



ZUSAMMENARBEIT MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT IM AGRARSEKTOR IN DER DEUTSCHEN TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Zusammenfassung

2018



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

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

Dr. Marcus Kaplan
Dr. Sabine Brüntrup-Seidemann
Dr. Nico Herforth

Verantwortlich

Dr. Stefanie Krapp (bis 31.03.2018)
Dr. Martin Bruder (ab 01.04.2018)

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi
www.mediamondi.de

Bildnachweis

Titelseite: Ute Grabowsky, photothek.net

Bibliografische Angabe

Kaplan, M., S. Brüntrup-Seidemann und N. Herforth (2018), *Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



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 sowie der Online-Anhang sind 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 Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter:

<http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Juli 2018

ISBN 978-3-96126-079-9 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-080-5 (PDF)

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Gegenstand der Evaluierung

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Privatwirtschaft als aktiver Partner der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowohl international als auch in Deutschland zunehmend gefragt. Zum einen werden unternehmerische Kreativität und Innovationskraft als notwendig erachtet, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen und den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen; zum anderen kann die Privatwirtschaft dringend benötigte finanzielle Ressourcen für globale Entwicklung einbringen. Außerdem wird erwartet, dass das Engagement der Privatwirtschaft langfristig angelegt und somit geeignet ist, nachhaltige Wirtschaftskreisläufe aufzubauen.

Auch die Bundesregierung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind bestrebt, den Dialog und die Kooperation mit der Privatwirtschaft zu erweitern, um entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen der deutschen Wirtschaft in Partnerländern der deutschen EZ zu fördern. Strategische Rahmendokumente wie der Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2017a) oder der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Bundesregierung, 2018) bekräftigen den Willen der Bundesregierung und des BMZ zur Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen. Die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung im Jahr 2016, die als Schnittstelle zwischen deutscher EZ und Privatwirtschaft dienen soll, unterstreicht die Bemühungen des BMZ, die Zusammenarbeit zu intensivieren.

Im Agrarsektor, der für Armuts- und Hungerbekämpfung sowie als Ausgangspunkt für eine wirtschaftliche Entwicklung in vielen Partnerländern immer noch der bedeutendste Sektor ist, spielt die Kooperation mit Unternehmen eine wichtige Rolle. Dies ist unter anderem in der BMZ-Sektorstrategie „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft“ (BMZ, 2013a) dokumentiert. Eine Vielzahl von Programmen zielt darauf ab, private Unternehmen in den Wissens- und Technologietransfer oder in den Aufbau verlässlicher Geschäftsbeziehungen einzubinden; so stellt aktuell die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ mit ihren „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ einen Schwerpunkt der Aktivitäten des BMZ in diesem Bereich dar.

Während Befürworterinnen und Befürworter der Kooperation mit Unternehmen in ihr einen wichtigen Hebel für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sehen, merken insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen kritisch an, dass vor allem in Armut lebende Bevölkerungsgruppen als wichtige entwicklungspolitische Zielgruppen die angebotenen Innovationen nicht nutzen können und dementsprechend nicht von der Zusammenarbeit profitieren. Zudem befürchten sie, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien durch die Unternehmen nicht gewährleistet wird und somit die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen besteht.

Obwohl die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (ZmWA) in der deutschen EZ zunehmend an Bedeutung gewinnt, wurde das Portfolio in diesem Bereich bisher nicht aufgearbeitet. Zentrales Ziel der Evaluierung ist es daher, die strategische Ausrichtung der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ) zur ZmWA sowie die Programme, über die diese umgesetzt wird, zu systematisieren und zu analysieren. Auch existieren bisher nur wenige Erkenntnisse dazu, ob die ZmWA prinzipiell geeignet ist, einen Mehrwert zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zu schaffen. Daher werden in der Evaluierung der entwicklungspolitische Mehrwert der ZmWA und die Herausforderungen, die sich in der Umsetzung ergeben, beleuchtet. Zudem wird untersucht, inwieweit menschenrechtliche Standards und Prinzipien sowie Umwelt- und Sozialstandards in der ZmWA berücksichtigt werden. Damit trägt die Evaluierung dazu bei, den Status quo in der deutschen TZ zu diesem wichtigen Querschnittsthema zu erfassen und etwaiges Verbesserungspotenzial aufzuzeigen.

