



EVALUIERUNGSSYNTHESE ZUSAMMENARBEIT MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT

Zusammenfassung

2021

IMPRESSUM

Verfasst von

Valerie Habel
Magdalena Orth
Johanna Richter
Steffen Schimko

Verantwortlich

Amélie Gräfin zu Eulenburg

Gestaltung Umschlag

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: Travel Stock / Shutterstock.com

Bibliografische Angabe

Habel, V. et al. (2021), Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

Herausgeber

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

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

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

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

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

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:
<https://www.deval.org/de/publikationen>

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

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:
<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2021

ISBN 978-3-96126-152-9 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-153-6 (PDF)

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/evaluierungssynthese-zur-zusammenarbeit-mit-der-privatwirtschaft>

ZUSAMMENFASSUNG

Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft gewinnt in der deutschen und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) immer mehr an Bedeutung. Die entwicklungspolitische Gemeinschaft verspricht sich von dieser Zusammenarbeit in erster Linie die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen zur Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Der Privatsektor wird außerdem als Motor für wirtschaftliches Wachstum angesehen, der durch unternehmerische Kreativität und Innovationskraft neue Investitionen fördert, die Effizienz der Märkte steigert sowie neue und bessere Arbeitsplätze schafft (Bilal et al., 2014).

Inwiefern diese Ziele erreicht werden, wurde bisher jedoch nur in Evaluierungen und Studien zu einzelnen Vorhaben und Instrumenten erforscht. Eine nennenswerte Evidenzbasis zu vorhaben- und instrumentenübergreifenden Wirkungen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft gibt es hingegen noch nicht. Diese Evaluierungssynthese versucht diese Lücke zu schließen, indem sie bestehende Evidenz aus der nationalen und der internationalen EZ im Bereich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft systematisch analysiert.

Evaluierungsgegenstand und Evaluierungsfragen

Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft umfasst Vorhaben und Instrumente, die deutsche, europäische oder internationale Unternehmen und Investoren in die EZ einbinden, um entwicklungspolitische Ziele in den Partnerländern zu erreichen. Diese werden durch den Begriff „Private Sector for Development“ (PS4D) beschrieben. Der Gegenstand dieser Synthese grenzt sich damit von der allgemeinen Privatsektorentwicklung in Partnerländern der EZ ab (*Private Sector Development*, PSD).

Die in der Synthese berücksichtigten Vorhaben und Instrumente lassen sich im Wesentlichen drei Ansätzen (Kategorien) zuordnen:

- der Finanzierung von Unternehmen, zum Beispiel Public-private-Partnerships und Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft
- der Finanzierung mit Unternehmen, zum Beispiel Strukturierte Fonds und Kofinanzierungen
- der Vorbereitung von Finanzierungen, unter anderem durch Beratung und Matchmaking-Aktivitäten

Die Evaluierungssynthese zielt darauf ab, bestehende Evidenz zu übergreifenden Wirkungen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu identifizieren, die Bedingungen zu analysieren, unter denen diese Wirkungen eintreten, sowie den Mehrwert zu ermitteln, der durch die gezielte Kooperation mit privaten Unternehmen erzeugt werden kann. Insgesamt sieben Evaluierungsfragen wurden in vier Fragenblöcken definiert:

Fragenblock	Evaluierungsfrage
I. Qualität der Evaluierungen	1. Welches methodische Vorgehen wird der Bewertung des Beitrags der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in den Evaluierungen zugrunde gelegt? Welche Rückschlüsse lassen sich für die methodische Qualität von Evaluierungen im Themenfeld ziehen?
II. Effektivität und Wirkung	2. Inwieweit sind direkte und entwicklungspolitisch übergeordnete Wirkungen, zu denen die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft beitragen sollte, feststellbar?
	3. Inwieweit sind nicht intendierte (positive/negative) direkte und entwicklungspolitisch übergeordnete Wirkungen feststellbar?
	4. Welche Rahmenbedingungen waren ausschlaggebend für die Erreichung beziehungsweise die Nichterreichung der direkten und der entwicklungspolitisch übergeordneten Wirkungen?

Fragenblock	Evaluierungsfrage
	5. Welche Konditionen der Instrumente waren ausschlaggebend für die Erreichung beziehungsweise die Nichterreichung der direkten und der entwicklungspolitisch übergeordneten Wirkungen?
III. Nachhaltigkeit	6. Inwieweit sind die Wirkungen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft als dauerhaft einzuschätzen?
IV. Kohärenz des deutschen Portfolios	7. Inwieweit greifen die Instrumente der deutschen EZ im Bereich „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft“ sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?

