Kasten 10).

Kasten 10: Projekt-Beispiel für eine erfolgreiche Innovation

Das Beispiel-Projekt zielt darauf ab, Kleinbäuerinnen und -bauern über Trainings- und Multiplikationsaktivitäten eine Produktivitätssteigerung unter Berücksichtigung von Sozial- und Umweltstandards zu ermöglichen und ihren Zugang zum Export-Markt zu verbessern. Dabei besteht die Innovation in der Einführung neuer Produktionsmethoden über einen großangelegten Multiplikatoren-Ansatz im Zusammenspiel mit hochwertigen und breit angelegten Trainings.

Der relative Vorteil der Innovation ist daran ersichtlich, dass in der Projektregion keine anderen vergleichbaren Trainings verfügbar sind und die gelehrten Produktionsmethoden von den Kleinbäuerinnen und -bauern insgesamt sehr positiv

bewertet werden. Zwar werden die Trainingsinhalte von den Teilnehmenden teilweise kritisch betrachtet, da die gelehrten Produktionsmethoden arbeitsintensiver als herkömmliche Methoden sind, dieser Mehraufwand wird jedoch durch eine Abnahmegarantie und höhere Erlöse für die so produzierten Ernten kompensiert. Weiterhin tragen die einfache und zielgruppenangemessene Aufbereitung der Trainingsinhalte sowie die Nutzung des Multiplikatoren-Ansatzes zur großflächigen Verbreitung der Methoden auf ca. 12.000 Bäuerinnen und Bauern innerhalb von knapp drei Jahren bei.

Das Projekt wird insgesamt als erfolgreich bewertet, innovative Dienstleistungen bei den Zielgruppen einzuführen.

Die Wirksamkeit des Programms bezüglich der Einführung von Innovationen in den Privatsektor kann in sieben von zwölf Fällen als (eher) erfolgreich bewertet werden (FS 1; FS 2; FS 4; FS 6; FS 7; FS 9; FS 10). Diese Projekte leisten Beiträge zur Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen auf der Ebene lokaler Unternehmen. In den verbleibenden fünf Fällen bestehen so starke Ähnlichkeiten zu bestehenden Produkten und Dienstleistungen oder Einschränkungen im Hinblick auf die Bedarfsgerechtigkeit für die intendierten Zielgruppen, dass Sektor-Expertinnen und -Experten sowie Zielgruppen der Maßnahme nur einen geringen relativen Vorteil attestieren. Für diese Projekte kann nicht von einer maßgeblichen Verbesserung durch die Projekt-Innovationen ausgegangen werden, wie das Beispiel in Kasten 11 verdeutlicht. Diese Fallstudien-Ergebnisse werden durch die Unternehmensbefragung in der Tendenz bestätigt. Von den befragten 36 Unternehmerinnen und Unternehmern befinden 16, also knapp die Hälfte, dass die Projekte Beiträge zu innovativen Produkten und Dienstleistungen in den Partnerländern geleistet haben. Genannt werden z.B. Veränderungen in der Produktion sowie die Einführung von Qualitätsstandards bei Zulieferbetrieben. In zwei Fällen wird eingeschränkt, dass dies nur in geringem Ausmaß erfolgt ist. Somit ist die Wirksamkeit des Programms hinsichtlich der Einführung von Innovationen in den Privatsektor der Partnerländer auf Basis der Fallstudien und Unternehmensbefragung insgesamt als eher erfolgreich zu bewerten. Systematische Unterschiede zwischen den DO oder zwischen klassischen und strategischen EPW sind dabei nicht erkennbar.

Die Zielsetzung eines Innovationstransfers in öffentliche Institutionen (im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen) war kein Auswahlkriterium der Fallstudien, ist jedoch bei fünf Fallstudien Zielsetzung und somit begleitend untersuchbar. Inhaltlich behandeln die Projekte mit Bezug zum öffentlichen Sektor eher die Kooperation mit Bildungsträgern oder Beratungsleistungen für öffentliche Infrastruktureinrichtungen (z. B. Abwasser, Gesundheit).

Kasten 11: Projekt-Beispiel für eine nicht erfolgreiche Innovation

Zielsetzung des Beispiel-Projekts ist die kommerzielle Einführung einer praxisnahen, berufsbegleitenden Weiterbildung im Bereich der Planung, Installation und Wartung von Anlagen für eine nachhaltige Energiequelle. Dabei besteht die vorgesehene Innovation in dem inhaltlichen und didaktischen Zuschnitt der Kurse. Nach Ansicht der befragten Sektor-Expertinnen und -Experten vor Ort sowie einer der Zielgruppe ähnlichen Vergleichsgruppe existieren bereits ähnliche Bildungsangebote in der Region, die von diesen Personen teilweise auch als qualitativ hochwertiger eingeschätzt werden. Für die didaktische Umsetzung der Weiterbildungen wurde ein Ansatz gewählt, der kaum Fähigkeiten zur Problemidentifikation und Problemlösung vermittelt, was bei anderen Angeboten jedoch erfolgt. In der Konsequenz werden die Kurse nur eingeschränkt als relativ vorteilhaft angesehen.

Das Projekt wird insgesamt als eher nicht erfolgreich bewertet, innovative Dienstleistungen bei den Zielgruppen einzuführen.

Dabei sind vier dieser fünf Fälle nach analoger Bewertung als (eher) erfolgreich zu bewerten. Diese Beurteilung wird durch die Unternehmensbefragung prinzipiell gestützt. Somit kann die Wirksamkeit des Programms auch bezüglich der Einführung von Innovationen bei öffentlichen Institutionen auf Grundlage der Fallstudien und Unternehmensbefragung insgesamt als erfolgreich bewertet werden.

Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung (Wirkpfad 3)

Im Sinne des Zielsystems des Programms ist ein erfolgreicher Innovationstransfer in gewisser Hinsicht Mittel zum Zweck und stellt nur bedingt einen Mehrwert an sich dar. Der relative Vorteil der Innovation soll sich auch in einer Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen in den Partnerländern (Dok 11) und konkret in Form von spürbaren Einkommens- und Beschäftigungseffekten bei den Zielgruppen aus der lokalen Bevölkerung bemerkbar machen.

In der Konzeption von zehn der zwölf untersuchten Fallstudien werden Beiträge zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten postuliert. Nur in fünf der zehn Fälle kann ein tatsächlicher Beitrag nachvollzogen werden (FS 2; FS 4; FS 5; FS 6; FS 10). Dies äußert sich z.B. in einer verbesserten Beschäftigungsfähigkeit aufgrund von nachgefragten Qualifikationen in Aus- und Weiterbildungsprojekten oder einer Sicherung bzw. Erhöhung von Einkommen bei beteiligten Zielgruppen in Landwirtschaftsprojekten durch Produktionssteigerungen. In den übrigen fünf Fällen wird der Beitrag der Projekte als gering eingeschätzt. Entweder beziehen sich die Einkommens- und Beschäftigungseffekte lediglich auf einen eng umgrenzten Personenkreis oder werden trotz des Anspruchs nicht bzw. kaum einkommenswirksam (s. Kasten 12). Diese Befundlage wird von der Unternehmensbefragung gestützt. Knapp zwei Drittel der befragten Unternehmen (20 von 36) geben an, dass die Projekte zur Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung bei den direkten Zielgruppen beigetragen haben, allerdings schränken sechs dieser Unternehmen den Beitrag als gering bzw. auf einen sehr kleinen Personenkreis bezogen ein. Systematische Unterschiede zwischen den DO sind in Fallstudien und Unternehmensbefragung nicht erkennbar.³⁹

Vergleichsweise schwache Einkommens- und Beschäftigungseffekte werden auch in Evaluierungen ähnlicher internationaler Programme konstatiert. Diese adressieren zumeist nicht arme Bevölkerungssegmente, sondern unternehmensrelevante Konsumenten oder Produzenten. Daher sind Inklusion beim Wirtschaftswachstum und starke *trickle-down*-Effekte erforderlich, damit die ärmsten Bevölkerungsschichten von diesen Programmen profitieren könnten. Da diese Bedingungen nicht überall gegeben sind, rufen diese Evaluierungen zu lediglich

moderaten Erwartungen an die direkten Wirkungen der Programme für die Armen auf (ICAI, 2014; IOB, 2014).

Kasten 12: Projekt-Beispiel für erfolgreiche und nicht erfolgreiche Beiträge zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten

Positiv-Beispiel

In einem Projekt, das Weiterbildungsmaßnahmen kommerziell anbietet, kann plausibel davon ausgegangen werden, dass Einkommens- und Beschäftigungseffekte erzielt werden. Die Absolventen der Weiterbildungsmaßnahmen berichten, dass sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind. Zudem liegt die Vermittlungsrate der Weiterbildungsabsolventen in eine Beschäftigung bei 70 bis 80 Prozent und der durchschnittliche Anfangsverdienst bei den Absolventen nach Aussage der befragten Sektor-Expertinnen und -Experten leicht über den Einstiegsgehältern für vergleichbare Positionen.

Negativ-Beispiel

Das Projekt, eine strategische EPW, zielt darauf ab, über den eigenen Fachkräftebedarf hinaus auszubilden und dadurch zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten durch bessere Berufsmöglichkeiten bei der lokalen Bevölkerung zu sorgen. Interviews mit den Kursabsolventen legen nahe, dass sie beruflich von den gelernten Inhalten profitiert haben. Jedoch wurden im Rahmen dieser strategischen EPW bislang weniger als 40 Absolventen in zwei Jahren – die Hälfte weniger als geplant – ausgebildet.

Die Befunde aus Fallstudien, Unternehmensbefragung und Evaluationen anderer PS4D-Programme legen nahe, dass eine Übersetzung des Innovationstransfers in Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei der lokalen Bevölkerung teilweise gelingt. Viele Projekte decken nur kleine Zielgruppen und damit Segmente der Bevölkerung ab und ziehen nur geringe Veränderungen nach sich. Somit wird die Wirksamkeit des Programms bezüglich Beiträgen zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten insgesamt als teilweise erfolgreich

³⁹ Strategische EPW adressieren in der Regel größere Zielgruppen, weswegen hier eher die Einschränkung von geringen Effekten greift und weniger die Einschränkung eines eng umgrenzten Personenkreises (aus den Fallstudien lassen sich jedoch jeweils auch Gegenbeispiele anführen – s. Kasten 12). Aus den Fallstudien und der Unternehmensbefragung ist nicht abzuleiten, dass strategische EPW stärkere Einkommenseffekte bei individuellen Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppe nach sich ziehen.

bewertet. Es bleibt unklar, wie develoPPP.de das Spannungsverhältnis zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielgruppen programmatisch auflösen will. Während die EZ marginalisierte und vulnerable Bevölkerungsteile in den Blick nehmen muss, sind diese als unternehmerische Zielgruppen (Konsumenten oder Produzenten) zumeist nicht interessant. Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, dass develoPPP.de-Projekte *per se* zu inklusivem Wirtschaftswachstum in den Partnerländern beitragen und armutsmindernde Effekte entfalten können.

Verbesserung von Umwelt- und Sozialstandards (Wirkpfad 2)

Die Verbesserung von Umwelt- und Sozialstandards war kein Auswahlkriterium für die Fallstudien-Projekte, stellt aber einen wichtigen Bereich im Zielsystem des Programms dar. In drei der zwölf Fallstudien, die hierzu Ziele verfolgten, konnte die Zielerreichung begleitend untersucht werden. Von diesen drei Projekten können zwei als erfolgreich bewertet werden. In einem der beiden Projekte wurden ca. 12.000 landwirtschaftlichen Klein-Produzentinnen und -Produzenten durch Trainings des Unternehmens bereits genutzte und international etablierte Umwelt- und Sozialstandards vermittelt. In dem als nicht erfolgreich bewerteten Projekt sollte laut Konzeption durch Trainings die Compliance der lokalen Industrie mit Umweltstandards verbessert werden. Die lokalen Projektmitarbeitenden geben jedoch an, dieses Kursangebot nicht umzusetzen, da keine kommerzielle Nachfrage dafür besteht. Auch ein Zusammenhang zu Klima- und Ressourcenschutz kann auf Grundlage der Interviews nicht hergestellt werden. Insgesamt unterstützt aber auch die Unternehmensbefragung das positive Bild: Acht der 36 Interviewten geben an, mit ihren Projekten auf die Verbesserung von Umwelt- und Sozialstandards abzu zielen, wobei davon zwei Interviewte die Beiträge als geringfügig einschätzen. Insgesamt deuten die Ergebnisse positive Effekte an, können jedoch aufgrund der eingeschränkten Datenlage nur als Illustration ohne Anspruch auf Übertragbarkeit auf das Programm gelten.

Nicht-intendierte Effekte

Die Evaluierung findet keine Hinweise auf positive oder negative nicht-intendierte Wirkungen über einzelne Projekte hinaus. Nicht-intendierte Effekte sind projektspezifisch und nicht systematisch durch das Programm bedingt. Bei vier der zwölf

Fallstudienprojekte und vier der 36 Projekte aus der Unternehmensbefragung lassen sich positive nicht-intendierte Wirkungen feststellen. Dabei treten positive *Spill-Over*-Effekte auf (FS 6; FS 7; FS 9; FS 11). Diese bestehen im Wesentlichen in einer Übererreichung von Projektzielen und damit der verbesserten Erreichung von Zielen bzw. Zielgruppen, indem z. B. ein unvorhergesehener Großauftrag zu einer (nicht-intendierten) Multiplikation der durch das Projekt geförderten Innovation beigetragen hat. Negative nicht-intendierte Wirkungen werden in zwei Fallstudienprojekten beobachtet und umfassen Reputationsverluste (z. B. des Unternehmens und der deutschen EZ durch schleppende Projektumsetzung und gescheitertes Erwartungsmanagement) und *moral hazard* (Bäuerinnen und Bauern sorgen aufgrund eines absichernden Finanzproduktes nicht anderweitig für Ernteauffälle vor und schneiden aus diesem Grund sozio-ökonomisch schlechter ab als nicht versicherte Bauern in der Region).

2.5.3 Veränderungen bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen

Neben den entwicklungspolitischen Zielen der einzelnen Projekte ergibt sich aus strategischer Ausrichtung, konzeptionellem Aufbau und Umsetzung des Programms eine weitere Zielsetzung des Programms, die in den Leitlinien nicht explizit genannt wird. DeveloPPP.de soll eine entwicklungspolitische Hinführungs- und Lernfunktion für die Privatwirtschaft erfüllen. So soll Entwicklungszusammenarbeit über Staat und Zivilgesellschaft hinaus breiter in der Gesellschaft verankert werden. BMZ- und DO-Mitarbeitende schätzen das entsprechende Potenzial des develoPPP.de-Programms ambivalent ein.

Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen

Rund ein Drittel der 36 befragten Unternehmen aus der Unternehmensbefragung und sechs der zwölf Unternehmen aus den Fallstudien konstatieren eine Veränderung in ihrem entwicklungspolitischen Bewusstsein, (FS 1; FS 3; FS 4; FS 7; FS 9; FS 12). Es wird berichtet, dass man im Unternehmen nun über mehr Wissen über die EZ-Sprache und „wie die EZ-Welt tickt“ verfüge. Eine kritische Reflexion über intendierte und nicht-intendierte Wirkungen der jeweils mit dem Projekt verbundenen Unternehmensinvestitionen und der Möglichkeit, damit einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu schaffen, erfolgte

dagegen zumeist nicht. Gleichwohl handelt es sich hierbei um Unternehmen, für die sich über develoPPP.de oft zum ersten Mal ein Berührungspunkt mit der EZ ergab. In den übrigen sechs Fallstudien sowie bei acht der 36 befragten Unternehmen wird berichtet, dass das jeweilige Unternehmen bereits vor der Teilnahme an develoPPP.de über eine besondere Kultur der sozialen Verantwortung im Unternehmen verfügte und daher keine Veränderungen feststellbar sind. Dies spricht für eine Selbst-Selektion von Unternehmen in das Programm. Die Teilnahme an develoPPP.de erfolgt, weil ohnehin eine besondere gesellschaftliche Verantwortung gesehen wird. Bei diesen Unternehmen besteht bereits eine Bereitschaft zu entwicklungspolitischem Engagement, für das develoPPP.de als konkrete Fördermöglichkeit genutzt wurde. Positiv hervorzuheben ist, dass bei den untersuchten Projekten in einigen Fällen über die Programm-Teilnahme sowohl der Einstieg in entwicklungspolitisches Engagement als auch Bestärkung bei bestehendem Engagement ermöglicht werden (s. Kasten 13).

Kasten 13: Unternehmensgröße als Einflussfaktor für entwicklungspolitische Sensibilisierung

Einige Studien argumentieren, dass kleinere Unternehmen (definiert als Jahresumsatz von weniger als 50 Mio. Euro) eine entwicklungspolitische Sensibilisierung besser vollziehen können, da Projekte näher an der Geschäftsführung verortet sind (Dok 15; Int 41). Die Ergebnisse dieser Evaluierung widersprechen allerdings dieser Annahme. Von den insgesamt zwölf Fallstudien werden bei drei der acht größeren Unternehmen (eher) Veränderungen berichtet, während bei allen vier teilnehmenden kleineren Unternehmen (eher) keine Veränderungen festgestellt werden können. Auch aus der Unternehmensbefragung wird deutlich, dass es sich bei den Unternehmen, bei denen es Veränderungen gab, eher um größere Unternehmen handelt, mit denen STA bzw. ein STP durchgeführt wurden.

Es muss problematisiert werden, dass eine entwicklungspolitische Sensibilisierung der beteiligten Unternehmen überwiegend nicht erfolgt. Von den 36 befragten Unternehmerinnen und Unternehmern berichten 24 auch nach Projektende von keiner gestärkten Sensibilisierung. Darüber hinaus ist festzustellen, dass selbst eine erfolgte Sensibilisierung häufig nur schwache Auswirkungen im Unternehmen hat. Zumeist werden über die Projekte einzelne Personen, etwa die Projektverantwortlichen, hinsichtlich der Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung sensibilisiert. In die Gesamtorganisation finden diese Gedanken nur sehr selten Einzug und führen demnach auch kaum zu Veränderungen über die individuelle Ebene hinaus, wie Fallstudien und Unternehmensbefragung belegen. Die Unternehmensbefragung legt nahe, dass insbesondere Projekte mit der GIZ – und besonders Strategische Allianzen – zu einer entwicklungspolitischen Sensibilisierung im Unternehmen beigetragen haben. Dieser Befund wird durch die Fallstudienresultate jedoch nicht deutlich erhärtet.

Mit dieser Befundlage kann das Programm hinsichtlich seiner entwicklungspolitischen Hinführungs- und Lernfunktion für Unternehmen als lediglich teilweise erfolgreich bewertet werden. Für die Weiterentwicklung des Programms ist festzuhalten, dass die Unternehmen als Zielgruppe des Programms segmentiert sind. Es gibt Unternehmen, die zum ersten Mal mit EZ in Berührung kommen, Unternehmen, die nach Fördermöglichkeiten für bestehendes Engagement suchen und offenbar auch Unternehmen, die primär die Aussicht auf öffentliche Subventionen und nicht auf entwicklungspolitisches Engagement zur Programmteilnahme motiviert hat. Jedes dieser Segmente wird aufgrund der unterschiedlichen Erwartungen auf Öffentlichkeitsarbeit und Akquisemaßnahmen anders reagieren und dürfte bei der Ausarbeitung der Projektidee unterschiedliche Beratungsansprüche an die DO stellen. Im Hinblick auf die Förderung von Unternehmen des letzten Segments stellt sich für BMZ und DO die Frage, ob es als ausreichend erachtet wird, dass sich Projekte durch entwicklungspolitische Wirkungen im Partnerland auszeichnen oder Projekte immer auch zwingend mit einer entwicklungspolitischen Sensibilisierung des Unternehmens einhergehen sollen. Die Lern- und Hinführungsfunktion des Programms bedarf daher der weiteren Ausgestaltung.

Nutzung der Projekterfahrungen durch die teilnehmenden europäischen Unternehmen

Die Fallstudien zeigen, dass die Projekt-Erfahrungen durchaus unternehmerisch genutzt werden. Bei sechs der zwölf Fallstudien können weitere Veränderungen durch die Teilnahme am develoPPP.de-Programm festgestellt werden, indem ehemalige Projektaktivitäten nach Förderende im Kerngeschäft des Unternehmens verankert wurden (FS 2; FS 3; FS 5; FS 6; FS 11). In diesen Fällen wurden Produkte und Dienstleistungen, die im Rahmen des Projekts entwickelt oder angepasst wurden, nach Projektende in das Kerngeschäft des Unternehmens überführt. Auch ein knappes Drittel der 36 Unternehmen aus der Unternehmensbefragung nennen erfolgreiche unternehmerische Verwertungsmöglichkeiten. Acht Unternehmen verbuchen das Projekt als Erfahrungszuwachs für internationale Geschäfte. In zwei Fällen wird das Projekt für Marketingmaßnahmen und in einem Fall zur Erschließung neuer Geschäftsfelder für das Unternehmen genutzt. Die Literaturlauswertung von Evaluierungen anderer PS4D-Programme erhärten diese Ergebnisse weiter. Europäische Unternehmen können von den Lernerfahrungen durch das Agieren in neuen Märkten und anderen Kulturen profitieren und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern (Bürkle & Palenberg, 2009; DEVFIN Advisers, 2014; KPMG, 2012).

Die spannende Anschlussfrage, ob es bestimmte Unternehmensziele und *Business Cases* gibt, welche die entwicklungspolitische Wirksamkeit von Projekten erhöhen, kann in dieser Evaluierung nicht beantwortet werden.⁴⁰

Die Annahme, dass Unternehmerinnen und Unternehmer v. a. wegen eines gestiegenen sozialen Verantwortungsbewusstseins die Teilnahme am Programm suchen, dürfte zu kurz greifen. Anreize für EZ-relevantes, unternehmerisches Handeln als geschäftspolitische Maxime können nicht nur aus einer Gemeinwohlorientierung sondern müssen aus einer unternehmerischen Logik abgeleitet sein und über das Projekt hinaus unternehmerische Interessen bedienen. Dazu bedarf es von BMZ und DO einer strategischen Reflexion und Festlegung: Welche Veränderungen sollen mit Blick auf Entwicklungsbedarfe durch develoPPP.de nicht nur mit dem teilnehmenden Unternehmen in einem Projekt, sondern bei einem teilnehmenden Unternehmen durch ein Projekt ermöglicht werden? Ansonsten bleibt die Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure durch develoPPP.de hinter ihrem entwicklungspolitischen Potenzial zurück. Daher sollten explizite Ziele zur Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure für das Programm formuliert werden.

2.5.4 Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Effektivität nach OECD-DAC

- Gemessen an der Zielerreichung laut jeweiliger Projektkonzeption bringt develoPPP.de erfolgreiche Projekte hervor.
- Einschränkend legen die Fallstudien nahe, dass der realisierte unternehmerische Mehrwert den entwicklungspolitischen überwiegt. Wenn man die Zielerreichung nach der dualen Zielstruktur (öffentlich-unternehmerisch) unterscheidet, die jeder EPW als Annahme zu Grunde liegt, fällt die Erreichung von EZ-Zielen über die Fallstudien hinweg systematisch ab. Dies schmälert den absoluten Mehrwert der EPW, die entwicklungspolitische und privatwirtschaftliche Ziele gleichwertig bedienen sollen.
- Bei der Zielerreichung der Projekte gemäß ihrer Konzeption werden keine maßgeblichen Unterschiede zwischen den DO oder zwischen klassischen und strategischen EPW festgestellt.

⁴⁰ Die Fallstudien können nicht herangezogen werden, da sich die Fallauswahl an den durchgeführten Aktivitäten laut Programm-Theorie und nicht an den Unternehmensinteressen orientierte. Somit wäre ein Vergleich ohne Aussagekraft. Unternehmensinteressen und Wirksamkeit der Projekte lassen sich auch in der Inhaltsanalyse nicht in Beziehung setzen, da die (Selbst-) Bewertung der Projekterfolge in der untersuchten Stichprobe der Inhaltsanalyse bei 96 Prozent lag. Dieses Fehlen an Variation (Deckeneffekt) erlaubt keine Untersuchung von Unterschieden. Als hauptsächliche Unternehmensinteressen werden in der Unternehmensbefragung genannt: Absatzmarkterschließung/Markterweiterung für Produkte der Unternehmen (20 der 36 befragten Unternehmen), Auf- bzw. Ausbau von Lieferketten (zehn Unternehmen) sowie Markteinführung von Dienst- oder Beratungsleistungen (fünf Unternehmen). Von den 36 befragten Unternehmen gaben 26 an, dass der Business Case realisiert wurde. Auch wenn die meisten Misserfolge bei der Erschließung neuer Absatzmärkte für Produkte berichtet werden, erlauben die zehn Fälle, in denen der Business Case nur eingeschränkt oder nicht erreicht wurde, aufgrund der geringen Fallzahlen keine solide Schlussfolgerungen zu erfolgversprechenderen Geschäftsaktivitäten.

- Abweichungen von den Projektkonzepten bei der Umsetzung sind im Wesentlichen auf zu starke Wirkungsannahmen und Unklarheiten bei der Planung und weniger auf geringe Projektmanagementkapazitäten der Unternehmen zurückzuführen. Dies ist auch durch eine überhöhte Anspruchshaltung an die Projekte bedingt.
- Die Berichterstattung der Unternehmen an die DO begünstigt positiv gefärbte Erfolgsbewertungen. Hieraus können Informationsasymmetrien zwischen DO und Unternehmen resultieren, die eine Nachsteuerung durch die DO erschweren.
- Übergeordnet leistet das Programm über seine Projekte erfolgreiche Beiträge zum Wissens- und Technologietransfer in den Privatsektor der Partnerländer. Einschränkungen der Wirksamkeit ergeben sich dabei v. a. aus zu starkem Produktbezug. Insgesamt ist develoPPP.de bei der Impulssetzung für Innovationen eher erfolgreich.
- Eine Übersetzung dieses Transfers in Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei lokalen Zielgruppen gelingt weniger häufig, da viele Projekte nur geringe Segmente der Zielgruppen abdecken oder geringe Veränderungen auslösen. Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass develoPPP.de-Projekte per se zu inklusivem Wirtschaftswachstum in den Partnerländern beitragen, da unternehmensrelevante Zielgruppen (Konsumenten, Produzenten) zumeist nicht zu den armen Bevölkerungsteilen gehören.
- Die Evaluierung findet keine Hinweise auf positive oder negative nicht-intendierte Wirkungen über einzelne Projekte hinaus.
- Bei den befragten Unternehmen lassen sich nur teilweise eine entwicklungspolitische Sensibilisierung und kaum organisationale Veränderungen nachvollziehen. Ein Teil der Unternehmen begründet dies mit einer bereits vorhandenen Sensibilisierung für entwicklungspolitische Anliegen vor ihrer Teilnahme (Selbst-Selektion in das Programm).
- Allerdings gibt es auch Unternehmen, die ein Projekt durchgeführt haben, ohne dass sie von einem entwicklungspolitischen Lerneffekt berichten. Für BMZ und DO stellt sich die Frage, ob es als ausreichend erachtet wird, dass sich Projekte durch entwicklungspolitische Wirkungen im Partnerland auszeichnen, oder ob Projekte zwingend auch mit einer entwicklungspolitischen Sensibilisierung des Unternehmens einhergehen sollen. Die Lern- und Hinführungsfunktion des Programms bedarf daher der weiteren Ausgestaltung.
- Bei den Unternehmen finden durch die Teilnahme an develoPPP.de weniger entwicklungspolitische als vielmehr unternehmerische Lerneffekte statt.
- DeveloPPP.de scheint erfolgreicher bei der Unterstützung und Verstärkung bestehenden entwicklungspolitischen Engagements von Unternehmen und weniger bei dessen Initialisierung zu sein. Das Programm kann hinsichtlich seiner entwicklungspolitischen Hinführungs- und Lernfunktion für Unternehmen insgesamt als lediglich teilweise erfolgreich bewertet werden.