Gegenstand dieser Evaluierung sind Strategien und Programme der deutschen TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, wobei der Zeitraum seit 2006 erfasst wurde. Unter Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wird dabei die Kooperation von staatlicher TZ mit privatwirtschaftlichen Partnern zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele verstanden. Da die gemeinsame Umsetzung von Aktivitäten in den Partnerländern dabei im Fokus steht, wurden die Instrumente der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) nicht berücksichtigt. Aufgenommen in das Portfolio wurden Unterstützungsprogramme der TZ wie die

EZ-Scouts oder das Import Promotion Desk (IPD), da sie eine bedeutende anbahnende Funktion für die Kooperation mit der Privatwirtschaft haben. Die wichtigsten Umsetzungsformen dieser Zusammenarbeit sind Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) und integrierte Entwicklungspartnerschaften (iEPW). EPW werden häufig über eigene Programme wie develoPPP.de umgesetzt, die unabhängig von der bilateralen TZ implementiert werden. Bei iEPW ist die Kooperation von TZ und Unternehmen integraler Bestandteil eines bilateralen Vorhabens. Die Evaluierung berücksichtigt Strategien und Programme der deutschen staatlichen TZ, die den Agrarsektor entweder als einen von mehreren möglichen Sektoren beinhalten oder ausschließlich auf den Agrarsektor ausgerichtet sind. Die Mehrheit der Programme wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) umgesetzt, die daher auch im Zentrum dieser Evaluierung steht; weitere Durchführungsorganisationen wie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und die sequa gGmbH spielen dementsprechend nur eine untergeordnete Rolle.

Gesamteinschätzung

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor relevant und prinzipiell geeignet ist, zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele der deutschen TZ im Agrarsektor, und hier insbesondere zur Armutsreduzierung und Ernährungssicherheit, beizutragen. Die deutsche TZ verfolgt im Agrarsektor einen marktwirtschaftlichen Ansatz, der darauf ausgerichtet ist, Wachstum im Landwirtschaftssektor zu fördern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen und Einkommen zu erhöhen, um so die ländliche Entwicklung in den Partnerländern zu unterstützen. Während die analysierten Dokumente diesbezüglich nur vage Aussagen machen, hat sich in den durchgeführten Interviews gezeigt, dass Unternehmen für diesen Ansatz wichtige Partner sein können, da sie ihre Ressourcen und ihr Know-how einbringen, als Aufkäufer für agrarische Produkte fungieren oder nützliche Dienstleistungen und Produkte anbieten. Ob die ZmWA über diese prinzipielle Eignung hinaus aber tatsächlich zu Verbesserungen bei allen entwicklungspolitischen Zielgruppen im Sinne eines *leave no one behind*-Ansatzes führt, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht untersucht werden. Hinweise hierzu liefert jedoch die Evaluierung des DEval zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016a). Diese hat die Eignung des Wertschöpfungskettenansatzes als eine marktwirtschaftliche Herangehensweise für die Förderung von Armutsminderung und Ernährungssicherung untersucht und positiv bewertet. Wie auch andere Untersuchungen zu dem Thema (Humphrey und NavasAlemán, 2010; Kidoido und Child, 2014; OECD, 2006; Rao und Qaim, 2011) kommt sie allerdings zu dem Schluss, dass in extremer Armut lebende Bevölkerungsgruppen von einer derartigen Förderung – die auf eine Marktanbindung ausgerichtet ist – nicht direkt profitieren können; sie verfügen nicht über das Mindestmaß an Ressourcen, das eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Marktanbindung ist (Kaplan et al., 2016a). Um die chronisch Armen zu erreichen, müssen andere geeignete Maßnahmen implementiert werden.

Einer passgenaueren Nutzung der ZmWA steht derzeit in erster Linie entgegen, dass der konkrete Mehrwert, den sich die TZ von der Kooperation mit Unternehmen für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele verspricht, nicht eindeutig identifiziert und beschrieben wird: Aus den analysierten Dokumenten geht nicht hervor, welche komparativen Vorteile die Privatwirtschaft in die Programme der TZ einbringen soll. Auch die konkreten Aktivitäten, die von den Unternehmen erbracht werden sollen, sowie Herausforderungen und Spannungsfelder, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, werden nicht klar benannt. Die fehlende Systematisierung hat zur Folge, dass sowohl innerhalb der staatlichen EZ-Strukturen als auch im Bundestag, in zivilgesellschaftlichen Organisationen und in Unternehmen keine Klarheit über Ziele, Potenziale und mögliche Wirkungen, aber auch über die Grenzen der ZmWA herrscht.