Methodisches Vorgehen und Portfolio

Um die Evidenz des Themenfeldes Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft möglichst umfassend und transparent darzustellen, wurden Einschlusskriterien in fünf Kategorien und eine explizite Suchstrategie festgelegt. Insgesamt 1.534 potenziell relevante Quellen wurden entweder in Datenbanken identifiziert oder von Durchführungsorganisationen bereitgestellt. Die Relevanz der Evaluierungen und Studien wurde dann sowohl manuell als auch mithilfe eines automatisierten Verfahrens (*text mining*) ermittelt.

Aufgrund der hohen Anzahl der identifizierten Quellen wurde im nächsten Schritt eine geschichtete, proportionale Stichprobe gezogen. Um die verschiedenen Akteursgruppen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in der Synthese abzubilden, wurde die Stichprobe so gezogen, dass die Anteile der verschiedenen Akteure beziehungsweise Akteursgruppen in der Auswahlgesamtheit in etwa den Teilen in der Stichprobe entsprechen. Diese Vorgehensweise erlaubt es, basierend auf den Erkenntnissen deutscher und internationaler Entwicklungszusammenarbeit sowie entsprechender internationaler Forschung Rückschlüsse auf die Wirkungsweise des Ansatzes der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu ziehen.

Anschließend wurde die Qualität der Evaluierungen und Studien mittels eines einheitlichen Rasters bewertet, das aus neun Indikatoren besteht und auf international anerkannten Evaluierungsstandards basiert. Damit wurde die Evidenzgrundlage auf Quellen reduziert, die mindestens 60 Prozent der maximalen Punktzahl erreichten und damit als verlässlich eingestuft wurden, auch wenn bestimmte Verzerrungen damit nicht vermieden werden konnten (siehe Qualität der Evaluierungen und Studien). Die daraus hervorgegangenen 51 Evaluierungen und Studien reflektieren die Evaluierungspraxis verschiedener nationaler EZ-Akteure (DEG [Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft], GIZ [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit] und KfW [KfW Entwicklungsbank]) sowie internationaler (bilateraler und multilateraler) Akteure. Sie betrachten eine Vielzahl unterschiedlicher Vorhaben und Instrumente zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor.

Die Evidenz der Evaluierungen und Studien wurde im Anschluss an die Qualitätsbewertung mittels eines zuvor entwickelten Schemas den entsprechenden Effekten, Effektstärken, Bedingungen und Konditionen zugeordnet und dann deskriptiv und inhaltsanalytisch ausgewertet. Das Analyseschema basierte unter anderem auf einer Theorie des Wandels, die für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft rekonstruiert wurde. Zusätzlich wurden semistrukturierte Interviews für die Beantwortung der siebten Evaluierungsfrage zur Kohärenz durchgeführt.

Ergebnisse

Qualität der Evaluierungen und Studien (Evaluierungsfrage 1)

Die betrachteten Evaluierungen und Studien zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft weisen eine gemischte Qualität auf. Studien erreichten bei der Qualitätsbewertung im Durchschnitt eine höhere Punktzahl als Evaluierungen. Die auffälligsten Unterschiede zeigten sich im Hinblick auf die Beschreibung der Wirkungszusammenhänge und die Darstellung der Angemessenheit der angewandten Methoden, die beim Großteil der Evaluierungen fehlte und damit die Nachvollziehbarkeit einschränkte. Ein Grund für deren geringere Qualität ist, dass für Evaluierungen von Einzelvorhaben häufig weniger Ressourcen zur Verfügung

stehen als für wissenschaftliche Studien. Zudem wurden nur Studien betrachtet, die bereits veröffentlicht wurden und deren Qualität häufig durch unabhängige Gutachter*innen (Peer-Review) gesichert wurde.

Die Analyse zur Messung von Effekten hat zudem ergeben, dass Effekte auf der Ebene der Leistungen (Outputs) in fast allen Fällen durch Indikatoren operationalisiert werden, Effekte auf Ebene der direkten (*Outcomes*) und vor allem der entwicklungspolitisch übergeordneten Wirkungen (Impacts) hingegen oft entweder nicht betrachtet oder eher grob geschätzt als gemessen werden. In vielen Fällen ist außerdem nicht klar, auf welchen Indikatoren und welcher Methode die Schätzungen beruhen.