Bewertung der Effektivität nach OECD-DAC⁴¹:

Zusammenfassend ermöglicht develoPPP.de als Fördermechanismus weitestgehend erfolgreiche Projekte, die zu einem Innovationstransfer in die Partnerländer beitragen (Impulssetzung). Den vom Programm zugeschriebenen Ansprüchen – z. B. hinsichtlich Einkommens- und Beschäftigungseffekten oder Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen – werden sie aufgrund ihrer kleinteiligen Wirkungen eher nicht gerecht. Während die unternehmerischen Ziele häufig verwirklicht werden, war das für die entwicklungspolitischen Ziele deutlich seltener der Fall. Die durch develoPPP.de verfolgte entwicklungspolitische Hinführungs- und Lernfunktion für die Privatwirtschaft wird eingeschränkt erfüllt und besteht v. a. aus der Unterstützung und Verstärkung bestehenden Engagements von Unternehmen und weniger aus dessen Initialisierung. Somit wird der Grad der Effektivität, mit der die im Programm verfolgten Ziele erreicht werden, zusammenfassend als nur teilweise ausreichend bewertet.

⁴¹ Das Effektivitätskriterium nach OECD-DAC (OECD, 2009) soll die zusammenfassende Beurteilung ermöglichen, inwiefern der Grad der in Folge des Programms erreichten Ziele ausreichend ist (BMZ, 2006).

2.6

Nachhaltigkeit

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 5 vorgestellt. Inwieweit sind die durch das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten erzielten Wirkungen als dauerhaft und breitenwirksam einzuschätzen? Die Ergebnisse basieren überwiegend auf den Fallstudien und der Unternehmensbefragung.⁴² In konsequenter Auffassung von develoPPP.de als Impulsprogramm stützt sich diese Evaluierung nicht auf ein strukturelles Nachhaltigkeitsverständnis – „*what is left behind*“ (BMZ, 1989: 88ff, zit. in Caspari, 2004) – sondern auf einen funktionalen Nachhaltigkeitsbegriff („*what is set in motion*“; ebd.).⁴³ In diesem Abschnitt wird zunächst auf die Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit im Rahmen der Projekte eingegangen (Abschnitt 2.6.1). Danach wird überprüft, inwiefern die Projektergebnisse von den ehemaligen Projektpartnern (Abschnitt 2.6.2) und Projektzielgruppen (Abschnitt 2.6.3) über das Förderende hinaus genutzt werden, d.h. eine Impulsabsicherung stattfindet. Abschnitt 2.6.4 stellt dar, inwiefern es zu einer Verbreitung der Projektimpulse über die direkt am Projekt beteiligten Akteure und Zielgruppen hinaus kommt, d.h. inwiefern develoPPP.de-Projekte zu breitenwirksamen Veränderungen beitragen. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und Nachhaltigkeit und Impact nach OECD-DAC bewertet (Abschnitt 2.6.5).

2.6.1 Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit

Während Nachhaltigkeit die Langfristigkeit von Projektwirkungen über das Förderende hinaus impliziert, werden die Grundlagen hierfür schon während der Projektumsetzung gelegt. Bei sieben der zwölf Fallstudien sind Aktivitäten zum Projektabschluss festzustellen, die dafür sorgen, dass die im Rahmen von develoPPP.de angelegten Kooperationen fort-dauern und Kapazitäten auf Partnerseite nachhaltig aufgebaut werden. Bei fünf Projekten (FS 6; FS 7; FS 8; FS 11; FS 12) ist es nicht gelungen, die im Konzept geplanten Vorkehrungen für die Gestaltung des Projektendes umzusetzen. Auch in der

Unternehmensbefragung berichtet die Mehrheit der Unternehmerinnen und Unternehmer von der Entwicklung von Strategien in den Projekten zur langfristigen Verankerung der Projektmaßnahmen in den Partnerländern. Der Fallstudien-Befund einer eher erfolgreichen Projektübergabe nach Förderende wird dadurch prinzipiell gestützt. Allerdings betraf dies in erster Linie diejenigen Aspekte in den Projekten, die von gesteigertem Unternehmensinteresse waren. Aktivitäten der Unternehmen, die öffentliche Interessen bedienen (z. B. die Ausbildung einer Personenanzahl über den Unternehmensbedarf hinaus für den Arbeitsmarkt) wurden dagegen zurückgefahren.

In neun der zwölf Fallstudien betten sich die Projekte nach Förderende in langfristige Geschäftsbeziehungen der teilnehmenden europäischen Unternehmen im Partnerland ein (FS 2; FS 3; FS 4; FS 7; FS 8; FS 9; FS 10; FS 11; FS 12). Im Rahmen der Unternehmensbefragung geben 18 der befragten 36 Unternehmen an, dass auch nach Abschluss des Projektes die Kooperation mit dem lokalen Partnerunternehmen weiter besteht. Ähnlich wie Aktivitäten nach Projektende auf die für das Kerngeschäft relevanten Bereiche zurückgefahren werden, werden tendenziell Aktivitäten und Kooperationspartner nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten reduziert, bei denen entwicklungsrelevante Abwägungen untergeordnet sind. Auf Grundlage der Fallstudien und Unternehmensbefragung sind bei diesen Aspekten keine maßgeblichen Unterschiede zwischen den DO oder zwischen klassischen und strategischen EPW erkennbar.

Die Reduzierung EZ-relevanter Aktivitäten bei Projektende speist sich aus Herausforderungen in der Konzeption. Zwar sehen die Leitlinien des Programms ein Nachhaltigkeitskriterium vor, ein Projekt muss sich „grundsätzlich in ein nachhaltiges Engagement des Unternehmens im Entwicklungs- oder Schwellenland einbetten“ (Dok 11, S. 6). Die entsprechende Darstellung im Konzept verbleibt in vielen Fällen jedoch bei vagen Willensbekundungen des Unternehmens, längerfristige Geschäftsinteressen im entsprechenden Land zu haben.

⁴² Von den zwölf untersuchten Fallstudien waren zum Untersuchungszeitpunkt acht abgeschlossen. Die vier laufenden Projekte bestehen seit mindestens 2013 und besitzen somit eine Umsetzungsreife, die eine prognostische Bewertung der Nachhaltigkeit erlaubt. Das Förderende der abgeschlossenen Projekte liegt mindestens vier Monate zurück, im Schnitt jedoch rund ein Jahr.

⁴³ Hieraus ergibt sich eine inhaltliche Schnittmenge zu dem Impact-Verständnis des OECD-DAC (OECD, 2009) und damit des BMZ, das Modellhaftigkeit, Strukturbildung und Breitenwirksamkeit unter Impact fasst (BMZ, 2006). Alle Aspekte haben gemeinsam, dass sie eine Langfristigkeit der Wirkungen von EZ-Maßnahmen voraussetzen, die über das Förderende hinausgeht (Caspari, 2004).

Inwiefern dies die Beibehaltung der entwicklungspolitischen Ziele des Projektes auch über den Projektzyklus hinaus mit einbezieht, wird nicht näher erläutert. Die aufgeführten Ergebnisse zeigen, dass dies nicht ausreichend ist, um die Schnittmenge zwischen Geschäftsinteressen und den öffentlichen Interessen nach Förderende gleichbleibend beizubehalten. Abschnitt 2.4.2 führt auf, dass es in vielen der untersuchten

Fallstudien nicht gelungen ist, ein ausreichendes Verständnis für die entwicklungspolitische Ziele eines Projekts zu vermitteln. Die Ergebnisse zeigen, dass sich dies nicht nur auf die Umsetzung, sondern auch auf die Nachhaltigkeit der Projekte negativ auswirkt. Um gerade den *buy-in* der lokalen Umsetzungspartner zu stärken, sollten diese stärker als bisher bei der Projektausgestaltung mitgedacht werden.

Kasten 14: Projekt-Beispiel für die Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit

Positiv-Beispiel

Ein Fallstudien-Projekt hat eine Übergabestrategie in die Projektkonzeption integriert. Hierfür wurden den Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppen Seminarmaterialien sowie ein im Projekt erarbeitetes Konzept in der Landessprache übergeben. Über Veranstaltungen im Rahmen des Projekts vernetzten sich auch die Vertreterinnen und Vertreter der Zielgruppen untereinander. Das Netzwerk blieb auch nach Förderende aktiv. All dies erhöht die Voraussetzungen, um das im Projekte transferierte Know-how nachhaltig anzuwenden.

Negativ-Beispiel

In einem anderen Fallstudien-Projekt bestehen ebenfalls Pläne für eine Übergabe bei Projektende. Durch den Aufbau lokaler Trainingseinrichtungen soll eine nachhaltige Verankerung der im Projekt entwickelten Trainingskonzepte in

der Region erzielt werden. Die Trainings sollen über Teilnahme-Gebühren finanziert werden. Zusätzlich sollen öffentliche Fördermittel eingeworben werden, damit auch Personen an den Kursen teilnehmen können, die sich die Gebühren nicht leisten konnten.

Der lokale Umsetzungspartner hat jedoch nur ein geringes Eigeninteresse an diesen Projektaktivitäten, da sie nicht in seinem Kerngeschäft liegen. Auch wird die Zusammenarbeit mit öffentlichen Einrichtungen als zu langwierig empfunden, weswegen die Umsetzung nicht entschieden verfolgt wird. Weder können die öffentlichen Fördermittel im Land eingeworben werden, noch die lokalen Trainingseinrichtungen in der Region etabliert werden. Da bereits staatliche Beratungsdienste kostenfrei zur Verfügung stehen, besteht kaum Nachfrage nach weiteren Trainings.

2.6.2 Fortführung der Neuerungen durch die jeweiligen Projektpartner nach Projektende

Die Fortführung der in den Fallstudien-Projekten eingeführten Prozesse, Standards, Produkte und/oder Dienstleistungen durch die ehemaligen Projektpartner nach Förderende ist eingeschränkt. In acht Fallstudien stellten die lokalen Projektpartnerinnen und -partner die eingeführten Neuerungen nach Projektende nur in regional, inhaltlich oder in zahlenmäßig reduziertem Umfang zur Verfügung (FS 1; FS 2; FS 3; FS 4; FS 7; FS 8; FS 9; FS 11). Auffallend ist, dass bei reduzierter Fortführung der Neuerungen in allen Fällen eine Fokussierung auf

die Kerngeschäftsinteressen erfolgt, wohingegen Aspekte, die einen entwicklungspolitischen Mehrwert erzeugen sollen, eher fallengelassen werden. Die Befunde der Fallstudien werden von der Unternehmensbefragung erhärtet. In 15 von 30 abgeschlossenen Projekten geben die Befragten an, dass die beteiligten lokalen Umsetzungspartner Projektaktivitäten auch nach Projektende weiterführen – in allen anderen Fällen sind starke Einschränkungen zu verzeichnen oder die Aktivitäten wurden vollständig eingestellt. Weder die Ergebnisse der Unternehmensbefragung noch der Fallstudien deuten auf Unterschiede zwischen den DO oder den verschiedenen EPW-Typen hin.

Kasten 15: Projekt-Beispiel zur Fortführung von Projekt-Neuerungen durch die jeweiligen Projektpartner

Positiv-Beispiel

In einem Fallstudien-Projekt wurden Weiterbildungsmaßnahmen kommerziell angeboten. Der lokale Umsetzungspartner des Unternehmens, ein Bildungsträger im Partnerland, hat ein deutliches Interesse an der Weiterführung und Ausbau des Weiterbildungsangebots nach Projektende, da während des Projekts die Rentabilitätsgrenze erreicht wurde. Die Weiterbildungsmaßnahmen werden nachgefragt und somit weiterhin angeboten. Die Fallstudie wird somit hinsichtlich der Fortführung der Projekt-Neuerungen durch die jeweiligen Projektpartnerinnen und -partner positiv bewertet.

Negativ-Beispiel

In einem weiteren Projekt wurde ein Trainingsansatz für landwirtschaftliche Anbautechniken konzeptioniert. Der Mehrwert des Ansatzes wird damit begründet, dass es in der Region an holistischen Trainingsansätzen mangelt, die über ein *learning by doing* hinausgehen und Bauern zu eigenständigem Wirtschaften befähigen. Der lokale Umsetzungspartner, der den Bauern ihre Erträge abkauft, entwickelte die Trainings mit und setzte diese um. Nach Projektende wurden die Trainings inhaltlich auf ein Minimum zurückgefahren und durch den ehemaligen Projektpartner nur noch sporadisch und als *on the job training* durchgeführt. Dabei wurden nur die Inhalte beibehalten, die für den ehemaligen Projektpartner zum Erzielen einer angemessenen Produktqualität relevant sind. Die Inhalte, welche die Bauern zu mehr wirtschaftlicher Eigenständigkeit befähigen sollen, wurden dagegen fallen gelassen.

Die Fallstudie wird somit hinsichtlich der Fortführung der Projektneuerungen durch die jeweiligen Projektpartnerinnen und -partner negativ bewertet.

2.6.3 Nutzung der Neuerungen durch die jeweiligen Zielgruppen nach Projektende

Auf Basis der Fallstudien kann die Nutzung der durch die Projekte eingeführten Neuerungen durch die (ehemaligen) Projekt-Zielgruppen nach Projektende überwiegend positiv bewertet werden. In zehn Projekten hat die Nutzung der im Rahmen des Projektes eingeführten Prozesse, Standards, Produkte und Dienstleistungen durch die Zielgruppen an Intensität und Häufigkeit nicht (FS 1; FS 3; FS 4; FS 6; FS 11) oder nur geringfügig abgenommen (FS 2; FS 5; FS 7; FS 9; FS 10). So können z.B. erlernte Techniken von den Zielgruppen auch nach Verlassen beziehungsweise Ende des Projektes weiter angewandt werden (s. Kasten 16). In einem Fall werden Inhalte von den Zielgruppen kaum weitergenutzt, da der entwickelte Trainingsansatz kaum bedarfsgerecht auf die Zielgruppen zugeschnitten ist (FS 8).⁴⁴ Nach Angaben der Unternehmen aus der Unternehmensbefragung werden in der Hälfte aller abgeschlossenen Projekte die eingeführten Prozesse, Standards, Produkte und Dienstleistungen von lokalen Partnerunternehmen bzw. Zielgruppen weiter genutzt. Weder die Ergebnisse der Unternehmensbefragung noch der Fallstudien deuten auf Unterschiede zwischen den Durchführungsorganisationen oder den verschiedenen EPW-Typen hin.

Kasten 16: Projekt-Beispiel zur Fortführung von Projekt-Neuerungen durch die jeweiligen Zielgruppen

In dem Fallstudien-Projekt wurde ein Schulungszentrum aufgebaut und in Betrieb genommen. Das Ausbildungsangebot mit Theorie- und ausgeprägten Anwendungsanteilen adressiert einen Fachkräftemangel in einer im Partnerland neuen, aber an Relevanz gewinnenden Branche.

Alle befragten Absolventinnen und Absolventen geben an, die gelernten Inhalte durch die erlernten Problemlösungsfähigkeiten weiterhin ohne Einschränkungen nutzen zu können. Dies betrifft auch diejenigen, die nicht mehr in der Branche arbeiten: Sie können die branchenunspezifischen Ausbildungsinhalte zu Vertrieb und Marketing auf ihre neuen Arbeitsfelder übertragen.

⁴⁴ Schließlich kann ein Projekt (FS 12) hinsichtlich der Nachhaltigkeit noch nicht bewertet werden, da bisher keine Wirkungen erzielt wurden.

Die Fortführung der in den Projekten eingeführten Neuerungen durch die Projektpartner nach Förderende wird als teilweise erfolgreich bewertet werden. Gleichzeitig ist develoPPP.de überwiegend erfolgreich dabei, die gesetzten Projektimpulse bei den Zielgruppen auch über das Förderende hinaus abzusichern. Zusammenfassend ist develoPPP.de als Impulsprogramm somit eher erfolgreich, die gesetzten Projekt-Impulse auch über das Förderende hinaus abzusichern.

2.6.4 Verbreitung von Neuerungen nach Projektende

Nach der Absicherung soll eine Verbreitung der Projektimpulse stattfinden. Dies kann sowohl über die Verbreitung der Innovation über die Projektzielgruppen hinaus, als auch über die dauerhafte Übernahme der Projektinnovationen durch andere Unternehmen und Institutionen erfolgen. Die Relevanz, gerade Letzteres zu untersuchen, ergibt sich aus dem Zielanspruch des Programms, privatwirtschaftliche Strukturen im Partnerland zu stärken und somit über das Projekt hinaus zu wirken (Dok 11). Das Programmziel der Impulsverbreitung wurde in der Programm-Theorie über den Querschnittspfad 1 ‚Verbreitung von (Projekt-) Erfahrungen auf Meso- und Makro-Ebene‘ abgebildet.

Nutzung der Neuerungen über die direkt am Projekt beteiligten Zielgruppen hinaus

Eine Nutzung der eingeführten Neuerungen über die ursprünglichen Projektzielgruppen hinaus ist in allen untersuchten Fallstudien prinzipiell vorgesehen. Plausiblerweise kann durch die eingeschränkte Fortführung der Neuerungen durch die jeweiligen Projektpartnerinnen und -partner nur bedingt eine nachhaltige Verbreitung über die ursprünglichen Zielgruppen des Projekts hinaus ermöglicht werden (s. Negativ-Beispiel in Kasten 15). Dementsprechend macht die Evaluierung deutlich, dass die untersuchten Projekte im Sinne der Impulslogik des Programms eher nicht erfolgreich darin sind, die etablierten Projektimpulse ohne größere Einschränkungen nachhaltig über die ursprünglichen Zielgruppen hinaus zu verbreiten.

Begründet ist dies in der stärkeren Akzentuierung rein unternehmerischer Ziele nach Projektende. Dies deutete sich bereits bei der Projektumsetzung sowie der Schaffung von Voraussetzungen für die Fortführung nach Projektende an. Übergeordnet verweisen die Ergebnisse darauf, dass die

Einbindung von privatwirtschaftlichen Akteuren in Projekte nicht zwingend zu einer Nachhaltigkeit entwicklungsrelevanter Wirkungen führt. Da das Nachhaltigkeitskriterium *per definitionem* über das Förderende – und damit auch den Vertragszeitraum – hinausgerichtet ist, bleibt offen, inwiefern vor Projektbeginn überhaupt eine stichhaltige Prognose für die Nachhaltigkeit abgegeben, geschweige denn eine vertragliche Regelung für mehr Nachhaltigkeit getroffen werden kann. Für eine Steigerung der Nachhaltigkeit ergeben sich somit zwei grundsätzliche Ansatzpunkte. Zum einen könnte durch das Programm verstärkt an verantwortliches unternehmerisches Handeln appelliert und dieses gezielt gefördert werden, sodass Handlungsspielräume nach Projektende stärker im Sinne der nachhaltigen Entwicklung genutzt werden. Dies würde die Ausgestaltung der Lern- und Hinführungsfunktion des Programms voraussetzen (s. Abschnitt 2.5.3). Die zugrunde liegende Annahme wäre, dass Unternehmen aus dieser Motivation heraus entwicklungsrelevante Aktivitäten fortführen und die dadurch entstehenden Mehrkosten in Kauf nehmen. Ergänzend oder alternativ können Projekte in der Konzeption stärker derart gestaltet werden, dass sich entwicklungsrelevante Wirkungen als Nebeneffekt aus dem unternehmerischen Handeln ergeben. Ein Unternehmer in einer Fallstudie brachte die Reihenfolge der Kausalkette aus Unternehmenssicht knapp auf den Punkt: „*benefits must follow profits – and not the other way around*“ (FS 12). Mit dieser Handlungsoption ist die Förderwürdigkeit von kerngeschäftsnahen Projekten angesprochen.

Die Entscheidung ist weitreichend und kann aufgrund der politischen und rechtlichen Implikationen von der Evaluierung nicht sachgerecht durch Empfehlungen begleitet werden. Insbesondere würde dies mit Einschränkungen bezüglich der Additionalität/Subsidiarität öffentlicher Mittel einhergehen. Aus den Ergebnissen ist jedoch festzuhalten, dass develoPPP.de gegenwärtig zu ehrgeizige Ansprüche für Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit an die Projekte stellt.

Übernahme der Neuerungen durch nicht direkt am Projekt beteiligte Unternehmen und Institutionen

Neben dem Innovationstransfer über die ursprünglichen Zielgruppen hinaus, kann eine Verbreitung der Impulse aus develoPPP.de-Projekten auch durch Übernahme der

Neuerungen durch nicht direkt am Projekt beteiligte Unternehmen und öffentliche Institutionen erfolgen. Während aus öffentlichem Interesse eine möglichst weitgehende Innovationsdiffusion anzustreben ist, um die Verbreitung des Impulses zu unterstützen, läuft eine ungeschützte Verbreitung den kommerziellen Eigeninteressen der Unternehmen zu einem gewissen Grad entgegen. So schränken z. B. Marken- und Patentrecht eine freie Verbreitung von Innovation ein, sollen andererseits aber gerade dadurch Innovationen ermöglichen, indem sie die hohen Entwicklungskosten von Unternehmen absichern. Jede Interessenslage als solche ist legitim, jedoch stellt sich die Frage, wie develoPPP.de-Projekte eine Verbreitung der im Projekt gesammelten Erfahrungen auf der Meso- und Makro-Ebene anstreben, um andere Akteure im Partnerland systematisch an den Projekterfahrungen teilhaben zu lassen.

Von allen drei DO wird angegeben, bereits während der Projektkonzeption und Umsetzung Voraussetzungen zu schaffen, um die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit der erzielten Wirkungen zu erhöhen (Int 9; Int 11; Int 16; Int 17; Int 18; Int 19). In den Interviews zeigt sich jedoch, dass die Erwartungen im Hinblick auf die Verbreitung der Impulse begrenzt sind. Von den Programm-Durchführenden werden vor allem Wirkungen auf der Mikro-Ebene erwartet (Int 2; Int 3; Int 4; Int 7; Int 15; Int 18; Int 20; Int 26; Int 28; Int 31). Systemweite Veränderungen auf der Meso- oder Makro-Ebene werden hingegen als vermessen (Int 7) oder zumindest sehr selten (Int 2; Int 3; Int 20) eingeschätzt. Die Evaluierung kommt auf Grundlage der folgenden Ergebnisse ebenfalls zur Einschätzung, dass der Anspruch des Programms, systematisch Veränderungen auf Meso- und Makro-Ebene anzustoßen, aufgrund der geringen

Größe von develoPPP.de-Projekten sowie des bisher unzureichenden Umgangs mit divergierenden unternehmerischen und entwicklungspolitischen Interessen zu hoch ist.

In elf der zwölf untersuchten Fallstudien ist in der Projektkonzeption zumindest ein indirekter Anspruch formuliert, Lernerfahrungen aus den Projekten weiter zu verbreiten. Bei dem Projekt, in dem dieser Anspruch nicht bestand, handelte es sich um eine strategische EPW, die eigentlich einen herausragenden entwicklungspolitischen Nutzen erzielen sollte. Die fehlende Berücksichtigung von Maßnahmen zur Verbreitung von Erfahrungen in der Projektkonzeption wurde von der zuständigen Projektmanagerin als „zentraler Mangel des Projekts“ (FS 11) analysiert. Von den elf Fallstudien, bei denen die Weitergabe von Lernerfahrungen vorgesehen ist, ist nur in vier Fällen die öffentliche Verbreitung von neu im Projekt generiertem Wissen explizit konzeptionell verankert (FS 3; FS 4; FS 8; FS 12). Auffällig ist, dass es sich in allen Fällen um GIZ-Projekte und dabei überwiegend um Strategische Allianzen handelte.⁴⁵ Darin zeigt sich der höhere konzeptionelle Anspruch dieser Projekte in Bezug auf Breitenwirksamkeit über eine Stakeholder-Einbindung. Dabei kam es allerdings überwiegend – bei drei der vier Projekte – zu keiner erfolgreichen Übernahme der in den Projekten eingeführten Neuerungen durch nicht direkt am Projekt beteiligte Unternehmen und öffentliche Institutionen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass kommerzielle Unternehmensinteressen die freie Weitergabe der Projekterfahrungen an Mitbewerber verhinderten (Kasten 18). Weitere Unterschiede zwischen DO und EPW-Typen sind dagegen nicht ersichtlich. In der Tendenz kann jedoch ein Einfluss des Landeskontexts festgestellt werden (Kasten 17).

⁴⁵ Dies wird durch die Inhaltsanalyse bestätigt. Von allen Projekttypen zielen Projekte der GIZ und insbesondere STA bei der Verbreitung von Lernerfahrungen am häufigsten auf öffentliche Einrichtungen bzw. Entscheidungsträgerinnen und -träger ab. An zweiter Stelle folgen Projekte der sequa. Klassische EPW der DEG versuchen am häufigsten Unternehmen vor Ort, strategische Projekte der DEG dagegen die (Fach-) Öffentlichkeit und Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen.

Kasten 17: Bedeutung des Landeskontexts für die Nachhaltigkeit eines Projektes

Die Fallstudien deuten darauf hin, dass Brasilien und Indien als Repräsentanten der BRICS für die Nachhaltigkeit der Projekte ein förderlicheres Umfeld als die LDCs Uganda und Äthiopien darstellen. Die Fortführung von Neuerungen wird von den jeweiligen Zielgruppen und/oder Projektpartnerinnen und -partnern nach Projektende in BRICS besser als in LDCs bewertet. Ebenfalls wird die Verbreitung von Projekt-Erfahrungen auf der Meso- bzw. Makro-Ebene des Partnerlandes in den Fallstudien aus BRICS-Ländern besser bewertet.

An dieser Stelle sei noch einmal auf den Befund der Portfolio-Analyse (Lücking & Roggemann, 2016) verwiesen. Die dort untersuchten länderspezifischen Faktoren haben keinen statistischen Einfluss auf einen frühzeitigen Projektabbruch. Insgesamt dürften sich Unternehmen in LDCs also sowohl in einem unternehmerisch herausfordernden als auch entwicklungspolitisch unterstützenswerten Umfeld bewegen; auch in einem LDC hat ein gut erdachtes und gemachtes Projekt nicht nur seine Berechtigung, sondern auch seine Erfolgsaussichten.

In den anderen Fällen kann schon aufgrund der fehlenden konzeptionellen Verankerung nicht von einer Übernahme durch nicht direkt am Projekt beteiligte Organisationen ausgegangen werden. Während die Projektkonzepte – wie oben dargestellt – zwar prinzipiell eine Nutzung der eingeführten Neuerungen über die ursprünglichen Projektzielgruppen hinaus vorsehen, sind kaum Aktivitäten zur organisationalen Vernetzung der Projektergebnisse vorgesehen. Damit beschränkt sich die Verbreitung der Projektlernerfahrungen im Wesentlichen auf das Bewerben der im Projekt erarbeiteten, kommerziell angebotenen Leistungen – z. B. ein Weiterbildungsangebot (FS 1; FS 2; FS 5; FS 6; FS 7; FS 9). Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung zeichnen ein ähnliches Bild. Rund zwei Drittel der Interviewten (25 von 36) geben an, dass Sensibilisierungsmaßnahmen zur Verbreitung von Projekteinhalten durchgeführt wurden. Eine Verbreitung von

Projekterfahrungen bei Organisationen auf Makro- und/oder Meso-Ebene wird dagegen lediglich von sieben der 36 befragten Unternehmen bestätigt. Dabei handelt es sich bis auf eine Ausnahme um strategische EPW von GIZ und DEG.

Kasten 18: Projekt-Beispiel für die Verbreitung von Erfahrungen

Positiv-Beispiel

Ein Fallstudien-Projekt zielt u.a. darauf ab, Kleinbäuerinnen und -bauern Wissen an die Hand zu geben, um ihre Anbaumethoden an die Herausforderungen des Klimawandels in der Region anzupassen. Hierzu wurden unter Berücksichtigung verschiedener regionaler Besonderheiten Hinweise für den Anbau entwickelt, die in unterschiedlich kombinierbaren Modulen aufbereitet wurden. Diese Projekterfahrungen werden auf lokalen und internationalen Foren vorgestellt und sind über einen Internetauftritt quasi global abrufbar. Beispiele für eine Übernahme der Innovationen von nicht am Projekt beteiligten öffentlichen Institutionen und Unternehmen liegen vor.