Im Zuge der wachsenden Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (ZmW) versuchen EZ-Institutionen zunehmend, die Form der Einbindung von Unternehmen in die EZ zu verändern: weg von einer kurzfristigen Zusammenarbeit für einzelne Projekte und hin zu einer langfristigen Partnerschaft auf Augenhöhe. Die Evaluierung hat gezeigt, dass dieses angestrebte partnerschaftliche Verhältnis noch nicht ausreichend in die praktische Zusammenarbeit eingebettet ist. Dies kann erhöhte Transaktionskosten zur Folge haben. In diesem Zusammenhang sind unterschiedliche Arbeitsweisen, fehlende privatwirtschaftliche Expertise in der GIZ sowie ein schwieriger Zugang der Unternehmen zu Informationen über entsprechende Kooperationsangebote zu nennen. Die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung ist ein Schritt in die richtige Richtung – sie soll der Privatwirtschaft den Zugang zur TZ erleichtern.

Im Rahmen der Evaluierung wurde festgestellt, dass das aktuelle Vorgehen in der TZ zur Identifizierung von entwicklungspolitischen Wirkungen sowie von menschenrechtlichen Risiken nicht geeignet ist, ausreichend Transparenz zu schaffen und den konkreten Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zuverlässig zu erfassen und ggf. zu verbessern. So wurde deutlich, dass im Agrarsektor die Prüfung menschenrechtlicher Risiken im Vorfeld einer Maßnahme sowie das entsprechende Monitoring während der Durchführung nicht stringent verfolgt werden. Damit wird dieser Aspekt auch vom BMZ nicht konsequent nachgehalten. Mit Blick auf die Sicherstellung des *Do-no-harm*-Prinzips in der ZmWA muss dieses Vorgehen als kritisch bezeichnet werden – schließlich sind sowohl die Durchführungsorganisationen als auch die Unternehmen angehalten, ihren in den relevanten Dokumenten festgehaltenen Verpflichtungen nachzukommen, um den potenziellen menschenrechtlichen Risiken im Agrarsektor zu begegnen. Gleichzeitig handelt es sich bei der Privatwirtschaft um eine vergleichsweise neue Akteursgruppe, die nicht automatisch den Zielen der TZ verpflichtet ist.

Methodisches Vorgehen

Der Nutzung der ZmWA in der deutschen TZ liegt keine explizite und vergemeinschaftete *Theory of Change* (ToC) zu Grunde. Die Rekonstruktion der ToC bildete daher im Rahmen der Evaluierung die Basis, um die Wirkungspfade zu identifizieren, über die die Kooperation mit Unternehmen zu entwicklungspolitischen Wirkungen beitragen soll. In einem nächsten Schritt wurde die rekonstruierte ToC mit dem für den Landwirtschaftssektor handlungsleitenden entwicklungspolitischen Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (BMZ, 2013a) abgeglichen.

Für die Rekonstruktion der ToC und die Beantwortung der Evaluierungsfragen hat das Evaluierungsteam strategische Dokumente des BMZ ausgewertet. Die Programme wurden über Programmvorschläge sowie – soweit vorhanden – Berichte analysiert. Zudem wurden 78 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des BMZ, der Durchführungsorganisationen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft durchgeführt.

Auf dieser Datenbasis leitet die Evaluierung Aussagen zur Relevanz der ZmWA für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele ab. Der Fokus der Evaluierung liegt somit auf der strategischen Ebene der ZmWA. Fallstudien, die eine Überprüfung der Wirkungen privatwirtschaftlichen Engagements ermöglicht hätten, wurden nicht durchgeführt.

Ergebnisse

Ein Großteil der Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist nur für den Agrarsektor als Untersuchungsgegenstand dieser Evaluierung gültig, während bei anderen ein Änderungsbedarf auf einer übergeordneten Ebene identifiziert wurde.