Ein Grund für die fehlende Messung von Wirkungen sind die langen Wirkungsketten vieler Vorhaben und Instrumente in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, die die Quantifizierung von Wirkungen erschweren. Dies betrifft besonders die Finanzierung mit Unternehmen, da die Mobilisierung von privaten Geldern einen weiteren Schritt in der Wirkungskette darstellt. Generell können beobachtete Effekte nur schwer auf das jeweilige Vorhaben oder Instrument zurückgeführt werden. Auch die Additionalität der Vorhaben und Instrumente (siehe Kasten 1) wird in den meisten Evaluierungen und Studien nicht betrachtet.

Kasten 1 Betrachtung der Additionalität

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) unterscheidet zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Additionalität. Eine Investition aus öffentlicher Hand ist dann finanziell additional, wenn sie ein Unternehmen fördert, das ohne öffentliche Unterstützung keine Finanzierung von lokalen oder internationalen privaten Kapitalmärkten in ähnlicher Höhe oder zu ähnlichen Bedingungen erhalten kann, oder Investitionen aus dem privaten Sektor mobilisiert, die sonst nicht investiert worden wären (OECD, 2016). Entwicklungspolitische Additionalität wird hingegen als die entwicklungspolitische Wirkung beschrieben, die aus den Investitionen resultiert und sonst nicht eingetreten wäre (OECD, 2016). Die Betrachtung von Additionalität ist gerade bei der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft von zentraler Bedeutung, um Aussagen über die Effizienz beziehungsweise Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und Instrumente abzuleiten, da das Risiko besteht, dass öffentliche Mittel Aktivitäten finanzieren, die auch ohne die Subventionierungskomponente vom Privatsektor finanziert worden wären.

Insgesamt deutet die gemischte Qualität der Evaluierungen und Studien, die niedrige Anzahl identifizierter negativer Effekte (siehe nächster Absatz) und die seltene Betrachtung von nicht intendierten Effekten auf eine positive Verzerrung der berichteten Effekte hin. Dafür spricht auch der sogenannte Publikationsbias: Studien, die (positive) Effekte identifizieren, werden generell eher veröffentlicht also solche, die keine oder negative Effekte identifizieren. Dies trifft auch auf Forschungsergebnisse in der EZ zu, die als besonders anfällig für systematische positive Verzerrungen beschrieben werden (Duvendack et al., 2012).

Intendierte Effekte: direkte und entwicklungspolitisch übergeordnete Wirkungen (Evaluierungsfrage 2)

Die theoretische Grundlage für die Evaluierungssynthese bildet eine für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft rekonstruierte Theorie des Wandels, die die intendierte Wirkungskette instrumentenübergreifend abbildet. Die Theorie des Wandels strukturiert sich anhand der Wirkungsebenen – von den Inputs über die Leistungen (Outputs) und direkten Wirkungen (*Outcomes*) bis hin zu den entwicklungspolitisch übergeordneten Wirkungen (Impacts). Effekte werden auf verschiedene Gruppen angenommen: Investoren und Geber, Intermediäre, Partnerland und Zielgruppen.

Bezüglich der Investoren und Geber steht der Effekt der Privatkapitalmobilisierung (Ebene Output) bei der Theorie des Wandels im Vordergrund. Es wird davon ausgegangen, dass bei einer Finanzierung mit Unternehmen durch die Risikoübernahme durch öffentliche Gelder zusätzliche (private) Mittel zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele mobilisiert werden können.

Es wird angenommen, dass die Intermediäre, die sowohl Unternehmen als auch Finanzinstitutionen sein können, die zusätzlichen Gelder (durch die Finanzierung von und mit Unternehmen) für SDG-relevante Investitionen im Partnerland einsetzen. Beispiele dafür sind die Ausweitung der Geschäftstätigkeit, die Ein-