Negativ-Beispiel

In einem anderen Projekt wurde ein Portfolio an kommerziellen Dienstleistungen für Personen mit niedrigem Einkommen im Partnerland entwickelt. Das Konzept sieht vor, dass geschäftsstrategische *Lessons Learned* und *Best Practices* zu den Projekteinhalten bei Konferenzen und auf dem Webauftritt des Unternehmens weitergegeben werden. Hierdurch soll die Replizierung des Projektansatzes durch andere Unternehmen ausgelöst werden. Die befragten Sektor-Expertinnen und -Experten geben jedoch an, dass bisher keine wesentlichen Informationen durch das Projekt veröffentlicht wurden, die eine Replikation ermöglichen. Nach Auffassung derselben Expertinnen und Experten käme dies der Preisgabe eines Wettbewerbsvorteils gleich.

Diese Ergebnisse konvergieren mit bisherigen Evaluierungen von ähnlichen Programmen. Dort wird nur dann von einer systemweiten Leistungssteigerung ausgegangen, wenn flankierende Maßnahmen vorhanden sind oder die Verknüpfung mit vorhandenen Entwicklungsprogrammen gelingt. EPWs sollten – so die Argumentation – Reformbedarfe bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen illustrieren und informieren.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen sei dagegen über umfassendere EZ-Maßnahmen anzugehen (DEVFIN Advisers, 2014; ICAI, 2014; IOB, 2014; Johansson de Silva et al., 2015). Insofern wird develoPPP.de als Impulsprogramm überwiegend nicht erfolgreich bewertet, die in den Projekten gesetzten Impulse über die direkt am Projekt beteiligten Partner hinaus zu verbreiten und nachhaltig zu verankern.

2.6.5 Wesentliche Ergebnisse und Bewertung der Nachhaltigkeit nach OECD-DAC

- Die Fortführung der in den Projekten eingeführten Neuerungen durch die Projektpartner nach Förderende wird nur teilweise als erfolgreich bewertet. Begründet ist dies in der stärkeren Akzentuierung rein unternehmerischer Ziele nach Projektende, ein Aspekt der sich bereits in der Umsetzungsphase abzeichnet. Bei den Projektzielgruppen gestaltet sich das Ergebnis positiver, die eingeführten Neuerungen werden von diesen überwiegend auch über das Förderende hinaus genutzt. Zusammenfassend ist develoPPP.de als Impulsprogramm eher erfolgreich darin, die gesetzten Projektimpulse auch über das Förderende hinaus abzusichern.
- Die Nutzung der Neuerungen über die jeweiligen Zielgruppen hinaus muss als eher nicht erfolgreich bewertet werden. Gemessen an den Zielsetzungen in der ursprünglichen Konzeption der untersuchten Projekte stehen die eingeführten Neuerungen oft nur in regional, inhaltlich oder zahlenmäßig eingeschränktem Umfang zur Verfügung. Eine nachhaltige Verbreitung über die Projektgrenzen hinaus ist somit eingeschränkt.
- Auch kommt es mehrheitlich nicht zu einer Übernahme der in den Projekten eingeführten Neuerungen durch nicht direkt am Projekt beteiligte Unternehmen und öffentliche Institutionen. In den Fallstudien-Projekten der DEG und sequa wird keine systematische Verzahnung mit Institutionen der Meso- und Makro-Ebene durch die Unternehmen gesucht. Vier der fünf GIZ-Fallstudien, überwiegend Strategische Allianzen, sehen hingegen einen institutionellen Innovationstransfer in ihren Konzepten vor. Dieser gestaltete sich aber über-

wiegend als nicht erfolgreich.

- Weitere maßgebliche Unterschiede zwischen den DO oder zwischen klassischen und strategischen EPW sind nicht erkennbar. Die Fallstudien in Indien und Brasilien legen nahe, dass BRICS-Länder im Vergleich zu LDCs ein förderlicheres Umfeld zur Absicherung und Verbreitung von develoPPP.de-Projektimpulsen bieten.

Bewertung von Nachhaltigkeit und Impact nach OECD-DAC:⁴⁶

Die Nutzung der in den develoPPP.de-Projekten eingeführten Neuerungen durch die direkten Zielgruppen nach Förderende wird als überwiegend erfolgreich bewertet. Allerdings gelingt es nur teilweise die Unternehmen auch über das Förderende hinaus zu einer Weiterführung der Neuerungen zu bewegen. Insbesondere die entwicklungsrelevanten Komponenten beziehungsweise die Zusammenarbeit mit entwicklungsrelevanten Projektpartnern werden nach Projektende häufig stark reduziert. Dementsprechend wird die Nachhaltigkeit des Programms als nur teilweise gegeben eingestuft. Eine dauerhafte Impulsverbreitung über die direkt am Projekt beteiligten Akteure und Zielgruppen hinaus oder sogar auf der Meso- und Makro-Ebene gelingt dagegen überwiegend nicht. Somit ist das Potenzial, über develoPPP.de-Projekte übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen in den Partnerländern zu erzeugen, als gering einzuschätzen. Hochaggregierte und breitenwirksame Veränderungen in den Partnerländern aufgrund von develoPPP.de-Projekten dürften die Ausnahme und nicht die Regel sein.

⁴⁶ Das Nachhaltigkeitskriterium nach OECD-DAC (OECD, 2009) soll eine zusammenfassende Beurteilung ermöglichen, inwieweit die positiven Wirkungen einer Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen (BMZ, 2006). Das Impact-Kriterium nach OECD-DAC soll die zusammenfassende Abschätzung ermöglichen, ob und inwieweit eine Entwicklungsmaßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen beiträgt und wird hier als Breitenwirksamkeit von develoPPP.de-Projekten gefasst.



3.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Dieses Kapitel beantwortet die fünf übergeordneten Evaluierungsfragen. Dies erfolgt für die ersten drei Evaluierungsfragen durch die zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Schlussfolgerungen und die Ableitung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung des develoPPP.de-Programms. Empfehlungen zur Steigerung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des develoPPP.de-Programms werden bereits bei der Beantwortung der ersten drei Evaluierungsfragen ausgesprochen, weswegen die Antworten auf Evaluierungsfragen 4 und 5 auf gesonderte Empfehlungen verzichten. Das Kapitel endet mit einer Schlussbemerkung.

3.1 Inwiefern ist das develoPPP.de-Programm angemessen, um relevante entwicklungspolitische Ziele zu erreichen?

Insgesamt wird das develoPPP.de-Programm mit seinem grundlegenden Ansatz, durch Kooperationen die Privatwirtschaft stärker für entwicklungspolitische Ziele zu gewinnen, im deutschen wie auch internationalen Kontext als relevant bewertet. Dies lässt sich nicht nur aus der globalen Rolle, die der Privatwirtschaft für die Erreichung nachhaltigen Wirtschaftswachstums zugesprochen wird, ableiten sondern auch aus der gestiegenen Verankerung sozialer Verantwortung in den Geschäftsmodellen von Unternehmen. Ein herausragendes Merkmal des develoPPP.de-Programms ist, dass es über den Dialog zwischen EZ und Privatwirtschaft hinausgeht und die direkte partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Behebung eines entwicklungspolitischen Problems in den Mittelpunkt stellt. Eingeschränkt wird die Relevanz durch die derzeitige konzeptionelle Ausgestaltung des Programms, die aufgrund ihrer unklaren strategischen Ausrichtung eher nicht angemessen ist, um die angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen. Wesentliche Aspekte, welche die Angemessenheit des Programms im Hinblick auf die Erreichung relevanter entwicklungspolitischer Ziele bestimmen, sind die Zielsetzungen des Programms und deren entwicklungspolitische Ausrichtung sowie die Konzeption und die Struktur des Programms.

3.1.1 Ziele

Das develoPPP.de-Programm setzt mit seinen Zielen an der übergeordneten Zielsetzung des BMZ für die Zusammenarbeit

mit der Privatwirtschaft an, indem über gemeinsam umgesetzte Projekte ein Beitrag zur Erreichung globaler Entwicklungsziele geleistet werden soll. Die Rolle der Privatwirtschaft als Impulsgeber und Motor für Entwicklung und die damit verbundene Grundannahme des Programms, durch Kooperationen zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele beizutragen, werden durch die Evaluierung grundsätzlich bestätigt. Bei der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Oberziele ist das Zielsystem des Programms jedoch abstrakt und die strategische Ausrichtung bleibt unklar. Dies lässt sich u. a. daran festmachen, dass auf Ebene der DO und des BMZ kein einheitliches Verständnis bezüglich der primären Ziele des Programms besteht. Als Partnerschaftsprogramm, das eine *Win-win*-Situation für Unternehmen und EZ-Organisationen anstrebt, ist develoPPP.de bewusst außerhalb der bilateralen EZ angesiedelt. Die Arbeitsteilung zwischen develoPPP.de und anderen Programmen des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sowie der bilateralen EZ ist bislang jedoch nicht ausreichend definiert. Zudem hat der notwendige Interessenausgleich zwischen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit und Unternehmensinteressen zur Folge, dass Interessen und Bedarfe relevanter entwicklungspolitischer Zielgruppen in den Partnerländern teilweise nur eingeschränkt berücksichtigt werden. Insgesamt wird nicht deutlich, welchen Stellenwert die Zusammenarbeit mit Unternehmen im Programm besitzt. Ist die Zusammenarbeit und die damit verbundene entwicklungspolitische Dialog- und Hinführungsfunktion neben der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele ein Mehrwert, der Reibungsverluste bei der Umsetzung akzeptabel macht? Oder besteht der Mehrwert des Programms ausschließlich in der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele, die durch die Privatwirtschaft als Umsetzungspartner besonders effizient realisiert werden sollen?

Die Orientierung an dem abstrakten Zielrahmen hat darüber hinaus zur Folge, dass die Schnittmenge zwischen Unternehmensinteressen und Zielen der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene überschätzt wird und divergierende Interessen der Kooperationspartner zu wenig Berücksichtigung finden. Auf Projektebene führt dies dazu, dass die entwicklungspolitischen Ziele der Projekte häufig zu ambitioniert formuliert werden und damit Erwartungshaltungen an die Projekte geknüpft werden, die an der Realität vorbeigehen. Insbesondere die Ergebnisse der Fallstudien

zeigen, dass die Annahme, dass Unternehmerinnen und Unternehmer v. a. wegen eines gestiegenen sozialen Verantwortungsbewusstseins die Teilnahme am Programm suchen, zu kurz greift. Anreize für EZ-relevantes, unternehmerisches Handeln als geschäftspolitische Maxime können nicht nur aus einer Gemeinwohlorientierung sondern müssen aus einer unternehmerischen Logik abgeleitet sein. Von BMZ und DO bedarf es daher einer strategischen Reflexion und Festlegung, welche Veränderungen mit Blick auf globale Entwicklungsbedarfe durch develoPPP.de nicht nur mit dem teilnehmenden Unternehmen in einem Projekt, sondern bei einem teilnehmenden Unternehmen durch ein Projekt ermöglicht werden sollen. Ansonsten bleibt die Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure durch develoPPP.de hinter ihrem entwicklungspolitischen Potenzial zurück.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Relevanz des Programmes durch die direkte Zusammenarbeit zwischen EZ-Organisationen und Privatwirtschaft ergibt. Die Potenziale dieser Zusammenarbeit können für die Entwicklungszusammenarbeit nutzbar gemacht werden. Die unklare strategische Ausrichtung des Programms schränkt hingegen die Relevanz ein. Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass eine Weiterführung des Programms an eine klare Positionierung des BMZ im Hinblick auf die damit verbundenen Ziele gebunden ist. Nur so kann die Legitimation des Programms verbessert und seine Relevanz erhöht werden.

Empfehlungen

1. Dem BMZ wird eine Weiterführung des Programms empfohlen. Diese sollte unter der Prämisse einer klaren Positionierung des BMZ im Hinblick auf die mit dem Programm verbundenen Ziele und einer entsprechenden strategischen Ausrichtung und Konsolidierung erfolgen. Dabei sollte das BMZ deutlich machen, inwieweit die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und die damit verbundene entwicklungspolitische Dialog- und Hinführungsfunktion einen – noch genauer zu bestimmenden – Mehrwert an sich darstellt oder ob der Mehrwert des Programms ausschließlich über die Erreichung umfassender entwicklungspolitischer Wirkungen in den Partnerländern realisiert werden soll. Eine entsprechende Priorisierung sollte explizit im Zielsystem des Programms festgehalten werden.
2. Die für die Evaluierung erarbeitete Programm-Theorie sollte als Ausgangspunkt für die Konsolidierung des Zielsystems herangezogen werden. Darüber hinaus sollten die derzeitigen SDG-Diskussionen berücksichtigt werden. Um gemeinsame Schnittmengen besser herausarbeiten und mögliche Konfliktfelder identifizieren zu können, sollten unternehmerische Ziele expliziert und den entwicklungspolitischen Zielen gegenübergestellt werden. Dies sollte auf Basis eines Dialogs zwischen BMZ und Privatwirtschaft erfolgen. Um eine möglichst hohe Transparenz zu schaffen und die Akzeptanz zu verbessern, sollte das BMZ flankierend einen Dialogprozess mit der Zivilgesellschaft initiieren.
3. Zur Erhöhung der Legitimation des Programms nach außen, sowie der Verbesserung der Planungssicherheit nach innen, sollte bei der strategischen Konsolidierung des Zielsystems deutlich herausgestellt werden, inwieweit eine Arbeitsteilung mit Programmen der bilateralen EZ und insbesondere mit anderen Programmen des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft besteht. Um die Kohärenz zwischen den Programmen sicherzustellen und Kooperationspotenziale nutzen zu können, sollte darüber hinaus überprüft werden, inwiefern die Programme stärker vernetzt werden können. Das BMZ sollte ein entsprechendes Grundsatzpapier erstellen, das die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft explizit darlegt und regelt.

3.1.2 Konzeption

Die Programmkonzeption ist grundsätzlich auf die übergeordnete Zielsetzung des Programms, d.h. die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen EZ-Organisationen und Privatwirtschaft zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele ausgerichtet. Dabei bewegt sich die Konzeption in einem Kontinuum zwischen der Ausrichtung an Interessen der Privatwirtschaft und den Anforderungen des Programms an entwicklungspolitische Wirksamkeit in den Partnerländern. Die in diesem Kontinuum sichtbar werdenden Synergiepotenziale liegen für die beteiligten Unternehmen überwiegend in der Minimierung der Risiken bei der Erschließung neuer Märkte durch Finanzierung und Beratungsleistungen der DO. Für die EZ liegen Synergiepotenziale im Technologie- und Know-how-Transfer in die Partnerländer und die EZ-Organisationen sowie in der erhöhten Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Dem abstrakten Zielrahmen des Programms entsprechend bleiben die Ausführungen

zu entsprechenden Synergiepotenzialen jedoch unscharf. Im Abgleich mit den erzielten Wirkungen zeigt sich, dass bereits in den Projektkonzepten oft zu weitreichende Wirkungszusammenhänge, zu optimistische Kontextannahmen und zu ambitionierte Maßnahmenpakete formuliert werden, deren Ansprüche nicht eingelöst werden können.

Die in der Programmkonzeption festgelegten Kriterien zur Durchführung von Projekten sind inhaltlich auf die Absicherung der entwicklungspolitischen Relevanz und Wirksamkeit der Projekte ausgerichtet. Gleichzeitig sind die Kriterien bewusst interpretationsoffen und flexibel angelegt, um unterschiedlichen Bedarfen der Unternehmen gerecht zu werden. Die Fallstudien zeigen, dass Ansprüche an die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Projekte dadurch teilweise nur eingeschränkt erfüllt werden. Die inhaltliche und regionale Offenheit des Programms hat zur Folge, dass Projektinhalte, Projektstandort und Zielgruppen wesentlich von den Interessen der Unternehmen (mit-) bestimmt werden. Damit erhöht sich die Anzahl potenzieller Projektpartner und es wird Raum für innovative Projektideen außerhalb der regulären EZ-Maßnahmen geschaffen. Zugleich geht dies zu Lasten der Ausrichtung des Programms auf spezifische entwicklungspolitische Schwerpunkte. Die über Schwerpunktsetzungen und Positivkriterien angestrebte Selektion von Projekten mit besonders hohen entwicklungspolitischen Synergiepotenzialen wird aufgrund fehlender Projektvorschläge vonseiten der Unternehmen bislang nur eingeschränkt umgesetzt. Dies steht nicht im Einklang mit aktuellen Bestrebungen internationaler Geldgeber, die Relevanz derartiger Programme durch den Fokus auf Maßnahmen zur Armutsminderung oder Engagement in LDCs zu erhöhen. Die mit der Beschränkung auf deutsche und europäische Unternehmen festgelegte Lieferbindung des Programms ist inhaltlich bislang nicht ausreichend begründet und legitimiert. Sie steht zudem im Widerspruch zu den Anforderungen globaler Vereinbarungen zur Partnereinbindung. Für BMZ und DO stellt sich die Frage, ob es ausreicht, dass Projekte entwicklungspolitische Wirkungen im Partnerland erzielen, oder ob Projekte zwingend auch mit einer entwicklungspolitischen Sensibilisierung des Unternehmens einhergehen sollten. Diese Lern- und Hinführungsfunktion des Programms ist in der Programmkonzeption bislang nicht berücksichtigt und bedarf der weiteren Ausgestaltung.

Die Evaluierungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Konzeption des Programms seinem Anspruch, die Interessen aller am Projekt beteiligten und vom Projekt betroffenen Parteien zu wahren, nur eingeschränkt gerecht wird. In seiner derzeitigen Ausgestaltung kann das Programm weder die implizite Erwartung einlösen, zur entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung bei einer möglichst großen Anzahl von Unternehmen und zu einem breiten Dialog zwischen EZ und Privatwirtschaft beizutragen, noch können die hohen Ansprüche an entwicklungspolitische Wirksamkeit in den Partnerländern erfüllt werden. Da die auftretenden Spannungsfelder im Kontinuum zwischen der Ausrichtung des Programms auf EZ-Ziele einerseits und Unternehmensbedarfe nicht ausreichend explizit gemacht werden, besteht insgesamt eine überhöhte Erwartungshaltung hinsichtlich der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Programms. Um die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen wird eine klare konzeptionelle Ausrichtung des Programms unter Berücksichtigung von Synergiepotenzialen und Interessenkonflikten als notwendig erachtet.

Empfehlungen

4. Das BMZ sollte die Konzeption auf Basis eines konsolidierten Zielsystems anpassen. Dabei sollten bestehende Spannungsfelder zwischen privatwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen in der Konzeption expliziert werden, um deutlich zu machen, inwieweit Synergiepotenziale realisiert werden können und wo die Grenzen in der Ausrichtung auf die anvisierten Ziele liegen.
5. In Abhängigkeit von der primären Zielsetzung des Programms ergeben sich Anpassungsbedarfe in der Programmkonzeption in Bezug auf zwei Kernaspekte (s. Kasten 19):
 - (1) Stärkung der entwicklungspolitischen Hinführungs- und Dialogfunktion in der Privatwirtschaft;
 - (2) Stärkung der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Schwerpunkte und Wirkungen in den Partnerländern.
 Die vorgeschlagenen Anpassungsmöglichkeiten schließen sich gegenseitig nicht aus, sondern können z. T. auch parallel erfolgen. Allerdings bestehen dabei Spannungsfelder, die berücksichtigt werden müssen. Sie zeigen sich z. B. bei der Definition von Projektkriterien und Standards oder der Festlegung regionaler und inhaltlicher Schwerpunkte.

Kasten 19: Anpassungsbedarfe in der Programmkonzeption

Stärkung der entwicklungspolitischen Hinführungsfunktion und Dialogfunktion durch eine breite Kooperation mit deutschen und europäischen Unternehmen

Auf konzeptioneller Ebene ist eine entsprechende Ausrichtung bereits angelegt. Um diese zu stärken, sollten konzeptionelle Anpassungen vorgenommen werden, die auf die Steigerung der Nachfrage nach dem Programm und die Einbindung einer größeren Anzahl von Unternehmen in das Programm abzielen, sowie darauf ausgerichtet sind, das entwicklungspolitische Bewusstsein und die Akzeptanz für EZ-Maßnahmen bei möglichst vielen Unternehmen zu steigern. Damit einher geht die Erwartung, dass Unternehmen ihre Geschäftsaktivitäten auch außerhalb von develoPPP.de stärker im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten, entwicklungsrelevante Aktivitäten fortführen und bereit sind, die dadurch entstehenden Mehrkosten zu tragen. Allerdings muss in Kauf genommen werden, dass eine Ausrichtung der Projekte auf besondere entwicklungspolitische Schwerpunkte und/oder Zielgruppen in den Partnerländern ggf. begrenzt bleibt.

Stärkung der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Schwerpunkte und Wirkungen in den Partnerländern

Diese Ausrichtung würde insbesondere konzeptionelle Anpassungen hinsichtlich einer stärkeren Eingrenzung und Ausrichtung des Programms auf relevante EZ-Bereiche und auf die spezifischen Bedarfe von entwicklungspolitischen Zielgruppen in Partnerländern nach sich ziehen. Darüber hinaus wären auch hier Anpassungen zur Stärkung der entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung bei den teilnehmenden Unternehmen erforderlich. Diese Ausrichtung entspräche den Trends in Programmen auf internationaler Ebene. Es hätte aber voraussichtlich zur Folge, dass sich die Anzahl der Kooperationen und damit die Spannweite für innovative Projekte verringert.

Die Entscheidung, in welche Richtung diese Spannungsfelder aufzulösen sind und ob das Programm überwiegend auf einen oder gleichermaßen auf beide Kernaspekte ausgerichtet werden soll, obliegt dem BMZ.

6. Die über die Kriterien angelegte Konditionalprogrammierung erscheint sinnvoll und sollte grundsätzlich beibehalten werden. Je nach Ausrichtung des Programms entlang der dargestellten Kernaspekte – entwicklungspolitische Dialogfunktion und Wirkungen in Partnerländern – sollte das BMZ die Programmvorgaben inhaltlich anpassen.
7. Um die Lern- und Hinführungsfunktion konzeptionell stärker zu verankern, sollte das BMZ diesbezügliche Zielsetzungen festlegen und gemeinsam mit den DO Formate zur Umsetzung entwickeln (z. B. jährliche Dialogforen mit Vertreterinnen und Vertretern aus BMZ, DO, Zivilgesellschaft und Wirtschaft). Im Falle einer stärkeren Ausrichtung auf diesen Kernaspekt werden außerdem folgende Maßnahmen empfohlen:
 - BMZ und DO sollten Formate entwickeln, um develoPPP.de-Projekte übergreifend als Dialoganlass und Lernplattform mit privatwirtschaftlichen Akteuren stärker zu nutzen. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Programmen wie dem EZ-Scout-Programm sollte mitbedacht werden
 - Gegebenenfalls sollten als flankierende Maßnahmen zu develoPPP.de-Projekten spezifische Fortbildungen für Unternehmen zu Themen – wie z. B. *Global Compact* – konzipiert und angeboten werden.
 - Ergänzend könnten Projekte in der Konzeption vermehrt dahingehend gestaltet werden, dass sich entwicklungsrelevante Wirkungen als Nebeneffekt aus dem unternehmerischen Handeln ergeben. Damit verbunden wäre eine stärkere Förderung des unternehmerischen Kerngeschäfts.
8. Bei der Ausrichtung auf entwicklungspolitische Wirkungen in den Partnerländern sollte die Programmkonzeption grundsätzliche Vorgaben zur Prüfung einer stärkeren Anbindung von Projekten an bilaterale EZ-Vorhaben beinhalten. Darüber hinaus sollte das BMZ Vorgaben zur Ausrichtung an entwicklungspolitischen Schwerpunkten (z. B. bzgl. Zielgruppen oder Schwerpunktsektoren) machen und eindeutig definieren. Optionen für eine entsprechende

strategische Konsolidierung des Zielsystems sind:

- Ansteuerung einer kritischen Masse von develoPPP.de-Projekten in bestimmten Ländern und Branchen, um im Partnerland gebündelt eine Reformdynamik und nicht nur Einzelpulse aufzubauen.
 - Ausrichtung des Programms auf eine Arbeitsteilung mit der bilateralen EZ, indem develoPPP.de-Projekte als beispielhafte Anwendungsfälle für (Reform-) Ansätze im Politikdialog mit dem Partnerland genutzt werden (z. B. im Bereich nachhaltige Wirtschaftsförderung, landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten, etc.). Hierbei sollten die thematischen Referenzrahmen des BMZ als Instrument zur Vernetzung stärker herangezogen werden.
 - Ggf. Aufhebung der Lieferbindung und Öffnung des Programms für lokale Unternehmen in den Partnerländern.
9. Das BMZ sollte eindeutige Vorgaben machen, welchen Stellenwert die Positivkriterien bei der Projektauswahl haben.

3.1.3 Struktureller Aufbau des Programms – Durchführung durch drei DO (DEG, GIZ und sequa) und EPW-Typen

Die Programmumsetzung durch drei unterschiedliche DO bietet das Potenzial, die spezifischen Kompetenzen und Strukturen der DO für das Programm nutzbar zu machen. Diese ergeben sich für die DEG durch ihre spezifischen Kenntnisse im Bereich Finanzierung und Investitionsberatung, während die GIZ über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Organisationsberatung und -entwicklung sowie über umfangreiche Strukturen und Netzwerke in Entwicklungs- und Schwellenländern verfügt. Die sequa wiederum kann auf langjährige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der verfassten Wirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie spezifische Kompetenzen im Bereich der Beruflichen Bildung zurückgreifen.

Aus der Evaluierung lässt sich schließen, dass die potenziellen Mehrwerte der Dreiteilung bislang weder im Rahmen der Außen- darstellung transparent vermittelt noch in der Projektumsetzung hinreichend ausgeschöpft werden. Zwar fließen Kompetenzen der DO in unterschiedlichem Ausmaß in die Projektumsetzung ein, eine spezifische Profilbildung und systematische Nutzung der spezifischen Kompetenzen ist

jedoch nicht erkennbar. Die gilt insbesondere für die Nutzung der Länderstrukturen der GIZ, die für das Programm stärker in Wert gesetzt werden könnten. Den antragstellenden Unternehmen sind die Aufteilung des Programms auf drei DO sowie bestehende Unterschiede in deren Kompetenzprofilen in weiten Teilen nicht bekannt. Inhaltlich und regional weisen die Projektportfolios der DO nur sehr bedingt Unterschiede auf.

Auf konzeptioneller Ebene ist eine Differenzierung der Umsetzung unterschiedlicher EPW-Typen durch die DO angelegt. Die Zuordnung von EPW-Typen zu den DO lässt sich nur teilweise nachvollziehen. Am offensichtlichsten wird sie bei Kooperationsverträgen der GIZ. Diese erfordern die Erbringung von Eigenleistungen der DO und die gemeinschaftliche Implementierung der Projekte durch DO und Unternehmen. Damit sind sie spezifisch auf die Kompetenzen der GIZ ausgerichtet. Allerdings führt die GIZ ebenso wie DEG und sequa auch klassische EPW auf Grundlage von Leistungsverträgen durch, was dem Profil der GIZ weniger entspricht, da hier die Umsetzungsverantwortung allein bei den Unternehmen liegt.

