DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Themenschwerpunktbericht

Unterschiedliche Perspektiven – gemeinsamer Erfolg?

Entwicklungszusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Inhalt

Vorwort
Jörg Faust, DEval 7

1 ___ Was bedeutet „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft“? 9
Marian Wittenberg und Amélie zu Eulenburg

1.1 Die entwicklungspolitische Rolle der Privatwirtschaft 10
1.2 Was ist die ZmPW – und was ist sie nicht? 13
1.3 Wer sind die Akteure der ZmPW? 14
1.4 Welche Kernprobleme adressiert die ZmPW? 15
1.5 Wie soll die ZmPW wirken? 19

___ **„Politik und Wirtschaft müssen an einem Strang ziehen“** 24
Christian Krämer, KfW Entwicklungsbank

2 ___ Wie kooperieren Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft? 27
Marian Wittenberg, Miriam Amine und Dr. Cornelia Römling

2.1 Finanzierung mit Unternehmen 28
2.2 Finanzierung von Unternehmen 30
2.3 Beratung und Matchmaking 31
2.4 Kapazitätsentwicklung 33
2.5 Themen- und Sektordialoge 34

___ **Garantien: ein effizientes Instrument zur Mobilisierung von Privatkapital?** 35
Peter Hallbom, Schwedische Agentur für Internationale Entwicklung

___ **Business Scouts for Development der AWE berichten** 36
Huyen Nhu Lanh, Stefanie Simon und Emmanuel Winker

___ **Evaluierungen und Studien des DEval zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft 38**

3 Wie wirksam ist die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft? **43**
Magdalena Orth-Rempel und Dr. Cornelia Römling

3.1 Herausforderungen bei der Evaluierung der ZmPW 44
3.2 Wirkungen der ZmPW auf Intermediäre 52
3.3 Wirkungen der ZmPW auf Privathaushalte 56
3.4 Das Spannungsfeld zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen 58
3.5 Wirkungen auf Ebene des Partnerlandes 59
3.6 Bereitstellung und Nutzung von Evidenz 64

Die richtige Balance zwischen Risiko und Ertrag 66
Martin Ewald, Allianz Global Investors; Elvira Lefting, Finance in Motion; Stephanie Lindemann-Kohrs, KfW Entwicklungsbank und Alessandra Nibbio, Blue Orchard

Das Prinzip der Additionalität in der ZmPW 70
José Carbajo, Berater

Auf dem Weg zu nachhaltiger Finanzierung 74
Natalie de Wit-Solounov, DEG

Privatkapital durch Budgethilfe mobilisieren 76
Stefan G. Koeberle, Weltbank

4 Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und ihre Evaluierung: Wie geht es weiter? **79**
Amélie zu Eulenburg, Marian Wittenberg und Ariane Bischoff

4.1 Die ZmPW auf dem Prüfstand 80
4.2 Die Wirkungsorientierung der ZmPW: Wissen wir, was wir wissen müssten? 81
4.3 Von der Wirkung zur Strategie 84

Die Wirksamkeit der ZmPW 86
Benjamin Knödler, BMZ

Literaturverzeichnis **88**
Organigramm des DEval **94**
Zahlen und Fakten **97**
DEval-Publikationen 2023 – 2024 **98**
Impressum **104**

Abkürzungen und Akronyme

AWE	Agentur für Wirtschaft und Entwicklung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Entwicklungsausschuss (*Development Assistance Committee*) der OECD
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DERa	*Development Effectiveness Rating*
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DFIs	Internationale Finanzinstitutionen (*development finance institutions*)
DSAA e.V.	Digital Skills Accelerator Africa e.V.
DvD	Differenz-von-Differenzen
ESG-Standards	Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (*environmental, social and corporate governance standards*)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPEDC	*Global Partnership for Effective Development Cooperation*
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKMUs	Kleinste, kleine und mittlere Unternehmen
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
MFI	Mikrofinanzinstitution
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)
SDG	Ziel für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goal*)
Sida	Schwedische Agentur für Internationale Entwicklung
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	Vereinte Nationen (*United Nations*)
ZmPW	Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Vorwort

Prof. Dr. Jörg Faust
Direktor des DEval

Liebe Leserinnen und Leser,

in wohlhabenden Gesellschaften kann der marktwirtschaftliche Wettbewerb seine gesamtökonomisch vorteilhaften Dynamiken wie Innovation, Imitation, Konsumentenorientierung und Allokationseffizienz entfalten. Gleichzeitig weiß in solchen Gesellschaften ein kompetenter Staat Wettbewerbsversagen zu verhindern – mit einer klugen Regulierung der Finanzmärkte, einem starken Kartellrecht sowie mit einer effektiven Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Das somit resultierende Spannungsfeld zwischen ordnungspolitisch motiviertem Staatseingriff und freiem Markt ist auch im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) facettenreich, von großer Relevanz und oftmals Gegenstand politischer Kontroversen.

Angesichts der Finanzstärke und der branchenübergreifenden, wohlfahrtsförderlichen Kräfte privatwirtschaftlicher Akteure ist es nicht verwunderlich, dass die staatliche EZ der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (ZmPW) mehr und mehr Augenmerk schenkt – sei es mit der Finanzwirtschaft, mit dem im globalen Süden investierenden produzierenden Gewerbe oder Außenhandel treibenden Unternehmen. Doch privatwirtschaftliche Akteure haben ihre eigenen Perspektiven auf ihre Investitionen im globalen Süden und andere prioritäre Ziele als die staatliche EZ; sie orientieren sich nicht wie diese primär an kollektiven Belangen.

Dies veranschaulicht etwa die international bislang deutlich hinter den Erwartungen zurückgebliebene Mobilisierung von Privatkapital für entwicklungspolitische Zwecke. Umso wichtiger ist es daher, systematisch zu analysieren, wann und in welchem Ausmaß die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft aus entwicklungspolitischer Perspektive gelingen kann und welche Hürden hierfür zu überwinden sind.

Idealiter stärkt dabei unabhängige Forschung und Evaluierung eine evidenzbasierte Argumentation, die grundsätzliche Interessenkonflikte zwar nicht auflösen kann (und soll), auf Dauer aber bessere Politiken begünstigt. Damit ist der Anspruch des vorliegenden Themenschwerpunktberichts des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft umschrieben: Durch die Synthetisierung unserer empirischen Analysen und Evaluierungen in diesem Themenfeld, ergänzt durch die Einschätzungen von externen Expert*innen, haben wir unsere Erkenntnisse für eine breite Fachöffentlichkeit aufgearbeitet und möchten damit zu einer sachlichen Diskussion und zu evidenzbasierteren Entscheidungen beitragen.

Nicht zuletzt plädieren wir in diesem Bericht auch für verstärkte Anstrengungen bei der Wirkungsmessung. Zum einen muss analysiert werden, ob und wann privatwirtschaftliches Engagement einer Unterstützung durch den Staat bedarf und ob das Engagement auch ohne diese Unterstützung zustande kommen würde. Zum anderen vermag eine aufgeklärte Sachdebatte die Polarisierung von Positionen zur EZ zu reduzieren.

Eine aufschlussreiche Lektüre wünscht daher
Jörg Faust

1. Was bedeutet „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft“?

Was ist die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft?

Was soll sie bewirken?

Wer ist beteiligt und welche Mittel werden dafür aufgewendet?

1.1 Die entwicklungspolitische Rolle der Privatwirtschaft

Um die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (United Nations, UN) zu erreichen, bedarf es enormer gemeinsamer Anstrengungen von öffentlichen und privaten Akteuren im globalen Norden und Süden. Bereits bei der Verabschiedung der SDGs 2015 war klar: Sie sind im globalen Süden nicht allein durch die EZ erreichbar. Es braucht weiteres Engagement und zusätzliche Investitionen. Aktuell beträgt die jährliche Finanzierungslücke zur Umsetzung der SDGs im globalen Süden mindestens 3,8 Billionen US-Dollar, wie die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) schätzt (UNCTAD, 2023).

Die Privatwirtschaft wird immer stärker in die EZ eingebunden, um weitere Mittel und zusätzliches Know-how zur Umsetzung der Agenda 2030 zu mobilisieren. Angesichts eines weltweit privat verwalteten Vermögens- und Investitionsvolumens von 382 Billionen US-Dollar (OECD, 2022) wird deutlich: Wenn es gelänge, hiervon nur rund ein Prozent in entwicklungspolitische Maßnahmen zu investieren, könnten viele wirtschaftliche und entwicklungspolitische Bedarfe gedeckt werden. Auch in einer 2024 veröffentlichten Studie des Overseas Development Institute (ODI) wird auf das substanzielle Investitionspotenzial von europäischen Renten- und Versicherungsfonds in Ländern des globalen Südens verwiesen, das auf rund 120 Milliarden US-Dollar in den nächsten fünf Jahren beziffert wird (Attridge et al., 2024).

Mehr Finanzmittel der Privatwirtschaft für die EZ zu mobilisieren, führt jedoch nicht automatisch zur Umsetzung der SDGs. Denn entscheidend dafür, dass eine privatwirtschaftliche Entwicklung positive entwicklungspolitische Effekte entfalten kann, sind die Rahmenbedingungen, insbesondere die Funktionsfähigkeit der Märkte. Politische Instabilität, unzureichende Regulatorik sowie Protektionismus oder einseitig dominierte Handelsbeziehungen stehen einer wirksamen Armutsbekämpfung entgegen. Um diese Dysfunktionalitäten und Verzerrungen zu beseitigen, braucht es in erster Linie nicht Geld, sondern politische Veränderungen. Dennoch können Unternehmen daran mitwirken, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und entwicklungspolitische Beiträge zu generieren. So schreibt etwa das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) privaten Unternehmen insbesondere durch ihr Know-how, die Anwendung neuer Technologien sowie ihre Effizienz und Innovationskraft einen „entscheidenden Einfluss auf die Arbeits-, Produktions- und Konsumbedingungen in einem Land“ (BMZ, 2023) zu.

Die wichtige Rolle des Privatsektors für die EZ wurde bereits in den 1990er-Jahren im Kontext der Liberalisierung der Märkte in Deutschland und international zunehmend anerkannt (Habbel et al., 2021). Im Jahr 1995 empfahl der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ, verstärkt die Privatwirtschaft in die EZ einzubinden, um einen Transfer von Fachwissen und Kapital zu ermöglichen und das BMZ von Aufgaben zu entlasten (Kaplan et al., 2018). In den folgenden Jahren fand der Privatsektor in einer Reihe internationaler Vereinbarungen weitere Erwähnung, etwa in der Abschlusserklärung des Vierten Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der EZ in Busan im Jahr 2011, im Pariser Klimaabkommen der UN von 2015 und in den 2019 entwickelten Kampala-Prinzipien für eine effektive Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in der EZ (siehe Kapitel 3.1).

In Deutschland griff erstmals die Bundesregierung der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages im Jahr 2009 die ZmPW in einem Koalitionsvertrag auf und das BMZ entwickelte eine Reihe von Strategien und Initiativen, um das Engagement von Unternehmen gezielt zu fördern. Beispiele sind der Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2020), der *Compact with Africa* (BMF, 2022) und die Strategie „Entwicklungspolitik 2030“ (BMZ, 2018).

Auch andere Geber im globalen Norden arbeiten seit den 1990er-Jahren verstärkt entwicklungspolitisch mit der Privatwirtschaft zusammen. Ihre Ansätze unterscheiden sich, abhängig von der jeweiligen Regierungspolitik, nur geringfügig von der deutschen EZ. Das Vereinigte Königreich, die USA und Schweden stellen Partnerschaften zwischen Unternehmen aus dem globalen Norden und Süden in den Vordergrund. Sie sollen Wachstum fördern und Armut reduzieren, aber gleichzeitig auch die eigenen Ressourcen schonen oder hebeln. Australien, Österreich und die Niederlande stellen die ZmPW jeweils in den Zusammenhang ihres entwicklungspolitischen Ziels, übergreifende Kohärenz zu schaffen (Kindornay und Reilly-King, 2013). Einzelne Länder nutzen die ZmPW, um ihre kommerziellen Interessen zu verfolgen.

In den Strategien und Instrumenten Deutschlands finden sich alle beschriebenen Motive für die ZmPW. Die Verfolgung kommerzieller Interessen, also die Außenwirtschaftsförderung, ist im deutschen Kontext allerdings klar von der ZmPW getrennt, denn sie ist im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) angesiedelt. In der Praxis liegen die Politikfelder jedoch oft sehr nah beieinander. Zu den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung zählen neben der Beratung durch Germany Trade and Invest (GTAI) und die deutschen Auslandshandelskammern auch Garantien für deutsche Unternehmen. Damit sollen Investitionstätigkeiten in Ländern des globalen Südens abgesichert werden, die in der Folge auch entwicklungspolitische Wirkungen erzeugen können.

Für beide Politikfelder ZmPW und Außenhandelsförderung gibt es für Unternehmen eine gemeinsame Ansprechstruktur, in der sie zu Instrumenten beider Ressorts vermittelt werden. Zudem sollen beide Ansätze verstärkt koordiniert eingesetzt werden. Zivilgesellschaftliche Akteure warnen jedoch, dass die Aktivitäten der ZmPW nicht in armutsorientierter Entwicklungsfinanzierung, sondern womöglich in einer von Entwicklungsgeldern finanzierten klassischen Wirtschaftsförderung münden (Morazán, 2017; VENRO, 2010).