Theory of Change

In der Auswertung der Strategie- und Programmdokumente wurden viele generische und ungenaue Aussagen zur Rolle der Privatwirtschaft in der deutschen TZ sichtbar. Daher bleiben zentrale Wirkannahmen zur Frage, wie die ZmWA zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele beitragen soll, unklar. Ebenfalls wird nicht differenziert, welche Unternehmenstypen sich mit welchen komparativen Vorteilen, mit welchen Leistungen und unter welchen Kontextbedingungen besonders für eine Kooperation mit der TZ eignen. Auch die analysierten Evaluierungen konnten diesbezüglich keine Klarheit schaffen. Somit wird in der Konzeption von TZ-Maßnahmen nicht ausreichend erläutert, welcher konkrete Mehrwert durch die Einbindung der Unternehmen geschaffen werden soll. Anhand der Rekonstruktion der ToC kann deshalb nur bedingt geklärt werden, inwieweit die ZmWA geeignet ist, zur Umsetzung relevanter Strategien beizutragen. Es ist zwar weitgehend plausibel, dass die Privatwirtschaft bei Projekten, die einen marktwirtschaftlichen Ansatz im Agrarsektor verfolgen, ein wichtiger Partner sein kann; der konkrete Beitrag der Privatwirtschaft kann aus den hier analysierten Quellen aber nicht nachvollzogen werden. Ebenso sind die Handlungsfelder (HF) der ZmWA prinzipiell geeignet, Beiträge auf der strategischen Ebene der ToC zu leisten. Bei den HF handelt es sich um Privatwirtschaftsförderung, Verbreitung technischer Innovationen, Verbreitung organisatorischer und institutioneller Innovationen, Qualifizierung, Entwicklung und Umsetzung von Standards sowie Sektor-

entwicklung. Die Konstruktion der HF beruht auf einer Auswertung von Programmunterlagen, in denen bestimmte Komponenten eines Programms, die in Kooperation mit der Privatwirtschaft umgesetzt werden, herausgearbeitet wurden. Die dafür notwendigen Leistungen und die zugrunde liegenden Wirkannahmen sind auf Basis der analysierten Programmdokumente allerdings nicht eindeutig nachvollziehbar.

Die auf der Grundlage der relevanten Dokumente rekonstruierte ToC zeigt, dass in der ZmWA primär die entwicklungspolitischen Ziele Armutsreduzierung, Ernährungssicherheit und ökologische Nachhaltigkeit verfolgt werden. Damit ist die ToC – mit Blick auf den Beitrag der ZmWA – weitgehend kohärent mit dem handlungsleitenden BMZ-Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (BMZ, 2013a). Die identifizierten HF relevanter Programme, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, sind grundsätzlich an übergeordneten strategischen Dokumenten und Strategien ausgerichtet und fügen sich stringent in die ToC ein.

Ausgestaltung der Programme

Die Ausgestaltung der Programme ist überwiegend geeignet, die Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele einzubinden. Dies gelingt über ein breites Kooperationsangebot im Hinblick auf mögliche Partnerländer, Handlungsfelder und Unternehmensarten. In der Praxis zeigen sich allerdings Hindernisse bei der Einbindung kleinerer Unternehmen; sie wird vor allem durch die geringeren verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen sowie in einigen Fällen durch die Teilnahmekriterien der Programme erschwert.

Entwicklungspolitischer Mehrwert der ZmWA

Die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, sind grundsätzlich geeignet, einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen. Damit aus der Zusammenarbeit aber tatsächlich ein entwicklungspolitischer Nutzen entsteht, müssen bestimmte Parameter erfüllt sein.