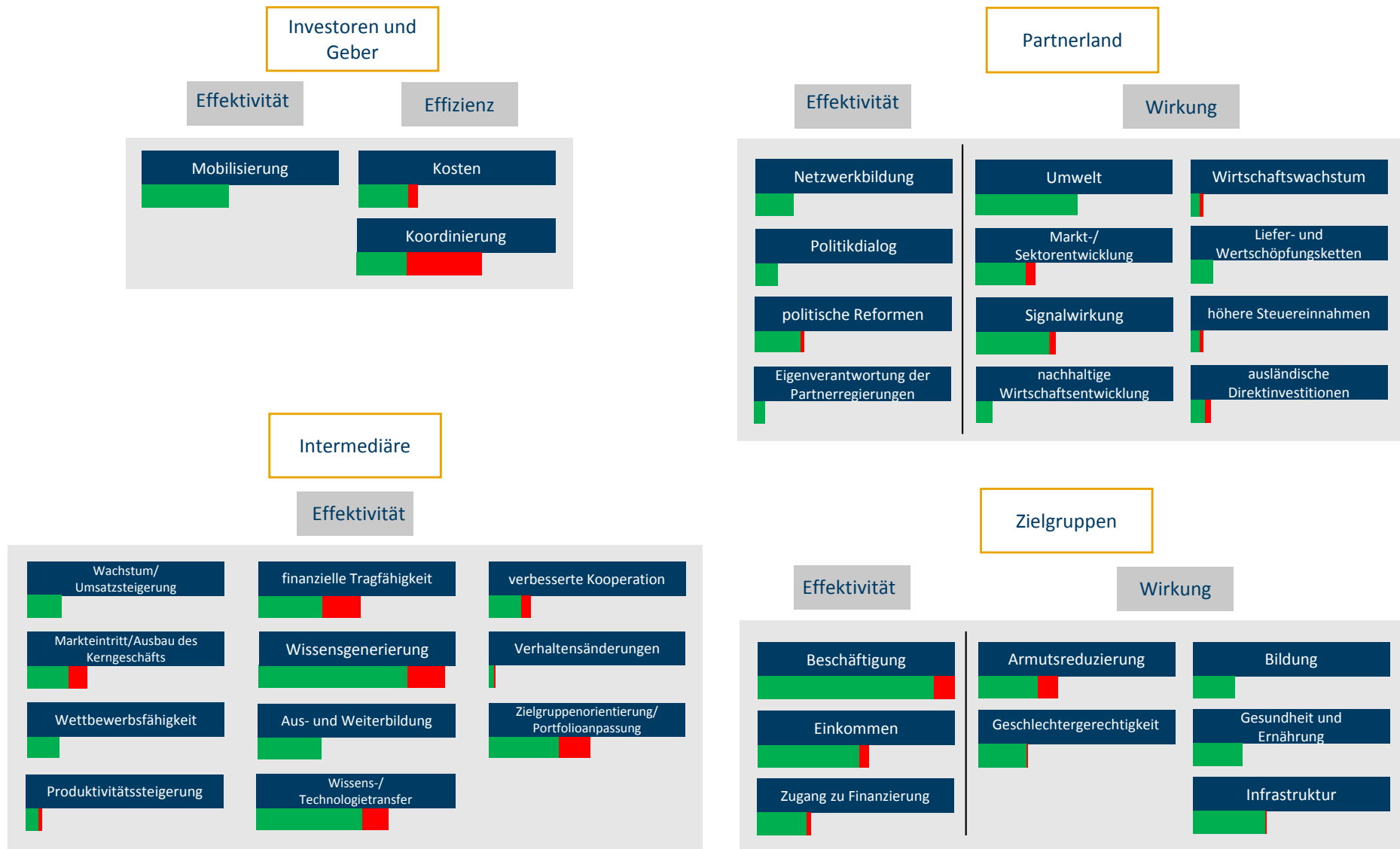
führung neuer Technologien und Standards oder Aus- und Weiterbildungen der Mitarbeitenden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Aktivitäten auf Ebene der direkten Wirkungen (*Outcomes*) zu verbesserten Standards in der Produktion, der Ausbildung und der Environmental Social Governance (ökologisch-soziale Governance, ESG) führen sowie die Produktivität, die Wettbewerbsfähigkeit, die Gewinne und die Produktion erhöhen.

Auf Ebene der Zielgruppe im Partnerland wird angenommen, dass diese durch die entsprechenden Effekte auf Intermediärebene profitieren, beispielsweise indem neue und verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, die höhere beziehungsweise gesichere Einkommensverhältnisse mit sich bringen. Die Einführung neuer Technologien befördert außerdem, so eine weitere Annahme, einen Technologietransfer, der wiederum eine Verbesserung der Basisinfrastruktur bewirkt, etwa im Bereich „Gesundheit und Wasser“ beziehungsweise „Abwasser“. Insgesamt führt dies zu verbesserten Lebensgrundlagen für die Zielgruppe im Partnerland.