Wenngleich in Deutschland verschiedene Regierungen über die Jahre hinweg immer Instrumente der ZmPW eingesetzt haben, so unterscheiden sich die Positionen der politischen Parteien zu diesem Ansatz teilweise erheblich (Deutscher Bundestag, 2022c; Zapf, 2021). Die CDU/CSU-Fraktion sieht sie als effektives Mittel zur Bekämpfung von Armut und von Fluchtursachen, wobei auch deutsche Unternehmen profitieren sollen. Die SPD hingegen betont, dass die ZmPW die Arbeitsbedingungen der Bevölkerung, insbesondere von Frauen und vulnerablen Gruppen, durch die Unterstützung von Gewerkschaften verbessern soll. Auch Bündnis90/Die Grünen hebt die Erhöhung der Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt hervor und verweist darauf, dass die ZmPW eine wichtige Rolle dabei spielt, Fachkräfte zu qualifizieren und Finanzmittel der öffentlichen EZ zu ergänzen. Darüber hinaus betont die Partei den potenziellen ökologischen Mehrwert, der beispielsweise durch die Qualifizierung von Arbeitskräften in für die Energiewende relevanten Schlüsseltechnologien entstehen kann (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2022).

Die FDP erachtet es als notwendig, Unternehmen in die EZ einzubinden, um langfristige entwicklungspolitische Ziele nachhaltig zu erreichen. Sie warnt jedoch, wie auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), vor den bürokratischen Implikationen und Berichtspflichten, die sich unter anderem durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) ergeben (RNE und BMWK, 2024).

Die Diskussionen um das deutsche und zuletzt das europäische Lieferkettengesetz reflektieren die unterschiedlichen politischen Sichtweisen bezüglich der Rolle privatwirtschaftlicher Akteure in Ländern des globalen Südens. Offenkundig ist auch, dass insbesondere Gewerkschaften das Potenzial der Lieferkettengesetzgebung zur Verbesserung der Menschenrechtssituation entlang der Lieferketten begrüßen (Beile und Vitols, 2024), während sich Unternehmensverbände diesbezüglich eher zurückhaltend äußern. In dieser Hinsicht hat sich unter anderem der Interessenvertreter Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) mit einem Positionspapier zu Wort gemeldet.

Wie nimmt die deutsche Bevölkerung die ZmPW wahr?

Eine 2023 vom DEval in Auftrag gegebene repräsentative Befragung der deutschen Bevölkerung zeigt, dass diese die Privatwirtschaft nicht als prominenten entwicklungspolitischen Akteur wahrnimmt. Nur 27 Prozent der Bevölkerung glauben, dass das Engagement privatwirtschaftlicher Unternehmen zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im globalen Süden beiträgt. Allerdings trifft dies in ähnlicher Weise auch für das Engagement der Bundesregierung und von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu, denen lediglich 35 Prozent der Befragten nachhaltige Wirkungen im globalen Süden attestieren. Dennoch sieht ein Großteil der Deutschen die Ziele „Es Menschen ermöglichen, […] eine Ausbildung zu machen oder sich Fähigkeiten anzueignen“ und „Arbeitsplätze zu schaffen und die Wirtschaft zu unterstützen“ als wichtige Ziele an, zu deren Umsetzung die EZ beitragen soll. Beide Ziele zählen zu den Kernzielen der ZmPW.

Die Mehrheit der Befragten gab an, dass diese beiden Ziele wie auch die Privatwirtschaft als Akteur der EZ eine wichtigere Rolle einnehmen sollten. Als die zwei wichtigsten entwicklungspolitischen Akteure nannten sie die Europäische Union (EU) und die UN. Während deutsche Unternehmen von keiner Wählergruppe als besonders wichtige Akteure der EZ wahrgenommen werden, sind 24 Prozent der SPD-Wählenden (und damit die größte Gruppe innerhalb der SPD-Wählerschaft) der Meinung, dass deutsche Unternehmen wichtige EZ-Akteure seien. Bei der CDU/CSU sind es 23 Prozent und bei Bündnis90/Die Grünen 20 Prozent. Überraschenderweise herrscht diese Meinung bei nur 14 Prozent der FDP-Wähler*innen vor.

Im Widerspruch dazu sind FDP-Wähler*innen am häufigsten der Meinung, dass die EZ am ehesten zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Unterstützung der Wirtschaft beitragen solle (30 Prozent), dicht gefolgt von den Wähler*innen von Bündnis90/Die Grünen (27 Prozent) und der SPD (27 Prozent). SPD-Wähler*innen sind ebenfalls am häufigsten der Meinung (31 Prozent), dass deutsche Unternehmen am ehesten etwas zur Bekämpfung der Armut in den Partnerländern beitragen könnten, während die AfD-Wähler*innen hier die geringste Zustimmung aufweisen (22 Prozent). Nur etwa zehn Prozent der Bevölkerung sind der Überzeugung, dass sich Deutschland entwicklungspolitisch engagieren sollte, um davon wirtschaftlich zu profitieren.

Datenbasis: DEval-Tracking durchgeführt von Repondi/Bilendi im Januar 2023, n = 2.000

Die Verpflichtungen und erwarteten Kosten zur Kontrolle menschenrechtlicher und anderer Sorgfaltspflichten werden dort als Risiko für das unternehmerische Engagement im globalen Süden interpretiert. Stattdessen solle „die EZ die Unternehmen des globalen Südens dazu befähigen, die Vorschriften des EU-Binnenmarktes einzuhalten“ (BDI, 2024).

1.2 Was ist die ZmPW – und was ist sie nicht?

Die ZmPW ist vielschichtig im Hinblick auf die beteiligten Akteure, ihre Rollen sowie die eingesetzten EZ-Instrumente. So hat etwa ein privates Unternehmen aus dem globalen Norden, das sich an einer entwicklungspolitischen Maßnahme beteiligt, ein anderes Verständnis der Rolle der ZmPW innerhalb der EZ als ein Finanzintermediär aus dem globalen Süden (siehe auch Kapitel 1.3).

Weiterhin kommen viele verschiedene Instrumente zum Einsatz. Entsprechend ist die allgemein anerkannte Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) (2016) vergleichsweise umfassend. Sie beschreibt die ZmPW als „Kooperation zwischen staatlichen/öffentlichen Stellen der EZ einerseits und privatwirtschaftlichen Partnern andererseits zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele“. Die OECD erläutert, dass die verschiedenen Formen der ZmPW, die im Englischen *Private Sector Engagement* oder *Private Sector for Development* genannt wird, unterschiedliche Formalisierungsgrade haben können – von eher informellen Multi-Akteurs-Partnerschaften und Dialogen bis hin zu streng formalisierten Kooperationen in Form von Verträgen mit Finanzierungsmodalitäten.

> **Die EZ kooperiert bei der ZmPW vorrangig mit deutschen, europäischen und internationalen Unternehmen, um entwicklungspolitische Wirkungen in ihren Partnerländern zu erzielen.**

Im Unterschied zur ZmPW definiert die OECD (2016) die Privatsektorentwicklung (*private sector development*) als Aktivitäten von Regierungen und Entwicklungsorganisationen, um ein günstiges Umfeld für den Privatsektor in Partnerländern zu fördern. Diese Aktivitäten können Regulierungen, das Adressieren von Marktfehlern als auch Interventionen auf der Ebene einzelner Unternehmen beinhalten. Die ZmPW und Privatsektorentwicklung können daher aneinander anknüpfen, sich ergänzen oder sich überlappen.

Das DEval nimmt in seinen Untersuchungen eine geografische Perspektive mit in seine Definitionen der ZmPW und der Privatsektorentwicklung auf (vgl. Byiers und Rosengren, 2012): Die EZ kooperiert bei der ZmPW vorrangig mit deutschen, europäischen und internationalen Unternehmen, um entwicklungspolitische Wirkungen in ihren Partnerländern zu erzielen. Ausgenommen sind hierbei Beratungsfirmen oder Bauunternehmen, deren Kerngeschäft darin besteht, die deutsche EZ zu unterstützen oder in ihrem Auftrag Infrastrukturprojekte zu implementieren. Bei der Privatsektorentwicklung hingegen arbeitet die EZ im Wesentlichen mit Regierungen, Organisationen und Unternehmen aus den Partnerländern zusammen.

Dieser geografische Fokus ist sinnvoll, um die unterschiedlichen Akteure mit ihren verschiedenen Rollen und Aufgaben genauer beschreiben und untersuchen zu können. Wo wurde beispielsweise privates

Kapital mobilisiert? Welchen Effekt hatte dies auf die involvierten Unternehmen in Deutschland oder im jeweiligen Partnerland?

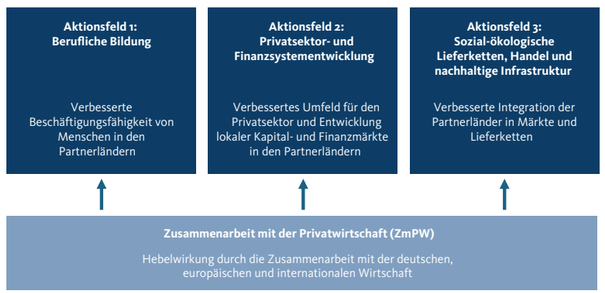
Das BMZ nennt in seinem 2023 veröffentlichten Strategiepapier „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ drei Aktionsfelder: „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“, „Berufliche Bildung“ sowie „Handel, sozial-ökologische Lieferketten und Infrastruktur“ (BMZ, 2023). In diesen drei Aktionsfeldern sollen, wo möglich, die Potenziale der ZmPW genutzt werden. Die beiden Letztgenannten zielen auf die Integration von Märkten im globalen Süden ab – durch eine Verbesserung der Infrastruktur, Handel, die Umsetzung sozial-ökologischer Lieferketten sowie die Förderung beruflicher Bildung und guter Arbeitsbedingungen in den Partnerländern.

Die Aktionsfelder überlappen sich in manchen Aktivitäten und beeinflussen sich gegenseitig. So führt etwa die Aus- und Fortbildung von Fachkräften durch lokale Institutionen sowie durch deutsche Unternehmen, die in den Partnerländern eine Produktionsstätte errichten wollen, zur Privatsektorentwicklung vor Ort. Die Kooperation mit europäischen Unternehmen in Kombination mit politischen Reformen und Investitionen seitens der Partnerländer kann zu einer sozialeren und ökologischeren Ausgestaltung von globalen Lieferketten und einer nachhaltigen Infrastruktur beitragen.

1.3 Wer sind die Akteure der ZmPW?

Bei der ZmPW arbeiten öffentliche Akteure der deutschen EZ, insbesondere die Durchführungsorganisationen, mit privatwirtschaftlichen Akteuren und Organisationen der verfassten Wirtschaft zusammen, aber auch mit zivilgesellschaftlichen Trägern und NGOs.

Die ZmPW in der BMZ-Strategie „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“



Quelle: DEval, eigene Darstellung, angelehnt an die im BMZ-Strategiepapier „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ genannten Aktionsfelder (BMZ, 2023).

Die öffentlichen Akteure, die in der deutschen EZ mit der Privatwirtschaft kooperieren, sind hauptsächlich die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und deren Töchter DEG Impulse und DEG Impact GmbH, die sequa gGmbH und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). Während die KfW und DEG als Akteure der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) insbesondere in der Finanzierung tätig sind, liegt der Schwerpunkt der anderen Organisationen auf Aktivitäten der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wie Beratung, Kapazitätsentwicklung und Ermöglichung von Austausch.

Die privatwirtschaftlichen Akteure sind im Wesentlichen Kooperationspartner oder Empfänger der FZ oder der TZ. Im Mittelpunkt stehen zum einen die Unternehmen, die finanzielle und personelle Investitionen in den Partnerländern vornehmen, ihre lokalen Mitarbeitenden ausbilden oder mit ihrer Tätigkeit im globalen Norden Auswirkungen auf Märkte und Unternehmen in Partnerländern haben.

Zu den Finanzintermediären zählen deutsche, europäische und internationale Finanzinstitutionen, Banken und Körperschaften sowie (institutionelle) Investoren, Impact-Investoren und Fonds. Finanzintermediäre verwalten das ihnen von ihren Kunden zur Verfügung gestellte Kapital und legen es möglichst gewinnbringend an. Institutionelle Investoren sind etwa Pensionsfonds, Versicherungen sowie Staats- oder Investmentfonds, die das gesammelte Kapital gebündelt an Kapitalmärkten anlegen (bpb, 2017). Wirkungsorientiertes Investieren (*impact investing*) zielt hingegen auf eine möglichst nachhaltige Geldanlage ab, die finanzielle Zuwächse unter Einhaltung von ökologischen und sozialen Standards realisiert und dabei den Anspruch verfolgt, die entsprechenden Wirkungen zu messen (BII, 2024). Impact-Investoren wie die Bill & Melinda Gates Foundation oder die Bertelsmann Stiftung können dabei zum Beispiel auf sozialwirksame Immobilienprojekte oder *Green Bonds* zurückgreifen.

Für Investoren ist die *Bankability*, also die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Projekten, entscheidend. Sie gilt als einer der größten Engpässe bei der Mobilisierung von Privatkapital für entwicklungspolitische Zwecke (Rana, 2017) und wirkt sich direkt auf die Risikobereitschaft der Kapitalgeber aus. Bei der Beurteilung der *Bankability* ist unter anderem die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung maßgeblich, die in Ländern des globalen Südens aufgrund instabiler regulatorischer, politischer oder wirtschaftlicher Faktoren oftmals niedrig eingeschätzt wird. Dieses Risiko stellen die Investoren der erwarteten Rendite gegenüber. So zögern sie häufig, sich in unsicheren Märkten zu engagieren, die keine hohe Rendite versprechen. Dies erschwert die ZmPW erheblich.

Weiterhin sind die Organisationen der verfassten Wirtschaft wie Kammern und Verbände wichtige Akteure der ZmPW. Sie informieren Unternehmen über Neuigkeiten im Hinblick auf Gesetzgebung und öffentliche Förderbedingungen und bieten ihnen Aus- und Fortbildungen sowie Beratungen an (siehe Seite 16). Neben öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren tragen auch NGOs und Gewerkschaften zur ZmPW bei, beispielsweise durch berufliche Bildung und die Mitwirkung an Themen- und Sektordialogen im Rahmen von Multi-Akteurs-Partnerschaften.