Strategische Projekte der DEG unterscheiden sich in der Umsetzung von klassischen Projekten überwiegend durch ein höheres Finanzvolumen. Darüber hinausgehende konzeptionelle Unterschiede zu klassischen Projekten sind nicht erkennbar. Strategische Allianzen der GIZ werden immer auf Grundlage von Kooperationsverträgen durchgeführt und unterscheiden sich so in den Umsetzungsprozessen. Zudem weisen sie in der Regel einen stärkeren konzeptionellen Fokus auf die Verbreitung von Lernerfahrungen über das Projekt hinaus auf. Mit Blick auf die Wirksamkeit zeigen die Ergebnisse nur geringfügige Unterschiede zwischen klassischen und strategischen EPW und auch zwischen Leistungs- und Kooperationsverträgen. Zwar schneiden strategische EPW in Bezug auf Breitenwirksamkeit tendenziell besser ab, dies wird jedoch in erster Linie auf das größere Volumen der strategischen EPW und nicht auf konzeptionelle Unterschiede zurückgeführt. So unterscheiden sich Strategische Allianzen der GIZ in der Wirksamkeit nicht von Strategischen Projekten der DEG. Eine entwicklungspolitische Sensibilisierung der Partnerunternehmen ist tendenziell eher bei GIZ-Projekten auf Grundlage von Kooperationsverträgen zu beobachten. Dies wird darauf zurückgeführt, dass diese einen intensiveren Austausch zwischen DO und Unternehmen

in der Konzeptions- und Umsetzungsphase mit sich bringen. Unterschiede in der Wirksamkeit klassischer EPW der verschiedenen DO bestehen nicht. Ein Vorteil der verschiedenen EPW-Typen liegt darin, dass unterschiedliche inhaltliche und finanzielle Bedarfe von Unternehmen und EZ bei der Umsetzung von develoPPP.de-Projekten berücksichtigt werden können. In der Gesamtschau erschließt sich der entwicklungspolitische Mehrwert der verschiedenen EPW-Typen aufgrund der eher geringen konzeptionellen Unterschiede bzw. Herausforderungen bei der Umsetzung bisher aber nur sehr eingeschränkt.

Abgesehen von der inhaltlichen Profilbildung der drei DO ist der Mehrwert der Dreiteilung an der effizienten Umsetzungen durch die DO zu bemessen. Aussagen zur Effizienz der Programmdurchführung durch die DO sind allerdings kaum möglich, da u. a. die Finanzsysteme von DEG, GIZ und sequa keine projektbezogene Kostenzuordnung erlauben. Durch die fehlenden Möglichkeiten zur Effizienzbewertung beraubt sich das BMZ der Möglichkeit sachgerechte Policy-Entscheidungen zu treffen. Insofern kann die Frage, inwiefern eine dreigeteilte Durchführung des Programms sinnvoll ist, nur über inhaltliche Argumente beantwortet werden. Diesbezüglich kann folgender Schluss gezogen werden: Die Beibehaltung der Dreiteilung erscheint nur dann sinnvoll, wenn die vorhandenen Potenziale der DO so ausgeschöpft werden, dass ein Mehrwert für die Zielerreichung des Programms entsteht. Hinsichtlich der EPW-Typen wird die Notwendigkeit gesehen, eine konzeptionelle Fokussierung sowie programmatische Zuordnung zu den einzelnen DO im Hinblick auf die übergeordnete Programmstrategie vorzunehmen.

Empfehlungen

10. Zur Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale wird eine systematische Ausrichtung der Projektumsetzung und Akquise an die Kernkompetenzen der DO empfohlen. Innerhalb der DO sollte dazu eine stärkere Verzahnung mit zentralen Geschäftsbereichen erfolgen. Für die einzelnen DO ergeben sich nachfolgende Empfehlungen:
 - GIZ: konsequente Nutzung spezifischer Länderexpertise und der vorhandenen Netzwerke und Strukturen in den Partnerländern über stärkere Einbindung der Außenstrukturen und Vernetzung von develoPPP.de-Projekten und TZ-Programmen;
 - DEG: Nutzung der vorhandenen Kompetenzen und Kenntnisse in Bezug auf länderspezifische Unternehmensinvestitionen und Einsatz entsprechender Beratungsangebote für Unternehmen im Rahmen des develoPPP.de-Programms (z. B. bei Pilotprojekten hinsichtlich Finanzierungsmöglichkeiten für anschließende Investitionen);
 - sequa: stärkere Vernetzung von develoPPP.de-Projekten mit Kammern und Verbänden sowie mit dem IPD, insbesondere bei Projekten im Bereich beruflicher Bildung. Die Projektförderung sollte sich auf Projekte konzentrieren, bei denen derartige Potenziale gesehen werden.
11. Das BMZ sollte prüfen, inwiefern die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung als Anlaufstelle für interessierte Unternehmen agieren und eine entsprechende Erstberatung anbieten sollte. Dabei sollten Unternehmen gezielt über unterschiedlichen Kooperationsformen und Schwerpunkte/ Angebote der DO informiert werden. Je nach Bedarf der Unternehmen erfolgt dann eine Weitervermittlung an die jeweils geeignete DO.
12. Mit Blick auf die großen Einschränkungen bei der Effizienzbewertung sollte das BMZ die bisherigen Finanzreporting- und Monitoring-Systeme auf den Prüfstand stellen und anpassen, z. B. sollte die Einführung einer projektbezogenen Kostenzuordnung durch die DO geprüft werden.
13. Die bestehenden EPW-Typen sollten beibehalten, jedoch stärker voneinander abgegrenzt und auf die jeweiligen Kompetenzen der einzelnen DO ausgerichtet werden. Dazu werden folgende Maßnahmen empfohlen:
 - Fokussierung der GIZ auf Kooperationsverträge. Die Umsetzung von Leistungsverträgen durch die GIZ sollte schrittweise reduziert werden. Kooperationsverträge sollten klassische und strategische EPW umfassen.
 - Die DEG sollte sich auf die Durchführung klassischer EPW auf der Grundlage von Leistungsverträgen konzentrieren. Strategische EPW sollte die DEG nur dann durchführen, wenn sich daraus ein erkennbarer Mehrwert hinsichtlich einer entwicklungspolitischen Sensibilisierung bei den beteiligten Unternehmen abzeichnet und gleichzeitig eine Anbindung an TZ-Vorhaben nicht möglich oder sinnvoll ist. Dies kommt beispielsweise bei großen Unternehmen zum Tragen,

für die ein kleines develoPPP.de-Projekt unattraktiv ist und die keinen Bedarf an spezifischen Eigenleistungen der DO haben. Die Sensibilisierungsfunktion sollte in den Kriterien entsprechend berücksichtigt werden. Abhängig von der Ausgestaltung der Vorgaben zur Mehrfachförderung sollte dabei geprüft werden, inwieweit Strategische Projekte auf klassischen Projekten aufbauen können.

- Die sequa sollte weiterhin klassische Projekte auf Grundlage von Leistungsverträgen durchführen.
14. Um die Wirksamkeit strategischer EPW zu verbessern, sollten die Kriterien für strategische EPW geschärft und eine deutliche Abgrenzung zu klassischen EPW vorgenommen werden. Aufgrund der Zielsetzung, mit strategischen EPW einen herausragenden entwicklungspolitischen Nutzen zu erzielen, sollten diese nur in Partnerländern umgesetzt werden. Bei strategischen Allianzen der GIZ ist dabei neben der Anbindung an bestehende EZ-Programme der Einsatz flankierender EZ-Maßnahmen zu überprüfen. Dazu sollte die GIZ verbindliche Prüfkriterien für die Vernetzung mit existierenden EZ-Programmen einführen.

3.2 Welche strategischen, konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen auf Programmebene können helfen, die Steuerungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen?

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen drei Bereiche auf, in denen die Steuerungsfähigkeit des BMZ erhöht bzw. der mit der Steuerung verbundene Aufwand reduziert werden kann: Die Steuerungsfähigkeit des BMZ wird zum einen durch die Qualität grundlegender Rahmenvorgaben und zum anderen durch die vorhandenen Kontrollmechanismen über die M&E-Systeme bestimmt. In beiden Bereichen werden Herausforderungen deutlich. Darüber hinaus zeigt sich Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Steuerung des BMZ in der Phase der Projektauswahl.

3.2.1 Festlegung der Rahmenvorgaben

Zur Festlegung zentraler Rahmenvorgaben zur Durchführung des Programms stehen dem BMZ die develoPPP.de-Leitlinien (v. a. Unternehmens- und Projektkriterien), die Angebote

(DEG, GIZ) bzw. der Antrag und Zuwendungsbescheid (sequa) der DO sowie die develoPPP.de-Teamrunden und deren Beschlussprotokolle zur Verfügung. Positiv hervorzuheben sind die develoPPP.de-Teamrunden und die Kommunikation zwischen BMZ und DO, durch die Herausforderungen frühzeitig aufgedeckt, Lösungen gemeinsam erarbeitet und allgemeingültige Veränderungen über Protokolle zeitnah festgehalten und beschlossen werden. Auch die auf die wirtschaftliche Stärke der Unternehmen ausgerichteten Unternehmenskriterien werden für angemessen befunden, um ein Gleichgewicht zwischen Programmzugang und Minimierung des Ausfallrisikos herzustellen. Einschränkend muss vermerkt werden, dass es die verfügbaren Daten nicht erlauben, robuste Aussagen über den Zusammenhang von Unternehmensfaktoren und Ausfallrisiko zu treffen.

Die übergeordneten Projektkriterien zur Durchführung des Programms sind teilweise unspezifisch und interpretationsoffen und gefährden dadurch die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele. Zwar decken sie sowohl die zentralen unternehmerischen als auch entwicklungspolitischen Aspekte ab, allerdings werden insbesondere die Kriterien Komplementarität und Subsidiarität sehr flexibel ausgelegt. In der Folge werden Synergiepotenziale nicht immer ausgeschöpft und die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten durch Unternehmen erhöht. Auch die Zusatzkriterien für strategische EPW sind zu unspezifisch formuliert, um eine klare inhaltliche Abgrenzung zu klassischen EPW zu gewährleisten. Zudem wird die Kriterienüberprüfung und Dokumentation der Prüfergebnisse von den DO uneinheitlich gehandhabt, was den Prüfaufwand durch das BMZ weiter erhöht. Angebote von DEG und GIZ bzw. die Bewilligung von Anträgen der sequa werden bisher nur unzureichend genutzt, um die vagen Rahmenvorgaben des Programms für einzelne DO weiter zu konkretisieren.

Positiv hervorzuheben ist die Aufnahme der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in das develoPPP.de-Vertragswerk. Allerdings bleibt weiterhin unkonkret, was Unternehmen leisten müssen, um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gerecht zu werden. Darüber hinaus haben weder BMZ noch DO bisher ein strukturiertes Verfahren entwickelt, um die Einhaltung dieser Standards nachzuhalten.

Das BMZ sollte diese zentralen Stellschrauben stärker nutzen, um den Handlungsrahmen der DO klarer zu regeln und die eigene Steuerungsfunktion zu stärken.

Empfehlungen

15. Das BMZ sollte die Projektkriterien Komplementarität, Subsidiarität sowie die zusätzlichen Kriterien für strategische EPW spezifizieren und deren Einhaltung dokumentieren. Damit können die Interpretationsspielräume der DO verringert und die Nachvollziehbarkeit durch das BMZ erhöht werden.
 - Die Überprüfung der Subsidiarität sollte den Vorgaben zur Überprüfung von Additionality des DCED folgen (Heinrich, 2014). Um Komplementarität zu operationalisieren, sollte für jedes Projekt explizit beschrieben werden, welchen der Ansprüche (kostengünstiger, schneller, wirksamer) es wie erfüllt.
 - Die Kriterien für strategische EPW sollten im Konzept konkreter verankert werden. Ein hoher Innovationsgrad und Potenzial zur Replizierbarkeit sollte über eine plausible Argumentationskette abgebildet und mit Maßnahmen hinterlegt werden. Strukturbildende Wirkung sollte über greifbare Indikatoren operationalisiert werden, wie z. B. eine Verlinkung mit Akteuren im Partnerland und die Nutzung eines Multi-Stakeholder-Ansatzes. Beides müsste weitergehend definiert werden.
 - Die Dokumentation der Prüfergebnisse sollte verbessert und dem BMZ zugänglich gemacht werden. Eine einheitliche Checkliste aller Kriterien sollte allen Projektkonzepten beiliegen und für jedes Projekt beantwortet werden. Risiken hinsichtlich menschrechtlicher Aspekte sollten ebenfalls in die Checkliste aufgenommen werden.
16. Das BMZ sollte den DO eindeutige Handlungsanweisungen geben, wie mit dem Thema Menschenrechte im Rahmen von develoPPP.de umzugehen ist. Diese sollten sich am bald erscheinenden Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte orientieren. Zentrale Voraussetzung ist, dass das BMZ den Begriff der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht definiert und festlegt, wie die DO im Rahmen des develoPPP.de-Programms dessen Einhaltung sicherstellen sollen.
17. Eine menschenrechtliche Risikoanalyse für alle DO und EPW-Typen – wie vom BMZ-Leitfaden zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte gefordert – sowie deren Nachhaltigkeit über die M&E-Systeme wird als zielführend erachtet.
 - Zur Erhöhung der Transparenz sollten ausgewählte Projektdaten (Name des Unternehmens, Name des Projektes, Sektor, Art des Projektes) veröffentlicht werden. Gegebenenfalls sollte die Freigabe dieser Informationen schriftlich im Vertrag mit den Unternehmen fixiert werden.
 - Wie im Menschenrechtskonzept des BMZ gefordert sollte die Notwendigkeit der Einführung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus für Akteure in den Projektländern vom BMZ geprüft werden.
18. Das BMZ und die DO sollte(n) die Angebote/Aufträge bzw. Anträge/Zuwendungsbescheide optimieren und angleichen. Dies beinhaltet
 - eine sprachliche Angleichung, z. B. sollte entweder von Ergebnissen oder von Modulzielen gesprochen werden.
 - BMZ und DO sollten ein Standardset von realistischen und SMARTen Indikatoren für alle DO plus DO-spezifische Indikatoren, z. B. für die Entwicklung neuer Themen für die EZ, festlegen.
 - Die DO sollten klar darlegen, wie ihre internen M&E-Systeme für die Kontrolle und das innerorganisationale Lernen genutzt werden.

3.2.2 Die M&E-Systeme

Die Monitoring- und Evaluierungssysteme sind relativ unbürokratisch und unternehmensfreundlich gestaltet. Im Sinne der Nachfrageorientierung des Programms beeinträchtigen sie die Attraktivität des Programms nur geringfügig. In der Konsequenz erlauben sie dem BMZ sehr eingeschränkt, seine inhaltliche Steuerungs- und Kontrollfunktion auf Programmebene wahrzunehmen. Zielerreichung bzw. Wirksamkeit des Programms können kaum eingeschätzt werden. Das programmübergeordnete Monitoring-System ist somit als erheblich ausbaufähig zu bewerten. Dies hängt besonders mit der Qualität der Monitoring-Systeme auf Ebene der DO-Portfolios zusammen. Übergeordnete Berichtsformate bzw. die zugrundeliegende Datenbasis auf Portfolioebene bilden weder die Zielerreichung der develoPPP.de-Projekte noch darüberhinausgehende

Wirkungen oder deren Nachhaltigkeit ausreichend ab. Eine robuste Einschätzung des Programms in diesen Aspekten ist somit bereits für die DO auf Portfolioebene nicht möglich. Dies wiederum kann auf die unzureichenden Monitoring-Systeme der einzelnen Projekte zurückgeführt werden. Das Monitoring inhaltlicher Ergebnisse der Projekte ist stark vertrauensbasiert. Es stützt sich auf Selbstauskünfte der Unternehmen und wird nur sehr eingeschränkt über Vor-Ort-Besuche nachgehalten. Daraus resultierende Informationsasymmetrien zwischen Unternehmen und DO erschweren die Möglichkeit zur Nachsteuerung durch die DO. Die jährlich vom BMZ in Auftrag gegebenen und durchgeführten programmübergreifenden *Ex-Post*-Auswertungen sind zwar ein positiver Ansatz, aufgrund der methodischen Einschränkungen ist ihr Mehrwert für die Steuerung bzw. Kontrolle des develoPPP.de-Programms allerdings als sehr limitiert zu bewerten. Insgesamt wird deutlich, dass sich fehlende bzw. ungenügende Kontrollmechanismen auf Projekt-, Portfolio- und Programmebene gegenseitig bedingen. Sowohl BMZ als auch DO sind bei der inhaltlichen Steuerung des Gesamtprogramms und der Portfolios bzw. einzelner Projekte stark eingeschränkt. Gleichzeitig können BMZ und DO ihrer Rechenschafts- und Legitimationsfunktion nur sehr bedingt nachkommen. Darüber hinaus wird die Lernfunktion des BMZ und der DO erheblich eingeschränkt. Bei der Neuausrichtung der M&E-Systeme und entsprechender Instrumente sollte die spezifische Partnerkonstellation, d. h. die Projektdurchführung durch Unternehmen statt durch DO berücksichtigt werden. Es ist notwendig, die M&E-Systeme möglichst unbürokratisch und unternehmensfreundlich auszugestalten, allerdings nur solange sichergestellt ist, dass BMZ und DO ihren Kontrollaufgaben vollumfänglich nachkommen können.

Empfehlungen

19. BMZ und DO sollten ihre Steuerungs-, Kontroll- und Lernfunktionen auf Programm-, bzw. Portfolio- und Projektebene durch den Ausbau kohärenter M&E-Systeme erhöhen. Dazu sollte das BMZ ein übergeordnetes M&E-System für das Gesamtprogramm entwickeln. Die DO sollten darauf M&E-Systeme für ihre jeweiligen Portfolios aufbauen. Diese sollten Daten zur Akquise-, Konzeptions-, und Umsetzungsphase beinhalten. Der DCED *Standard for Measuring Results in Private Sector Development* bietet hier gute Ansatzpunkte und sollte bei der Ausarbeitung berücksichtigt werden. Der Informationsbedarf von BMZ und DO sollte analog zum überarbeiteten Zielsystem identifiziert werden (Welcher Akteur soll welche Informationen wie nutzen?). Entsprechende Berichtsformate sollten von BMZ und DO weiterentwickelt und vereinheitlicht werden.
 - Für das M&E auf Projektebene wird den DO empfohlen, Berichtsformate zu überarbeiten sowie den Aufbau und die Begrifflichkeiten über die DO hinweg anzugleichen.
 - Indikatoren sollten über alle drei DO hinweg denselben Standards entsprechen (SMART) und attribuierbar sein (*Output*- bzw. frühe *Outcome*-Ebene).
 - Indikatoren sollten klar öffentliche und entwicklungspolitische Zielsetzungen operationalisieren.
 - Nutzung einheitlicher Skalen für die Fortschrittsbewertung in den Projekten.
 - Die DO sollten Projektbesuche durch Projektmanagerinnen und -manager als stichprobenartiges Verifizierungsinstrument für die Projektberichterstattungen als einheitliches Format einführen.
 - Erarbeitung von Steuerungsmechanismen für die Projektmanager, z. B. Überprüfung, inwiefern Auszahlungen der öffentlichen Projektmittel an die Erreichung von Projekt-Meilensteinen zu koppeln sind.
20. Das BMZ-Referat 114 sollte unter Einbeziehung von Referat 105 jährliche (oder zweijährliche) externe Evaluierungen durchführen. Diese sollten stärker als bisher wissenschaftlichen Standards genügen und möglichst einheitlichen Vorgaben folgen, um sie zu synthetisieren und somit Trends feststellen zu können. Wechselnde Themenschwerpunkte, wie z. B. der Fokus auf Nachhaltigkeit bei der nächsten Evaluierung, scheinen ebenfalls sinnvoll. In den develoPPP.de-Verträgen sollte – wie bei der DEG bereits erfolgt – auch von GIZ und sequa die Möglichkeit verankert werden, Projektevaluierungen durchzuführen. Des Weiteren sollten regelmäßig Programmevaluierungen durchgeführt werden (alle 5 Jahre).
21. BMZ und DO sollten ihre jeweiligen Wissensmanagement-Systeme weiter ausbauen. Monitoringdaten sowie Ergebnisse der Projekt- und Programmevaluierungen bzw. *Ex-Post*-Auswertungen sollten kontinuierlich über die develoPPP.de-Cloud gesammelt und ausgewertet werden, um die Lernfunktion zu verbessern. Indikatoren wie

Unternehmensgröße, Anzahl der Mitarbeitenden, Mehrfachförderung (ja/nein) und Projektzielerreichung sollten mitaufgenommen werden. BMZ und DO sollten weitere Formate entwickeln, die stärker das Lernen aus Erfahrungen innerhalb und zwischen den Organisationen ermöglichen. Positive wie negative Erfahrungen bei der Projektumsetzung sollten gezielt gesammelt und Austauschformate (weiter-) entwickelt werden, um diese Erfahrungen innerhalb und zwischen den DO weiter zu verbreiten.

22. Um diese Vorgaben umzusetzen, sollte das BMZ weiterhin auf die Unterstützung durch das Sektorvorhaben ‚Zusammenarbeit mit der Wirtschaft‘ zurückgreifen. Die DO bleiben in der Verantwortung, den angemessenen Ressourceneinsatz für M&E auf Portfolio- und Projektebene sicherzustellen. Diesbezügliche Aktivitäten sollten von den DO in den Angeboten bzw. Anträgen dargestellt und budgetiert werden. Das BMZ sollte den DO ein geeignetes Budget für M&E bereitstellen.

3.2.3 Steuerungsverfahren während der Projektauswahl

Die Steuerungs- und Abstimmungsverfahren in der Phase der Projektauswahl zwischen BMZ-Referat 114 und den DO sind sehr kleinteilig. Wegen der hohen politischen Sichtbarkeit des develoPPP.de-Programms nach innen sowie des hohen Reputationsrisikos nach außen, ist die kleinteilige Steuerung des Programms durch das BMZ nachvollziehbar. Die Auswahlkriterien werden von den DO relativ flexibel gehandhabt und die Auswahlentscheidung der DO ist für das BMZ nur bedingt transparent. Die hohen Abstimmungsbedarfe sind transaktionskostenintensiv, verlangen einen hohen Ressourcenaufwand bei BMZ und DO und verzögern die Umsetzung einzelner Projekte. Dies trifft besonders auf strategische EPW zu. Die Evaluierungsergebnisse machen deutlich, dass die Abstimmungsprozesse in dieser Phase effizienter gestaltet werden könnten ohne die Einflussmöglichkeiten des BMZ zu stark zu beschneiden. Zunächst könnten die Prozesse des zweistufigen Abstimmungsverfahrens effizienter gestaltet werden. Das trifft auch auf die Zusammenarbeit mit den Regionalreferaten zu. Darüber hinaus könnte die Anzahl der Einzelabsprachen reduziert werden. Das betrifft die Mehrfachkooperation sowie die flexible Auslegung der Unternehmenskriterien. Schließlich könnte die ressourcenintensive Abstimmung aller förderwürdigen Projekte über die Leitungsvorlage ausgesetzt werden, da sich

der inhaltliche Mehrwert für das develoPPP.de-Programm nicht erschließt. Das Evaluierungsteam schlussfolgert, dass die derzeitige Kleinteiligkeit der Steuerungsprozesse in der Phase der Projektauswahl teilweise nachvollziehbar ist, jedoch effizienter gestaltet werden sollte. So können Ressourcen gespart und die die schnellere Umsetzung einzelner Projekte gewährleistet werden.

Empfehlungen

23. Dem BMZ wird empfohlen, die Kleinteiligkeit der Steuerung in der Phase der Projektauswahl zu reduzieren. Umsetzungsaufgaben, wie z. B. die Auswahl der zu fördernden Projekte, sollten so weit wie möglich von den DO erfüllt werden. Das BMZ sollte sich über die Festlegung geeigneter Rahmenvorgaben und angemessene Kontrollmechanismen auf die programm-übergeordnete Steuerung fokussieren.
24. Die Leitungsvorlage zur Projektauswahl sollte abgeschafft werden, um den Abstimmungsaufwand zu verringern. Gleichzeitig sollte dem BMZ die Möglichkeit gegeben werden, stichprobenartig Projekte auf die Kriterien-Erfüllung hin zu überprüfen.
25. Einzelabstimmungen für STA/STP sowie die Liste politisch sensibler Länder sind sinnvoll und sollten beibehalten werden. Das BMZ sollte jedoch die Abstimmungsverfahren verschlanken. Dies umfasst:
 - die Abschaffung der zweiten Prüfstufe, d. h. der formalen Bestätigung der Förderentscheidung durch das BMZ. Sie bietet keinen inhaltlichen Mehrwert.
 - die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Regionalreferaten, indem BMZ-Referat 114 die Funktion der Regionalreferate während der Auswahl und Konzeptionsphase schriftlich definiert und anschließend mit den Referaten abstimmt.
26. Einzelabstimmungen zu den Ausnahmetatbeständen Unternehmenskriterien und Mehrfachförderung sollten abgeschafft werden.
 - Die derzeitige Auslegung der Unternehmenskriterien wird tendenziell bestätigt. Zur Vereinfachung wird vorgeschlagen, die pilotierten Kriterien zu vereinfachen und in den Leitlinien zu verankern, z. B. mind. zwei Geschäftsjahre, mind. acht Angestellte, mind. 800.000 Euro Umsatz.

- **Mehrfachförderung:** Dem BMZ wird empfohlen sich einen Überblick über die entsprechende Rechtslage zu verschaffen. Je nach Ergebnis und Spezifizierung des Programm-Zielsystems, sollte Mehrfachförderung entweder explizit untersagt oder in den Leitlinien eindeutig verankert werden. Die Kriterien könnten wie folgt aussehen: pro Unternehmen nur ein develoPPP.de zur gleichen Zeit und höchstens alle drei Jahre ein neues Projekt, Positivkriterium für Erstförderungen.

3.3

Durch welche konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen können die Durchführungsprozesse der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa weiterentwickelt werden?

Konzeptionelle und prozedurale Veränderungen der DO können an den folgenden Bereichen ansetzen: Akquise und Öffentlichkeitsarbeit, Selektion der eingereichten Projektideen von Unternehmen in den Ideenwettbewerben sowie inhaltliche Strukturierung der Projekte in der Konzeptionsphase. Diese werden nachfolgend abgehandelt.

3.3.1 Akquise und Öffentlichkeitsarbeit

Aus den Ergebnissen der Evaluierung wird geschlussfolgert, dass das Programm in der deutschen Privatwirtschaft nur teilweise bekannt ist. Die Bekanntheit alleine ist jedoch nicht ausschlaggebend für die Anzahl der Bewerbungen. Vor dem Hintergrund potenzieller Einschränkungen bei der Nachfrage und der Frage, für welche Unternehmen das Programm überhaupt interessant ist, scheint vielmehr eine detaillierte Zielgruppensegmentierung Vorbedingung zur Festlegung einer übergeordneten Werbestrategie zu sein. Eine programmübergreifende Akquisestrategie besteht bislang nicht. Ein großer Mehrwert der Dreiteilung ist die Möglichkeit, dezentral über die unterschiedlichen Netzwerke der DO zu akquirieren. Die Darstellung des Programms sowie die Anbahnungs- und Bewerbungsverfahren stellen die unterschiedlichen Kompetenzen jedoch nicht sichtbar heraus. Der Mehrwert der Dreiteilung für den Programmerfolg wird somit schon während der Bewerbungsphase infrage gestellt, da sich Unternehmen häufig eher zufällig bei der DO bewerben, mit der sie zuerst in Kontakt gekommen sind.

Die Nutzung aktiver Akquisemaßnahmen durch die DO ist umstritten und wird nicht konsistent gehandhabt. Im Spannungsverhältnis zwischen Nachfrageorientierung und entwicklungs-politischer Wirksamkeit und zur Auflösung derzeit bestehender Unklarheiten ist eine strategische Festlegung der Akquise allerdings zentral. Beraterinnen und Berater können im Rahmen der Akquise durchaus einen Mehrwert darstellen, weitere Unterstützungsleistung während der Antragsphase sowie die Begleitung während des Programms werden aber kritisch bewertet, da sie die Projektqualität negativ beeinflussen können. Beratungsleistungen in der Antragsphase sowie die Begleitung bei der Projektdurchführung sollten durch die DO erfolgen.

Darüber hinaus ist es bislang nicht gelungen, das Programm transparent zu positionieren. Mit Blick auf die vielfältigen Angebote des BMZ für Unternehmen scheint dies kein develoPPP.de-spezifisches Problem, sondern eine Herausforderung des Gesamtangebots des BMZ zu sein. Lösungen sind somit weniger bei der ÖA des develoPPP.de-Programms als an zentraler Stelle, wie z.B. der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung zu suchen.