Zudem werden durch die Investitionen im Partnerland verschiedene Signalwirkungen angenommen, zum Beispiel auf andere ausländische Investoren, die aufgrund als hoch wahrgenommener Investitionsrisiken bislang noch nicht in das Partnerland investieren, oder auf die Einführung und die angemessene Anwendung von ESG-Standards in unternehmerischen Geschäftsmodellen. Es wird auch angenommen, dass das wirtschaftliche Wachstum zu höheren Steuereinnahmen führt, wodurch wiederum mehr Mittel für staatliche Sozialleistungen zur Verfügung stehen.

Abbildung 1 fasst die Anzahl der identifizierten Effekte (Länge der Balken) und die Richtung der Evidenz (grüne und rote Einfärbung der Balken) für die betrachteten Evaluierungen und Studien zusammen. Die identifizierten Effekte wurden innerhalb der jeweiligen Gruppen (Investoren und Geber, Intermediäre, Partnerland und Zielgruppen) nach den relevanten OECD-DAC-Kriterien (Effektivität, Wirkung und Effizienz) strukturiert. Wie in Abbildung 1 zu sehen, berichten die Evaluierungen und Studien insgesamt mehr Effekte zu Effektivität (429) als zur entwicklungspolitischen Wirkung (196). Besonders viele Effekte werden zur Beschäftigungserhöhung und -sicherung bei der Zielgruppe und zur Wissensgenerierung auf Intermediärebene berichtet. Die Abbildung zeigt außerdem, dass insgesamt deutlich mehr positive als negative Effekte berichtet werden. Die einzige Ausnahme stellt hier das Thema der Koordinierung von Investoren und Gebern dar.

Abbildung 1 Übersicht über die Anzahl und die Richtung der identifizierten Effekte nach Ebenen und OECD-DAC-Kriterien



Quelle: eigene Darstellung. Grüne Balken zeigen positive und gering positive Effekte, rote Balken negative und keine Effekte. Die Balken zeigen die Anzahl an Effekten proportional zur Kategorie mit der höchsten Anzahl an Effekten (Beschäftigung) an.

Auf Ebene der Investoren und Geber zeigt die Evidenz ein gemischtes Bild: Während eine Vielzahl an positiven Effekten auf die Mobilisierung privater Mittel und Kostenersparnisse berichtet wird, treten bei der Koordinierung der Vorhaben und Instrumente in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auch negative Effekte auf. Beispielsweise entstehen durch die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren vor allem in der Anfangsphase hohe Transaktionskosten.

Auf Ebene der Intermediäre wurden alle identifizierten Effekte dem Kriterium „Effektivität“ zugeordnet. Besonders häufig werden positive Effekte auf den Wissens- und Technologietransfer sowie auf die Wissensgenerierung und die Aus- und Weiterbildung berichtet. In vielen Quellen konnten auch positive Effekte auf eine erhöhte Zielgruppenorientierung der Intermediäre identifiziert werden; teilweise blieben diese jedoch aus.

Auf Ebene des Partnerlandes berichten die ausgewählten Evaluierungen und Studien von vielen positiven Effekten, die jedoch nur teilweise auf der Ebene entwicklungspolitisch übergeordneter Effekte angesiedelt sind. Besonders häufig werden positive Wirkungen in Bezug auf die Umwelt berichtet, zum Beispiel über die Reduktion von Treibhaus- und anderen Schadstoffemissionen. Auch Signalwirkungen, zum Beispiel auf die Mobilisierung privater Mittel und die Pilotierung neuer Vorhaben, werden oftmals identifiziert. Wirkungen auf makroökonomischer Ebene des Partnerlandes werden hingegen nur in wenigen Fällen berichtet. Dies kann sowohl damit zusammenhängen, dass makroökonomische Wirkungen aufgrund des geringen Umfangs der Finanzierung beziehungsweise des Vorhabens nicht erwartet werden, als auch damit, dass makroökonomische Veränderungen nur schwer auf die Aktivitäten im Bereich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zurückgeführt werden können.