1.4 Welche Kernprobleme adressiert die ZmPW?

In der klassischen Wirtschafts- und Handelstheorie gelten diverse Bedingungen für effizient allozierende Märkte. Das Modell der vollständigen Konkurrenz (nach Drewello et al., 2021, S. 39) sowie die Idee des perfekten Wettbewerbs sind dadurch gekennzeichnet, dass alle Marktteilnehmenden einen freien Zugang zum Markt haben und vollständige Transparenz herrscht. Eine Vielzahl von Anbietern (Polypol) sowie Nachfragern erlaubt es den rational handelnden Akteuren, ihre Gewinne oder ihre Wohlfahrt zu maximieren. Weiterhin wird angenommen, dass Eigentumsrechte für alle Güter klar verteilt sind und durchgesetzt werden. Dadurch spiegeln die Preise aller Güter deren vollständige Produktionskosten wider (Stiglitz, 2009). Technologien sind frei verfügbar und es handeln jene Länder mit den Gütern, die sie aufgrund ihrer spezifischen Arbeits- und Kapitalausstattung am kostengünstigsten produzieren können.

Staatliche und privatwirtschaftliche Hauptakteure der ZmPW

Akteure	Aktivitäten
Staatliche Durchführungsorganisationen und Gesellschaften	
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	• Kapazitätsentwicklung • Beratung und Matchmaking • Themen- und Sektordialoge
Deutsche Entwicklungs- und Investitionsgesellschaft (DEG) DEG Impulse	• Beratung • Finanzierung von Unternehmen
KfW Entwicklungsbank	• Finanzierung von und mit Unternehmen
Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)	• Themen- und Sektordialoge
sequa gGmbH	• Kapazitätsentwicklung • Beratung und Matchmaking
Privatwirtschaftliche Akteure	
Intermediäre: deutsche, europäische, und internationale Unternehmen aus diversen Sektoren (zum Beispiel Informationstechnologie, Energie, Landwirtschaft und produzierendes Gewerbe)	• Aus- und Fortbildung • Technologietransfer • Verbesserung von Beschäftigungsverhältnissen • nachhaltigere Produktion • Bereitstellung von Kapital
Intermediäre: Banken, Versicherungen und sonstige Finanzinstitutionen	• Bereitstellung von Kapital • Investmentmanagement
Industrie- und Handelskammern und Auslandshandelskammern	• Kapazitätsentwicklung • Beratung und Matchmaking
Handwerkskammern und Fachverbände (zum Beispiel Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV))	
Stiftungen (zum Beispiel Deutsche Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e. V. (DSIK), Stiftung der Deutschen Wirtschaft (SDW) und Senior Expert Service (SES)	

Quelle: DEval, eigene Darstellung.

Es kommt auf globalen und nationalen Märkten regelmäßig zu Marktversagen und -verzerrungen. Diese legitimieren aus staatlicher Sicht regulative Eingriffe, aber auch den Einsatz von Instrumenten der ZmPW.

In der Realität treffen diese Annahmen allerdings nicht zu (Stiglitz, 2009) und es kommt auf globalen und nationalen Märkten regelmäßig zu Marktversagen und -verzerrungen. Diese legitimieren aus staatlicher Sicht regulative Eingriffe, aber auch den Einsatz von Instrumenten der ZmPW. Die entwicklungspolitischen Herausforderungen können mithilfe wissenschaftlicher Denkschulen wie der Neoklassik, Institutionenökonomik sowie der Wohlfahrts- und Umweltökonomie erklärt werden, die staatliche Eingriffe in die Wirtschaft unter bestimmten Bedingungen befürworten (Acemoglu et al., 2001, 2005; Frank, 1967; Krugman, 1987; Mazzucato, 2016; North, 1994; Ostrom, 2009; Prebisch, 1962; Sen, 1995, 2001; Stiglitz, 2009; Stiglitz und Weiss, 1981).

Begründet wird die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe im Allgemeinen mit einem Marktversagen und im Besonderen mit der Absicht, (1) Ineffizienzen von Märkten zu beheben oder abzumildern, (2) neue Märkte zu schaffen und (3) soziale und ökologische Ziele in bestehenden und neuen Märkten umzusetzen. Auf dieser grundsätzlichen Theorie aufbauend lassen sich in den Ländern des globalen Südens spezifische miteinander verschränkte entwicklungspolitische Kernprobleme ableiten. Mit dem umfangreichen Instrumentarium der ZmPW will die EZ diesen Herausforderungen begegnen, wobei je nach Kontext bestimmte Instrumente besser geeignet sind als andere.

Marktversagen als ein entwicklungspolitisches Kernproblem zeigt sich in den Partnerländern der deutschen EZ in verschiedenen Ausprägungen. Im Fall von mono- oder oligopolistischen Märkten, die beispielsweise in rohstoffdominierten Volkswirtschaften auftreten, findet etwa nur ein verzerrter oder kein Wettbewerb zwischen Unternehmen statt.

Durch Informationsasymmetrien, fehlende regulative Rahmenbedingungen und dysfunktionale politische Institutionen entstehen den Marktteilnehmenden hohe Transaktionskosten und Effizienzverluste. Schließlich gelten Unsicherheiten über das Verhalten anderer Marktteilnehmender, schwierige Investitionsbedingungen sowie Unsicherheit über die zu erwartende Steuerlast von Unternehmen (Cunningham, 2011) als Risiken, die einer Teilnahme am Wettbewerb entgegenstehen.

Auch im globalen Norden treten vielfältige Marktverzerrungen auf, insbesondere wenn Unternehmen soziale und ökologische Kosten externalisieren. Die Externalisierung der Kosten, die durch die Erzeugung und Nutzung fossiler Energie entstehen, ist ein klassisches Beispiel hierfür und erfordert öffentliche Regulierung beziehungsweise Subventionierung.

Darüber hinaus soll die ZmPW dabei unterstützen, neue Märkte zu schaffen, die in den Partnerländern und den Ländern des globalen Nordens zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung beitragen. Dazu zählt etwa, die Einführung neuer nachhaltiger Technologien zur Energieversorgung voranzutreiben (IEG, 2019; Mazzucato, 2016). Weitergehend kann die Energie- und Ressourcenbeschaffung im globalen Süden als „ökologische Strukturpolitik“ und – wie vom German Institute of Development and Sustainability (IDOS) – als wichtiger Bestandteil und Wesensmerkmal der deutschen EZ verstanden werden (Altenburg et al., 2022).

Von der ZmPW adressierte Kernprobleme

Zugang zu Kapital: Einer der Gründe für einen eingeschränkten Zugang zu Kapital in den Partnerländern der EZ ist, dass inländische und ausländische Investoren das politische und finanzielle Risiko im Vergleich zur Renditeerwartung häufig als (zu) hoch bewerten. Dies hängt auch damit zusammen, dass einheimischen Unternehmen finanzielle Sicherheiten fehlen (etwa wegen unzureichender Eigentumsrechte) oder keine verlässlichen Finanzinformationen vorweisen können. Dies schränkt die lokale Kapitalmarktentwicklung, die Mobilisierung von Privatkapital sowie die finanzielle Inklusion von marginalisierten Gruppen ein.

Marktbezogene Informationen und Kenntnisse: Informationsasymmetrien zwischen Marktakteuren in den Partnerländern und im globalen Norden sowie zwischen Marktakteuren und Regulierungsbehörden beeinträchtigen das Handeln von Unternehmen und Finanzinstitutionen im globalen Norden und Süden. Zum einen mangelt es oftmals an Transparenz im Hinblick auf bestehende Regularien, die Wettbewerbssituation und Marktpreise. Zum anderen existieren in den Partnerländern Defizite in den Bereichen technisches Know-how, Digitalisierung und Zugang zu (Aus-)Bildung – insbesondere für benachteiligte Gruppen. Dies erschwert Innovationen, Imitationen und Skalierungen in Produktion, Dienstleistung und Handel.

Des Weiteren wissen viele Unternehmen im globalen Norden und Süden nicht um die Kooperations- und Geschäftspotenziale mit entwicklungspolitischer Wirkung sowie die EZ-Förderangebote. Dadurch bleiben Potenziale zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie von hochwertigen und günstigen Produkten und Dienstleistungen für die Verbraucher*innen ungenutzt.

Produktionsbedingungen: Unternehmen lagern ökologische Kosten häufig an die Allgemeinheit aus, da Verbraucher*innen preissensibel reagieren. Oft mangelt es an staatlichen oder unternehmerischen Anreizen, in eine klimagerechte und ressourcenschonende Produktion zu investieren und damit ökologische Kosten zu internalisieren. Im globalen Süden fehlt es zudem häufig an Kenntnissen zur Implementierung nachhaltiger Technologien.

Verschärft durch den internationalen Konkurrenzdruck ergeben sich direkte oder indirekte negative Effekte in Bezug auf Klimawandel, Biodiversität und allgemein eine gesunde Umwelt.

Arbeitsbedingungen: Unternehmen, die im globalen Süden operieren, fehlen oftmals das Bewusstsein, Kapazitäten und Anreize, um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und internationale Arbeitsnormen umzusetzen. Dies betrifft besonders Aspekte wie Arbeitsschutz, faire Entlohnung, die Gleichstellung der Geschlechter, Ungleichheit und Diskriminierung von marginalisierten Bevölkerungsgruppen, inklusive Geschäftsmodelle sowie im weiteren Sinne gute Regierungsführung und die Einhaltung von Governance-Regeln.

Regulierung und Rahmenbedingungen: Die Märkte in vielen Partnerländern der EZ gelten internationalen Unternehmen weithin als intransparent und ineffizient reguliert. Gründe hierfür sind unter anderem eine hohe Verschuldung sowie Defizite bei der Regierungsführung im Hinblick auf Demokratie, Rechtssicherheit und effektive Korruptionskontrolle. Durch mono- oder oligopolistische Marktstrukturen sowie fehlende oder unzureichende Regulierung erhöht sich das Investitionsrisiko der Unternehmen und es kommt zu wirtschaftlichen Ineffizienzen mit negativen Folgen für die Verbraucher*innen.

Es wächst die Erkenntnis, dass einige entwicklungspolitische Kernprobleme der Partnerländer auch im globalen Norden bearbeitet werden müssen.

Die aktuellen vielfältigen Krisen und die in den letzten Jahrzehnten stark zugenommene Globalisierung stellen die wirtschaftlichen Systeme in den EZ-Partnerländern vor Probleme, zu deren Lösung die Mittel und Fähigkeiten privater Unternehmen beitragen sollen. Zudem wächst die Erkenntnis, dass viele entwicklungspolitische Kernprobleme in den Partnerländern zumindest partiell auch im globalen Norden bearbeitet werden müssen. Das gilt etwa für die Ausgestaltung von ökologisch ausgerichteten Lieferketten und die Steigerung der Nachfrage nach fair gehandelten Produkten.

1.5 Wie soll die ZmPW wirken?

Die oftmals unzureichend regulierten Märkte im globalen Süden führen dazu, dass privatwirtschaftliches Engagement und Kapital nicht in dem Maße in die EZ-Partnerländer gelangen, wie es aus wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Perspektive zur Erreichung der SDGs wünschenswert wäre. Die ZmPW soll zur Lösung der auf Seite 18 beschriebenen Kernprobleme beitragen, wie die skizzierte Wirkungslogik auf Seite 20 und 21 illustriert. Kapitel 3 beschreibt, wie und mit welchen Instrumenten die ZmPW konkret umgesetzt wird, und befasst sich auch mit der Frage, ob die ZmPW die an sie gestellten Erwartungen erfüllen kann.

Die nachfolgende Wirkungslogik stellt die Effekte und Wirkungszusammenhänge dar, die von der ZmPW erwartet werden. So schaffen Instrumente und Maßnahmen (Inputs) der ZmPW bestimmte Leistungen (Outputs). Die daraus resultierenden Verhaltensänderungen bei Akteuren im globalen Norden und Süden sollen wiederum direkte Wirkungen (Outcomes) bei den jeweiligen Zielgruppen hervorrufen – von der Partnerregierung bis hin zu einzelnen Haushalten. In ihrer Gesamtheit sollen die Outcomes dann zu entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) beitragen, welche für gesellschaftliche Änderungen im Sinne nachhaltiger Entwicklung stehen.