Empfehlungen

27. Das BMZ sollte eine Analyse in Auftrag geben, inwiefern die begrenzte Anzahl an Bewerbungen auf den geringen Bekanntheitsgrad oder auf Einschränkungen bei der Nachfrage nach dem Förderansatz zurückzuführen ist. Eine detaillierte Studie zur Zielgruppensegmentierung und zu Marktpotenzialen sowie ein Abgleich mit ähnlichen Förderprogrammen, z. B. des BMWi oder BMUB, scheint sachdienlich.
28. Auf Basis dieser Studie sollte das BMZ in Zusammenarbeit mit der programm-basierten ÖA-Abteilung die Strategien für Öffentlichkeitsarbeit anpassen und eine übergeordnete Strategie zur Akquise erarbeiten. Beide Strategien sollten DO-übergreifend angelegt sein und die unterschiedlichen Profile der jeweiligen DO klar herausstellen, um eine inhaltlich begründbare Zuordnung von Unternehmen zu DO zu erleichtern. Das BMZ sollte prüfen, inwiefern aktive Akquisemaßnahmen der DO sachdienlich und zulässig sind, insbesondere um Projekte für EZ-relevante Themenbereiche zu akquirieren. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit dem EZ-Scout-Programm überprüft und konzeptionell überarbeitet werden.

29. Den DO wird empfohlen, auf Grundlage der vom BMZ erstellten Strategien die DO-spezifische Öffentlichkeitsarbeit bzw. Akquise voranzutreiben und weiter auszubauen (Zielgruppensegmentierung, *Targeting*, *Messaging*, Kanäle). Mögliche Ausbaufelder sind Messeauftritte, Alumni-Netzwerke, Werbung im europäischen Ausland und bei Auslandshandelskammern.
30. Es wird empfohlen, ein DO-übergreifendes Eingangsportal für Unternehmen zu entwickeln, um Zugangshürden für Unternehmen zum Programm zu verringern. Voraussetzung hierfür ist die Profilschärfung der DO sowie die Erarbeitung eines kriterienbasierten Verteilungsmechanismus. Dieser könnte z. B. über ein zentrales *Help Desk* laufen, das beim AWE angesiedelt sein könnte. Gleichzeitig sollte die develoPPP.de-Webseite um eine Internetanwendung erweitert werden, die den Unternehmen als Entscheidungshilfe dient. Nachdem Unternehmen einige Angaben zu ihrer Projektidee gemacht haben, sollte – ähnlich wie beim Wahl-O-Mat – eine automatisierte Empfehlung für eine oder mehrere DO zurückgemeldet werden.
31. Das BMZ sollte prüfen, inwiefern die Unternehmensbedarfe nach Beratung in der Antragsphase mit vertretbarem Aufwand durch die DO zu erfüllen sind. Um die Funktion der Ideenwettbewerbe nicht zu unterlaufen und gleiche Zugangschancen für alle Unternehmen zu wahren, müssten alle Unternehmen in der Antragsphase gleichberechtigt Zugang zu Beratungsleistungen erhalten.
32. Das BMZ sollte den fokussierten Einsatz von externen Beraterinnen und Beratern zur Projektakquise, insbesondere für EZ-relevante Länder und Themen prüfen. Die Übernahme von Beratungsleistungen während des Projektantrages sowie Unterstützungsleistungen während der Projektdurchführung durch externe Beraterinnen und Berater wird nicht empfohlen. Der Einsatz externer Beraterinnen und Berater scheint nur im Rahmen der Akquise zielführend. Ein rein auf die Akquise gerichteter Finanzierungsmechanismus müsste vom BMZ entwickelt werden.

3.3.2 Bewerbungs-, Konzeptions- und Umsetzungsphase

Die Ideenwettbewerbe für klassische EPW sichern den Unternehmen gleichberechtigte Zugangschancen zum Programm. Gleichzeitig schränkt die begrenzte Nachfrage die Funktionalität des Ideenwettbewerbs zur Bestenauslese von Projektideen,

zur Steuerung des Programms über Positivkriterien oder zur Fokussierung auf Schwerpunktsektoren ein. Der internationale Trend bei PS4D-Programmen geht dahin, auf benachteiligte Gruppen zu fokussieren oder das Engagement in LDCs verstärkt zu motivieren. Eine derartige Fokussierung würde aber mit einem starken Rückgang der Projektanträge einhergehen. Dies kann nur unter Berücksichtigung des finalen Programm-Zielsystems entschieden werden. Die zentrale Stellschraube scheint weniger der Ideenwettbewerb, sondern die Erhöhung der Anzahl an Bewerbungen durch verstärkte ÖA und Akquise zu sein. Das flexiblere Anbahnungsverfahren wird als durchaus sinnvoll bewertet. Vor dem Hintergrund der häufigen Nicht-Erfüllung der zusätzlichen Kriterien für strategische EPW wird allerdings die geringe Transparenz der Prozesse bemängelt.

Die Evaluierung bewertet die in den Konzepten niedergelegte Anspruchshaltung von develoPPP.de-Projekten im Verhältnis zu den zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, die das Programm vorgibt, als zu ehrgeizig. Dies zeigt sich an mangelnder Nachvollziehbarkeit postulierter Wirkzusammenhänge, zu optimistischen Kontext-Annahmen sowie zu ambitionierten Maßnahmenpaketen. Diese Aspekte sind u. a. der fehlenden Offenlegung unternehmerischer und entwicklungspolitischer Spannungsfelder geschuldet. Es werden zwar Synergiepotenziale hervorgehoben, potenzielle Interessenkonflikte finden aber nur unzureichend Berücksichtigung. Häufig gelingt es im Rahmen der Projektkonzeption nicht, ein gemeinsames Verständnis zwischen DO und Unternehmen über den Projektzweck zu erzielen. So priorisieren europäische und lokale Partner ihre jeweiligen unternehmerischen Ziele bei der Implementierung. Da die Projekte zumeist von lokalen Unternehmen im Partnerland umgesetzt werden, die nicht systematisch in den Konzeptionsprozess einbezogen sind, wird das Verständnis der lokalen Umsetzungspartner für die EPW besonders häufig auf die unternehmerischen Zielsetzungen reduziert.

Empfehlungen

33. Dem BMZ wird empfohlen, die Funktionalität der Ideenwettbewerbe zur bestmöglichen Allokation von öffentlichen Mitteln für entwicklungspolitische Zwecke zu optimieren. Um den Wettbewerbsgedanken zu stärken, sollten entweder die Mittel reduziert oder die Anzahl der Bewerbungen erhöht werden. Diese Entscheidung sollte unter Berücksichtigung

- sichtigung des Programm-Zielsystems getroffen werden.
34. Die DO sollten sicherstellen, dass die entwicklungs-politischen Interessen von EPW realistisch umsetzbar sind. Dabei sollte die duale Zielstruktur des Programms (öffentlich-unternehmerisch) für jedes Projekt explizit berücksichtigt werden. Mögliche Ansatzpunkte sind:
- Zielformulierung und Operationalisierung über Indikatoren: Erwartete öffentlich-private Synergien sind für einzelne EPW an konkreten Projekt-Zielen festzumachen, die klar als öffentliche oder private Ziele benannt werden sollen. Synergien sind also nicht *a priori* anzunehmen, sondern sollten durch konkrete Zuordnungen nachvollziehbar werden.
 - Zielgruppen- und Bedarfsanalysen sollten in Abwägung der dualen Zielstruktur erfolgen: Synergiepotenziale und Zielkonflikte können besser nachvollzogen werden, wenn explizit nach Zielgruppen im developmentpolitischen Sinne (z. B. marginalisierte oder vulnerable Bevölkerungssegmente) und im unternehmerischen Sinne (z. B. Produzenten, Zulieferer oder Konsumenten) unterschieden wird, wobei Überschneidungen möglich und zu suchen sind.
35. Die DO sollten nach der Beurteilung der Projektidee das Projektkriterium für Nachhaltigkeit in der Konzeption erneut aufgreifen. Weiterhin sollte die DO Ziele zur Verbreitung von Projekterfahrungen auf Meso- und Makro-Ebene sowie zur Vernetzung mit weiteren Akteuren vor Ort in der Konzeption prüfen und einbringen. Im Operationsplan sollte – entlang der dualen Zielstruktur – klarer als bisher abgeleitet werden, inwiefern realistische Unternehmensanreize für die Weiterführung bzw. Übergabe von Projekterfahrungen bestehen und das Fortdauern von positiven Wirkungen plausibel angenommen werden kann. Ohne den offenen Umgang mit diesbezüglichen Potenzialen und Limitationen besteht die Gefahr, dass Unternehmen durch das Projekt verordnete Maßnahmen nach Förderende aussetzen, bzw. unrealistische Anspruchshaltungen an develoPPP.de-Projekte gestellt werden.
36. Den DO wird empfohlen, lokale Umsetzungspartner nach Möglichkeit in den Konzeptionsprozess zwischen DO und Unternehmen einzubeziehen. Alternativ können in der Konzeptionierung des Projekts Projektteilziele aufgenommen werden, die ein *Onboarding* z. B. in Form

von gemeinsamen Auftakt-Workshops sicherstellen. Konzeptionsdokumente müssen dazu prinzipiell in einer gängigen Verkehrssprache des Partnerlandes abgefasst werden.

3.4

Inwieweit und unter welchen Umständen ist das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten auf Ebene der direkt beteiligten lokalen Unternehmen, öffentlichen Institutionen und Zielgruppen sowie auf Ebene der europäischen Partnerunternehmen wirksam?

Die Frage nach der Wirksamkeit von develoPPP.de wird dadurch erschwert, dass das Zielsystem des Programms nicht weiter operationalisiert oder mit Zielindikatoren hinterlegt ist. In der Folge gibt das develoPPP.de-Programm als Fördermechanismus für EPW auch keine (Teil-) Ziele für die Projektportfolios der DO und einzelnen Projekte vor. Der Verzicht auf detaillierte Zielvorgaben ist auch durch die Nachfrageorientierung des Programms für Unternehmen begründet und somit konzeptionell gewollt. In der Konsequenz ist nur eine näherungsweise Bewertung möglich, die sich auf ein rekonstruiertes Zielsystem stützt (s. Abschnitt 1.5).

3.4.1 Wirkungen bei lokalen Unternehmen und öffentlichen Institutionen

Die Fallstudien und Unternehmensbefragung legen nahe, dass develoPPP.de gemessen an den jeweils in den Projekt-konzeptionen festgelegten Zielen über die reine Bereitstellung von Inputs hinaus erfolgreiche Projekte hervorbringt. In vielen Fällen wurde technisches Know-how durch Unternehmen eingebracht, z. B. Finanzprodukte oder technische Anwendungen, die weder vom BMZ noch den DO in dieser Form hätten bereitgestellt werden können. Allerdings wird eher der unternehmerische Mehrwert realisiert. Die eingeschränkte developmentpolitische Zielerreichung schmälert den absoluten Mehrwert der EPW, die developmentpolitische und privatwirtschaftliche Ziele gleichwertig bedienen sollen. Es zeigt sich, dass von den Kriterien zur Feststellung der Förderwürdigkeit von Projektvorschlägen insbesondere die Anwendung der Kriterien ‚Komplementarität‘ und ‚Subsidiarität‘ nur in Teilen nachvollziehbar ist. Insofern kann in einigen untersuchten

Projekten nicht stichhaltig ausgeschlossen werden, dass die vom Programm intendierte Ressourcenmobilisierung aus Unternehmensinteressen nicht ohnehin erfolgt wäre.

Auf Grundlage der in den Fallstudien und Unternehmensbefragung untersuchten Projekte kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass das Programm über seine Projekte erfolgreiche Beiträge zum Wissens- und Technologie-Transfer in den Privatsektor der Partnerländer leistet. Einschränkungen in dieser Zielerreichung ergeben sich v.a. in Projekten mit starkem Produktbezug, in denen eine Interessensüberschneidung zwischen kommerziellem Vertrieb und weitestgehend uneingeschränkter Innovationsverbreitung schwerer herbeizuführen ist. Insgesamt gelingt es dem develoPPP.de-Programm, über den Transfer von Innovationen eher erfolgreich Impulse im Partnerland zu setzen.

3.4.2 Wirkungen bei Zielgruppen in den Partnerländern

Die Befunde deuten darauf hin, dass eine Übersetzung des Innovationstransfers durch develoPPP.de-Projekte in Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei der lokalen Bevölkerung nur teilweise gelingt. Die Projekte decken oft nur kleine Zielgruppen der Bevölkerung ab, sodass größere Veränderungen eher nicht zu erwarten sind. Es bleibt unklar, wie develoPPP.de das Spannungsverhältnis zwischen developmentpolitischen und unternehmerischen Zielgruppen programmatisch auflösen will. Während die EZ marginalisierte und vulnerable Bevölkerungsteile in den Blick nehmen muss, sind diese als unternehmerische Zielgruppen (Konsumenten oder Produzenten) zu meist nicht interessant. Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, dass develoPPP.de-Projekte *per se* zu inklusivem Wirtschaftswachstum in den Partnerländern beitragen und armutsmindernde Effekte entfalten.

3.4.3 Wirkungen bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen

Neben den developmentpolitischen Zielen der einzelnen Projekte ergibt sich aus der strategischen Ausrichtung, dem konzeptionellen Aufbau und der Umsetzung des Programms eine weitere Zielsetzung, die in den Leitlinien nicht explizit genannt wird. DeveloPPP.de soll eine developmentpolitische Hinführungs- und Lernfunktion für die Privatwirtschaft erfüllen und Entwicklungszusammenarbeit über Staat und Zivilgesellschaft hinaus breiter in der Gesellschaft verankern.

Die Ergebnisse der Evaluierung lassen nur eine eingeschränkte developmentpolitische Sensibilisierung der teilnehmenden Unternehmen und kaum organisationale Veränderungen, die über die Sensibilisierung von Individuen hinausgehen, erkennen. Die Projekterfahrungen werden dagegen durchaus unternehmerisch verwertet, z. B. indem sie als Erfahrungszuwachs für internationale Geschäfte verbucht werden. Viele Unternehmen berichten von einer vorhandenen Sensibilisierung für developmentpolitische Anliegen vor ihrer Teilnahme, die für eine Selbst-Selektion ins Programm sprechen. Bei Unternehmerinnen und Unternehmern, die von einem sehr eingeschränkten developmentpolitischen Bewusstsein vor Projektdurchführung berichten, ist auch im Nachhinein nur selten ein Sensibilisierungseffekt durch die Programm-Teilnahme erkennbar. DeveloPPP.de scheint somit erfolgreicher bei der Unterstützung und Verstärkung bestehenden developmentpolitischen Engagements von Unternehmen zu sein und weniger bei dessen Initialisierung. Zusammenfassend wird das develoPPP.de-Programm hinsichtlich seiner developmentpolitischen Hinführungs- und Lernfunktion für Unternehmen als lediglich teilweise erfolgreich bewertet.

3.5

Inwieweit sind die durch das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten erzielten Wirkungen als dauerhaft und breitenwirksam einzuschätzen?

In konsequenter Auffassung von develoPPP.de als Impulsprogramm stützt sich diese Evaluierung auf einen funktionalen Nachhaltigkeitsbegriff („*what is set in motion*“; Caspari, 2004). DeveloPPP.de-Projekte stellen eine Impulssetzung für Innovationstransfer in Partnerländer dar. Sie werden dann als nachhaltig bewertet, wenn sich Projektergebnisse über das Förderende hinaus verstetigen (Impulsabsicherung). Analog dazu ist ein Projekt breitenwirksam, wenn die Projektergebnisse über die direkt am Projekt beteiligten Akteure und Zielgruppen hinaus genutzt werden (Impulsverbreitung).

3.5.1 Dauerhaftigkeit der erzielten Wirkungen

Die Fortführung der in den Projekten eingeführten Neuerungen durch die jeweiligen Partnerunternehmen bzw. -Institutionen nach Förderende wird als teilweise erfolgreich bewertet.

Stärkere Einschränkungen ergeben sich, da tendenziell diejenigen Projektaktivitäten zurückgefahren werden, die einen entwicklungspolitischen Mehrwert generieren sollten. Es fand also eine (Re-) Fokussierung auf das Kerngeschäft der teilnehmenden Unternehmen statt. Bei den jeweiligen Projektzielgruppen gestaltet sich das Ergebnis positiver, die eingeführten Neuerungen werden von diesen überwiegend auch über das Förderende hinaus genutzt. Zusammenfassend ist das develoPPP.de-Programm eher erfolgreich darin, die gesetzten Projekt-Impulse auch über das Förderende hinaus abzusichern.

Aufgrund der inhaltlichen, regionalen und finanziellen Spannweite der Projekte kann die Evaluierung nur Anhaltspunkte zu Risiken und Potenzialen für die Nachhaltigkeit von develoPPP.de aufzeigen. Projekte von größeren Unternehmen (jährlicher Umsatz über 50 Mio. Euro) werden bei der Schaffung von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit besser bewertet, da Aktivitäten zur nachhaltigen Verankerung der Projekte besser greifen. Dies dürfte vor allem auf bessere Projektmanagementkapazitäten in diesen Unternehmen zurückzuführen sein.

3.5.2 Breitenwirksamkeit der erzielten Wirkungen

DeveloPPP.de als Impulsprogramm ist eher nicht erfolgreich darin, die in den Projekten gesetzten Impulse über die direkt am Projekt beteiligten Partnern hinaus zu verbreiten und nachhaltig zu verankern. Nur wenige der untersuchten Projekte

sehen einen Innovationstransfer auf institutioneller Ebene in ihren Konzepten vor, wobei es sich ausschließlich um Projekte der GIZ und überwiegend Strategische Allianzen handelt. Dabei erfolgt jedoch überwiegend keine Übernahme der in den Projekten eingeführten Neuerungen durch nicht direkt am Projekt beteiligte Unternehmen und öffentliche Institutionen. Ähnliches gilt für die Übernahme von Projekt-Innovationen über die jeweiligen Zielgruppen hinaus. Gemessen an den ursprünglichen Zielsetzungen stehen die eingeführten Neuerungen oft nur in regional, inhaltlich oder zahlenmäßig reduziertem Umfang zur Verfügung. Eine nachhaltige Verbreitung der in den Projekten gesetzten Impulse muss als überwiegend nicht erfolgreich bewertet werden.

Dementsprechend ergaben sich in der Evaluierung keine Hinweise darauf, dass die durch die Projekte eingeführten Neuerungen in den jeweiligen Branchen oder entwicklungspolitischen Sektoren zu einer systemweiten Leistungssteigerung geführt haben. Nur in Einzelfällen und unter Hinzunahme weiterer Plausibilitätsüberlegungen – und damit unter erheblichen Vorbehalten – kann davon ausgegangen werden, dass die Projekte das Potenzial haben, Beiträge zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen auf aggregierter Ebene zu leisten. Insgesamt ist das Programm in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht dazu geeignet, breitenwirksame und strukturbildende Projekte hervorzubringen.

3.6

Schlussbemerkung

Das develoPPP.de-Programm ist mit seinem grundlegenden Ansatz, durch Kooperationen die Privatwirtschaft stärker für entwicklungspolitische Ziele zu gewinnen, für die Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Ziele als relevant zu bewerten. Aufgrund seiner unklaren strategischen Ausrichtung und der derzeitigen konzeptionellen Ausgestaltung gelingt es dem Programm aber bislang nicht in zufriedenstellendem Maße diese Ziele zu erreichen. Zwar trägt das develoPPP.de-Programm durch die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren dazu bei, innovative Ideen in Partnerländern einzuführen. Allerdings gelingt es den Projekten zumeist nicht, ihre Wirkungen auch über die Projektebene hinaus zu entfalten. So fördert das develoPPP.de-Programm eine Vielzahl an Projektinseln, obwohl der Anschlag systemweiter Leistungssteigerungen angedacht war. Auch die entwicklungspolitische Hinführungs- und Lernfunktion für die Privatwirtschaft und die damit verbundene breite gesellschaftliche Verankerung

von Entwicklungszusammenarbeit über Staat und Zivilgesellschaft hinaus wird nur eingeschränkt eingelöst. Die Ergebnisse dieser Evaluierung stimmen mit zentralen Aussagen nationaler und internationaler Evaluierungen und Studien zum develoPPP.de-Programm sowie ähnlich gelagerter Programme anderer Geber überein. Dies verdeutlicht, dass die Entscheidungsträger des Programms die aufgezeigten Herausforderungen annehmen und entsprechende Anpassungen bzw. Neuerungen initiieren sollten. Die obigen Empfehlungen sind bewusst umfangreich und handlungsleitend – und z. T. auch kleinteilig – formuliert, um diesem Anliegen so dienlich wie möglich zu sein.

Die herausragende Stellung von develoPPP.de als wichtigstes Programm des BMZ zur Förderung von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft bietet das Potenzial, über die klassischen Akteure aus Staat und Zivilgesellschaft hinaus auch die Privatwirtschaft für nachhaltige Entwicklung in Einer Welt wirksam einzubinden. Angesichts der zahlreichen ungelösten Herausforderungen auf dem Weg dorthin, gilt es, dieses Potenzial verstärkt zu nutzen.



4.

LITERATUR

Altenburg, T. (2005), *The private sector and development agencies: How to form successful alliances. Critical issues and lessons learned from leading donor programs*, Discussion Paper, 10th International Business Forum, New York.

Altenburg, T. und T. Chahoud (2002), *Synthesebericht über die Evaluierung Public-Private-Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn.

Astbury, B. und F. L. Leeuw (2010), „Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation“, *American Journal of Evaluation*, 31 (3), 363 – 381.

Bilal, S., B. Byiers, S. Große-Puppenthal, F. Krätke, G. Nubong und A. Rosengren (2014), „De-coding Public-Private Partnerships for Development“, *Discussion Paper*, 161, ecdpm, Maastricht.

Binder, A., M. Palenberg und J. M. Witte (2007), „Engaging Business in Development. Results of an international benchmarking study“, *GPPI Research Paper Series*, 8, Berlin.

BMZ (1997), *Grundlagen der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2006), *Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011a), „Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsformen“, *Strategiepapier 5/2011*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011b), „Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik“, *Strategiepapier 3/2011*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011c), „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, *Strategiepapier 4/2011*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2013a), *Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2013b), „Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung“, *Strategiepapier 9/2013*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2015), *Zukunftscharta: EINEWELT – Unsere Verantwortung*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2016), *Wirtschaft – Chancen für nachhaltige Entwicklung. Privatwirtschaft als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

Budäus, D. (1998), „Public Private Partnerships als innovative Organisationsform“, in: A.-W. Scheer (Hrsg.), *Neue Märkte, neue Medie, neue Methoden – Roadmap zur agilen Organisation*, Heidelberg, 47 – 64.

Bundesregierung (2016), *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016*, Entwurf, Stand: 30. Mai 2016, Berlin.

Bürkle, E. und M. Palenberg (2009), *Evaluierung der Instrumente „Entwicklungspartnerschaften und Unternehmenspartnerschaften“ der Austrian Development Agency*, Berlin.

Byiers, B. und A. Rosengren (2012), „Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda“, *Discussion Paper*, 131, ecdpm, Maastricht.

Callan, M. und R. Davies (2013), „When business meets aid: analysing public-private partnerships for international development“, *Discussion Paper*, 28, Development Policy Centre, Canberra.

Carroll, C., M. Patterson, S. Wood, A. Booth, J. Rick und S. Balain (2007), „A conceptual framework for implementation fidelity“, *Implementation Science*, 2 (40).

Caspari, A. (2004), *Evaluation der Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit*, Wiesbaden.

Council of the European Union (2014), *Council conclusions on a stronger role of the private sector development cooperation: An action oriented perspective*, Foreign Affairs (Development) Council meeting, Brussels.

DEG (n. d.), *Klimapartnerschaften – Klimafreundliche Technologien verbreiten*, Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/Unser-Angebot/F%C3%B6rderprogramme/Klimapartnerschaften/ (zuletzt aufgerufen am 07.09.2016).

DEVFIN Advisers (2014), *Evaluation of Danida Business-to-Business Programme 2006 – 2011. Synthesis Report*, Copenhagen.

Di Bella, J., A. Grant, S. Kindornay und S. Tissot (2013), *Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation*, Research Report, NSI, Ottawa.

Dusenbury, L., R. Brannigan, M. Falco und W. B. Hansen (2003), „A review of research on fidelity of implementation: Implications for drug abuse prevention in school settings“, *Health Education Research*, 18 (2), 237 – 256.

EC (2011), *Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*, European Commission, Brussels.

EC (2014), *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries*, European Commission, Brussels.

ecdpm (2014), *4th Informal Donor Dialogue on Engaging the Private Sector in Development. Summary*, European Centre for Development Policy Management, Brussels.

EU (2009), *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Fassung des aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (konsolidierte Fassung bekannt gemacht im ABl. EG Nr. C115 vom 9.5.2008, S. 47), European Union.

European Parliament (2014), *Financing for Development post-2015: Improving the contribution of private finance*, Policy Department, Brussels.

Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011), *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, San Francisco.

GIZ (2013), *develoPPP.de – Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

Gleich, A. v. und M. Holthus (2002), *Grundlagenstudie zur Evaluierung Public Private Partnership (PPP)*, HWWA, Hamburg.

GRI, UN Global Compact und WBCSD (n. d.), *SDG Compass. The guide for business action on the SDGs*, Global Reporting Initiative, United Nations Global Compact, World Business Council for Sustainable Development.

Hedström, P. und P. Ylikoski (2010), „Causal Mechanisms in the Social Sciences“, *Annual Review of Sociology*, 36, 49 – 67.

Heinrich, M. (2013), *Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What can we Learn from Experience?*, Working Paper, DCED.

Heinrich, M. (2014), *Demonstrating Additionality in Private Sector Development Initiative. A Practical Exploration of Good Practice for Challenge Funds and other Cost-Sharing Mechanisms*, DCED.

Heinrich, M. (2015), *Private sector partnerships to promote economic development – An overview of donor funds and facilities*. Private Sector Development Synthesis Note, DCED.

High Level Forum on Aid Effectiveness (2011), *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings*.

ICAI (2014), „DFID’s Private Sector Development Work“, *Report 35*, Independent Commission for Aid Impact, London.

ICAI (2015), „Business in Development“, *Report 43*, Independent Commission for Aid Impact, London.

IOB (2014), *In search of focus and effectiveness. Policy review of Dutch support for private sector development 2005–2012 (extensive summary)*, Policy and Operations Evaluation Department, The Hague.

Johansson de Silva, S., A. Kokko und H. Norberg (2015), *Now Open for Business: Joint Development Initiatives between the Private and Public Sectors in Development Cooperation*, EBA, Stockholm.

Kindornay, S. und F. Reilly-King (2013), *Investing in the Business of Development. Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*, Ottawa.

Kindornay, S., S. Tissot und N. Sheiban (2014), *The Value of Cross-Sector Development Partnerships*, Research Report, NSI, Ottawa.

Kirchgeorg, M. (n. d.), *Bottom-of-the-Pyramid-Marketing*, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/18107/bottom-of-the-pyramid-marketing-v7.html> (zuletzt aufgerufen am 07.09.2016).

KPMG (2012), *Evaluation of the Finnpartnership Programme*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.

Leeuw, F. L. (2003), „Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved“, *American Journal of Evaluation*, 24 (1), 5–20.

Leeuw, F. L. (2012), „Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions“, *Evaluation*, 18, 348–363.

Lücking, K. und H. Roggemann (2016), *Das developPPP.de-Programm. Eine Portfolioanalyse*, Deutsches Institut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Martens, J. (2010), „Profitable Partnerschaft? Entwicklungszusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft“, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe*, 18, Bonn/Osnabrück.

Mayring, P. (2015), *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, Weinheim.

Minor, D. B. und J. Morgan (2011), „CSR as Reputation Insurance: Primum Non Nocere“, *California Management Review*, 53 (3), 40–59.

ODI (2010), *The private sector and development*, Policy brief, Overseas Development Institute, London.

OECD (2008), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2009), „Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management“, *Evaluierung und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, 6, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2011), *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2014), *Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2015), *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Pfisterer, S., N. Payandeh und S. Reid (2014), *Designing Comprehensive Partnering Agreements. An Introduction to the Partnering Agreement Scorecard*, Rotterdam.

PwC (2011), *Unternehmerische Verantwortung im Zeitalter der Transparenz*, PricewaterhouseCoopers, Wien.