Auf Ebene der Zielgruppe wird eine Vielzahl mittel- und langfristiger Wirkungen identifiziert. Diese beziehen sich vor allem auf positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, dass die zugrunde liegenden Evaluierungen selten betrachten, ob Beschäftigungsmöglichkeiten nur verlagert oder zusätzlich neu geschaffen werden. In einigen Fällen werden neue Arbeitsstellen in den Evaluierungen und Studien außerdem als kurzfristig oder schlecht bezahlt beschrieben. Auf entwicklungspolitisch übergeordneter Ebene hingegen werden vor allem positive Wirkungen auf die Zielgruppe bezüglich Armutsreduzierung, Geschlechtergerechtigkeit und verbesserter Lebensbedingungen berichtet.

Nicht intendierte Effekte (Evaluierungsfrage 3)

Hinsichtlich nicht intendierter Effekte wurden ausschließlich negative Effekte in den Evaluierungen und Studien identifiziert. Diese betreffen am häufigsten die Zielgruppe in den Partnerländern, beispielsweise wenn es durch die Vorhaben und Instrumente zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu Preiserhöhungen und Abhängigkeitsverhältnissen kommt. Weitere nicht intendierte Effekte entstehen, wenn der wirtschaftliche Mehrwert auf Kosten des entwicklungspolitischen Mehrwerts priorisiert wird und private Akteure das Engagement auch ohne staatliche Unterstützung getätigt hätten (Mitnahmeeffekte). Zudem wird berichtet, dass es durch intransparente Anbahnungs- und Kooperationsprozesse zwischen privaten und öffentlichen Trägern zu negativen nicht intendierten Effekten kam.

Rahmenbedingungen und Konditionen (Evaluierungsfrage 4 und 5)

Verschiedene externe Faktoren (Rahmenbedingungen) wurden identifiziert, die ausschlaggebend für die Erreichung beziehungsweise die Nichterreichung der identifizierten Effekte waren. Hierzu zählen beispielsweise die Übereinstimmung zwischen den Zielen der Instrumente und Vorhaben und denen der Geber- und Partnerländer, die makroökonomischen, politischen und ökologischen Rahmenbedingungen im Partnerland sowie die betriebs- und finanzwirtschaftlichen Kenntnisse bei den beteiligten Akteuren. Auch bei den internen Faktoren (Konditionen) konnten übergreifende Effekte identifiziert werden, selbst wenn viele Konditionen spezifisch für das einzelne Vorhaben oder die einzelnen Instrumente sind. Evaluierungen und Studien berichten unter anderem von einem hohen Maß an Flexibilität in der Umsetzung und der Durchführung von Begleitmaßnahmen als wichtigen Erfolgsfaktoren. Die spezifischen Finanzierungsbedingungen der Instrumente und Vorhaben zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle, da diese die Erreichung von Zielgruppen beeinflussen können.

Nachhaltigkeit (Evaluierungsfrage 6)

Die Evaluierungssynthese wendet keine eigene Definition von Nachhaltigkeit an, sondern übernimmt das jeweilige Verständnis der zugrunde liegenden Evaluierungen und Studien. In nur wenigen Fällen wird das Kriterium „Nachhaltigkeit“ explizit definiert, operationalisiert oder gemessen. Oftmals beziehen sich Begründungen der vorgenommenen Bewertung der Nachhaltigkeit lediglich auf einzelne Aspekte der Maßnahmen. Zu einem ähnlichen Ergebnis ist auch die Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen EZ des DEval (Noltze et al., 2018)¹ gekommen, die dementsprechend empfohlen hat, zu untersuchen, wie in Evaluierungen die Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen der Nachhaltigkeit identifiziert und geprüft werden können. Diese Empfehlung wurde in den aktuellen Orientierungsleitlinien des BMZ zu den Evaluierungskriterien in der deutschen EZ (gültig seit September 2020) durch die Formulierung entsprechender Prüffragen umgesetzt (BMZ, 2021b).² Die in der Synthese betrachteten Evaluierungen spiegeln diese Leitlinien noch nicht wider, da sie alle vor deren Inkrafttreten veröffentlicht wurden. Dieser Bericht spricht daher keine Empfehlung zur Evaluierung von Nachhaltigkeit aus.

Neben diesen Unterschieden in der Untersuchung von Nachhaltigkeit zeigen auch die entsprechenden Bewertungen kein klares Bild. Insgesamt lassen sich in etwa ebenso viele positive wie negative Aussagen zur Nachhaltigkeit der eingesetzten Vorhaben und Instrumente identifizieren.