Die Aktivitäten eines Unternehmens sollen immer zum Kerngeschäft des Unternehmens beitragen. Aushandlungsprozesse zwischen Unternehmen und Entwicklungsorganisationen, in denen die Schnittmenge zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen herausgearbeitet und der Beitrag der beteiligten Akteure zu diesem gemeinsamen Ziel klar benannt wird, sind ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten. Hier hat die Evaluierung deutlich gezeigt, dass die Überschneidung von unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen bei *sourcenden* Unternehmen – also bei Unternehmen, die Rohstoffe oder Produkte in Partnerländern der TZ einkaufen – stärker ausgeprägt ist als bei Unternehmen, die ihre Produkte verkaufen wollen. Daher stehen der Zusammenarbeit der TZ mit *sourcenden* Unternehmen vordergründig weniger Hindernisse entgegen. Bei der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die den Verkauf ihrer Produkte zum Ziel haben, ist die Unterstützung bei der Entwicklung inklusiver Geschäftsmodelle, die auch für die entwicklungspolitischen Zielgruppen von Vorteil sind, für den Erfolg der ZmWA essenziell. Das Problem der Liquidität der Zielgruppen ist in beiden Fällen relevant, tritt aber bei ZmWA-Aktivitäten mit verkaufenden Unternehmen noch deutlicher zutage.

Der entwicklungspolitische Nutzen ist tendenziell höher, wenn Unternehmen längerfristig in bilaterale Programme eingebunden werden, da hier mit der ZmW auch strukturwirksame Ziele verfolgt werden. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass durch diese Einbindung die Sensibilität der Unternehmen für entwicklungspolitische Ziele und ihre Bereitschaft, diese zu unterstützen, erhöht werden kann. Gleichzeitig können die Unternehmen in höherem Maße von den Unterstützungsleistungen der TZ profitieren.

Hingewiesen werden muss auch auf das Spannungsfeld, das sich für die GIZ ergibt: Auf der einen Seite soll sie mit Unternehmen kooperieren, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen, andererseits ist es aber ihre Aufgabe, die Verhandlungskompetenzen der entwicklungspolitischen Zielgruppen zu stärken, um so deren Position gegenüber den Unternehmen zu stärken.

Verfahrensabläufe und Steuerung der ZmW

Die Verfahrensabläufe in der deutschen TZ sind nur zum Teil geeignet, die Privatwirtschaft einzubinden. Bei der Evaluierung zeigten sich Diskrepanzen im Hinblick auf Arbeitsprozesse und strategische Planung der beteiligten Akteure. Wesentliche Herausforderungen und mögliche hinderliche Faktoren für die ZmWA liegen in:

1. der langen Dauer administrativer Verfahren in der TZ,
2. dem hohen Grad an Formalisierung bei Antragstellung und Berichterstattung,
3. der geringen Flexibilität bei Projektaktivitäten und Bewilligungsfristen,
4. den kurzen Projektlaufzeiten und
5. Hindernissen bei Mehrfachförderung.

Aufgrund nicht ausreichender Personalressourcen und eines teilweise fehlenden Verständnisses der Mitarbeitenden für unternehmerische Belange kann das BMZ seiner politisch-strategischen Steuerungsfunktion nur eingeschränkt nachkommen. Dies gilt insbesondere für iEPW, die dezentral koordiniert und deshalb kaum systematisch aufgearbeitet werden. Auf der operativen Ebene fehlt eine klare Richtlinie, die zeigt, wie ZmW-Aktivitäten im Rahmen von Programmen zu dokumentieren sind. Außerdem ist das privatwirtschaftliche Know-how der GIZ-Mitarbeitenden nicht immer ausreichend. Den Mitarbeitenden in den Partnerländern fehlt es entsprechend zum Teil an Kenntnissen, um Projekte, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, angemessen anzubahnen, auszuhandeln und umzusetzen.

Schließlich fühlen sich die Unternehmen unzureichend über das Portfolio der Kooperationsangebote informiert. Dies liegt sowohl an der großen Vielfalt der Angebote als auch an der inadäquaten Aufbereitung der Informationen. Die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung konnte die in sie gesetzten Erwartungen als Eingangsportale für die ZmW bisher nicht erfüllen.

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien, Umwelt- und Sozialstandards

In Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, wird in Bezug auf die Minimierung menschenrechtlicher Risiken in erster Linie auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen verwiesen. Prüfung und Monitoring hierzu werden von der GIZ weder umfassend noch systematisch durchgeführt. Dadurch ist nicht gewährleistet, dass eine etwaige Verletzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien von der GIZ bemerkt wird. In verschiedenen nationalen und internationalen Dokumenten wird sowohl den Durchführungsorganisationen als auch der Privatwirtschaft die Verpflichtung zugewiesen, menschenrechtliche Risiken zu prüfen und zu minimieren. Die endgültige Verantwortung liegt – unter Hinweis auf das Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011a) und den Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013b) als handlungsleitende Dokumente der deutschen EZ – allerdings bei den Durchführungsorganisationen als Initiatoren der Programme.