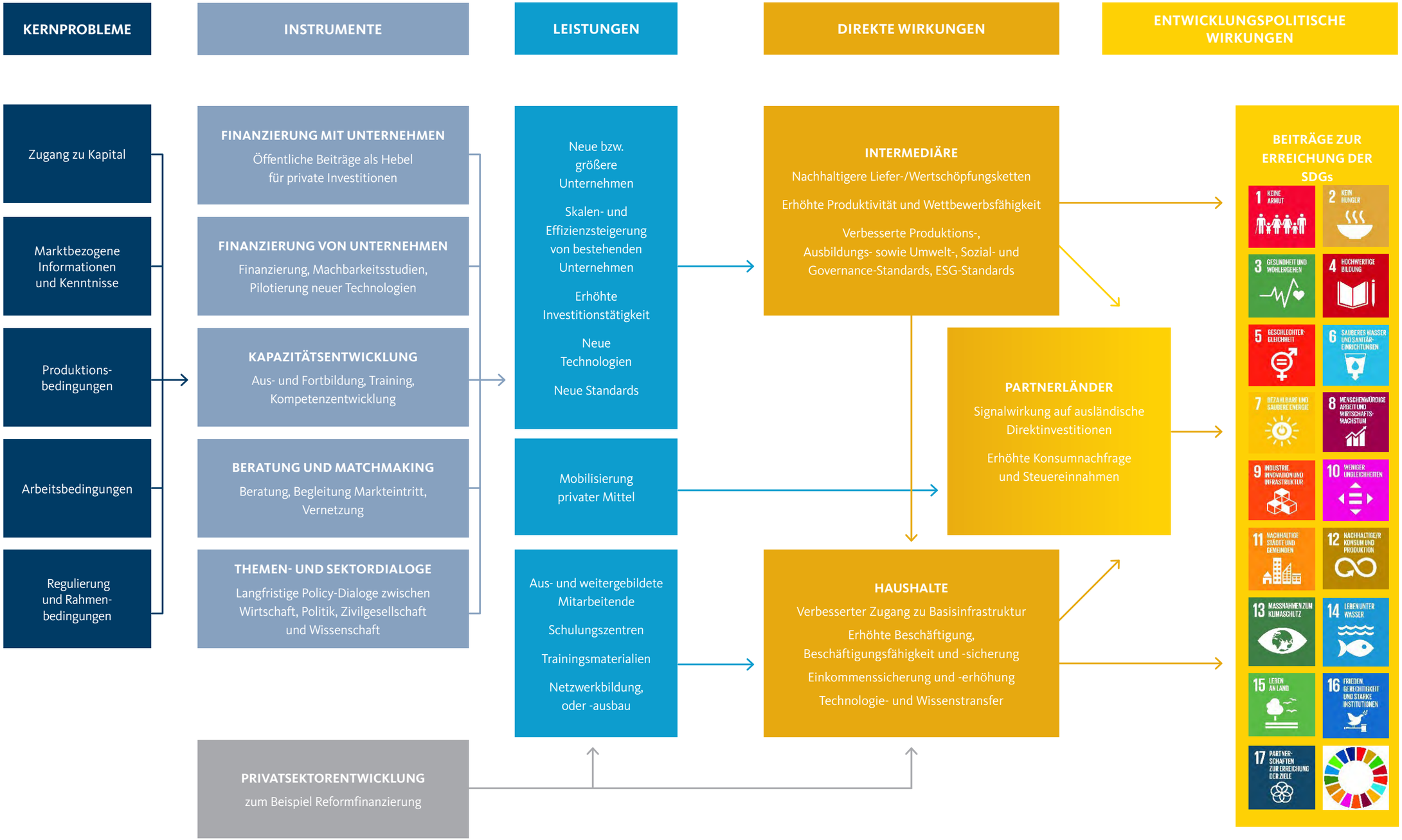
Zielgruppen

Die intendierten direkten Wirkungen sollen für die Zielgruppen im Partnerland erreicht werden. Dazu zählen insbesondere Intermediäre im Sinne von Finanzorganisationen und Unternehmen sowie Haushalte und Beschäftigte. Für die Intermediäre, die in den Ausbau ihrer Lieferkette oder Tochterunternehmen im Partnerland investieren, können Wirkungen beispielsweise in der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Einführung von Umweltstandards bestehen.

Die Zielgruppe der Haushalte besteht aus (Wirtschafts-)Einheiten mit mindestens einer Person, zum Beispiel Kleinbauern oder -bäuerinnen. Sie sind in informellen oder formellen Arbeitsverhältnissen oder selbstständig tätig. Außerdem konsumieren sie Produkte und nehmen Dienstleistungen in Anspruch. Haushalte können im Zuge von ZmPW-Aktivitäten von zusätzlichen Arbeitsplätzen, besserer Ausbildung, höheren Einkommen und verbesserten Arbeitsbedingungen profitieren.

Außerdem lassen sich potenzielle Wirkungen auf Ebene des Partnerlandes im Übergang von den Zielgruppen auf eine aggregierte wirtschaftliche und soziale Ebene und für die Regierung eines Landes messen, beispielsweise in Form von erhöhter Konsumnachfrage, wachsenden Steuereinnahmen, vermehrten Investitionen oder verbessertem Umweltschutz.

Wirkungslogik: von entwicklungspolitischen Kernproblemen zu den Wirkungen der ZmPW



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

In ihrer Gesamtheit soll die ZmPW zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Partnerland beitragen. Die einzelnen Wirkpfade führen dabei über die angenommene Reduzierung von Armut (SDG 1) zu breitenwirksamem Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung (SDG 8), zur Förderung von Innovation (SDG 9) oder zu ökologisch nachhaltigem Produktions- und Konsumverhalten (SDG 12) und damit auch zur Bekämpfung des Klimawandels in Form von Maßnahmen zur Anpassung und zur Minderung seiner Folgen (SDG 13).

Ergebnisse und Wirkungen auf Ebene der Zielgruppen und der Gesellschaft werden vorwiegend im globalen Süden erwartet. Einige der intendierten Effekte könnten auch den globalen Norden betreffen, wie die Mobilisierung privater Mittel, die Einführung neuer Standards oder eine erhöhte Investitionstätigkeit.

Klassische EZ-Maßnahmen zur Privatsektorentwicklung können die ZmPW sinnvoll ergänzen. Beispielsweise wird in einer Reformfinanzierung ein Kredit an die Regierung im Partnerland gegeben, welcher an Reformen zur Regulierung der Wirtschaft geknüpft ist. Diese Reform soll zu einer verbesserten Rechtssicherheit für Investitionen und dadurch zu einer Mobilisierung von weiterem privaten Kapital von inländischen oder internationalen Investoren führen.

Wie so oft klaffen allerdings auch in der ZmPW Theorie und Wirklichkeit bisweilen auseinander. So ist eine der unterschwelligen Annahmen der Wirkungslogik, dass die jeweiligen Akteursgruppen ihre unternehmerischen und entwicklungspolitischen Ziele ohne Zielkonflikte verfolgen können. In der Praxis ist dies jedoch nicht unbedingt der Fall. Ein typisches Beispiel ist das unternehmerische Ziel der Kostenminimierung, während die entwicklungspolitische Agenda eine faire Bezahlung von Beschäftigten und die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen (*decent jobs*) anstrebt. In diesen und anderen Fällen besteht daher die Sorge, dass die öffentliche Förderung von Investitionen der Privatwirtschaft zu Mitnahmeeffekten führt, dass Unternehmen also eine Investition ohnehin durchgeführt hätten und die Förderung keine zusätzlichen entwicklungspolitischen Effekte bedingt (siehe Kapitel 3, insbesondere zur Überprüfung von Additionalität).

Öffentliche Mittel für die ZmPW

Der Haushalt des BMZ (Einzelplan 23) enthält keinen Posten, der alle für die ZmPW verausgabten Mittel zusammenfasst. Stattdessen speisen mehrere Haushaltstitel diesen Ansatz. In seiner Stellungnahme zur Evaluierungssynthese des DEval zur ZmPW informierte das BMZ 2021, dass seit 2017 die für die ZmPW verausgabten Mittel auf 267 Millionen Euro gestiegen seien und sich damit mehr als verdoppelt hätten (BMZ, 2022). Dieser Betrag entsprach circa 2,6 Prozent des BMZ-Etats im Jahr 2021 in Höhe von 10,2 Milliarden Euro. Obwohl das BMZ (privaten) Unternehmen in seiner entwicklungspolitischen Agenda eine wichtige Rolle zuschreibt (BMZ, 2023), hat seither keine Fortschreibung des berichteten Wachstums stattgefunden. Die Volumina fast aller für die ZmPW relevanten Titel gingen – wie die Haushaltsmittel des BMZ insgesamt – zwischen 2023 und 2024 zurück (BMZ, 2024).

Ein genauer Überblick über alle für die ZmPW verwendeten Mittel ist nicht möglich, weil manche Titel vorrangig für die ZmPW aufgewendet werden (beispielsweise die Titel 687 01 und 896 34) und andere nur anteilig. So werden im Rahmen des Haushaltstitels „FZ mit Regionen“ (FZ-R, 896 01) neben weiteren nicht-ZmPW-spezifischen Ausgaben Beteiligungen der KfW an Fonds finanziert, über die weiteres Kapital von deutschen oder europäischen Investoren mobilisiert wird (AfricaGrow). Auch im Kapitel 2302 (Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement) des BMZ-Etats werden teilweise Ansätze der ZmPW finanziert. Dazu zählen auch die Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, die im Wesentlichen aus dem develoPPP-Programm bestehen. Während hier mit großer Wahrscheinlichkeit der gesamte Betrag der ZmPW zugeordnet werden kann, werden einzelne Maßnahmen unter Umständen aus weiteren Titeln (mit-)finanziert. Wenn etwa die Förderung von Beschäftigung im Vordergrund einer develoPPP-Maßnahme steht, werden hierfür Mittel aus dem Haushaltstitel für die Sonderinitiative „Gute Beschäftigung für sozial-gerechten Wandel“ verwendet.

Entwicklung der für die ZmPW relevanten BMZ-Haushaltstitel

Haushaltstitel	Bezeichnung	2021	2022	2023	2024
		Höhe in Millionen Euro			
866 11	FZ-Darlehen	31 1	263	344	293
896 11	FZ-Zuschüsse	2.1 20	1.975	1.997	1.779
896 01	FZ mit Regionen	579	170	16 2	157
687 01	Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft	267	19 0	18 9	16 7
685 01	Berufliche Aus- und Fortbildung	61	61	61	60
896 34	Sonderinitiative „Gute Beschäftigung für sozial-gerechten Wandel“	18 0	155	155	126

Quelle: Deutscher Bundestag, 2020; 2022a; 2022b; 2024.

Die Beträge wurden dem Einzelplan 23 für die Jahre 2021, 2022, 2023 und 2024 des Bundeshaushalts entnommen und entsprechen dem Soll für jeden Haushaltstitel pro Jahr. Es werden nur Haushaltstitel dargestellt, die hohe Mittelanteile für Ansätze der ZmPW beinhalten.

Um die einzelnen Titel und Maßnahmen zweifelsfrei dem ZmPW-Ansatz zuordnen zu können, bräuchte es einen übergeordneten einheitlichen Identifizierungsschlüssel, beispielsweise in Form einer ZmPW-Kennung. Diese würde auch der Vereinheitlichung von Definitionen und Markern dienen, die die Durchführungsorganisationen auf Maßnahmenebene individuell festgelegt haben (siehe Kapitel 3.1 und 3.6).

Zudem setzen die KfW und die DEG Eigen- oder Marktmittel für ZmPW-Maßnahmen ein, die sie zum Teil mit Haushaltsmitteln mischen. Die Volumina der Marktmittel für die ZmPW können höher als jene der Haushaltsmittel sein. Genaue Aussagen hierzu werden jedoch durch die unterschiedlich angewandten Definitionen und Kennungen von ZmPW-Maßnahmen erschwert.

Amélie zu Eulenburg
DEval-Abteilungsleiterin

Marian Wittenberg
DEval-Evaluator
(bis 01/2024)

Aus der Perspektive der KfW Entwicklungsbank:

„Politik und Wirtschaft müssen an einem Strang ziehen“

Um die Finanzierungslücke zur Erreichung der SDGs und der Ziele des Pariser Klimaabkommens zu schließen, betrachten viele Akteure der EZ, insbesondere Förderbanken wie die KfW, die Mobilisierung privaten Kapitals als eine ihrer dringlichsten Aufgaben. Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländer sind für ausländische private Kapitalgeber herausfordernd, denn mangels Marktkenntnis können sie Risiken schwer einschätzen und empfinden diese im Vergleich zur erwartbaren Rendite als zu hoch. Daraus entstehen Befürchtungen hinsichtlich der mit der Investition verbundenen Risiken etwa in Form von Transfer-, Währungs-, Handels- und Ausfallrisiken.

Risikominderung und Förderung positiver Effekte auf Umwelt und Gesellschaft

Genau hier, bei der Perzeption der Risiken auf den lokalen Finanzmärkten der Entwicklungs- und Schwellenländer, kann die KfW ansetzen und die Rahmenbedingungen für private Investitionen sicherer gestalten. Dementsprechend zielt die FZ der KfW mit ihren Projekten darauf ab, (1) rechtliche Rahmenbedingungen über politikbasierte Finanzierung, (2) physische Rahmenbedingungen über Investitionen in die Infrastruktur und (3) systemische Rahmenbedingungen wie die Entwicklung des Finanzsystems zu verbessern. Konkret kann sie beispielsweise über Strukturierte Fonds mit der Übernahme von *First-Loss*-Tranchen, Garantien oder Versicherungen die Verlustrisiken privater Investitionen reduzieren.

Neben einem Mindestmaß an Rendite und Sicherheit, das kommerzielle Investoren als Grundbedingung für ein finanzielles Engagement ansehen, werden für sie auch positive Wirkungen auf Umwelt und Gesellschaft zunehmend wichtiger, insbesondere für philanthropische Investoren und Impact-Investoren. Daher setzt die FZ direkt bei solchen Investitionszielen an und gestaltet Anreize für private Investitionen in förderungswürdige Bereiche und Zielgruppen, beispielsweise in Unternehmerinnen oder ökologisch relevante Start-ups.

Beteiligung an Finanzfonds und Förderplattformen

Der Partech Africa II Fonds ist ein Beispiel für die Mobilisierung von Privatkapital auf dem afrikanischen Kontinent. Der Fonds stellt Startkapital für junge Tech-Unternehmen mit starkem Wachstumspotenzial zur Verfügung und warb bisher 245 Millionen Euro von Investoren ein. Daran hatte die Investition der KfW über 45 Millionen Euro einen entscheidenden Anteil. Mit weiteren fünf Millionen Euro finanzierte die KfW im Auftrag des BMZ den Partech-Akzelerator Chapter 54, der im Rahmen eines hochrangig besetzten Mentoringprogramms europäische Start-ups auf ihre Internationalisierung in Richtung Afrika vorbereitet.

Die *Microfinance Enhancement Facility*, ein FZ-Fonds, den die KfW 2009 zusammen mit der International Finance Corporation ins Leben gerufen hat, vergibt Darlehen an Mikrofinanzbanken. Seit 2024 liegt sein Fokus auf der finanziellen Inklusion von Frauen und er ist seither als *Global Gender-Smart Fund* (GGSF) am Markt aktiv. Im Jahr 2023 wurden 78 Prozent der Kredite an Frauen vergeben. Neu eingeführt wird eine FZ-Begleitmaßnahme, um die Partnerbanken bei der finanziellen Inklusion von Frauen zu unterstützen. Langfristig wird eine Fondsgröße von circa 650 Millionen US-Dollar angestrebt.