Kohärenz (Evaluierungsfrage 7)

Die Evaluierungsfrage 7 betrachtet die (interne) Kohärenz innerhalb der deutschen EZ und beinhaltet damit – anders als die Evaluierungsfragen 1 bis 6 – keine Evidenz zu internationalen Akteuren in der EZ. Aufgrund des Mandats des DEval zur Evaluierung von BMZ-finanzierten Vorhaben und Instrumenten liegt der Fokus auf der Kohärenz innerhalb des BMZ-Portfolios. Im Gegensatz zu den anderen Evaluierungsfragen basiert die Kohärenzbewertung auf Interviews, die mit verschiedenen Stakeholdern durchgeführt wurden. In den Interviews wurden zwei Prioritäten der Kohärenz in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft identifiziert. Erstens soll eine einheitliche Ansprechstruktur für deutsche und europäische Unternehmen geschaffen werden, die sich in der EZ engagieren wollen. Zweitens soll ein verbessertes Ineinandergreifen von Instrumenten und Vorhaben des BMZ-Portfolios im Bereich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft erreicht werden.

Zur Schaffung einer einheitlichen Ansprechstruktur für Unternehmen tragen in der deutschen EZ die Zusammenlegung verschiedener Vorhaben zum Programm „Business Scouts for Development“ und die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) bei, selbst wenn, wie in Interviews kritisch angemerkt wurde, die konkrete Zusammenarbeit zwischen den beiden Vorhaben noch genauer definiert und geplant werden muss. Auch die stärkere Verknüpfung zwischen Vorhaben und Instrumenten verschiedener Komponenten des BMZ-Portfolios geschieht in einigen Fällen bereits, in anderen Fällen ist eine weitergehende Verzahnung denkbar.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und die Empfehlungen dieser Evaluierungssynthese basieren auf den skizzierten Ergebnissen und richten sich an das BMZ, die GIZ und die KfW Entwicklungsbank als entsprechende Durchführungsorganisationen, aber auch an sonstige bi- und multilaterale Akteure, die im Bereich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft tätig sind.

¹ „Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Evaluierung und Bewertung von Nachhaltigkeit in der Praxis aufgrund eines fehlenden konzeptionellen Rahmens für ein umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis bislang unsystematisch und uneinheitlich erfolgt“ (Noltze et al., 2018, S. viii).

² Beispielsweise über die Prüffrage „Inwieweit sind die beteiligten und betroffenen Individuen, Gruppen und Organisationen, Partner und Träger institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership), die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?“ (BMZ, 2021b).

Qualität von Evaluierungen zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Eine hohe Qualität von Evaluierungen in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ist wichtig, um die Evidenzgrundlage im Themenfeld zu verbessern und so die Wirksamkeit zukünftiger Vorhaben und Instrumente erhöhen zu können. Gerade vor dem Hintergrund der langen Wirkungslogiken braucht es Evaluierungen und Studien, die es vermögen, die entsprechenden Effekte auf die Vorhaben im Bereich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zurückzuführen.

Empfehlung 1: Messung von Wirkungen

GIZ, KfW und andere bi- und multilaterale Akteure in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sollten die Bewertung von developmentpolitisch übergeordneten Wirkungen verbessern, indem sie diese bei Evaluierungen von besonders hoher Relevanz explizit messen³. Andere Evaluierungen können auf theoriebasierte Ansätze oder Schätzmodelle zurückgreifen, sofern diese mit einer plausiblen, evidenzbasierten Wirkungshypothese und relevanten Proxy-Indikatoren transparent dargelegt werden.

Konzeption der Vorhaben und Instrumente zur Erhöhung der Evaluierbarkeit

Für die Qualität von Evaluierungen spielt generell die Konzeption der Vorhaben und Instrumente eine große Rolle, da mit der Definition der Ziele, der Wirkungspfade und der Monitoring-Indikatoren die wesentlichen Weichen für die spätere Evaluierbarkeit gestellt werden. Das trifft insbesondere auch auf die Bewertung der Additionalität und möglicher Risiken zu, da diese nur durch den Vergleich im Zeitverlauf (ex ante und ex post) zutreffend bewertet werden können. Für instrumentenübergreifende Evaluierungen zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und für eine effektive Portfoliosteuerung ist es zudem notwendig, Vorhaben und Instrumente der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft eindeutig identifizieren zu können. Dies wird momentan dadurch erschwert, dass die Durchführungsorganisationen entweder keine oder unterschiedliche Kennungen nutzen.⁴

Die nur selten betrachtete Additionalität und die Defizite bei der Bewertung von developmentpolitisch übergeordneten Wirkungen erlauben auf Basis der vorliegenden Evidenz keine robusten Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Ausgaben für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Der tatsächliche Mehrwert der öffentlichen Investitionen kann daher ebenso wenig bestätigt werden wie die Annahme, dass durch die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft tatsächlich zusätzliche Gelder mobilisiert beziehungsweise Investitionen gefördert werden, die sonst nicht getätigt worden wären. Entsprechend bedarf es mehr und robusterer Analysen um die Frage zu beantworten, ob die getätigten Investitionen an anderer Stelle möglicherweise eine höhere Wirkung erzielt hätten.