Mit dem Safeguards+Gender-Managementsystem hat die GIZ im Dezember 2016 ein verbindliches Instrument zur Prüfung verschiedener Risiken eingeführt. Dieses System scheint geeignet, im Rahmen einer vergleichsweise wenig aufwändigen Prüfung die Minimierung menschenrechtlicher Risiken in der Planung und während der Durchführung von Projekten zu gewährleisten. Da es sich hierbei um ein relativ junges Instrument handelt, liegen noch keine Auswertungen vor.

Deutlich wurde in der Evaluierung, dass menschenrechtliche Aspekte als wichtiges Querschnittsthema der deutschen EZ sowohl in der politisch-strategischen als auch in der operativen Steuerung noch nicht durchgängig in dem Ausmaß Berücksichtigung finden, wie dies in den relevanten Dokumenten gefordert wird. Gründe hierfür sind die Komplexität der Thematik sowie fehlende personelle Ressourcen in BMZ und GIZ.

Wesentliche Empfehlungen

Im Rahmen der Evaluierung wurden fünf Bereiche identifiziert, in denen hinsichtlich einer effektiveren und passgenaueren Nutzung der ZmWA Verbesserungspotenzial besteht:

Konzeptionalisierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor stärken

Die Beiträge und der Mehrwert der Privatwirtschaft als immer noch vergleichsweise „neue“ Akteursgruppe in der TZ sind noch nicht ausreichend beschrieben und systematisiert. Das BMZ sollte ein handlungsleitendes Grundsatzpapier zur ZmWA erstellen, in dem die Voraussetzungen für eine Einbindung der Privatwirtschaft in die TZ, ihre möglichen komparativen Vorteile gegenüber einer Umsetzung nur durch die Durchführungsorganisationen sowie die Rolle, die die Privatwirtschaft dabei einnehmen kann und sollte, dargestellt werden. Weiterhin sollte das Papier die Wirkpfade aufzeigen, die mit dem Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele verbunden sind, und die angestrebten Synergien deutlich machen. Das Grundsatzpapier sollte gleichzeitig die Grenzen der ZmWA aufzeigen, um den beteiligten Akteursgruppen eine realistische Einschätzung zu den Chancen und Herausforderungen dieses Ansatzes zu ermöglichen.

In der Evaluierung hat sich abgezeichnet, dass viele Aspekte, die in dem Grundsatzpapier behandelt werden sollten, auch über den Agrarsektor hinaus Gültigkeit haben. Daher könnte es sinnvoll sein, das empfohlene Grundsatzpapier sektorübergreifend zu konzipieren und somit seine Gültigkeit zu erweitern. Hierbei ist jedoch Sorge dafür zu tragen, dass die spezifischen Aspekte, die für eine erfolgreiche Umsetzung von ZmW-Projekten im Agrarsektor berücksichtigt werden müssen, im Prozess auch Erwähnung finden, entweder in Form eines eigenen Kapitels oder beispielsweise als eine eigenständige, dem ZmW-Papier untergeordnete Handreichung.

Ausgestaltung der Programme weiterentwickeln

Die Programme der deutschen TZ bieten der Privatwirtschaft grundsätzlich ausreichend Flexibilität, erschweren jedoch den Zugang von kleineren Unternehmen. Diese werden von der deutschen TZ aber als wichtige Kooperationspartner angesehen. Die Programme sollten daher weiter flexibilisiert werden, damit auch kleinere Unternehmen angesprochen werden können und die identifizierte Finanzierungslücke durch angepasste Fördermodalitäten geschlossen wird.

Auf Programmebene liegen kaum Monitoring-Daten oder Evaluierungen vor, die den Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele dokumentieren. Zudem hat sich die Public-Private-Partnership (PPP)-Kennung als ungeeigneter Indikator für die Identifikation von Kooperationen mit der Privatwirtschaft im TZ-Portfolio herausgestellt. Das BMZ sollte veranlassen, dass beim Monitoring und in Evaluierungen der spezifische Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele geprüft, dokumentiert und – soweit möglich – quantifiziert wird. Für das Monitoring- und Evaluierungssystem sollte es eine Kennzeichnung für Programme geben, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird. Es ist zu prüfen, inwieweit die bestehende PPP-Kennung so angepasst werden kann, dass sie auch implementierte Kooperationen erfasst und ihre Verbindlichkeit insgesamt erhöht wird.