Rogers, E. M. (2003), *Diffusion of innovations* (5. ed.), New York.

Roloff, N. & Finkel, T. Finkel (2013), *Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und Aktivitäten der Privatwirtschaft im internationalen Kontext*, Studie, Hamburg.

Schedler, K. & Proeller, I. (2000), *New Public Management*, Bern.

Stame, N. (2010), „What Doesn't Work? Three Failures, Many Answers“, *Evaluation*, 16 (4), 371–387.

Stockmann, R. (2007), „Einführung in die Evaluation“, in: R. Stockmann (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung*, Münster, 24–67.

Triodos Facet BV (2010), *Evaluation PSOM/PSI 1999–2009 and MMF. For the Netherlands Ministry of Foreign Affairs Department of Sustainable Economic Development (DDE)*, Final Report, The Hague.

UN (2003), *Monterrey Consensus on Financing for Development*, United Nations, New York.

UN (2009), *Doha Declaration on Financing for Development*, United Nations, New York.

UN (2015), *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015, United Nations General Assembly, New York.

UN Global Compact (2015), *Impact: Transforming Business, Changing the World*, United Nations Global Compact, New York.

UNDP (2004), *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*, United Nations Development Programme, New York.

Venro (2010), „Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft – Zwischen Konfrontation und Kooperation“, 2015 *im Gespräch*, 16, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Bonn/Berlin.

Wiggerthale, M. und D. Hachfeld (2014), *Gefährliche Partnerschaft. Wie die Bundesregierung unter dem Etikett der Armutsbekämpfung die Wirtschaftsinteressen von Agrarkonzernen fördert*, Oxfam, Berlin.



5.

ANHANG

5.1 Evaluierungsmatrix

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
Evaluierungsfrage 1: Inwiefern ist das develoPPP.de-Programm angemessen, um relevante entwicklungspolitische Ziele zu erreichen?				
1.1 Inwieweit sind die Ziele des develoPPP.de-Programms an den Richtlinien, Strategien und entwicklungspolitischen Zielsetzungen des BMZ ausgerichtet?	BK 1.1.1 Ziele des Programms stimmen mit wesentlichen Zielen übergeordneter entwicklungspolitischer Strategien des BMZ überein	Abgleich der Programmziele mit Zielen der BMZ-Strategien zur Armutsreduzierung, Bildung globaler EPW (MDG8, <i>Global Compact</i> , Zukunftscharta) und Post 2015 Agenda zur nachhaltigen Entwicklung	Dokumentenanalyse, Experten-konsultationen	Relevanz
	BK 1.1.2 Ziele des Programms stimmen mit wesentlichen Zielen relevanter Sektorkonzepte und Leitlinien des BMZ überein	Abgleich der Programmziele mit Zielen des Sektorkonzepts PFW, Zielen anderer (Sektor-) Konzepte bzw. Positionspapiere (z. B. berufliche Bildung, Entwicklung ländlicher Räume etc., je nach Sektoren der Fallstudien) und Leitlinien zu develoPPP.de		
	BK 1.1.3 Kurzfristige Schwerpunktsetzungen des Programms stimmen mit strategischen Schwerpunkten des BMZ überein	Abgleich kurzfristiger Programmschwerpunkte mit aktuellen BMZ-Schwerpunkten; Umsetzung der kurzfristigen Programmschwerpunkte in develoPPP.de-Projekten		
1.2 Inwiefern entsprechen die Ziele des develoPPP.de-Programms relevanten Strategien und Zielsetzungen der Partnerländer?	BK 1.2.1 Ziele von develoPPP.de-Projekten berücksichtigen Entwicklungsbedarfe in den jeweiligen Sektoren und /oder Regionen in den Partnerländern	Kompatibilität von Projektzielen mit Zielen in Strategiedokumenten und Entwicklungsplänen der Partnerländer; Berücksichtigung spezifischer Bedarfe relevanter Zielgruppen in den Partnerländern	Dokumentenanalyse, Fallstudien	Relevanz
1.3 Inwieweit ist die Konzeption des develoPPP.de-Programms darauf ausgerichtet, Synergien durch die Zusammenarbeit von EZ und Privatwirtschaft zu erzeugen?	BK 1.3.1 Kompatibilität zwischen den Zielen der Privatwirtschaft und den entwicklungspolitischen Zielsetzungen des Programms	Abgleich zwischen Programmzielen und Zielen der Privatwirtschaft; erkennbare Zielkonflikte; Akzeptanz der Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und EZ	Dokumentenanalyse, Inhaltsanalyse, Experten-konsultationen, Unternehmensbefragung, Fallstudien	Relevanz
	BK 1.3.2 Konzeption ermöglicht die Gestaltung innovativer Projekte, die sonst nicht in dieser Form durchgeführt worden wären	Innovationspotenzial der Projekte		

Evalierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
1.4 Inwieweit ist die grundlegende Konzeption und Struktur des Programms geeignet, über die Förderung von develoPPP.de-Projekten, die entwicklungspolitischen Ziele des Programms zu erreichen?	BK 1.4.1 Ziele der develoPPP.de-Projekte sind an Zielen des Programms ausgerichtet	Abgleich Projektziele mit Programmzielen	Dokumentenanalyse, Portfolioanalyse, Inhaltsanalyse, Experten-konsultationen, Unternehmensbefragung	Relevanz
	BK 1.4.2 Programmkonzeption berücksichtigt spezifische Mehrwerte der verschiedenen DO für das Programm	Spezifische Kompetenzen der drei DO; Nachfrage nach DO-spezifischen Kompetenzen durch die Privatwirtschaft; Ausrichtung der Projektförderung an die jeweiligen Kompetenzen der DO		
	1.4.3 Ausrichtung der verschiedenen EPW-Typen auf die Erreichung spezifischer entwicklungspolitischer Ziele des Programms	Spezifische entwicklungspolitische Ziele verschiedener EPW-Typen (klassisch, strategisch, Leistungsvertrag, Kooperationsvertrag); Nachfrage nach unterschiedlichen Kooperationsformen durch Privatwirtschaft		
	1.4.4 Die vom BMZ festgelegten Kriterien und Standards dienen der Ausgestaltung und Durchführung von entwicklungspolitisch relevanten Projekten	Eignung der Projektkriterien für die Sicherung der entwicklungspolitischen Relevanz; Fokussierung von Projekten auf strategische Schwerpunkte des BMZ durch Positivkriterien (insbesondere Inklusion und Fokus auf LDCs) und durch kurzfristige Schwerpunktsetzungen im Rahmen der Ideenwettbewerbe (insbesondere ‚EINEWELT ohne Hunger‘ und ‚Bündnis für nachhaltige Textilien‘); Sicherung der Durchführbarkeit durch Anwendung der Unternehmenskriterien; Berücksichtigung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards in der Projektentwicklung; Kompatibilität von Kriterien und Standards mit Interessen der Privatwirtschaft		
Evaluierungsfrage 2: Welche strategischen, konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen auf Programmebene können helfen, die Steuerungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen?				
2.1 Inwieweit sind die BMZ-internen Voraussetzungen für eine angemessene Steuerung des Programms gegeben?	BK 2.1.1 Angemessenheit der BMZ-internen Strukturen, Prozesse, Kapazitäten und Ressourcen zur Steuerung des Programms	BMZ-interne Organisationsstruktur; Prozesse; Zielakzeptanz; Personalkapazitäten; Kommunikationsstrukturen (intern und extern); Finanzen	Dokumentenanalyse, Experten-konsultation	Effektivität/ Effizienz
2.2 Wie kann die Steuerungsfähigkeit des BMZ hinsichtlich der Programmumsetzung über die drei DO verbessert werden?	BK 2.2.1 Steuerungsaufwand, der sich durch die Umsetzung des Programms über drei unterschiedliche DO ergibt	Gemeinsame Abstimmungsprozesse insbesondere bei Projektauswahl, Projektabschluss und Fokussierung des Programms; Budgetverwaltung; mögliche Zielkonflikte; Notwendigkeit der drei DO (Vor-/Nachteile, Mehrwert)	Dokumentenanalyse, Inhaltsanalyse, Experten-konsultation	Effektivität/ Effizienz
	BK 2.2.2 Qualität von Monitoring und Berichtswesen auf Programmebene	Ausrichtung des M&E-Systems auf Überprüfung der Erreichung von Programmzielen; Nutzung des M&E-Systems zur Programmsteuerung		
	BK 2.2.3 BMZ-Steuerung der Programmumsetzung über Positivkriterien und kurzfristige Schwerpunktsetzungen	Umsetzung der Positivkriterien in der Projektförderung; Umsetzung der kurzfristigen BMZ-Schwerpunktsetzungen durch die DO		
2.3 Inwieweit sind entwicklungspolitische Steuerungsbedarfe des BMZ und Nachfrageorientierung des Programms kompatibel?	BK 2.3.1 Abstimmung von entwicklungspolitischen Bedarfen des BMZ mit grundsätzlichen Bedarfen der Privatwirtschaft	Kommunikations-/Abstimmungsprozesse mit der Privatwirtschaft; Kompatibilität von BMZ-Schwerpunkten mit Unternehmensinteressen; Abgleich Unternehmens- und Projektkriterien mit Unternehmensinteressen; Zielkonflikte; Spannungsfelder	Experten-konsultation, Unternehmensbefragung	Effektivität/ Relevanz

Evalierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
Evaluierungsfrage 3: Durch welche konzeptionellen und prozeduralen Veränderungen können die Durchführungsprozesse der develoPPP.de-Portfolios von DEG, GIZ und sequa weiterentwickelt werden?				
3.1 Inwieweit sind DO-interne Voraussetzungen gegeben, um das Programm entsprechend den Vorgaben des BMZ umzusetzen?	BK 3.1.1 Angemessenheit der jeweiligen DO-internen Zielsetzungen, Strukturen, Prozesse, Kapazitäten und Ressourcen für die Umsetzung des Programms	DO-interne Organisationsstrukturen; Prozesse; Zielakzeptanz; Zielkonflikte; Indikatoren zur Zielmessung, Personalkapazitäten; Kommunikationsstrukturen (intern und extern); Finanzen/ Verwaltungskosten	Dokumentenanalyse, Experten-konsultationen	Effektivität/ Effizienz
3.2 Durch welche prozeduralen und administrativen Veränderungen kann die Projektanbahnung und -ausgestaltung verbessert werden?	BK 3.2.1 Qualität der Projektakquise der jeweiligen DO	Formelle und informelle Akquisemaßnahmen (Werbe- und Informationsmaßnahmen) der DO; Zugänglichkeit und Verständlichkeit des Bewerbungsverfahrens; Bestehende Unterschiede bei den EPW-Typen/DO	Dokumentenanalyse, Experten-konsultationen, Unternehmensbefragung, Fallstudien	Effektivität/ Effizienz
	BK 3.2.2 Qualität der Prüfungs- und Selektionsprozesse der jeweiligen DO	Anwendung der Unternehmens- und Projektkriterien: Transparenz, Bewertungssysteme, Standardisierung, Qualitätssicherung. Bestehende Unterschiede bei den EPW-Typen/DO		
	BK 3.2.3 Qualität der Prozesse und Verfahren bei der Projekt- und Vertragsgestaltung der jeweiligen DO	Integration entwicklungspolitischer Ziele in die Planung; Einsatz der DO-spezifischen Kompetenzen bei der Projektgestaltung; Entwicklung von Indikatoren; Dauer; Abstimmungsprozesse; Bestehende Unterschiede bei den EPW-Typen/DO		
	BK 3.2.4 Angemessenheit der Einbeziehung weiterer Partner während der Projekt-ausgestaltung der jeweiligen DO	Einbezug dritter Partner (internationale NRO, Stiftungen, Verbände), lokaler Partner (öffentliche Institutionen, lokale NRO), lokaler Unternehmerschaft (lokale Partnerunternehmen, Verbände, Kooperativen), DO-Außenstrukturen; bestehende Unterschiede bei den EPW-Typen/DO		
3.3 Durch welche prozeduralen und administrativen Veränderungen kann die Projektumsetzung verbessert werden?	BK 3.3.1 Qualität der Zusammenarbeit zwischen DO und Unternehmen im Rahmen der Projektumsetzung	Leistungen der DO bei der Projektumsetzung (administrativ/fachlich/ inhaltlich, Kontaktmanagement etc.); Koordination und Kommunikation zwischen den Beteiligten; Entwicklung gemeinsamer Werte und Normen; Vertrauensbildung; Transparenz. Unterschiede bei den EPW-Typen/DO	Dokumentenanalyse, Experten-konsultationen, Unternehmensbefragung, Fallstudien	Effektivität/ Effizienz
	BK 3.3.2 Angemessenheit der Einbeziehung weiterer Partner während der Projektumsetzung bei den jeweiligen DO	Einbezug dritter Partner (internat. NRO, Stiftungen, Verbände), lokaler Partner (öffentliche Institutionen, lokale NRO), lokaler Unternehmerschaft (lokale Partnerunternehmen, Verbände, Kooperativen) und ggf. DO-Außenstrukturen; bestehende Unterschiede bei den EPW-Typen/DO		
	BK 3.3.3 Qualität der Projektmonitoring- und Reporting-systeme der jeweiligen DO	Personalressourcen, Inhalte, Aussagekraft und Nutzung des M&E-Systems und der Berichte für Projektsteuerung und Zielüberprüfung (durch Unternehmen, Partner, DO, BMZ); bestehende Unterschiede bei den EPW-Typen/DO		

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
Evaluierungsfrage 4: Inwieweit und unter welchen Umständen ist das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten auf Ebene der direkt beteiligten lokalen Unternehmen, öffentlichen Institutionen und Zielgruppen sowie auf Ebene der europäischen Partnerunternehmen wirksam?				
4.1 Inwieweit erreichen develoPPP.de-Projekte ihre in der Operationsplanung angestrebten Ziele?	BK 4.1.1 Zielerreichung entsprechend der Projektplanung BK 4.1.2 Einhaltung der Projektkriterien bei der Projektdurchführung	Abgleich Planung-Zielerreichung nach Indikatoren Vereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben, Komplementarität, Subsidiarität, Wettbewerbsneutralität, Eigenbeitrag der Wirtschaft; kommerzielles Interesse, Nachhaltigkeit; bei strategischen EPW zusätzlich: Innovationsgrad, Potenzial zur Replizierbarkeit, Strukturbildung, Breitenwirksamkeit, Multi-Stakeholder-Ansatz	Inhaltsanalyse, Fallstudien, Unternehmensbefragung	Effektivität
4.2 Inwieweit leisten develoPPP.de-Projekte Beiträge zu den Wirkungen des Programms?	BK 4.2.1. Beiträge von develoPPP.de-Projekten zur Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen auf Ebene lokaler Unternehmen BK 4.2.2 Beiträge von develoPPP.de-Projekten zur Entwicklung von Standards BK 4.2.3 Beiträge von develoPPP.de-Projekten zu innovativen Produkten und Dienstleistungen bei öffentlichen Institutionen BK 4.2.4 Beiträge von develoPPP.de-Projekten zur Erhöhung/ Sicherung von Einkommen und Beschäftigung der direkten Zielgruppen BK 4.2.5 Beiträge von develoPPP.de-Projekten zu anderen sozio-ökonomischen/soziokulturellen oder rechtlichen Verbesserungen der Zielgruppen BK 4.2.6 Andere nicht intendierte positive oder negative Wirkungen von develoPPP.de-Projekten	Nutzung neuer Technologien und /oder von angepasstem neuen Fachwissen in beteiligten Unternehmen. Dienstleistungen von Unternehmen entsprechen den Bedarfen der Zielgruppe/Kunden; Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit lokaler Unternehmen; erhöhter Absatz von Produkten und/oder gestiegene Einnahmen/ Gewinne der lokalen Unternehmen Verbesserte Produktions- und Prozessstandards; Erhöhte Umwelt und/oder Arbeits- und Sozialstandards in Unternehmen; Einführung festgelegter Qualitätsstandards bei Produkten der Unternehmen Nutzung neuer Technologien und/oder Nutzung v. angepasstem neuen Fachwissen in öffentlichen Institutionen; Einführungen festgelegter Qualitätsstandards bei Dienstleistungen öffentlicher Institutionen, Dienstleistungen entsprechen den Bedarfen der Zielgruppe/Kunden Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von Zielgruppen (Erhöhung von fachlicher, sozialer, persönliche Kompetenz der Ausgebildeten, Kompetenzen entsprechen Anforderungen des lokalen Arbeitsmarktes); Verbesserung der Qualität der Beschäftigung (Dauer/Umfang/Art der Tätigkeit, Arbeitsbedingungen) für beteiligte Zielgruppen (Frauen und Männer); Sicherung bzw. Erhöhung von Einkommen bei beteiligten Zielgruppen (Frauen und Männer) Stärkung von Rechten, Verbesserungen in den Bereichen Gesundheit, Ernährungssicherung, Bildung Explorativ, z. B. Wettbewerbsverzerrungen im Partnerland, Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen, ökologische Auswirkungen	Fallstudien, Experten-konsultation, Unternehmensbefragung, Inhaltsanalyse	Effektivität/ Impact

Evaluiierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
4.3 Inwieweit hat die Teilnahme am develoPPP.de-Programm Veränderungen bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen bewirkt?	BK 4.3.1 Gesteigertes entwicklungspolitisches Bewusstsein in Unternehmen	Entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung in Unternehmen	Unternehmensbefragung, Fallstudien	Effektivität/ Impact
	BK 4.3.2 Beitrag der Projekte zur Entwicklung von CSR-Maßnahmen der Unternehmen	Einfluss der Projekte auf CSR-Strategien, Beteiligung an internationalen Debatten und oder Kooperationen		
	BK 4.3.3 Andere Veränderungen bei den beteiligten Unternehmen			
4.4 Welche Synergien werden durch die Zusammenarbeit zwischen EZ und Privatwirtschaft erzeugt?	BK 4.4.1 Entwicklungspolitischer Mehrwert der Kooperation wurde realisiert	Nutzbarmachung von zusätzlichen finanziellen, materiellen Ressourcen und/ oder technischem/fachlichem Know-how der Privatwirtschaft; Innovationsgrad der Projekte; Additionalität; Impulskraft durch partnerschaftliche Zusammenarbeit	Fallstudien, Unternehmensbefragung	Effektivität/ Impact
	BK 4.4.2 Unternehmerischer Mehrwert der Kooperation wurde realisiert	Mehrwert für Privatwirtschaft durch EZ-Beiträge: erhöhte Wirtschaftlichkeit/ Risikominimierung durch finanzielle Beiträge; Markterschließung durch Nutzung EZ-spezifischer Kompetenzen der DO; Imagegewinn; weitere Aspekte		
4.5 Welche Unterschiede lassen sich hinsichtlich der Wirksamkeit der verschiedenen EPW-Typen feststellen?	BK 4.5.1 Wirksamkeit von klassischen EPW und strategischen EPW	U. a. Unterschiede hinsichtlich strukturbildender Wirkungen, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit	Fallstudien, Unternehmensbefragung	Effektivität/ Impact
	BK 4.5.2 Wirksamkeit von EPW auf Grundlage von Leistungsverträgen und auf Grundlage von Kooperationsverträgen	U. a. Unterschiede hinsichtlich Wirksamkeit, Wirkungen bei Unternehmen		
	BK 4.5.3 Unterschiede zwischen den DO	Explorativ		
4.6 Welche sonstigen zentralen Faktoren beeinflussen die Wirksamkeit der Projekte?	BK 4.6.1 Implementierungstreue	Abdeckung der Zielgruppe(n), Abweichungen von der Zeitplanung; Veränderung von Aktivitäten und/oder Zielen; Abweichungen vom Finanzplan	Fallstudien, Unternehmensbefragung, Portfolioanalyse	Effektivität/ Impact
	BK 4.6.2 Unternehmensziele/ Business Case	Wirtschaftliche und strategische Zielsetzungen; Umsetzung des Business Case nach Planung		
	BK 4.6.3 Unternehmensspezifische Faktoren der europäischen Partner	Größe; Umsatz; Familiengeführt; internationale Erfahrungen; Unternehmensstrukturen in Partnerländern		
	BK 4.6.4 Unternehmens-/ organisationspezifische Faktoren der lokalen Partner	Größe; internationale Erfahrungen; Unternehmens-/Organisationskultur		
	BK 4.6.5 Wirtschaftliche, politische, soziale Kontextfaktoren in den Partnerländern	Explorativ		
	BK 4.6.6 Weitere mögliche Faktoren	Explorativ		

Evalierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
Evaluierungsfrage 5: Inwieweit sind die durch das develoPPP.de-Programm über die Förderung von develoPPP.de-Projekten erzielten Wirkungen als dauerhaft und breitenwirksam einzuschätzen?				
5.1 Inwieweit werden im Rahmen der Projektkonzeption und -umsetzung Voraussetzungen geschaffen, um die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit der erzielten Wirkungen zu erhöhen?	BK 5.1.1 Phasing-out/Übergabe-Strategien der develoPPP.de-Projekte	Kapazitäten im Partnerland zur Weiterführung der Veränderungen; Follow-up-Maßnahmen; Anbindung an TZ-Projekte etc.	Fallstudien, Unternehmensbefragung, Experten-konsultation.	Nachhaltigkeit
	BK 5.1.2 Angemessenheit der Träger- bzw. Partnerstrukturen vor Ort	Organisatorische, personelle, finanzielle, wirtschaftliche Ressourcen der Partner bzw. Träger		
	BK 5.1.3 Verbreitung von Erfahrungen und/oder eingeführten Neuerungen auf Makro und/oder Meso-Ebene im Partnerland	Netzwerke zwischen Unternehmen/ Institutionen/Behörden/Organisationen auf Meso- und Makro-Ebene; Sensibilisierung von Politik, Unternehmen und Öffentlichkeit in Partnerländern		
	BK 5.1.4 Langfristige Kooperationsvereinbarungen zwischen europ. Unternehmen und lokalen Partnern	Bestehende Kooperations-/Lieferverträge; Dauer und Umfang der Kooperationen zwischen lokalen und europäischen Partnern		
5.2 Inwieweit werden die durch die Projekte eingeführten Neuerungen von den jeweiligen Zielgruppen und/oder Projektpartnern auch nach Beendigung des develoPPP.de-Projektes genutzt/fortgeführt?	BK 5.2.1 Weiterführung der im Rahmen der develoPPP.de-Projekte eingeführten Prozesse, Standards, Produkte und/oder Dienstleistungen durch die Projektpartner/direkten Zielgruppen	Abgleich von entwickelten Neuerungen im Rahmen der Projekte und Weiterführung dieser Neuerungen durch Partner und Zielgruppen nach Projektende; wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Projektwirkungen	Fallstudien, Unternehmensbefragung	Nachhaltigkeit
	BK 5.2.2 Nutzung der im Rahmen der develoPPP.de-Projekte entwickelten Produkte und Dienstleistungen durch die Projektpartner/direkten Zielgruppen nach Projektende	Abgleich der Nutzung von Produkten und Dienstleistungen während der Durchführung und nach Projektende		
	BK 5.2.3 Problemlösungsfähigkeiten von Zielgruppen und Projektpartnern, um auf veränderte Umweltbedingungen angemessen und flexibel zu reagieren	Problemlösungen für Weiterführung/ Nutzung von Neuerungen bei sich ändernden Rahmenbedingungen		
5.3 Inwieweit werden die durch die Projekte eingeführten Neuerungen über die jeweiligen Zielgruppen und/oder Projektpartner hinaus übernommen bzw. genutzt?	BK 5.3.1 Innovationen (Technologien, Prozesse, Standards etc.) werden von nicht am Projekt beteiligten öffentlichen Institutionen und Unternehmen übernommen	Grad der Adaptation neuer Technologien im jeweiligen Sektor	Fallstudien, Unternehmensbefragung	Impact
	BK 5.3.2 Im Rahmen der Projekte entwickelte Dienstleistungen und Produkte werden von anderen Gruppen im Partnerland genutzt	Zugang von Unternehmen, öffentlichen Institutionen und/oder Bevölkerungsgruppen zu qualitativ hochwertigen Produkten und Dienstleistungen		

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	DAC-Kriterium
5.4 Inwieweit werden die durch die Projekte eingeführten Neuerungen in ein größeres System implementiert und führen somit zu einer systemweiten Leistungssteigerung?	BK 5.4.1 Beitrag von develoPPP.de-Projekten zur Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen im jeweiligen Sektor	Bildung von Interessensvertretungen auf regionaler/nationaler Ebene; (sektorspezifische) Standards, Prozesse werden systemweit übernommen/ eingeführt	Fallstudien, Unternehmensbefragung	Impact/ Nachhaltigkeit
	BK 5.4.2 Beitrag von develoPPP.de-Projekten zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung und/oder zur Bewältigung weiterer entwicklungspolitischer Herausforderungen	Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung über die direkte Zielgruppe hinaus, Stärkung von Rechten, Verbesserungen im Gesundheitsbereich, Ernährungssicherung, Bildung bei unterschiedlichen Gruppen; soziale Nachhaltigkeit; ökologische Nachhaltigkeit		
5.5 Welche Unterschiede lassen sich hinsichtlich der verschiedenen EPW-Typen feststellen?	BK 5.5.1 Dauerhaftigkeit und Breitenwirksamkeit bei den verschiedenen EPW-Typen			Impact/ Nachhaltigkeit
5.6 Welche sonstigen zentralen Faktoren beeinflussen die Dauerhaftigkeit und Breitenwirksamkeit der erzielten Wirkungen?	Explorativ			Impact/ Nachhaltigkeit

5.2 Methodik

Dieser Anhang greift das Kapitel 1.6 (Evaluierungsansatz und Methoden) auf und ergänzt es inhaltlich. Detailliert dargestellt werden die Inhaltsanalyse, die Unternehmensbefragungen, die Expertenkonsultationen und die Fallstudien. Die Portfolioanalyse (Lücking & Roggemann, 2016) ist als eigenständige Publikation unter www.deval.org öffentlich zugänglich und wird daher an dieser Stelle nicht beleuchtet. Abschließend werden die Bewertungssystematik und die Qualitätssicherung der Evaluierung dargestellt.

5.2.1 Methodenpakete

Wie in Kapitel 1.5 beschrieben folgt die Evaluierung einem theoriebasierten Ansatz. Die entwickelte Programm-Theorie bildet die Grundlage für die Bestimmung und Abgrenzung der zu untersuchenden Bereiche des Programms sowie für die Identifikation der zentralen, projektübergreifenden Annahmen, die dem Förderansatz programmatischen Charakter verleihen. Für die Datenerhebung wurde ein Mix an Methoden gewählt, die in unterschiedlichem Ausmaß zur Beantwortung der fünf Evaluierungsfragen herangezogen wurden. Tabelle 3 stellt dar, zu welchen Evaluierungsfragen und korrespondierenden DAC-Kriterien die jeweiligen methodischen Prozessschritte beitragen. Aus der tabellarischen Darstellung wird ersichtlich, dass jeder Frage mehrere Methoden zugeordnet werden. Sie illustriert die Triangulationsmöglichkeiten, die aus dem Methoden-Mix dieser Evaluierung erwachsen.

Tabelle 3: Darstellung der Evaluierungsfragen, der korrespondierenden DAC-Kriterien sowie der methodischen Prozessschritte

Methodische Prozessschritte	Evaluierungsfrage und korrespondierende DAC-Kriterien				
	1	2	3	4	5
	Relevanz	Relevanz, Effektivität, Effizienz	Effektivität, Effizienz	Effektivität, Impact	Impact, Nachhaltigkeit
Unternehmensbefragungen	X	X	X	X	X
Expertenkonsultationen	X	X	X		
Inhaltsanalyse	X		X	X	
Portfolioanalyse	X	X	X	X	
Fallstudien			X	X	X

Quelle: eigene Darstellung

Inhaltsanalyse

Zweck

Die Inhaltsanalyse der Projektberichte diente in der Inception-phase der Evaluierung dazu, wiederkehrende Aktivitäten und Ziele zur Erstellung der Programm-Theorie herauszuarbeiten. Ferner wurden auf alle Projekt-Dokumente verallgemeinerbare Ergebnisse zum Grad der Umsetzungstreue der Projekte sowie deren Zielerreichung generiert.