Empfehlung 2: Definition von Wirkungsebenen

GIZ, KfW und andere bi- und multilaterale Akteure in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sollten bei der Definition der Indikatoren der Vorhaben und Instrumente präziser und expliziter zwischen den jeweils betrachteten Wirkungsebenen (Leistungen, direkte Wirkungen und developmentpolitisch übergeordnete Wirkungen) unterscheiden.

³ Bei der Umsetzung dieser Empfehlung sollten die Standardindikatoren zur Wirkungsmessung aus dem Reformprozess 2030 (BMZ, 2021a) Berücksichtigung finden.

⁴ Die nicht einheitlich genutzten Kennungen schränken unter anderem die Erstellung der Kartierung ein (siehe Abschnitt 1.2) und erschweren die Identifikation von relevanten Evaluierungen im Rahmen der Evaluierungssynthese (siehe auch Abschnitt 2.2.2). Eine frühere Evaluierung des DEval zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (Kaplan et al., 2018) kam zu einem ähnlichen Ergebnis und empfahl, eine Kennzeichnung für Programme einzuführen, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird.

Empfehlung 3: Identifizierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Das BMZ sollte Möglichkeiten prüfen, wie Vorhaben und Instrumente der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in der deutschen EZ eindeutig identifiziert werden können, beispielsweise über eine einheitliche Kennung. Damit soll die Transparenz über Umfang und Rolle des privatwirtschaftlichen Engagements erhöht und die Portfoliosteuerung und -analyse seitens des BMZ vereinfacht werden.

Empfehlung 4: Betrachtung der Additionalität und der Risiken

GIZ, KfW und andere bi- und multilaterale Akteure in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sollten in der Konzeption, der Implementierung und der Evaluierung von Vorhaben und Instrumenten der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft die finanzielle und die entwicklungspolitische Additionalität sowie relevante Annahmen und Risiken systematisch untersuchen, da die Evidenzbasis hierfür bislang nicht ausreicht.

Umsetzungshinweise zu Empfehlung 4:

- Die finanzielle und entwicklungspolitische Additionalität sollte bereits bei der Planung der Vorhaben und Instrumente explizit und nach klar definierten Kriterien untersucht werden. Dies beinhaltet auch Annahmen und Risiken für die fortdauernde Additionalität der Maßnahmen beziehungsweise eine Einschätzung von möglichen Mitnahmeeffekten.
- Die Additionalität der Vorhaben und Instrumente sowie relevante identifizierte Risiken könnten unter anderem mithilfe eines Monitorings zu Aktivitäten beziehungsweise Leistungen der Unternehmen erhoben und beobachtet werden. Das Monitoring sollte von den durchführenden Organisationen zu wichtigen Meilensteinen erfolgen.

Durchführung von Vorhaben und Instrumenten der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese zur Effizienz zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen EZ-Akteuren und der Privatwirtschaft einen vergleichsweise hohen Koordinationsaufwand und damit einhergehende Transaktionskosten mit sich bringt, die oftmals eine Herausforderung darstellen und unter Umständen den Mehrwert der Kooperation infrage stellen.

Empfehlung 5: Konzeption und Umsetzung

BMZ, GIZ, KfW sowie andere bi- und multilaterale Akteure in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sollten in der Konzeption und der Umsetzung von Vorhaben und Instrumenten sicherstellen, dass private und EZ-Akteure ein hinreichendes Maß an gemeinsamen Zielen definieren und deren Erreichung kontinuierlich überprüfen. Die hohen Transaktionskosten, die vor allem bei der Anbahnung, aber auch bei der Durchführung der Zusammenarbeit anfallen, sollten bei der Konzeption der Vorhaben berücksichtigt werden, indem beispielsweise eine längerfristige Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren angestrebt wird.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/evaluierungssynthese-zur-zusammenarbeit-mit-der-privatwirtschaft>