Entwicklungspolitischen Nutzen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft verbessern

Aufgrund der unterschiedlichen Ziele von TZ und Privatwirtschaft müssen die Schnittmenge zwischen den unterschiedlichen Erwartungen und die erwarteten Synergien, aber auch Herausforderungen und Spannungsfelder herausgearbeitet werden. Dazu gehört das Spannungsfeld, das durch eine mögliche Stärkung der Verhandlungsmacht der entwicklungspolitischen Zielgruppen durch die GIZ – auch gegenüber Unternehmen – entstehen kann. Bei der Entwicklung inklusiver Geschäftsmodelle sollte die GIZ der Frage der Liquidität der entwicklungspolitischen Zielgruppen einen hohen Stellenwert einräumen und zur Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten lokale Finanzinstitutionen mit einbeziehen.

Der Einbindung von Unternehmen in bilaterale TZ-Vorhaben wird ein großes Potenzial für die Erhöhung des entwicklungspolitischen Nutzens zugesprochen. Daher sollte immer geprüft werden, inwieweit eine solche Einbindung der Privatwirtschaft möglich ist. Dies heißt aber nicht, dass entsprechende entwicklungspolitische Partnerschaften im Rahmen spezifischer Programme, etwa des develoPPP.de-Programms, nicht möglich sein sollten.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und TZ ernst nehmen

Die TZ hat zahlreiche Programme aufgelegt, in denen mit Unternehmen kooperiert wird. Diese sind den Unternehmen aber aufgrund ihrer Vielfalt nur unzureichend bekannt. Die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung sollte die Rolle, die ihr als zentrales Eingangsportal für Unternehmen zukommt, stärker nutzen und hierfür personell gestärkt werden.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die strategische Planung und die Arbeitsprozesse in Unternehmen anders ablaufen als im BMZ bzw. in der GIZ. Dies schränkt die effektive Nutzung des Ansatzes und die partnerschaftliche Zusammenarbeit ein. BMZ und GIZ sollten daher prüfen, inwieweit es möglich ist, Prozesse in der ZmW zu verschlanken und zu beschleunigen. Insbesondere die Antragstellung sollte vereinfacht werden. Die Berücksichtigung grundlegender Prinzipien und Richtlinien der EZ beispielsweise zu menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards muss dabei allerdings sichergestellt sein.

Der Ausschluss von Mehrfachförderungen kann einem *Upscaling* erfolgreicher Geschäftsmodelle entgegenstehen. Um dieses Modell auf andere Regionen zu übertragen und somit mehr Breitenwirksamkeit zu erreichen, sollte im Rahmen der bestehenden Gesetzgebungen die Möglichkeit von Mehrfachförderungen geprüft werden.

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien im Auge behalten

Die GIZ ist ihrer Verpflichtung, menschenrechtliche Risiken zu prüfen, unter Verweis auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen sowie auf den Aufwand, der sich aus einer solchen Prüfung ergeben würde, bisher nicht angemessen nachgekommen. Die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken in Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, sollten gestärkt und besser im BMZ kontrolliert werden. Hierfür sind sowohl im BMZ als auch in der GIZ angemessene personelle und zeitliche Ressourcen bereitzustellen. Um den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, sollten Prüfung und Monitoring von den Durchführungsorganisationen und den Unternehmen gemeinsam durchgeführt werden. Hierbei sollte auch geprüft werden, inwiefern es sinnvoll ist, lokale Akteure einzubeziehen.

Der Aufwand für die Prüfungen ist an das geplante Vorhaben (Aktivitäten, Produkte, finanzielles Volumen), die Größe des Unternehmens, potenzielle menschenrechtliche Risiken sowie den Sektor- und den regionalen Kontext anzupassen. Prüfung und Monitoring sollten in enger Anbindung an das 2016 gestartete Safeguards+Gender-Managementsystem der GIZ erfolgen.