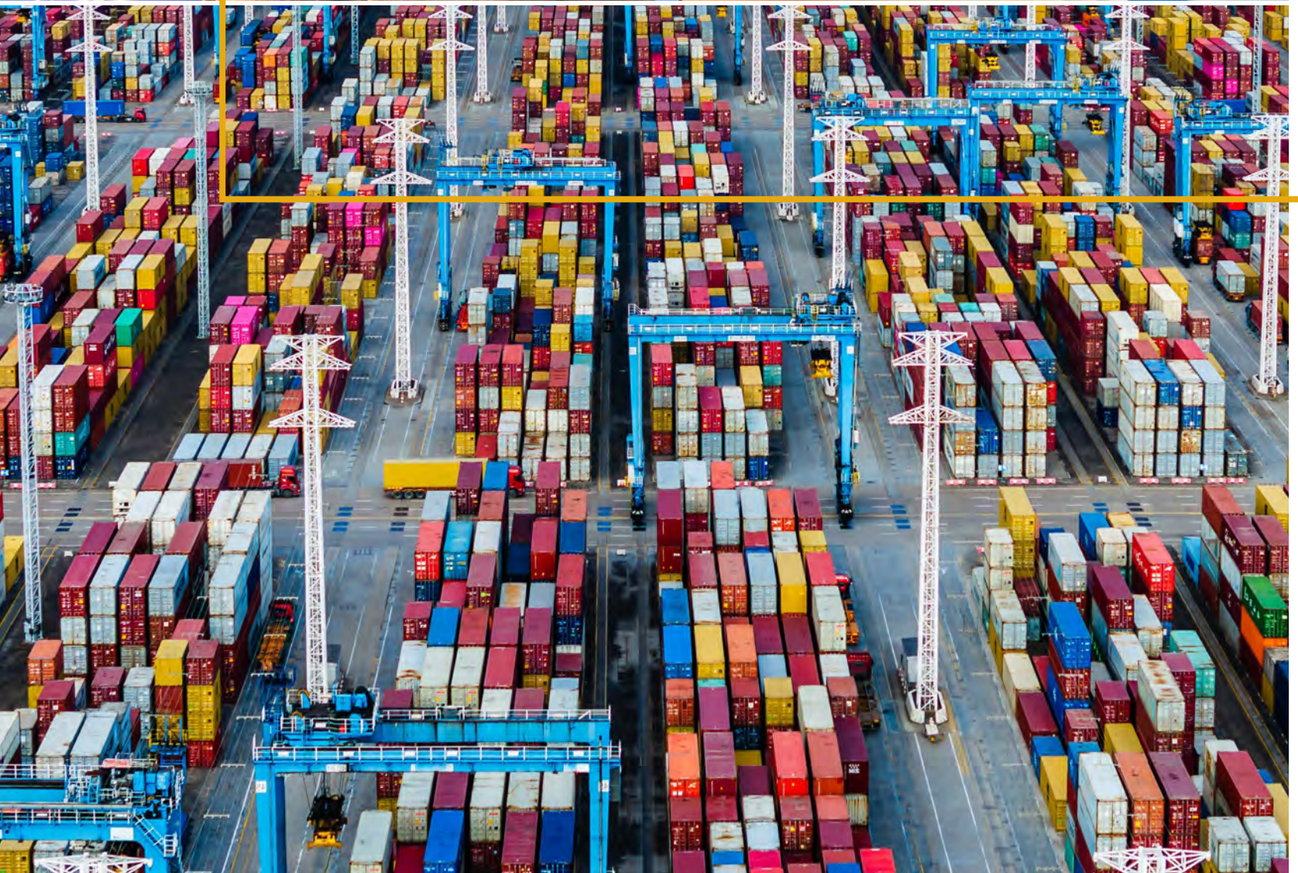
> **Viele Akteure der EZ, insbesondere Förderbanken wie die KfW, betrachten die Mobilisierung privaten Kapitals als eine ihrer dringlichsten Aufgaben.**

Die Vorteile von Förderplattformen

Ergänzend zur Unterstützung einzelner Fonds versucht die KfW, mithilfe von Förderplattformen Investoren mit entwicklungspolitischen Projekten zusammenzubringen und Investitionshürden zu verringern. So können Plattformen die Transaktionskosten für Investoren vermindern, die durch die Identifizierung und Vorabüberprüfung von Investitionsmöglichkeiten entstehen. Je nach Ausgestaltung und Auswahl der Maßnahmen können Plattformen sowohl für philanthropische Investoren, Impact-Investoren oder kommerzielle Investoren aufgesetzt werden. Die FZ arbeitet derzeit an verschiedenen Ansätzen wie der *Power-to-X* (PtX)-Plattform zur Förderung grüner Wasserstofftechnologien.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Mobilisierung von privatem Kapital für entwicklungspolitische Ziele keine leichte und schnell zu lösende Aufgabe ist. Politik und Wirtschaft müssen lernen, gemeinsam marktfähige und skalierbare Finanzierungsinstrumente zu entwickeln. Es muss darum gehen, die benötigten Mittel nicht nur in einzelnen Erfolgsmodellen, sondern in großem Stil über die Kapitalmärkte in Entwicklungs- und Schwellenländer zu lenken. Die KfW spielt hier als ermöglichende Transformationsbank eine grundlegende Rolle.

Christian Krämer
Mitglied der Geschäftsbereichsleitung, KfW Entwicklungsbank



2. Wie kooperieren Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft ?

Welche Arten der Kooperation und welche Instrumente gibt es in der ZmPW?

Wie werden sie in der entwicklungspolitischen Praxis umgesetzt?

Welche Konzepte liegen ihnen zugrunde?

Die ZmPW wird über zahlreiche Finanzierungsmodalitäten, Instrumente und Kooperationsformen umgesetzt und kann entlang folgender Ansätze systematisiert werden:

1. **Ziele und intendierte Ergebnisse der Kooperation**
   Beispiel: Armutsminderung durch den Aufbau nachhaltiger Wertschöpfungsketten (Callan und Davies, 2013; Pérez-Pineda und Wehrmann, 2021; Smith, 2013),

2. **involvierte Akteure und deren Rolle**
   Beispiele: öffentliche Banken, die das Risiko für private Investoren senken, damit diese Kapital für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung stellen, sowie Unternehmen, die sich im Verbund mit Wirtschaftskammern in der Berufsbildung engagieren (Heinrich, 2013).

3. **Instrumente**
   Beispiele: Austauschplattformen und finanzielle Zuschüsse für Unternehmen (Di Bella et al., 2013),

4. **Interventionsebenen**
   a. **Makro-Ebene**
      Beispiel: Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für den Privatsektor,
   b. **Meso-Ebene**
      Beispiel: Fokussierung auf Marktverzerrungen und Ineffizienzen von Märkten in Partnerländern und
   c. **Mikro-Ebene**
      Beispiel: Förderung der Entwicklung des Privatsektors durch Unterstützung von Finanzierungen für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMUs) und gezielte Kompetenzentwicklung von Beschäftigten.

Werden diese Ansätze (Bilal et al., 2014; Kindornay und Reilly-King, 2013) in einen direkten Bezug zu den in Kapitel 1 vorgestellten entwicklungspolitischen Kernproblemen gesetzt, lassen sich die fünf bereits in der Wirkungslogik auf Seite 20 benannten Kategorien der ZmPW ableiten. Diese sind:

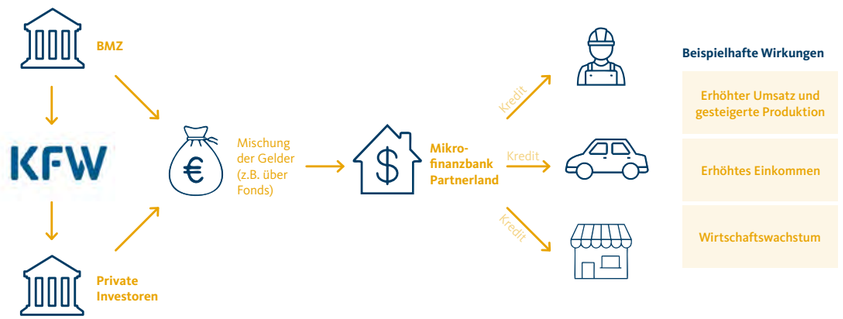
1. Finanzierung mit Unternehmen,
2. Finanzierung von Unternehmen,
3. Beratung und Matchmaking,
4. Kapazitätsentwicklung und
5. Themen- und Sektordialoge.

2.1 Finanzierung mit Unternehmen

Private Unternehmen agieren bei der Finanzierung mit Unternehmen meist ausschließlich als Finanzierungs- und nicht als Durchführungspartner für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahme. Eventuell übernehmen sie auch die Rolle eines Investment-Managers. Das heißt, dass die deutschen und europäischen Unternehmen indirekte entwicklungspolitische Wirkungen herbeiführen, während die finanzierten Unternehmen in den Partnerländern direkte entwicklungspolitische Wirkungen erzielen.

Die Finanzierung mit Unternehmen findet in Form von Kofinanzierungen, Bonds, Garantien, Zuschüssen und Fonds statt (König et al., 2020). Ein typisches Beispiel sind Strukturierte Fonds, bei denen private Investoren über rechtlich eigenständige Investmentfonds in entwicklungspolitische Maßnahmen investieren. In der Regel kombinieren die Fonds Haushaltsmittel des Bundes, Eigenmittel der KfW und/oder anderer Finanzinstitutionen mit Investitionen von privaten Kapitalgebern. Um die von diesen oft als zu hoch empfundenen Investitionsrisiken zu reduzieren, wird das Fondskapital meist in Tranchen eingeteilt. Die risikoreicheren Tranchen dienen als

Beispiel: Finanzierung mit Unternehmen



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

Risikopuffer für Investoren in risikoärmeren Tranchen. Öffentliche Geber beteiligen sich typischerweise an der risikoreichsten Tranche und übernehmen so einen Großteil des Investitionsrisikos, da etwa potenzielle Verluste durch Kreditausfälle aufgefangen werden können.

Finanzierungen mit Unternehmen werden in der deutschen EZ etwa mithilfe des Fonds AfricaGrow, des InsuResilience Investment Fund und des eco.business Fund durchgeführt, die von Unternehmen wie Allianz, BlueOrchard oder Finance in Motion verwaltet werden. Diese Fonds mischen private und öffentliche Mittel, welche die KfW im Auftrag des BMZ verwaltet. Damit kann zusätzliches Kapital von deutschen und europäischen Investoren für entwicklungspolitische Ziele mobilisiert werden. Die Fonds investieren die Mittel in regionale Fonds und lokale Finanzinstitutionen im globalen Süden, die über das Know-how und die Kapazitäten verfügen, um in lokale Unternehmen zu investieren, damit Arbeitsplätze zu schaffen und nachhaltige und inklusive Geschäftsmodelle zu fördern. Die Investitionen führen auch zu einer höheren Liquidität der regionalen und lokalen Finanzinstitutionen wie Banken oder FinTechs, welche wiederum Versicherungen und Kredite an Endkreditnehmende in den Partnerländern weitergeben und damit zu besseren Finanzdienstleistungen für Kleinstunternehmen beitragen.

Auch wenn privatwirtschaftliche Akteure grundsätzlich das Interesse an der Risikominimierung (beispielsweise mittels Garantien) kennzeichnet, stellen sie keine homogene Akteursgruppe dar. Stattdessen haben Unternehmen, Finanzintermediäre und Wirtschaftsverbände oftmals unterschiedliche Interessen, die sich aus ihrer jeweiligen institutionellen Perspektive ergeben. Wie diese Perspektiven genau aussehen, warum und wie Fondsmanager*innen und Investor*innen auf Strukturierte Fonds setzen und wo sie die größten Potenziale für diese Zusammenarbeit sehen, erläutern Finanzintermediäre und Fondsmanager*innen im Gespräch auf Seite 66. Drei der vier Asset-Manager*innen vertreten eigene Finanzintermediäre, eine vertritt die KfW.

Sie alle investieren mithilfe von Strukturierten Fonds in Partnerländer der deutschen EZ, auch mit dem Ziel, entwicklungspolitische Wirkungen zu realisieren.

2.2 Finanzierung von Unternehmen

Es gibt viele Instrumente, bei denen Unternehmen direkt Finanzierungshilfen erhalten. In der deutschen EZ sind dies unter anderem die Programme develoPPP und ImpactConnect. Die Unternehmen gehen hier eine Partnerschaft mit der GIZ oder der DEG ein. Ausschlaggebend für die Förderung ist, welche Ziele die Empfängerunternehmen mit den Maßnahmen verfolgen. Die deutsche EZ fördert hier insbesondere Aktivitäten von deutschen und europäischen Unternehmen, die bereits in Entwicklungs- oder Schwellenländern mit Direktinvestitionen aktiv sind oder dort aktiv werden möchten. Die Förderung kann in Form von Eigenkapital- und Fremdkapitalfinanzierungen wie Darlehen oder durch den Kauf von Unternehmensanteilen erfolgen. Auch hier können grundsätzlich Garantien für etwaige Verluste privater Kapitalgeber vergeben werden, sollte ein förderungswürdiges Unternehmen zahlungsunfähig werden. Im Wesentlichen sollen Unternehmen Anreize erhalten, um neue Geschäftsmodelle zu entwickeln und ihre Kooperationen und Investitionen in den Märkten der EZ-Partnerländer hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Wirkungen zu verbessern und auszuweiten.

Die Finanzierungen sollen durch die Teilhabe am internationalen Handel, durch globale Lieferketten und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Beispielsweise kann ein deutsches Unternehmen einen Kredit erhalten, um in einem Partnerland eine Produktionsstätte für nachhaltige Verpackungsmaterialien aufzubauen, einen Standort im globalen Süden mit erneuerbarer Energie zu versorgen oder umweltschonende Landmaschinen zu finanzieren.