Gegenstand

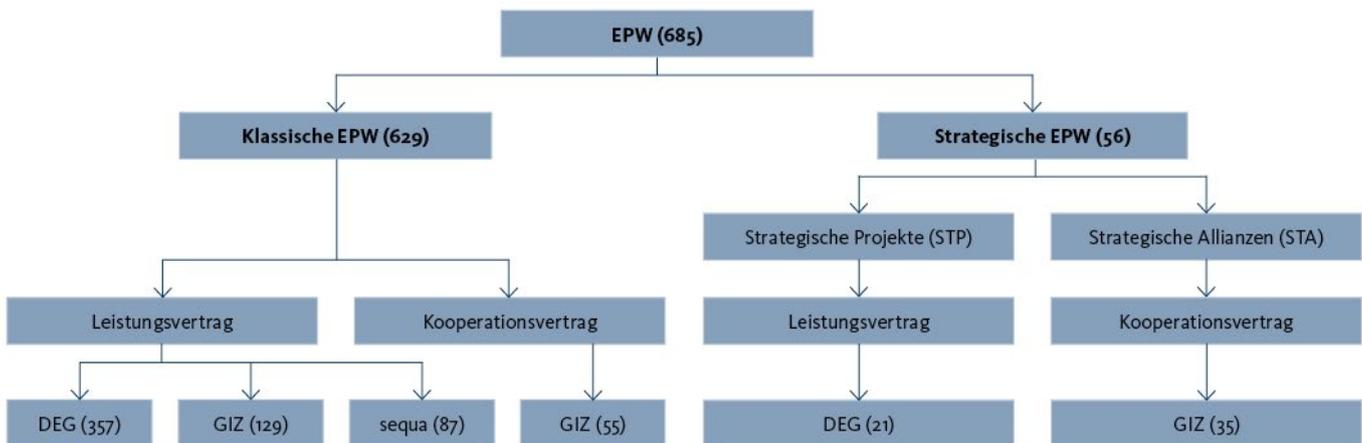
Die Grundgesamtheit besteht aus allen abgeschlossenen und laufenden über develoPPP.de geförderten Projekten zwischen Einführung der Ideenwettbewerbe (Stichtag: 01.01.2009) und dem Stichtag 29.06.2015. Abgelehnte oder abgebrochene Projekte wurden nicht untersucht. Technischer formuliert besteht die Population aus allen Projekten mit den folgenden Merkmalen:

1. Förderung als Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft (EPW) durch das develoPPP.de-Programm des BMZ;
2. Projektbeginn nach Einführung der Ideenwettbewerbe (01.01.2009 – 29.06.2015);
3. Projektstatus im Jahr 2015 zum Stichtag (29.06.2015): abgeschlossen oder in Durchführung;
4. Negativ-Kriterium: Ausschluss, wenn Status in Vorbereitung, abgebrochen oder abgelehnt.

Für jedes Projekt wurden inhaltsanalytisch die folgenden Berichterstattungsformate untersucht:

1. Projektkonzeption, d.h. konkret im Falle der
 - a. DEG: Anlagen 1 – 3 der Leistungsverträge;
 - b. GIZ: Anlagen 1 – 3 der Consulting-/Durchführungsverträge bzw. Anlagen 1 und 2 von Kooperationsverträgen;
 - c. sequa: Anlagen A3 – A5 der Weiterleitungsverträge.
2. Projektinformation zu Beginn (bzw. Kurzbericht der GIZ bzw. qualifiziertes Deckblatt bei DEG und sequa).
3. Abschlussbericht pro Projekt (entfällt im Fall von laufenden Projekten; stattdessen wird der letzte Zwischenbericht herangezogen);
4. Im Fall von Strategischen Allianzen der GIZ: *mid-term-Reviews* (falls vorhanden).

Abbildung 12: Grundgesamtheit von develoPPP.de-Projekten nach Projektart, Vertragsart und Durchführungsorganisation



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der develoPPP.de-Cloud vom 29.06.2015; Liste mit Vertragsarten bereitgestellt von der GIZ am 07.07.2015.

Vorgehen

Da die EPW-Typen in unterschiedlicher Häufigkeit auftreten (es gibt z. B. nur vergleichsweise wenige strategische EPW der DEG), wurde für jeden dieser Typen eine Zufallsstichprobe gezogen.⁴⁷ Durch die Betrachtung lediglich einer Stichprobe statt der Grundgesamtheit aller develoPPP.de-Vorhaben entsteht ein Stichprobenfehler, der durch Wahrscheinlichkeiten definierbar ist. Die Stichprobe ist so konstruiert, dass zu 95 Prozent sichergestellt ist, dass die Präzision für das Stichprobenverfahren und dessen Ergebnisse nicht mehr als maximal ± 20 Prozentpunkte ausmachen. Anders formuliert: Wenn bei der Schreibtischprüfung ein interessierendes Merkmal in 75 Prozent aller Projekte der Stichprobe auftritt, kann mit 95prozentiger Wahrscheinlichkeit geschlossen werden, dass der Anteil in der Grundgesamtheit nicht kleiner als 55 Prozent und nicht größer als 95 Prozent ist.⁴⁸

Die Auswahl der zu untersuchenden Projekte erfolgte auf Grundlage eines *sampling frames*, der auf dem Datensatz der develoPPP.de-Cloud zum Stichtag 29.06.2015 beruht. Der *sampling frame* wurde auf Duplikate hin kontrolliert und entsprechend bereinigt. Die Projekte, die in die Stichprobe aufgenommen wurden, wurden mittels Zufallszahlenauswahl (*random sequence generator* von www.random.org) am 02.07.2015 festgelegt. Das Ergebnis ist in Tabelle 4 dokumentiert. Die inhaltliche Auswertung der Projektdokumente erfolgte computergestützt mittels der Software MAXQDA für qualitative Datenanalyse. Die Ergebnisse wurden entlang der Bewertungskriterien in einer Synthesetabelle zusammengefasst.

⁴⁷ Technisch gesprochen wird die Stichprobe also nach EPW-Typen geschichtet. Da sich die Fallzahlen der Stichprobe in jeder dieser Schichten vom Anteil in der Grundgesamtheit unterscheiden, handelt es sich hier um eine disproportional geschichtete Zufallsstichprobe.

⁴⁸ Ursprünglich wurde von DEval eine Präzision von ± 10 Prozentpunkten unter der Maßgabe als hinreichend bewertet, dass sowohl für die Durchführungsorganisationen als auch DEval eine Gesamtsumme von rund 250 Projekten unter Machbarkeitsgesichtspunkten die Obergrenze darstellt.

Tabelle 4: Realisierte Stichprobe der Inhaltsanalyse

EPW-Typ	Stichprobe		Grundgesamtheit
	anvisiert	realisiert	
klassische EPW der DEG	78	73	357
klassische EPW der GIZ (Leistungsvertrag)	58	36	129
klassische EPW der sequa	48	46	87
klassische EPW der GIZ (Kooperationsvertrag)	38	24	55
strategische EPW der DEG	20	18	21
strategische EPW der GIZ	28	19	35
Gesamt	270	216	684

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der develoPPP.de Cloud vom 29.06.2015; Liste mit Vertragsarten bereitgestellt von der GIZ am 07.07.2015. Abweichungen ergeben sich, da Berichte z. T. nicht mehr vorlagen.

Statt der ursprünglich geplanten 270 Projekte konnten nur 216 berücksichtigt werden. Die Unter-Stichproben für GIZ-Projekte mussten reduziert werden, um Verzögerungen wegen GIZ-interner administrativer Vorgaben bei der Dokumentenbereitstellung zu vermeiden. Weiter zeigt die Analyse von 104 auswertbaren Abschlussberichten der Inhaltsanalyse, dass das geplante Soll in der überwiegenden Mehrheit von 96 Prozent der abgeschlossenen Projekte (100 von 104 Projekten) als erreicht oder eher erreicht bewertet wird. Lediglich in einem einzigen Fall wird das Soll als nicht erfüllt bewertet. Neben der Tatsache, dass die Evaluierung einen Positiv-Bias der Projektberichterstattung nachweist, schränkt die geringe Varianz bei der Ergebnisbewertung die Aussagekraft der Projektberichte hinsichtlich der Wirksamkeit des Programms stark ein.

Unternehmensbefragung

Zweck

Die Unternehmensbefragung wurde in zwei Phasen durchgeführt und diente der Erfassung der Erfahrungen und Sichtweisen der am develoPPP.de-Programm beteiligten Unternehmen. Eine erste Befragung lieferte bereits während der Inceptionphase zu Beginn der Evaluierung Erkenntnisse hinsichtlich zentraler Zielsetzungen der Privatwirtschaft sowie förderlicher und hinderlicher Aspekte in der Zusammenarbeit mit den drei DO. Damit leistete sie einen Beitrag zur Rekonstruktion

der Programm-Theorie und der dahinterliegenden Annahmen, sowie zur Analyse von Verbesserungspotenzialen des Programms und der Erarbeitung von Bewertungskriterien. Eine zweite Befragung am Ende der Datenerhebungsphase konzentrierte sich auf die empirische Überprüfung von Aspekten der Wirkungen und Nachhaltigkeit sowie der Triangulation der Ergebnisse aus den Fallstudien und den anderen Datenerhebungsmethoden.

Gegenstand

Grundgesamtheit für die erste Befragung bildeten alle Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland, mit denen seit dem 01.01.2009 eine develoPPP.de-Maßnahme durchgeführt bzw. begonnen wurde.⁴⁹ Grundgesamtheit für die zweite Befragung bildeten alle Unternehmen, mit denen Projekte zwischen dem 01.01.2009 begonnen und bis zum 31.12.2013 abgeschlossen wurden. Die Daten wurden auf Mehrfachförderungen hin überprüft und entsprechend bereinigt. Für die erste Unternehmensbefragung ergab sich eine Grundgesamtheit von 418 Projekten (Stichtag 29.06.2015) und für die zweite Befragung von 220 Projekten (Stichtag 31.12.2013). Das *sampling frame* für die zweite Unternehmensbefragung wurde in einem zweiten Schritt eingegrenzt auf Projekte, die bereits im Rahmen der Inhaltsanalyse ausgewählt wurden (90 Projekte zum Stichtag 31.12.2013).⁵⁰ Datenbasis für die Untersuchung bildete die develoPPP.de-Cloud zum Stichtag 29.06.2015.

⁴⁹ Die Konzentration auf Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland im Rahmen dieser ersten Befragung ist damit zu begründen, dass das BMZ ein besonderes Interesse daran hatte, die Motivation und Erfahrungen deutscher Unternehmen zu erfassen. In der zweiten Befragung wurden sowohl deutsche als auch europäische Unternehmen abgedeckt.

⁵⁰ Eine Ausnahme wurde für Projekte der DEG vorgenommen, wo der Stichtag für den Projektabschluss für strategische EPW der DEG auf den 30.06.2014 gelegt wurde. Die Anzahl der strategischen EPW der DEG ist geringer als bei der GIZ, ohne die Aufweichung des Stichtages hätten nur sehr wenige strategische EPW der DEG im Rahmen der zweiten Unternehmensbefragung berücksichtigt werden können.

Tabelle 5: Selektionskriterien zur Erstellung der Grundgesamtheit der ersten und zweiten Unternehmensbefragung

Kriterium	Erste Unternehmensbefragung	Zweite Unternehmensbefragung
Zeitlicher Rahmen	Unternehmen, mit denen zumindest ein Projekt zwischen dem 01.01.2009 und dem 29.06.2015 begonnen wurde	Unternehmen, mit denen zumindest ein Projekt zwischen dem 01.01.2009 begonnen und dem 31.12.2013 abgeschlossen wurde
Projektstatus	Primär wurden Unternehmen berücksichtigt, die Projekte regulär durchgeführt haben; des Weiteren sollten Unternehmen berücksichtigt werden deren Projekte abgebrochen wurden	Unternehmen, die Projekte regulär durchgeführt haben
Nationalität	Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland	Unternehmen mit Hauptsitz in Europa
Weitere Selektionskriterien	–	Projekte, die bereits im Rahmen der Inhaltsanalyse ausgewählt wurden

Quelle: eigene Darstellung

Vorgehen

Die Auswahl der zu befragenden Unternehmen aus der jeweiligen Grundgesamtheit erfolgte im Sinne des *Maximum Variation Sampling* anhand eines kriterienbasierten Ansatzes. Dies diente dazu, ein möglichst großes Spektrum unterschiedlicher Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand zu erfassen. Für die erste Befragung stellte das BMZ (Referat 114) außerdem eine Liste mit Unternehmen zur Verfügung, die vom BMZ als besonders relevant für das develoPPP.de-Programm eingeschätzt wurden. Fünf dieser Unternehmen wurden im Rahmen der ersten Unternehmensbefragung interviewt. Für beide Befragungen wurde sichergestellt, dass sowohl Projekte der drei DO (DEG, GIZ, sequa) als auch alle für die Evaluierung relevanten EPW-Typen (Strategische Allianzen, Strategische Projekte, sowie klassische EPW auf Basis von Leistungs- und Kooperationsverträgen) angemessen berücksichtigt wurden. Neben diesen zentralen Selektionskriterien wurde außerdem darauf geachtet, dass sowohl Projekte mit großen und kleinen Unternehmen als auch mehrfachgeförderte Unternehmen berücksichtigt wurden.

Bei der Stichprobenziehung wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass sich ca. 80 Prozent der angefragten Unternehmen zu einer Teilnahme an dem Interview bereit erklären. Realisiert werden konnten letztendlich Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von 16 Unternehmen in der ersten

und 20 Unternehmen in der zweiten Befragungswelle (zusammenfassend in Tabelle 6 dargestellt). Die Interviews wurden im persönlichen Gespräch oder telefonisch durchgeführt. Der Zeiträume der einzelnen Interviews lag zwischen 60 und 90 Minuten. Interviewpartnerin bzw. -partner war der/die Projektzuständige im Unternehmen. Die Interviews wurden entlang eines Leitfadens geführt, der jeweils im Vorfeld an die Spezifika des jeweiligen Projektes angepasst wurde. Anschließend wurden sie entlang der Evaluierungsmatrix und Bewertungskriterien mittels der Software MAXQDA codiert und in einer Synthesetabelle zusammengefasst und ausgewertet.

Die Unternehmensbefragungen liefen überwiegend reibungslos ab. Allerdings wurde der Prozess der Anbahnung durch die Tatsache erschwert, dass die Unternehmen aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht direkt von DEval kontaktiert werden konnten und die Erstkontaktaufnahme über die DO getätigt wurde. Teilweise kam es hier zu Verzögerungen. Insgesamt blieb die Rücklaufquote hinter der Erwartung zurück, war jedoch mit ca. 60 Prozent insgesamt zufriedenstellend. Eine Ausnahme bildeten Gespräche mit Unternehmen, deren Projekte abgebrochen wurden. Diese konnten nicht realisiert werden. Teilweise waren die Kontaktpersonen nicht mehr erreichbar, teilweise bestand keine Gesprächsbereitschaft auf Seiten des Unternehmens.

Tabelle 6: Unternehmensbefragung 1 & 2: Befragte Unternehmen nach Region und Größe

EPW-Typ	Anzahl	Projekt Status		Mehrfachförderung	Unternehmensgröße		Region			
		In Durchführung	Beendet		> 50 Mio. EUR	< 50 Mio. EUR	Asien	Afrika	LA	Europa
klassische EPW der DEG	9	2	7	4	5	4	5	1	2	1
klassische EPW der GIZ (Leistungsvertrag)	5		5	2	5		1	2	1	1
klassische EPW der sequa	9	1	8	4	1	8	2	2	3	2
klassische EPW der GIZ (Kooperationsvertrag)	4	1	3	3	3	1	2	1	1	
strategische EPW der DEG	5		5	3	5		3	1		1
strategische EPW der GIZ	4	2	2	4	4		2	1	1	
Gesamt	36	6	30	20	23	13	15	8	8	5

Quelle: eigene Darstellung

Expertenkonsultationen

Zweck

Im Rahmen dieses Arbeitspaketes wurden Erfahrungen, Wissen und Einschätzungen zu den Abläufen der Programmsteuerung (auf Ebene des BMZ), der Programmumsetzung (auf Ebene der DO), der Projektumsetzung (auf Ebene der DO und Unternehmen) sowie die Abstimmungsprozesse zwischen den Stakeholdern eingeholt. Ziel der Konsultationen war es, die Abläufe zu untersuchen, um Schwachstellen und Verbesserungspotenziale herauszuarbeiten. Darüber hinaus sollten innovative Ideen herausgearbeitet und kritische Perspektiven berücksichtigt werden.

Gegenstand

Grundlage für die Expertenkonsultationen bildete ein *stakeholder mapping*, bei dem die wichtigsten am Programm beteiligten oder vom Programm betroffenen Organisationen und Personen identifiziert wurden. Ziel war es, alle relevanten

Interessengruppen abzudecken (s. Tabelle 7). Auf Seiten des BMZ wurden neben den Mitarbeitenden des zuständigen Referates auch Interviews mit relevanten Sektor- oder Regionalreferaten sowie WZ-Referentinnen und -Referenten geführt. Auf Seiten der DO wurden insbesondere die zuständigen Programmverantwortlichen und Projektmanagerinnen und -manager sowie Mitarbeitende der Außenstruktur und des Sektorvorhabens ‚Zusammenarbeit mit der Wirtschaft/Unternehmerische Verantwortung für nachhaltige Entwicklung‘ befragt. Darüber wurden Fachexpertinnen und -experten aus dem internationalen Umfeld sowie Vertreterinnen und Vertreter von NRO bezüglich ihrer Einschätzungen zu *develoPPP.de* interviewt. Um über die Unternehmensbefragung hinaus Ansichten aus der Privatwirtschaft aufzunehmen, wurden Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern privatwirtschaftlicher Verbände sowie Beratern also externen Dienstleistern, die Unternehmen bei der Umsetzung von *develoPPP.de*-Projekten unterstützen, durchgeführt.

Tabelle 7: Überblick der interviewten Experten nach Organisation und Position der Interviewten

Organisation	Position der Interviewten	Anzahl Interviews
BMZ	Referatsleitung und Referentinnen und Referenten von Referat 114	3
	Referentinnen und Referenten der Regional- und Sektorreferate	6
	WZ-Referentinnen und Referenten	3
GIZ	Programmverantwortliche und Mitarbeitende von develoPPP.de	5
	Mitarbeitende der Außenstruktur	3
DEG	Programmverantwortliche und Mitarbeitende von develoPPP.de	4
sequa	Programmverantwortliche und Mitarbeitende von develoPPP.de	3
Sektorvorhaben „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“	Programmverantwortliche und Mitarbeitende	4
NRO/Zivilgesellschaft	Fachreferentinnen und -referenten	4
Wissenschaft	Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	3
Wirtschaftsverbände	Verbandvertreterinnen und -vertreter	5
develoPPP.de-Beratungsfirmen	Leitende und Mitarbeitende	3
Gesamt		46

Quelle: eigene Darstellung

Vorgehen

Insgesamt wurden im Rahmen der Expertenkonsultationen Interviews mit 46 Personen geführt. Die Interviews erfolgten explorativ vor bzw. validierend nach Durchführung der Fallstudien. Sie wurden anhand von Leitfäden im persönlichen oder telefonischen Gespräch durchgeführt und dauerten zwischen 60 und 120 Minuten. Die zu befragenden Personen wurden vom DEval systematisch ausgewählt. Die Auswahl basiert z. T. auf Vorschlägen des BMZ, der DO und anderer Stakeholder – wie z. B. dem Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) – und z. T. auf einem *stakeholder mapping* des DEval. Die Datenauswertung folgte Schritten der strukturierenden Inhaltsanalyse (Mayring, 2015). Grundlage war das Kategoriensystem der Evaluierungsmatrix und die Kodierung der Interviews mittels der Software MAXQDA. Die Auswertung über alle Interviews wurde in einer Synthesetabelle zusammengefasst, ähnliche und kontrastierende Vergleichsfälle wurden

nebeneinandergestellt. Die Expertenkonsultationen verliefen insgesamt reibungslos, zentrale Experten aus allen Bereichen konnten für Interviews gewonnen werden. Ausnahme bildeten Programmmitarbeitende ähnlicher Programme anderer internationaler Geber, die zur Validierung zentraler Aussagen der Evaluierung herangezogen werden sollten. Diese standen vermutlich aufgrund von Zeitmangel nicht für Interviews zur Verfügung.

Fallstudien

Zweck

Die Fallstudien dienten v.a. der Überprüfung, ob die zentralen Annahmen der Programm-Theorie bei konkreten develoPPP.de-Projekten (= Fälle) empirisch haltbar sind. Sie können als eine Reihe von Projektevaluierungen verstanden werden, die untersuchen, inwiefern der Förderansatz develoPPP.de Projekimpulse gemäß des Zielsystems des Programms erzeugt und absichert.

Abbildung 13: Auswahl der Projekt-Fallstudien



Quelle: eigene Darstellung

Gegenstand

Als Fälle untersucht wurden develoPPP.de-Projekte nach Einführung der Ideenwettbewerbe (d. h. Projektbeginn nach 2009). EPW der GIZ mit Kooperationsverträgen (EPW-Typ 4) wurden nicht betrachtet, da auch strategische EPW (EPW-Typ 6) über diese Vertragsform ausgestaltet sind. Da eine Untersuchung von Projekten vor Ort einen gewissen Umsetzungsfortschritt voraussetzt, wurden nur Projekte besucht, die bereits abgeschlossen waren oder sich im letzten halben Jahr der Durchführung befanden (Stichtag für das geplante Projektende: 31.07.2016).

Vorgehen

Über einen typologiegestützten Auswahlprozess (s. Abbildung 13) wurden zwölf Projekte identifiziert (s. Tabelle 8). Die Fallauswahl erfolgte sequenziell in drei Stufen, wobei auf jeder Stufe eine Trichterung auf der Grundlage von Kriterien durchgeführt wurde (s. Abbildung 13). Grundlage für die

Datenerhebungen im Rahmen der Fallstudien waren die in der Evaluierungsmatrix systematisierten Evaluierungsfragen und Bewertungskriterien, die auf das jeweilige Projekt angepasst wurden. Untersucht wurde die Konzeption der Projekte ebenso, wie die Implementierungstreue, die erzielten Projektergebnisse und die Beiträge zu den angestrebten Programmwirkungen gemäß Programm-Theorie. Zur Überprüfung der Zielerreichung entlang der dualen Zielstruktur (öffentlich-unternehmerisch) wurde für jedes Fallstudien-Projekt analog zur Programm-Theorie eine Projekt-Theorie aus den in Konzepten und Operationsplanungen der Projekte genannten Informationen rekonstruiert. Auch die dort geschilderten Unternehmensinteressen an dem Projekt und zu adressierende entwicklungspolitische Kernprobleme wurden aufgenommen. Im Rahmen einer vorgezogenen Fallstudie, an dem das gesamte DEval-Team teilnahm, wurden Vorgehen und Erhebungsinstrumente pilotiert und ein gemeinsames Umsetzungsverständnis im Team erzeugt.

Tabelle 8: Umgesetzte Fallstudien im Rahmen der Evaluierung

DO	EWP Typ	Schwellenland		LDC		Gesamt
		Indien	Brasilien	Uganda	Äthiopien	
DEG	1 (DEG klassisch)	1	0	1	0	2
	5 (DEG strategisch)	1	1	1	0	3
GIZ	2 (GIZ klassisch Leistungsvertrag)	1	0	1	0	2
	6 (GIZ strategisch)	1	1	0	1	3
sequa	3 (sequa klassisch)	1	1	Kein Projekt entsprach den Kriterien		2
Gesamt		5	3	3	1	12

Quelle: eigene Darstellung

Personengruppen, die nach Möglichkeit bei jeder Fallstudie befragt wurden, umfassten Vertreterinnen und Vertreter der Unternehmen, die zuständigen Projektmanagerinnen und -manager der DO, Vertretungen von weiteren Projektpartnern, das Projektpersonal und Vertretungen der verschiedenen Zielgruppen. Zur Abschätzung, inwiefern Veränderungen plausibel auf die Projekte zurückzuführen sind bzw. nicht-intendierte negative Konsequenzen erzeugt wurden, wurden den Projekt-Zielgruppen vergleichbare Personen, weitere Unternehmen/Marktteilnehmende, Expertinnen und Experten der jeweiligen Projektbranche sowie Mitarbeitende wichtiger NRO im Partnerland befragt. Falls relevant wurden auch Gespräche mit Personen aus der Außenstruktur des BMZ und der DO geführt. Die Datenerhebung erfolgte überwiegend über persönliche semi-strukturierte Einzelinterviews. Insbesondere bei der Befragung der Ziel- und Vergleichsgruppen wurden außerdem Gruppeninterviews geführt. Je nach Fallstudie variierte die Gruppengröße zwischen 5 und 15 Personen. Die Datenauswertung erfolgte mittels der Software MAXQDA. Für jedes Projekt wurde ein DEval-interner Fallstudienbericht erstellt, der wiederum in MAXQDA eingespeist wurde. Die Auswertung über alle Fälle hinweg lieferte schließlich eine Synthese-Tabelle.

Die Auswahl der Fallstudien wurde durch die Tatsache erschwert, dass es nur wenige LDCs gibt, in denen die Anzahl der EPW groß genug ist, um den Aspekten kritische Masse und Schnittmenge zu entsprechen. Dies trifft insbesondere für die sequa zu, die mit Abstand die geringste Anzahl an Projekten durchführt. Es war nicht möglich, ein sequa-Projekt in einem LDC zu untersuchen. Zum Ausgleich wurde ein zweites EPW in einem Schwellenland ausgewählt. Eine Herausforderung bei der Durchführung der Fallstudien zeigte sich bei strategischen EPW, die in mehr als einem Land durchgeführt wurden (1 Fallstudie der DEG und 2 Fallstudien der GIZ erfüllen diesen Tatbestand). Aufgrund ressourcen-technischer und zeitlicher Limitationen konnten nicht alle Projektländer bereist werden. Stattdessen wurden die empirischen Erhebungen im Hauptland der strategischen EPW durchgeführt, d.h. dem Land in dem die Projektumsetzung am weitesten fortgeschritten war. Im Anschluss an die Fallstudien wurden telefonische Interviews mit zentralen Projektpartnern aus weiteren Ländern, in denen die strategischen EPW implementiert wurden, sowie mit weiteren beteiligten europäischen Kooperationspartnern geführt. In einem Fall konnte ein zusätzlicher Projektbesuch im zweiten Projektland stattfinden, da es sich neben Indien auch um Brasilien und somit um zwei vom DEval-Team bereiste Länder handelte.

Tabelle 9: Überblick der Interviewpartner nach Fallstudien

Interviewpartner	Interviewart	FS 1	FS 2	FS 3	FS 4	FS 5	FS 6	FS 7	FS 8	FS 9	FS 10	FS 11	FS 12
Projektpartner (DO, europäisches und lokales Partnerunternehmen, Dritte Partner, etc.)	Einzelinterviews	5	6	10	14	10	11	7	16	5	13	10	11
	Gruppeninterviews		2		1	2	2		1	1			4
Ziel- und Vergleichsgruppen (Kleinbäuerinnen und -bauern, Auszubildende, etc.)	Einzelinterviews	7	6		12	15	2	8	2	7	8	11	
	Gruppeninterviews	3		4	1	4	6	1	7	1	8		3
Weitere Akteure (Unternehmen am Markt, politische Akteure, Sektorexpertinnen und -experten, NRO etc.)	Einzelinterviews	2	6	10	4	6	8	2	3	5	7	5	8
	Gruppeninterviews		1			1		1					2
Gesamt	Einzelinterviews	14	18	20	30	31	21	17	21	17	28	26	19
	Gruppeninterviews	3	3	4	2	7	8	2	8	2	8	0	9

Quelle: eigene Darstellung

5.2.2 Bewertungssystematik und Qualitätssicherung

Grundlage für die Auswertung der Daten aus den einzelnen Erhebungsmethoden sowie zur Synthese über alle Methoden hinweg war die Evaluierungsmatrix (s. Abschnitt 5.1). Die Matrix ordnet den Evaluierungsfragen Bewertungskriterien

zu (Tabelle 10). Zu jedem Bewertungskriterium wurde auf Grundlage der Ergebnisse aus jeder (relevanten) Methode eine Einschätzung vorgenommen und in einer Synthesetabelle festgehalten.