Beispiel: Finanzierung von Unternehmen

Quelle: DEval, eigene Darstellung.

Sobald die Finanzierung ausschließlich Unternehmen in den Partnerländern zugutekommt, wird die Aktivität wie in Kapitel 1 beschrieben der Privatsektorentwicklung zugerechnet und nicht der ZmPW.

2.3 Beratung und Matchmaking

Die Kooperation dient nicht der Finanzierung von Maßnahmen, sondern widmet sich der fachlichen Beratung und der Vermittlung von marktspezifischen Informationen sowie Kontakten zu Unternehmen im globalen Süden. Damit soll für privatwirtschaftliche Akteure des globalen Nordens die Transparenz von Märkten in den Partnerländern der EZ erhöht werden und sie sollen ihre Kenntnisse über diese Märkte ausbauen, um sich dort erfolgreich engagieren zu können. Die Beratung von Unternehmen erfolgt über die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE), zu der auch die Business Scouts for Development gehören. Diese sind beispielsweise bei Branchen- und Spitzenverbänden der Wirtschaft, Kammern und Gewerkschaften im In- und Ausland tätig. Sie beraten zu Förder-, Finanzierungs- und Kooperationsangeboten der EZ. Weiterhin sollen sie Unternehmen den Zugang zu Netzwerken erleichtern und die Entwicklung von Projekten unterstützen. Im Fokus stehen unter anderem Wirtschaftskooperationen zur Förderung der Klimaneutralität und Dekarbonisierung der Wirtschaft und der Aufbau nachhaltiger und resilienter Liefer- und Wertschöpfungsketten.

Die AWE betreut unter anderem den HelpDesk Wirtschaft und Menschenrechte, an den sich Unternehmen beispielsweise zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in ihrer Lieferkette beraten lassen können.

Auch Matchmaking-Plattformen gehören zu diesem Ansatz, wie das *Import Promotion Desk* der sequa und die Plattform leverist.de der GIZ, über die sich Importeure und Exporteure aus dem globalen Süden und Norden vernetzen sowie Unternehmen Lieferketten aufbauen und neue Zulieferer und Abnehmer finden können. Das AGYLE *African Leader Programme* soll es zudem jungen Entscheidungstragenden aus afrikanischen und deutschen Unternehmen ermöglichen, sich zu vernetzen, um gemeinsame Projekte anzustoßen. Schließlich zielt das *Lab of Tomorrow* darauf ab, Beratung und Projektentwicklung zu vereinen, indem Unternehmen, NGOs, Selbstständige und staatliche Organisationen aus dem globalen Süden und Norden in mehrtägigen Workshops gemeinsam Geschäftsideen entwickeln, die in einem nächsten Schritt durch Instrumente der ZmPW unterstützt werden können.

Beispiel: Der Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte

Im Kontext des LkSG befassen sich viele Unternehmen mit der Frage, wie sie menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten effektiv in ihren Geschäftsprozessen und in der Lieferkette verankern können. Mit dem Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte bei der AWE haben sie hierzu eine zentrale Anlaufstelle für eine kostenfreie Erstberatung. Seit 2017 hat der Helpdesk mehr als 3.600 Anfragen erhalten – Tendenz steigend, denn allein im Jahr 2022 waren es mehr als 1.000 Anfragen.

Seit dem Inkrafttreten des LkSG im Januar 2023 wenden sich zunehmend KKMUs an den Helpdesk, die sich aus intrinsischer Motivation oder aufgrund steigender Anforderungen ihrer Kunden mit ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt befassen. Viele Lieferanten werden von ihren Großkunden aufgefordert, etwa bei menschenrechtlichen Risikoanalysen mitzuwirken.

So kontaktieren viele Unternehmen den Helpdesk und klären mit dem Beratungsteam Fragen zur Erstellung von menschenrechtlichen Grundsatzerklärungen oder zur Durchführung von Risikoanalysen unter anderem im Hinblick auf Kinderarbeit, existenzsichernde Löhne und Entwaldung. Im Anschluss können die Unternehmen ihre Lieferanten genauer prüfen und geeignete Präventions- und Abhilfemaßnahmen umsetzen.

Beispiel: Digital Skills Accelerator Africa e.V.

Mehr Aus- und Weiterbildung für neue Jobs
Unter der Marke „*Invest for Jobs*“ (Sonderinitiative „Gute Beschäftigung für sozial gerechten Wandel“) hat das BMZ eine Reihe von Angeboten für deutsche, europäische und afrikanische Unternehmen gebündelt, die sich in Afrika engagieren. *Invest for Jobs* unterstützt beispielsweise den Digital Skills Accelerator Africa (DSAA) e.V., ein 2019 gegründeter gemeinnütziger Verein mit inzwischen 20 deutschen, internationalen und afrikanischen Mitgliedsunternehmen aus der Digitalbranche. Der DSAA bietet Trainingsprogramme zu Softwareentwicklung, Data Science, Systemintegration, Cybersicherheit, Kundenservice und Cloud-Lösungen in sechs Partnerländern an – in Ägypten, Côte d'Ivoire, Ghana, Marokko, Ruanda und Senegal. Ziel des DSAA ist es, dass internationale und afrikanische Unternehmen gemeinsam praxis- und bedarfsorientierte Ausbildungsprogramme entwickeln und umsetzen. So sollen die Teilnehmenden Perspektiven für eine Anschlussbeschäftigung vor Ort erhalten. Die GIZ, die *Invest for Jobs* für das BMZ implementiert, unterstützt den DSAA mit Zuschüssen für die Umsetzung und Skalierung von Trainingsmaßnahmen und für die Weiterentwicklung von Ansätzen zur Gleichstellung der Geschlechter und Inklusion. Dadurch sollen gezielt Frauen und Menschen mit Behinderungen oder mit unterschiedlichen Bildungshintergründen von den Ausbildungsprogrammen profitieren.

Verfahren und entwicklungspolitische Wirkung
Der DSAA wickelt die Trainingsmaßnahmen administrativ ab und übernimmt einen Teil der Kosten, wobei die Mitgliedsunternehmen einen Eigenbeitrag von mindestens 50 Prozent leisten müssen. Das Modell der Direktvergabe erlaubt es dem DSAA, nach einer Prüfung der Marktüblichkeit des Projektvorschlags durch eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft einen Leistungsvertrag mit dem jeweiligen Unternehmen zu schließen. Das Monitoring der geplanten Wirkungen erfolgt über gemeinsam festgelegte Kennzahlen und ist ein wichtiger Bestandteil des Vertrags. Im DSAA-Zuschussvertrag werden präzise Zielvorgaben hinsichtlich der Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze definiert. Zudem erfolgt die Mittelbereitstellung gestaffelt nach dem Erreichen von zuvor festgelegten Meilensteinen.

Ein vom DSAA betriebenes Unternehmensnetzwerk dient als Wissensplattform und soll den Austausch über den Aufbau von Unternehmen in Afrika und die Entstehung neuer Partnerschaften fördern. Außerdem sollen die Unternehmen von Beratungsangeboten profitieren, die bei der Eruierung neuer Märkte und Beschäftigungspotenziale helfen sowie den Zugang zu lokalen Akteuren, Förderstellen und politischen Partnern erleichtern.

Der DSAA möchte durch die Unterstützung von *Invest for Jobs* mit mehr als 30 Projekten etwa 2.500 Trainingsmaßnahmen anbieten und will so in den nächsten Jahren bis zu 5.000 gute Arbeitsplätze vor Ort schaffen.

2.4 Kapazitätsentwicklung

Entwicklungsorganisationen und deutsche oder europäische Unternehmen setzen gemeinsam in den Partnerländern Maßnahmen zur Entwicklung von Kapazitäten um. Häufig handelt es sich dabei um vertraglich vereinbarte Partnerschaften zwischen EZ-Organisationen und privaten Unternehmen. Die Unternehmen erhalten dabei technische Unterstützung oder Beratung durch die EZ-Organisationen. In Deutschland sind dies in der Regel die GIZ, die DEG Impulse und die sequa.

Auch von der GIZ kofinanzierte develoPPP-Projekte zur Förderung von Innovationen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft beinhalten Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung wie Schulungen sowie Aus- und Fortbildungskurse. Dies gilt auch für die von der sequa durchgeführten Berufsbildungs- und Verbandspartnerschaften, über die in den Partnerländern Kammern, Verbände und Ausbildungszentren aufgebaut und gestärkt werden sollen.

Beispiel: Bündnis für nachhaltige Textilien

Das 2014 gegründete Bündnis für nachhaltige Textilien (auch Textilbündnis genannt) ist eine Multi-Akteurs-Partnerschaft, zu deren Mitgliedern Unternehmen, Verbände, NGOs, Gewerkschaften, Standardorganisationen[1] sowie die deutsche Bundesregierung zählen. Das Textilbündnis ist ein freiwilliger Verbund, mit dem die deutsche EZ im Rahmen des Portfolios zur Förderung nachhaltiger Textillieferketten die Kooperation zwischen Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik fördert. Ziel ist es, soziale und ökologische Standards entlang der Textillieferkette gemeinsam festzulegen und Unternehmen darin zu unterstützen, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. Die zentralen Herausforderungen der Branche bestehen aus Sicht des Bündnisses insbesondere in existenzsichernden Löhnen für Arbeiter*innen am Beginn der Lieferketten und fairen Einkaufspraktiken, der Förderung von Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz sowie im Sicherstellen von Geschlechtergerechtigkeit und Partizipation von Beschäftigten (etwa durch Beschwerdemechanismen).

Die Arbeit des Textilbündnisses basiert auf drei Säulen:
1. Individuelle Verantwortung: Das Bündnis verlangt von seinen Unternehmensmitgliedern, dass sie zum Umsetzungsrahmen und -stand hinsichtlich ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflichten berichten.
2. Gemeinsames Engagement: Die Mitglieder sollen Bündnisinitiativen anstoßen. Dies sind Projekte in Produktionsländern zu Themen wie existenzsichernde Löhne, biologische Rohstoffe wie Baumwolle oder Chemikalien- und Umweltmanagement.
3. Gegenseitige Unterstützung: Das Textilbündnis fungiert als Lern- und Dialogplattform. Es werden etwa Webinare und Workshops organisiert und Informationsmaterialien bereitgestellt.

2024 zählte das Textilbündnis rund 120 Mitglieder. Die vertretenen Unternehmen decken knapp die Hälfte des Einzelhandelsumsatzes der deutschen Textilbranche ab.

Quelle: Heucher et al., 2023, S. 15, 63ff.

1 Als Standardorganisation werden Organisationen bezeichnet, die soziale und ökologische Standards und Normen für die Wirtschaft entwickeln und herausgeben, beispielsweise Fairtrade Deutschland e. V.

> **Themen- und Sektordialoge können Veränderungsprozesse bei den teilnehmenden Akteuren anstoßen, etwa die Einführung neuer Standards oder die effizientere Gestaltung von Kontroll- und Verwaltungsverfahren.**

2.5 Themen- und Sektordialoge

Themen- und Sektordialoge sollen Marktverzerrungen und -versagen gemeinsam mit Akteuren aus Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft adressieren. Der systematische und oftmals langjährige Austausch kann in Form von nationalen und internationalen Partnerschaften und Initiativen organisiert sein. Wichtig ist das gemeinsame Interesse, das sich meistens sektorspezifisch oder thematisch eingrenzen lässt.

Ein besonders prominentes Instrument sind Multi-Akteurs-Partnerschaften, die das BMZ in einer Reihe von Sektoren einsetzt. Sie sind freiwillige Kooperationen mit vier Merkmalen (GIZ, 2024a):

Die Akteure
1. kommen aus mindestens drei unterschiedlichen Sektoren (Staat, organisierte Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft oder Wissenschaft),
2. arbeiten in organisierter und langfristiger Form zusammen,
3. begegnen sich auf Augenhöhe und
4. wollen zum Gemeinwohl beitragen.

Themen- und Sektordialoge können abgestimmte Veränderungsprozesse bei den teilnehmenden Akteuren anstoßen, etwa die Einführung neuer Standards oder die effizientere Gestaltung von Kontroll- und Verwaltungsverfahren.

Marian Wittenberg
DEval-Evaluator
(bis 01/2024)

Miriam Amine
DEval-Teamleiterin
(bis 06/2023)

Dr. Cornelia Römling
DEval-Teamleiterin

Aus der Perspektive einer bilateralen Geberorganisation:

Garantien: ein effizientes Instrument zur Mobilisierung von Privatkapital?

Manche Geberländer wenden identische oder ähnliche Instrumente wie Deutschland zur Finanzierung mit Unternehmen an. Andere benutzen ihre eigenen Instrumente. Ein Beispiel hierfür ist die Schwedische Agentur für Internationale Entwicklung (Swedish International Development Agency, Sida), die seit rund 20 Jahren Garantien in Partnerländern vergibt, beispielsweise für Unternehmenskredite. So mobilisiert sie sehr erfolgreich ein Vielfaches an privatem Kapital im Vergleich zu dem geringen Einsatz an Haushaltsmitteln, laut OECD-Statistiken von 2012 bis 2020 knapp zwei Milliarden Euro. Deutschland gelang dies im selben Zeitraum lediglich für 316,6 Millionen Euro. Der Hebel vom eingesetzten öffentlichen Kapital zum erzielten (privaten) Kapital lag Ende 2022 laut Sida für das ausstehende Portfolio bei über 1:60.