Tabelle 10: Schematische Darstellung der Operationalisierung der Evaluierungsfragen durch Unterfragen und Bewertungskriterien

Evaluierungsfrage 1: Inwiefern ist das develoPPP.de-Programm angemessen, um relevante entwicklungspolitische Ziele zu erreichen?	
Unterfrage 1.1: Inwieweit sind die Ziele des develoPPP.de-Programms an den Richtlinien, Strategien und entwicklungspolitischen Zielsetzungen des BMZ ausgerichtet?	Bewertungskriterium 1.1.1 Ziele des Programms stimmen mit wesentlichen Zielen übergeordneter entwicklungspolitischer Strategien des BMZ überein.
	Bewertungskriterium 1.1.2 Ziele des Programms stimmen mit wesentlichen Zielen relevanter Sektorkonzepte und Leitlinien des BMZ überein.
	Bewertungskriterium 1.1.3 ...
Unterfrage 1.2: ...	Bewertungskriterium 1.2.1 ...
	Bewertungskriterium 1.2.2 ...

Quelle: eigene Darstellung

Die Bewertung der Kriterien für die einzelnen Datenerhebungspakete und für die Gesamtsynthese wurde dabei in fünf Stufen vorgenommen:

- ‚überwiegend erfüllt bzw. erfolgreich‘;
- ‚eher erfüllt bzw. eher erfolgreich‘;
- ‚teilweise (nicht) erfüllt bzw. teilweise (nicht) erfolgreich‘ (indifferente Mittelkategorie),
- ‚eher nicht erfüllt bzw. eher nicht erfolgreich‘;
- ‚überwiegend nicht erfüllt bzw. überwiegend nicht erfolgreich‘.

Die Systematik der Bewertungen variiert hinsichtlich der Methoden. Während bei Fallstudien⁵¹ und Unternehmensbefragung⁵² Häufigkeiten (der einzelnen Fallstudien bzw. befragten Unternehmen) zur Bewertung herangezogen werden können, wurden Expertenaussagen sowie die Befunde aus Inhaltsanalyse, Portfolioanalyse sowie Literatur- und Dokumentenauswertung qualifizierend berücksichtigt. Schließlich wurden diese Ergebnisse über alle Methoden hinweg in einer übergeordneten Synthesetabelle zusammengeführt und einer Triangulation im Hinblick auf Methoden (Synthese über Methoden hinweg), Daten (z. B. Abgleich von Fallstudien-Ergebnissen mit unbeteiligten Sektor-Experten und Vergleichsgruppen) und Team-Mitglieder (Vier-Augen-Prinzip im Team bei Fallzusammenfassungen und -Synthese) unterzogen.

Alle Evaluierungsprodukte (Konzeptpapier, Inceptionbericht, Portfolio-Analyse und Endbericht) durchliefen sowohl einen DEval-internen als auch externen Peer-Review-Prozess. Im Rahmen der internen Qualitätssicherung trug das Evaluierungsteam Sorge, dass Erhebungen und Berichtslegung den *Evaluation Guidelines* des DEval entsprechen. Dazu gehörten die Einbeziehung relevanter Stakeholder, die Sicherstellung der Qualität der erhobenen Informationen sowie die Analyse

derselben. Darüber hinaus umfassen die *Guidelines* die Entwicklung eines angemessenen Evaluierungsdesigns sowie die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Berichtslegung unter Ausschluss der Einflussnahme von Stakeholdern. Der gesamte Evaluierungsprozess wurde vom DEval Kompetenzzentrum Methoden begleitet. Diese Begleitung umfasste die Beratung zum methodischen Vorgehen sowie die Kommentierung zentraler Dokumente der Evaluierung, wie z. B. das Konzeptpapier, der Inceptionbericht und der Evaluierungsbericht.

Die externe Qualitätssicherung wurde durch eine fachliche Beraterin sowie zwei externer Peer Reviewer gewährleistet. Die Aufgaben der fachlichen Beraterin umfassten die fachliche Beratung in allen Phasen der Evaluierung, die Ausarbeitung fachlicher Hintergrunddokumente sowie die Kommentierung zentraler Dokumente der Evaluierung. Des Weiteren brachten die externen Peer Reviewer ihre fachspezifische und methodische Expertise in die Konzeptionierung und Durchführung der Evaluierung und bei der Analyse und Publikation der Ergebnisse der Evaluierung ein.

Die zentralen Stakeholder der Evaluierung wurden in Form der Referenzgruppe in die Evaluierung einbezogen. Diese diente als externes Beratungsgremium und wurde punktuell in alle relevanten Phasen der Evaluierung eingebunden. Im Rahmen der Konzeptionierung berieten die Mitglieder der Referenzgruppe das Evaluierungsteam zu Fragen der Eingrenzung des Evaluierungsgegenstandes, den Schwerpunkten und dem Zweck der Evaluierung. Zudem kommentierten die Mitglieder die zentralen Evaluierungsprodukte in mündlicher und schriftlicher Form. Abschließend waren die Referenzgruppenmitglieder an der Aufbereitung, Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse beteiligt.

⁵¹ Median-Bewertung über alle Fallstudien hinweg. Anmerkung: Der Median einer Auflistung von Bewertungen ist der Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Bewertungen der Größe nach (hier: dem Erfolg nach) sortiert.

⁵² Zweistufiger Prozess: (1) Bewertung entlang der Häufigkeit der Befragten, die den interessierenden Sachverhalt unterstützen. Dabei gilt: ‚überwiegend erfüllt‘: 100 – 66 Prozent der Befragten; ‚eher erfüllt‘: 65 – 54 Prozent; ‚teilweise erfüllt‘: 53 – 47 Prozent; ‚eher nicht erfüllt‘: 46 – 33 Prozent; ‚überwiegend nicht erfüllt‘: 32 – 0 Prozent. (2) Hinterfragen der ersten Bewertung auf Grundlage der qualitativ differenzierten Inhalte der Befragten und ggf. Anpassung.

5.3

Übersichtstabelle zu Programmen des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Programm	Beschreibung	Kooperationspartner/Förderberechtigte
develoPPP.de	Unterstützung für unternehmerische Engagements in Entwicklungs- und Schwellenländern (EL/SL)	deutsche und europäische Unternehmen
Global Business Exchange Programme (GloBus)	Fortbildung, Austausch und Vernetzung der Führungskräfte von KMU in EL durch die GIZ	Führungskräfte von KMU aus Deutschland sowie den Partnerländern Marokko, Kolumbien und Peru
Import Promotion Desk (IPD)	Erleichterung und nachhaltige Steigerung der Importe aus EL/SL nach Deutschland und Europa	deutsche Importeure, Exporteure ausgewählter EL/SL
ExperTS	Beratung über deutsche Außenhandelskammer (AHK), Delegiertenbüros und bilaterale Wirtschaftsvereine in EL/SL	lokale und deutsche Unternehmen
EZ-Scouts	Beratung in Industrie- und Handelskammern (IHK), Handwerkskammern, Ländervereinen und Wirtschaftsverbänden	deutsche Unternehmen
Strategische Partnerschaft mit der Wirtschaft für ein ‚Digitales Afrika‘	Flankierung und Verstärkung privater Investitionen im IKT-Bereich (Informations- und Kommunikationstechnologie) in Afrika durch entwicklungspolitische Maßnahmen (u. a. develoPPP.de)	deutsche und europäische Unternehmen
Senior Experten Service (SES)	Entsendung von aus dem Berufsleben ausgeschiedener Experten zu insbesondere KMU in EL/SL	(deutsche) Experten
Praxispartnerschaften	Kooperationen zwischen Hochschulen und Unternehmen sowie dem DAAD zur Verbesserung der Hochschulbildung in EL	Hochschulen und Unternehmen aus Deutschland und Entwicklungsländern
Kammer- und Verbandspartnerschaften	Institutionelle Stärkung lokaler Einrichtungen als Anbieter unternehmensbezogener Dienstleistungen sowie als Interessenvertretung der KMU gegenüber den politischen Instanzen der Zielländer	lokale und deutsche KMU
Berufsbildungspartnerschaften	Nutzung der Expertise der verfassten deutschen Wirtschaft im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung für die EZ sowie Realisierung eines direkten Wissenstransfers	deutsche und lokale Berufsbildungsträger
Qualifizierungsinitiative für Flüchtlinge in Deutschland	Vorbereitung auf eine duale Ausbildung durch Finanzierung von entsprechend nötiger Kurse sowie Betreuung mit den Kooperationspartnern Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH) und Handwerkskammern	deutsche Unternehmen
Partnerschaft mit Sparkassenstiftung	Stärkung lokaler Partnerinstitutionen in EL/SL und Unterstützung von Finanzinstitutionen durch bedarfsgerechte Bankdienstleistungen	lokale Unternehmen
Stiftung für Unternehmerische Entwicklungszusammenarbeit (AFOS)	Verbesserung des Spar- und Kreditwesens durch Unterstützung der Bank für Mikrofinanzierungen (LAPO) und deren Kapazitäten im Hinblick auf ein verbessertes Angebot bedarfsgerechter Finanzdienstleistungen	Kleinst- und kleine Unternehmen (KKMU) des (semi-) informellen Sektors in Nigeria
Förderung von Direktinvestitionen	Förderungen von Direktinvestitionen über die DEG	mittelständische deutsche Unternehmen
DEG-Begleitmaßnahmen	Steigerung der entwicklungspolitischen Effekte von Finanzierungsprojekten	deutsche und europäische Unternehmen

Programm	Beschreibung	Kooperationspartner/Förderberechtigte
Durchführung von Machbarkeitsstudien	Unterstützung und Beratung zu entwicklungsrelevanten Investitionsvorhaben in BMZ-Kooperationsländern über die DEG	mittlere deutsche Unternehmen
<i>Up-Scaling Programm*</i>	Finanzierung insbesondere der Pionier-Investitionen und damit Ausweitung innovativer Geschäftsmodelle mit positiven Entwicklungseffekten über die DEG	Lokale, deutsche und europäische KMU
Innovationsgutscheine	Ermöglichung von Beratungsleistungen von Forschungs- und Entwicklungsinstituten	KKMU
Innovative Kooperationsansätze der Wirtschaft	Identifizieren, aufgreifen und fördern besonders innovativer entwicklungspolitischer Ansätze der Wirtschaft, für die es aufgrund von Besonderheiten bisher keine Unterstützungsmöglichkeiten gab	insbesondere deutsche Unternehmen
Brancheninitiativen	Unterstützung entwicklungspolitisch orientierter Zusammenarbeit innerhalb einzelner Sektoren durch Identifizierung und Umsetzung von Projekten	deutsche und europäische Unternehmen
<i>Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)</i>	Beteiligung am Multi-Donor-Trust-Fund für technische Beratung im Bereich PPP von Infrastrukturvorhaben in EL	entsprechende Ministerien des Partnerlandes
Beschäftigung für nachhaltige Entwicklung in Afrika (E4D)*	GIZ-EPW-Vorhaben in acht ausgewählten Ländern mit dem Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation	lokale und lokal ansässige Unternehmen
Integrierte Entwicklungspartnerschaften (iEPW)*	Finanzierung von Partnerschaften, die in bestehende Vorhaben der GIZ in den Partnerländern eingebunden werden	deutsche und internationale KMU
<i>German Desk*</i>	German Desk in Banken der Partnerländer	
Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)*	Internationale Personalvermittlung von Fach- und Führungskräften an Arbeitgeber in Kooperationsländer der internationalen Zusammenarbeit	deutsche und europäische Fachkräfte, rückkehrende lokale Fachkräfte, in Deutschland ausgebildet oder berufstätig gewesen
MakeIT*	Gemeinsame Initiative der deutschen EZ und der digitalen Wirtschaft, um Tech-Entrepreneurship in EL durch den Aufbau von Kooperationen zu stärken	insbesondere deutsche und europäische Unternehmen
<i>Competitive African Cotton Initiative Phase II/Coffee Partnership for Tanzania*</i>	Zweite Phase des Programms zur Förderung des Einkommens afrikanischer Baumwoll- und Kaffeebauern	insbesondere deutsche und europäische Unternehmen
<i>lab of tomorrow*</i>	Begleitung von Unternehmen bei der Entwicklung einer Geschäftsidee als mögliches Projekt in einem EL	europäische Unternehmen
Fonds fragiler Staaten*	Abwicklung von EPW in den Staaten Elfenbeinküste, Guinea, Liberia und Sierra Leone durch die GIZ	internationale und lokale Unternehmen
Strukturierte Fonds und großvolumige Infrastruktur- und Finanzsektorvorhaben*	Mobilisierung und Bündelung privaten und öffentlichen Kapitals durch Beteiligung privater Unternehmen, Investoren und Stiftungen sowie Geschäftsbanken in Form einer Co-Finanzierung	deutsche und europäische Unternehmen
Mehr Hermes für Afrika*	Erweiterung der Möglichkeiten in fünf ausgewählten Ländern, um Leistungen an öffentliche Besteller durch staatliche Exportkreditgarantien, sog. Hermesdeckungen, absichern zu können	deutsche Exporteure

Quelle: eigene Darstellung. Programme, die mit einem * gekennzeichnet sind, sind nicht im ‚Sachstand Zusammenarbeit mit der Wirtschaft‘ Referat 114 aufgelistet.

5.4

Finanzdaten zum develoPPP.de-Programm

DEG – Mitteleinsatz und Verwaltungskosten

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ø 2009–2015	Ø 2013–2015
Mitteleinsatz gesamt	12.233.945 €	15.660.000 €	14.433.885 €	16.360.000 €	15.175.000 €	15.640.985 €	14.683.000 €	14.883.831 €	15.166.328 €
Regie- und Verwaltungskosten (Gesamt)	3.118.442 €	2.781.134 €	2.775.298 €	3.034.010 €	2.984.789 €	2.894.643 €	2.837.508 €	2.917.975 €	2.905.647 €
Reisekosten	104.570 €	162.418 €	165.363 €	222.265 €	172.855 €	115.840 €	107.352 €	150.095 €	132.016 €
Personalkosten	975.832 €	896.659 €	997.648 €	1.145.222 €	1.009.827 €	1.035.370 €	1.234.740 €	1.042.185 €	1.093.312 €
Sonstige Verwaltungskosten	2.038.040 €	1.722.058 €	1.612.287 €	1.666.523 €	1.802.107 €	1.743.433 €	1.495.416 €	1.725.695 €	1.680.319 €
Mitteleinsatz abzgl. Verwaltungskosten	9.115.503 €	12.878.866 €	11.658.587 €	13.325.990 €	12.190.211 €	12.746.342 €	11.845.492 €	11.965.856 €	12.260.682 €
Anteil Verwaltungskosten an Mitteleinsatz	25,5 %	17,8 %	19,2 %	18,5 %	19,7 %	18,5 %	19,3 %	19,6 %	19,2 %

Quelle: Selbstauskunft der DEG

GIZ – Mitteleinsatz und Verwaltungskosten

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ø 2009–2015	Ø 2013–2015
Mitteleinsatz gesamt	12.268.473 €	15.703.904 €	14.268.940 €	16.808.514 €	14.170.284 €	14.425.443 €	15.950.832 €	n. a.	14.848.853 €
Regie- und Verwaltungskosten (Gesamt)	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	2.146.323 €	2.429.533 €	2.685.133 €	n. a.	2.420.330 €
Reisekosten	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	35.869 €	43.392 €	61.862 €	n. a.	47.041 €
Personalkosten	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	1.476.544 €	1.703.645 €	1.885.388 €	n. a.	1.688.526 €
Sonstige Verwaltungskosten	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	633.910 €	682.497 €	737.883 €	n. a.	684.763 €
Mitteleinsatz abzgl. Verwaltungskosten	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	12.023.961 €	11.995.910 €	13.265.699 €	n. a.	12.428.523 €
Anteil Verwaltungskosten an Mitteleinsatz	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	15,2 %	16,8 %	16,8 %	n. a.	16,3 %

Quelle: Selbstauskunft der GIZ

Sequa – Mitteleinsatz und Verwaltungskosten

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ø 2009–2015	Ø 2013–2015
Mitteinsatz gesamt	1.739.635 €	2.007.969 €	2.530.171 €	2.671.530 €	2.954.412 €	2.869.339 €	2.623.283 €	2.485.191 €	2.815.678 €
Regie- und Verwaltungskosten (Gesamt)	289.939 €	334.662 €	421.695 €	445.255 €	492.402 €	478.223 €	437.214 €	414.199 €	469.280 €
Reisekosten ⁵³	2.037 €	1.991 €	4.245 €	3.003 €	4.978 €	5.073 €	n. a.	3.555 €*	5.026 €*
Personalkosten	262.931 €	324.662 €	357.631 €	402.041 €	306.315 €	331.051 €	n. a.	330.772 €*	318.683 €*
Sonstige Verwaltungskosten	45.872 €	61.171 €	68.758 €	62.567 €	72.492 €	82.134 €	n. a.	65.499 €*	77.313 €*
Mitteinsatz abzgl. Verwaltungskosten	1.449.696 €	1.673.308 €	2.108.476 €	2.226.275 €	2.462.010 €	2.391.116 €	2.186.069 €	2.070.993 €	2.346.398 €
Anteil Verwaltungskosten an Mitteleinsatz	16,7 %	16,7 %	16,7 %	16,7 %	16,7 %	16,7 %	16,7 %	16,7 %	16,7 %

Quelle: Selbstauskunft der sequa

⁵³ Die sequa rechnet zunächst pauschal 20 Prozent der Projektkosten als Verwaltungskosten an. Erst am Ende des Jahres werden die tatsächlichen Verwaltungskosten abgerechnet. Etwaige Überschüsse und Defizite werden zunächst mit den Verwaltungskosten der anderen BMZ-geförderten Programme von sequa saldiert, im Falle von niedrigeren tatsächlichen Kosten der Differenzbetrag an das BMZ erstattet (bei höheren Kosten findet keine zusätzliche Zahlung an sequa statt). Daher ergeben sich die gesamten Verwaltungskosten NICHT aus der Summe der einzelnen Posten.

5.5

Übersichtstabelle zu Programmzielen und -Kriterien aus den develoPPP.de-Leitlinien

Ziele des develoPPP.de-Programms	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen in den Partnerländern • Mobilisierung zusätzlicher finanzieller, personeller, materieller und immaterieller Beiträge der Privatwirtschaft zur Bewältigung entwicklungspolitischer Herausforderungen • Transfer von Wissen und Technologien der Privatwirtschaft in Entwicklungsländer • Steigerung von privatwirtschaftlichen Investitionen als Wachstumsmotor für den Entwicklungsprozess von Entwicklungsländern • Erhöhung der Nachhaltigkeit von entwicklungspolitischen Wirkungen durch ein langfristiges Engagement der Privatwirtschaft im Zielland <p>Übergeordnet: Beitrag zum globalen Entwicklungsziel der Bekämpfung der weltweiten Armut. Unmittelbarer Beitrag zur Erfüllung der MDGs, durch Forcieren des Aufbaus einer globalen Entwicklungspartnerschaft (MDG 8)</p>
Mögliche Ziele von develoPPP.de-Projekten	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen • Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards • Integration von Umwelt- und Klimaschutzaspekten in Wertschöpfungsketten • Verbesserung des Lehrangebots von Ausbildungseinrichtungen • Verbesserung von Wasser- und Energieversorgungssystemen sowie des Zugangs zur Wasser- und Energieversorgung • Verbesserung von Gesundheitsversorgungssystemen sowie des Zugangs zu medizinischer Versorgung • Stärkung von Mikrofinanzsystemen • Verbesserung des Zugangs von Kleinbäuerinnen und -bauern zu Märkten und Wertschöpfungsketten • Verringerung der Diskriminierung von Frauen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen • Inklusion von Menschen mit Behinderung • Verringerung von Korruption • Entwicklung und Einführung entwicklungsrelevanter, neuer Produkte, Technologien und Dienstleistungen (Pilotmaßnahmen)
Unternehmenskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Antragsberechtigt sind deutsche und europäische Unternehmen sowie Unternehmen in Entwicklungsländern, an denen in der EU-registrierte Unternehmen oder europäische Staatsangehörige mindestens 25 Prozent der Unternehmensanteile halten <p>Mindestvoraussetzungen für die Unternehmensgröße:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 Mio. Euro Jahresumsatz • 10 Mitarbeitende • 3 operative Geschäftsjahre
Projektkriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben: klare Entwicklungsrelevanz, umwelt- und sozialverträglich; Positivkriterien: Projekte in LDCs, und/oder Projekte, zu deren Zielgruppe benachteiligte Gruppen gehören • Komplementarität: öffentliche und private Beiträge sollen sich so ergänzen, dass beide Partner durch die Kooperation ihre jeweiligen Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen • Subsidiarität: ein öffentlicher Beitrag im Rahmen des develoPPP.de-Programms wird nur geleistet, wenn (1) der private Partner das develoPPP.de-Projekt ohne den öffentlichen Partner nicht durchführen würde; und (2) das develoPPP.de-Projekt nicht gesetzlich erforderlich ist; und (3) durch das develoPPP.de-Projekt ein angemessener volkswirtschaftlicher, entwicklungspolitischer Nutzen für das Entwicklungsland entsteht, der über den betriebswirtschaftlichen Nutzen des privaten Partners hinausgeht • Wettbewerbsneutralität: gleiche Zugangsbedingungen für Unternehmen zum Programm, keine Wettbewerbsverzerrungen, transparente und nachvollziehbare Auswahlverfahren • Eigenbeitrag der Wirtschaft in Höhe von mindestens 50 Prozent der Projektgesamtkosten des Projekts • Klar erkennbares kommerzielles Interesse des Unternehmens • Nachhaltigkeit: das develoPPP.de-Projekt muss sich grundsätzlich in ein nachhaltiges Engagement des Unternehmens im Entwicklungs- oder Schwellenland einbetten. Der Nachhaltigkeit über das Projektende hinaus ist besonderes Gewicht beizumessen

Qualitative Kriterien für strategische EPW	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Innovationsgrad und Potenzial zur Replizierbarkeit • Überdurchschnittliche strukturbildende Wirkungen • Hohe Breitenwirksamkeit • Multi-Stakeholder-Ansatz
Weitere Kriterien für strategische EPW	<ul style="list-style-type: none"> • STP (DEG): ein oder mehr Partnerunternehmen in einem oder mehreren Entwicklungsländern; Gesamtprojektvolumen mind. 750.000 Euro • STA (GIZ): mind. zwei Partnerunternehmen in mind. zwei Entwicklungsländern (2015 wurden die zusätzlichen Kriterien für STA ausgesetzt); Gesamtprojektvolumen mind. 750.000 Euro

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der develoPPP.de-Leitlinien

5.6

Übersichtstabelle zu Unterschieden zwischen den EPW-Typen

	Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft					
	klassisch				strategisch	
EPW-Typ	1	2	3	4	5	6
DO	DEG	sequa	GIZ	GIZ	DEG	GIZ
Volumen	öffentliche Förderung bis zu 200.000 Euro				Gesamtprojektvolumen mind. 750.000 Euro	
Projektkriterien	Vereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben; Komplementarität; Subsidiarität; Wettbewerbsneutralität; Eigenbeitrag der Wirtschaft; kommerzielles Interesse; Nachhaltigkeit					
					Zusätzlich: <ul style="list-style-type: none"> • Hoher Innovationsgrad und Potenzial zur Replizierbarkeit • Überdurchschnittliche strukturbildende Wirkungen • Hohe Breitenwirksamkeit • Multi-Stakeholder-Ansatz 	
Vertragsart	Leistungsvertrag	Weiterleitungsvertrag	Consulting-/Durchführungsvertrag	Kooperationsvertrag	Leistungsvertrag	Kooperationsvertrag
Rolle der DO	Finanzierung und Beratung	Finanzierung und Beratung	Finanzierung und Beratung	Finanzierung, Beratung und Durchführung	Finanzierung und Beratung	Finanzierung, Beratung und Durchführung

Quelle: eigene Darstellung

5.7

Mitwirkende

Kernteam	
Dr. Stefanie Krapp	Abteilungsleiterin
Christoph Hartmann	Senior-Evaluator und Teamleiter
Felix Gaisbauer	Evaluator
Kirsten Vorwerk	Evaluatorin
Rebecca Maicher	Projektadministratorin

Mitwirkende	Funktion und Aufgabengebiet
Elke Caroline Demtschück	Fachberaterin
Dr. Tillmann Altenburg	Externer Peer-Reviewer
Dr. Markus Palenberg	Externer Peer-Reviewer
Prof. Dr. Jörg Faust	DEval-interner Review
Dr. Martin Noltze	DEval-interner Review
Dr. Kim Lücking	develoPPP.de Portfolioanalyse
Dr. Hanne Roggemann	develoPPP.de Portfolioanalyse
Lennart Raetzell	Gutachter (Syspons GmbH) Fallstudien
Anne Kruse	Gutachterin (Syspons GmbH) Fallstudien
Dr. Chala Erko	Evaluator Äthiopien
Ricardo Rose	Evaluator Brasilien
Dr. Milind Bokil	Evaluator Indien
Keerthi Laal Kala	Evaluator Indien
Max Anyuru	Evaluator Uganda
Ivan Ssenkubuge	Evaluator Uganda
Franziska Hoefler	Praktikantin / studentische Hilfskraft
Ferike Thom	Praktikantin
Christina Reitz	Praktikantin
Frida Salge	Praktikantin
Andrea Stein	Studierende Beschäftigte
Benjamin Thull	Hilfskraft

5.8 Zeitplan

Konzeptionsphase	Vorbereitende Phase und Festlegung des Evaluierungsgegenstands	
	03 – 04/2015	Klärungsgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus BMZ und DO
	04 – 06/2015	Erstellung des Konzeptpapiers
	06/2015	Referenzgruppentreffen zur Diskussion der Concept Note
	06/2015	Finalisierung <i>Concept Note</i>
Inceptionphase	Entwicklung der Programmtheorie und des methodischen Vorgehens	
	07 – 09/2015	Entwicklung der Programm-Theorie, Literatur- und Dokumentenanalyse, Portfolioanalyse, erste Unternehmensbefragung, Inhaltsanalyse
	07/2015	Workshop zur Rekonstruktion der Programm-Theorie
	10/2015	Referenzgruppentreffen zur Diskussion des Inception-Reports
Erhebungsphase	Datenerhebung	
	07 – 12/2015	Portfolioanalyse
	10 – 11/2015	Weitere Auswertung der Inhaltsanalyse sowie der Literatur- und Dokumentenanalyse
	11 – 12/2015	Entwicklung der Erhebungsinstrumente
	11/2015 – 03/2016	Expertenkonsultationen
	10 – 12/2015	Vorbereitung der Fallstudien: inhaltliche und logistische Planung
	12/2015 – 01/2016	Durchführung und Auswertung der Pilotfallstudie
	01/2016	Referenzgruppe zur Portfolioanalyse
	01 – 03/2016	Durchführung der Fallstudien in den ausgewählten Partnerländern
	02 – 04/2016	Durchführung der zweiten Unternehmensbefragung
Synthesephase	Datenanalyse	
	01 – 03/2016	Erstellung der Fallstudienberichte
	03 – 04/2016	Analyse der Ergebnisse aus den einzelnen Erhebungsmethoden
	04 – 06/2016	Synthese der Ergebnisse aus den Datenerhebungspaketen
	06/2016	Referenzgruppentreffen zu vorläufigen Ergebnissen, Schlussfolgerungen & Empfehlungen
Berichtslegung	Erstellung des Evaluierungsberichts und Disseminierung	
	07 – 09/2016	Verfassen des Berichtsentwurfs
	09/2016	Versand Berichtsentwurf an Referenzgruppe
	09/2016	Referenzgruppentreffen zur Diskussion des Entwurfs des Evaluierungsberichts
	3/2017	Veröffentlichung des Evaluierungsberichts
	2017	Disseminierung

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

Fax: +49 228 24 99 29-904

Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