Das „schwedische Modell“

Das „schwedische Modell“ baut auf zwei Prinzipien auf: (1) Die Gebühren, die Unternehmen für die Inanspruchnahme einer Garantie von Sida zahlen, damit sie einen Kredit von einer Bank bekommen, können mit öffentlichen Mitteln bezuschusst werden, und (2) die Garantien von Sida können nicht nur spezifische Risiken wie die Zahlungsunfähigkeit oder Insolvenz von Unternehmen, sondern auch diverse andere Risiken absichern, solange diese nach gängigen Methoden mit einem Preis beziffert werden können. Das heißt, es können auch Risiken externer Schocks wie politische Unruhen im Land der Unternehmen oder Währungsschwankungen abgedeckt werden. Zudem ist es möglich, unterschiedliche Instrumente wie Anleihen oder ein gesamtes Investitionsportfolio einer Bank abzusichern. Bei der Bewertung der Risiken und der Kalkulation der Gebühr spielt das Swedish National Debt Office, eine Unterorganisation des schwedischen Finanzministeriums, eine entscheidende Rolle.

Sida-Garantien mit zwei Komponenten

Entsprechend der fallspezifischen Risikokalkulation bestehen die Gebühren für die Inanspruchnahme einer Sida-Garantie aus einer Verwaltungs- und einer Risikokomponente. Sida führt diese Mittel einem Reservekonto für zukünftige Forderungen zu. Diese Reserven werden von der schwedischen Regierung „rückversichert“, ohne dass dafür finanzielle Rückstellungen gebildet werden müssen (*unfunded guarantees*). Das heißt, mögliche Ausfälle werden durch alle eingezahlten Gebühren getragen, ohne dass dafür Haushaltsmittel aufgewendet werden müssen. Sollten Ausfälle die Summe des Reservekontos übersteigen, würde das schwedische Finanzministerium diese operativ ausgleichen und der Wert der Garantiereserve negativ werden. Dies war in den vergangenen rund 20 Jahren allerdings nie der Fall. Zahlungen aus öffentlichen Mitteln werden in diesem Modell nur dann geleistet, wenn die Gebühren für die Garantien bezuschusst werden. Damit ist dieses Instrument äußerst effizient.

Flexibilität ist großes Plus

Ein weiterer Vorteil: Das Instrument kann sehr flexibel eingesetzt werden und verschiedene Laufzeiten, Sektoren, Finanzmodalitäten und sowohl private als auch öffentliche Akteure bedienen. Die Absicherung umfasst unterschiedliche Ebenen und Finanzaktivitäten – von der Kreditvergabe lokaler Finanzintermediäre an KKMUs und Mikrofinanzinstitutionen in Partnerländern über die Garantie von Kreditportfolios multilateraler Entwicklungsbanken bis hin zur Finanzierung großer Infrastrukturprojekte. Mit Blick auf den geografischen Fokus wurden 35 Prozent des Sida-Garantieportfolios zum Jahresende 2022 als global ausgewiesen, 25 Prozent betrafen Investitionen in Asien und 19 Prozent Investitionen in Afrika.

Peter Hallbom
Leitender Transaktions-Manager, Sida

Aus der Perspektive der AWE:

Business Scouts for Development der AWE berichten

Aus Vietnam: Huyen Nhu Lanh

Für vietnamesische Unternehmen stellt die deutsche Wirtschaft, insbesondere ihr Industriesektor, einen bedeutenden und potenziellen Absatzmarkt für ihre Produkte dar. Jedoch empfinden sie den deutschen Markt als äußerst anspruchsvoll, besonders aufgrund der strengen Importregelungen und -standards, die durch das LkSG, den CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) und die EU-Entwaldungsverordnung in jüngster Zeit noch weiter verschärft wurden. Daher haben lokale Unternehmen einen großen Bedarf an Unterstützung, um sich an die Bedingungen des deutschen Marktes anzupassen und ihre Lieferketten zu sichern.

Weil viele europäische Unternehmen ihr Portfolio an Zulieferern in Asien diversifizieren wollen, steigt ihre Nachfrage in Vietnam unter anderem im Maschinenbau, in der Verarbeitungsindustrie, Möbelherstellung, Agrarwirtschaft und in der Automobilindustrie. Daher wollen die Business Scouts for Development in Vietnam ein Bewusstsein für nachhaltige und klimaresiliente Lieferketten schaffen, etwa durch Fort- und Weiterbildungsangebote und die Vermittlung von technischem Know-how über standardisierte Tools. Weiterhin gehören die Vermittlung von Kontakten zwischen Zulieferbetrieben und Abnehmern und die Beratung bezüglich der Finanzierungsmöglichkeiten über EZ-Instrumente zu ihrem Serviceportfolio. Dabei stehen insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen im Fokus.

Aus Ghana: Stefanie Simon

Unternehmen in Ghana haben großes Interesse daran, Projekte mit der deutschen EZ umzusetzen. Die Unterstützungsbedarfe sind jedoch komplex: Deutsche Unternehmen suchen vor allem Informationen zum Markteinstieg, zu Ausbildung und zu Fachkräften sowie nach potenziellen Partnern. Ghanaische Unternehmen hingegen haben vor allem Beratungsbedarf im Bereich Projektentwicklung und zu relevanten Netzwerken. Interesse an Kooperationen besteht insbesondere in den Sektoren Energie, Abfallmanagement, Wasser, Bauwesen, Informationstechnologie und Lebensmittelverarbeitung.

Ghanaische und deutsche Unternehmen sehen häufig in den komplexen administrativen Prozessen eine Barriere zum Einstieg in die EZ. Darüber hinaus betrachten sie die Finanzierung von Projekten als Herausforderung. Sowohl lokale als auch deutsche mittelständische Unter-nehmen wollen oft zunächst kleinere Projekte implementieren, um zu erproben, wie sie EZ-Themen bestmöglich in ihre Arbeit integrieren können. Dafür wünschen sie sich zugänglichere Formate, weshalb der Fokus auf der Vermittlung von Kontakten und auf der Beratung zu Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten sowie zur Projektentwicklung liegt. Standardisierte Schulungsangebote wurden entwickelt, die niedrigschwellig den Unterstützungsbedarf beispielsweise von Shea-Unternehmerinnen aufgreifen, die ihre Produktion sozial und ökologisch nachhaltiger gestalten wollen.

> **Unternehmen in Partnerländern haben oft großes Interesse daran, Projekte mit der deutschen EZ umzusetzen. Die Unterstützungsbedarfe sind jedoch komplex.**

Aus Mexiko: Emmanuel Winker

Mexikanische Unternehmen zeigen ein stark steigendes Interesse am sozialen und ökologischen Wirtschaften. Unter dem Druck neuer Normen wird es für sie immer schwieriger, ihre Strategien und ihre Prozesse nachhaltig zu gestalten und an internationalen Umwelt- und Sozialstandards auszurichten. Dies schließt auch Maßnahmen wie die Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten ein. Ihr entwicklungspolitischer Unterstützungsbedarf betrifft vor allem Aus- und Weiterbildungsstrukturen, um neue grüne Jobs zu schaffen. So wird etwa das von der EZ unterstützte Ausbildungsangebot „*In-House Sustainability Manager*“, das Führungskräfte verschiedener Branchen zu Nachhaltigkeitsmanager*innen ausbildet, stark nachgefragt. Darüber hinaus suchen lokale Unternehmen häufig Beratung zu nachhaltiger Finanzierung und anderen Fördermöglichkeiten für nachhaltige Investitionen. Insbesondere Unternehmen in den Sektoren Automobil, erneuerbare Energien, Logistik, Chemie, Pharmazie, Finanzen und Agrarwirtschaft haben Interesse am technischen Know-how aus Deutschland und an den Vernetzungsmöglichkeiten, die die deutsche EZ bietet.

Huyen Nhu Lanh
Business Scout for Development bei der Delegation der Deutschen Wirtschaft in Vietnam

Stefanie Simon
Business Scout for Development bei der Delegation der Deutschen Wirtschaft in Ghana

Emmanuel Winker
Business Scout for Development bei der Auslandshandelskammer in Mexiko

Evaluierungen und Studien des DEval zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Seit 2016 führte das DEval fünf strategische Evaluierungen und zwei Studien zur ZmPW durch. In drei Evaluierungen und zwei Studien wurden ausschließlich Instrumente der ZmPW untersucht, in zwei Evaluierungen wurden sowohl die ZmPW als auch die Privatsektorentwicklung betrachtet.

Viele weitere DEval-Evaluierungen weisen Bezüge zur ZmPW oder Privatsektorentwicklung auf, etwa die Evaluierungen zu Reformpartnerschaften, Menschenrechten in der Entwicklungspolitik, *Aid for Trade* und zur Budgethilfe sowie die Evaluierungen und Studien zur Anpassung an den Klimawandel.

Die Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche EZ am Beispiel des Textilsektors (2023)

Das DEval untersuchte das Zusammenspiel verschiedener Instrumente und Maßnahmen der EZ zur Förderung nachhaltiger globaler Lieferketten im Textilsektor. Die Evaluierung zeigt, dass die deutsche EZ relevante soziale und ökologische Herausforderungen in der Textillieferkette adressiert. Im Partnerland Bangladesch trägt sie etwa dazu bei, Menschenrechtsverletzungen und umweltschädliche Praktiken in Textilfabriken zu reduzieren.

In Deutschland unterstützt die EZ einkaufende Firmen dabei, ihren Sorgfaltspflichten besser nachzukommen. Jedoch gibt es Defizite bei der strategischen Steuerung durch das BMZ und bei der Kombination der genutzten EZ-Instrumente. Das DEval empfahl daher dem BMZ, als Steuerungsgrundlage ein übergeordnetes wirkungs- und handlungsorientiertes Konzept für die Förderung nachhaltiger globaler Textillieferketten zu entwickeln und sich stärker für eine (inter-)nationale Politikkohärenz einzusetzen.

Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (2021)

In dieser Studie wurde untersucht, ob die ZmPW als entwicklungspolitischer Ansatz ihre Ziele erreicht und ob sie zusätzliche Ressourcen zur Erreichung der SDGs mobilisiert. Zuvor wurde diese Frage nur für einzelne Maßnahmen und Instrumente erforscht. Diese Lücke wurde mit der Evaluierungssynthese geschlossen, indem bestehende nationale und internationale Evidenz zur ZmPW systematisch analysiert wurde.

In den knapp 50 betrachteten Evaluierungen und Studien wird vor allem über positive Effekte in Form einer Mobilisierung von Kapital und Beschäftigung sowie im Hinblick auf Wissenstransfer und Umwelteffekte verwiesen. Tiefergehende Analysen, unter anderem zur Qualität der Evaluierungen, deuten jedoch auf eine positive Verzerrung der Ergebnisse hin. So wurden Effekte auf höheren Ebenen (Outcomes und Impact) in den zugrundeliegenden Evaluierungen geschätzt statt gemessen und nicht-intendierte negative Effekte in der Regel nicht berücksichtigt. Das DEval empfahl daher generell für die Evaluierung der ZmPW, Indikatoren zu definieren, die Additionalität stärker zu messen und das Wissensmanagement in diesem Bereich zu intensivieren.

Strukturierte Fonds (2020)

Strukturierte Fonds sind ein innovativer Finanzierungsansatz, um private Akteure in die Entwicklungsfinanzierung einzubinden. Zum Zeitpunkt der Evaluierung war wenig über die Wirksamkeit dieses Fondstypus bekannt, der sich im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch an finanzielle Nachhaltigkeit und der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele bewegt.

Im Rahmen der Evaluierung stellte das DEval fest, dass Strukturierte Fonds grundsätzlich geeignet sind, um zusätzliches Kapital für die EZ zu mobilisieren und bei der Finanzierung von KKMUs zu Stabilität und finanzieller Nachhaltigkeit der Finanzintermediäre beizutragen. Auch wurde gezeigt, dass Endkreditnehmenden durch Strukturierte Fonds der Zugang zu Kapital erleichtert wird. Gleichwohl wurde die Existenz des Spannungsfelds zwischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und der privatwirtschaftlichen Orientierung an finanzieller Risikominimierung und Nachhaltigkeit bestätigt. Das DEval empfahl daher, dass das BMZ und die KfW die finanzielle Nachhaltigkeit der Fonds sicherstellen und eine Exit-Strategie für öffentliche Geber definieren sollten.

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (2018)

Das entwicklungspolitische Potenzial der Privatwirtschaft ist besonders für den Agrar- und Ernährungssektor interessant, da dieser für die Hunger- und Armutsbekämpfung eine bedeutsame Rolle spielt. Das DEval untersuchte das Portfolio der deutschen TZ zur Kooperation mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zu einer Zeit, als nur wenige Erkenntnisse zu diesem Ansatz und seiner Wirksamkeit vorlagen. Es bestätigte, dass die Kooperation zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele beiträgt oder beitragen kann. Die Evidenz weist darauf hin, dass das entwicklungspolitische Potenzial bei einkaufenden Unternehmen in Partnerländern hoch ist. Allerdings sollten sowohl der antizipierte Mehrwert als auch die Schnittmengen zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen deutlicher benannt und damit auch effektiver verfolgt werden. Dies betrifft beispielsweise die Weitergabe von Wissen und Technologien sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen und die dadurch ermöglichten Einkommenszuwächse. Während das DEval den Aufbau der AWE als Anlaufstelle für private Unternehmen begrüßte, empfahl es, verstärkt auf langfristige Partnerschaften zu setzen.

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft – das Programm develoPPP.de (2017)

Das DEval analysierte die Umsetzung und das Wirkungspotenzial des develoPPP.de-Programms, das heute nur noch develoPPP heißt. Das Ergebnis: Das Programm trägt zu einem Wissens- und Technologietransfer in Entwicklungs- und Schwellenländer bei. Weiterhin wurde in einer gesonderten Portfolio-Analyse des Programms festgestellt, dass die Verteilung von develoPPP-Projekten über Länder hinweg grundsätzlich entwicklungspolitischen Lenkungsprinzipien entsprach. So wurden bis 2016 etwa das Armuts- und das Demokratieniveau von Partnerländern als strukturelle Einflussfaktoren auf die Förderung von develoPPP.de-Projekten identifiziert.

Zudem seien unternehmerische Ziele und entwicklungspolitische Interessen auf Ebene einzelner Maßnahmen oft heterogen. So stehe die gezielte Förderung marginalisierter Bevölkerungsgruppen etwa im Fokus der EZ, sie können von privatwirtschaftlichen Akteuren aber nicht ohne Weiteres durch ihr Kerngeschäft bedient werden. Das Programm trage daher nicht per se zu inklusivem Wirtschaftswachstum und zur Verminderung der Armut in den Partnerländern bei.

Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten (2016)

Die Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten dient in der deutschen und internationalen EZ dazu, kleinbäuerliche Betriebe in nationale und internationale Produktions- und Handelsprozesse einzubinden. Dadurch sollen Verbesserungen unternehmerischer Prozesse angestoßen werden, die mittelfristig zu menschenwürdiger Beschäftigung und höheren Einkommen beitragen sollen. Seit der Nahrungsmittelkrise 2007/2008 wird die Förderung von landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten auch zunehmend als Mittel zur Ernährungssicherung gesehen.

Anhand der Kriterien des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der OECD wurde festgestellt, dass die Förderung zur Armutsminderung und Ernährungssicherheit beiträgt. Allerdings zeigte sich im Rahmen der Evaluierung, dass die Marktanbindung von Bevölkerungsgruppen eine entscheidende Bedingung ist, damit diese von dem marktwirtschaftlichen Ansatz profitieren können. In extremer Armut lebende Menschen müssen daher über andere Maßnahmen erreicht werden.

3. Wie wirksam ist die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft?

Welche Herausforderungen existieren für die Evaluierung der ZmPW?

Wie kann finanzielle und entwicklungspolitische Additionalität gemessen werden und welche Effekte der ZmPW hat das DEval für Intermediäre, Haushalte und Partnerländer ermittelt?

Welche Erkenntnisse hat das DEval seit 2016 aus einer unabhängig-evaluatorischen Perspektive zur ZmPW bereitgestellt und wie wurden sie genutzt?

3.1 Herausforderungen bei der Evaluierung der ZmPW

Die Evaluierung von Maßnahmen der ZmPW dient der Rechenschaftslegung und dem institutionellen Lernen. Durch die Untersuchung der intendierten und tatsächlich erzielten Wirksamkeit stellt sie Evidenz zur Verfügung, die im Idealfall zu einer effektiveren Politik führt. Die Ergebnisse und Wirkungen der ZmPW zu messen, ist allerdings mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden.

In der nationalen und internationalen Evaluierungspraxis zur ZmPW zeigen sich vor allem Schwierigkeiten bei der Erfassung der Additionalität von Maßnahmen und bei der Messung von entwicklungspolitischen Wirkungen auf höherer Interventionsebene (Outcome und Impact). So lautete auch ein erster Befund der DEval-Evaluierungssynthese zur ZmPW, dass viele nationale und internationale als relevant identifizierte Studien und Evaluierungen aufgrund ihrer unzureichenden Qualität mit Blick auf diese beiden Punkte nicht in die finale Untersuchung aufgenommen werden konnten (Habbel et al., 2021). Im Einzelnen traten die folgenden Herausforderungen auf:

- **Erschwerte Identifikation von ZmPW-Projekten durch fehlende oder uneinheitliche Kennungen**
  Es ist schwierig, Maßnahmen im Bereich der Kooperation mit dem Privatsektor zu identifizieren, weil für sie Kennzeichnungssysteme auf nationaler wie internationaler Ebene entweder fehlen oder ungenau sind. Mitunter liegen Daten zu Maßnahmen vor, allerdings ist es im Rahmen projektübergreifender Evaluierungen oft nicht möglich, sie als solche zu erkennen. Schließlich decken die Maßnahmen meist mehrere Sektoren ab, was den Aufbau eines Kennungssystems zusätzlich erschwert.

- **Eingeschränkter Zugang zu Daten**
  Daten und Berichte von (nicht an den Börsen notierten) Unternehmen und Banken sind aufgrund des Banken- und Geschäftsgeheimnisses nicht öffentlich und häufig nur schwer zugänglich. Die vertrauliche Handhabung von Informationen soll Kundendaten schützen oder illegitime Wettbewerbsvorteile und finanzielle Verluste verhindern. Aber für Evaluierungen stellt sie angesichts der ohnehin oft schon schwierigen Wirkungsmessung in der EZ ein besonderes Hindernis dar. Möglich wird der Zugang zu Daten oftmals nur, indem umfangreiche Vertraulichkeitsvereinbarungen geschlossen werden. Alternativ müssen Auswertungen in den Evaluierungsberichten nur aggregiert oder anonymisiert erfolgen (Dembele et al., 2020; Heucher et al., 2023; Orth et al., 2020).

- **Reduzierte Datenqualität durch unzureichende Monitoringsysteme**
  Ein einheitliches, transparentes Monitoringsystem ist nicht nur die notwendige Grundlage für die Wirkungsmessung und Evaluierung von Projekten, sondern sie liefert auch stichhaltige Argumente für die Kommunikation in einem kontrovers diskutierten Themenfeld. Entsprechend negativ wirkt sich ein unzureichendes Monitoring aus, welches in vielen der vom DEval untersuchten Evaluierungen zur ZmPW festgestellt wurde. Stammen Daten etwa aus den Prüfprozessen zur Investitionsvorbereitung (auch *due diligence* genannt), fehlt es oftmals an Indikatoren, denen die Daten zugeordnet werden können. Das hat zur Folge, dass die Nachhaltigkeit der Projekte und ihre Wirkungen auf übergeordneter entwicklungspolitischer Ebene schwer zu bewerten und dementsprechend schlecht zu kommunizieren sind. In nur wenigen der vom DEval untersuchten Evaluierungen beziehen sich die erhobenen Indikatoren auf die Zielgruppe beziehungsweise das Partnerland, was die Erfassung von Outcomes erschwerte (Habbel et al., 2021).

- **Kein einheitliches Verständnis zur Messung von Additionalität**
  In Evaluierungen wird die Additionalität von Maßnahmen und Instrumenten nur selten und nicht anhand von einheitlichen Maßstäben betrachtet. Sie ist aber gerade in der ZmPW von essenzieller Bedeutung, damit öffentliche Mittel keine Aktivitäten finanzieren, die ohnehin vom Privatsektor umgesetzt worden wären.

Messung von Additionalität und Kapitalmobilisierung

Die Überprüfung der Additionalität ist wichtig, um herauszufinden, ob die öffentlichen Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden und entwicklungspolitische Wirkungen erzeugen. Die *Blended Finance Principles* der OECD (2018) sind hier maßgeblich für die internationale EZ und unterscheiden zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Additionalität:

1. Finanzielle Additionalität: Eine Investition der Privatwirtschaft, die im Rahmen einer EZ-Maßnahme erfolgt, hätte es ohne die öffentliche Beteiligung nicht – oder nicht zu denselben Bedingungen und Konditionen – gegeben.
2. Entwicklungspolitische Additionalität: Die Ergebnisse oder Wirkungen einer in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft öffentlich finanzierten Intervention wären ohne den öffentlichen Beitrag nicht oder nicht in derselben Güte erfolgt.

Für beide Formen von Additionalität gilt: Sie sollten sowohl ex-ante, als auch ex-post geprüft und bewertet werden.

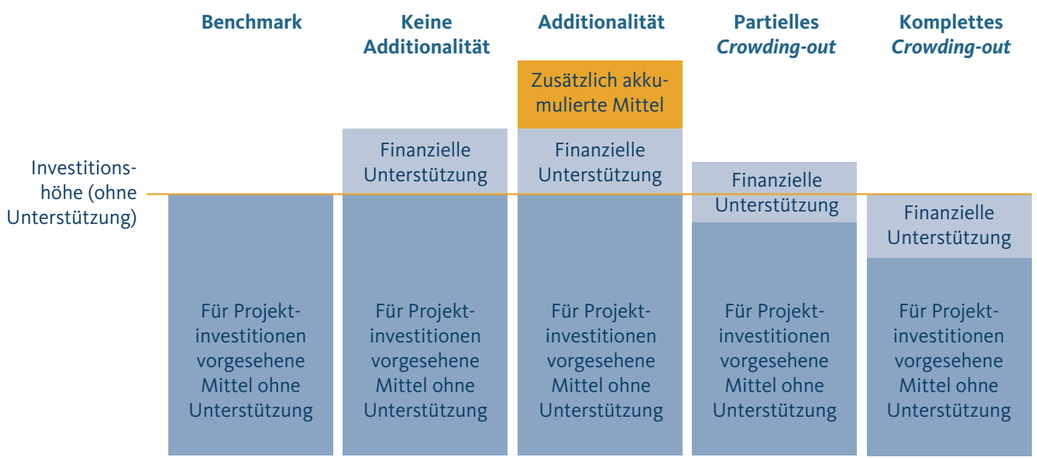
Ex-ante-Messung der finanziellen Additionalität

Um die finanzielle Additionalität einer Maßnahme während der Vorbereitung eines Projekts zu überprüfen, sollten die beteiligten Akteure die angebotenen Finanzierungsbedingungen genau überprüfen und dokumentieren. Beispiele sind Kredite, die nur von den öffentlichen Gebern in lokaler Währung oder mit langen Laufzeiten und/oder Zinsbindung vergeben werden. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) stellt zum Beispiel auf diese Weise vor einer Finanzierungszusage fest, ob die Antragsteller über Möglichkeiten einer alternativen Finanzierung verfügen (EBRD, 2018).

Die Bewertung sollte grundsätzlich auch Annahmen und Risiken hinsichtlich der fortdauernden Additionalität der Maßnahmen beinhalten. Eng damit verbunden ist die Prüfung möglicher Verdrängungseffekte (*crowding-out*). Sie liegen vor, wenn die öffentliche Investition eine vorgesehene private Investition ersetzt. Prinzipiell kann jeder Eingriff der öffentlichen Hand in wirtschaftliche Aktivitäten zu einer Marktverzerrung führen. Dabei hängt die Bewertung von dem Verhältnis der eingesetzten öffentlichen Mittel zu der privat vorgesehenen Investitionssumme beziehungsweise den zusätzlich mobilisierten Mitteln ab.

Eine Methode zur Messung von Additionalität zeigt die DEval-Evaluierung des develoPPP-Programms auf. Hier wurde der Zufluss deutscher Direktinvestitionen in die Projektländer mit den Investitionen des Programms verglichen. Es wurde untersucht, ob sich die Höhe der Direktinvestitionen der Privatwirtschaft, die auch ohne die Zuschüsse durch das develoPPP-Programm in ein Land flossen, auf die Wahrscheinlichkeit auswirkte, dass die Unternehmen einen develoPPP-Förderantrag stellten (Hartmann et al., 2017).

Finanzielle Additionalität oder *Crowding-out*?



Quelle: Winckler Andersen et al., 2021.

Die Evaluierung zeigt, dass die ausländischen Direktinvestitionen die Antragswahrscheinlichkeit für develoPPP-Projekte nicht erhöhten. Dies ist ein Indiz dafür, dass die develoPPP-Projekte additional sind und ohne Unterstützung nicht durchgeführt worden wären.

Bei der Evaluierung von Strukturierten Fonds betrachtete das DEval, ob die Fonds in Regionen investieren, die die global agierenden rein privatwirtschaftlichen Mikrofinanzfonds weniger abdecken. Investieren Finanzintermediäre der Strukturierten Fonds auch direkt in die durch die Fonds refinanzierten Finanzinstitutionen, ist die Additionalität der Mittel dieser Investoren nicht gegeben, da die Risikoabsicherung durch die öffentlichen Gelder im Fonds offensichtlich nicht für eine Investition benötigt wird.

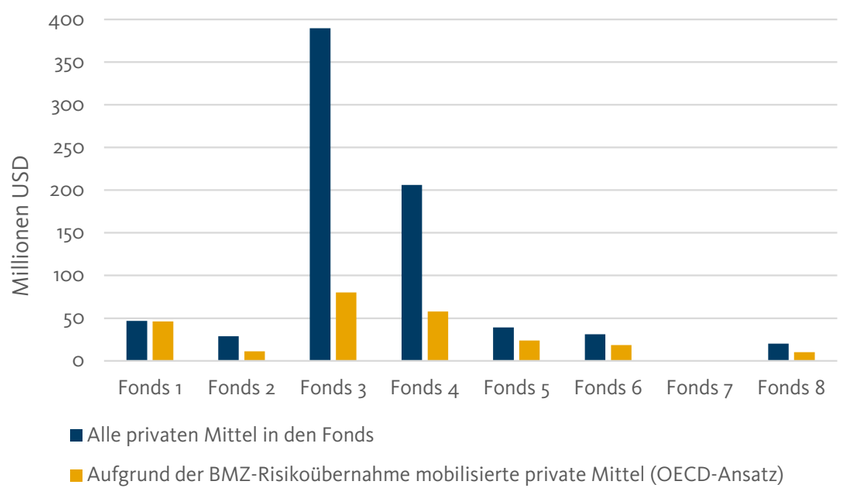
Die Fonds werden als additional bewertet, wenn sie in Regionen, Sektoren, Länder und Finanzinstitutionen mit hohem Bedarf an und schlechtem Zugang zu Finanzierung investieren. Gleichzeitig zeigt sich hier ein Spannungsverhältnis zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und Additionalität: Dort, wo Investitionen aufgrund eines hohen angenommenen Risikos ohne Förderung nicht stattfinden, ist es gleichzeitig wahrscheinlich, dass ihre finanzielle Nachhaltigkeit eingeschränkt ist. Dieses Spannungsverhältnis lösen die Fonds, indem sie in Regionen mit hohem Finanzierungsbedarf investieren und in Finanzinstitutionen, die die gewünschten Endkreditnehmenden zwar erreichen, jedoch schon eher etablierte Finanzinstitutionen mit geringerem Investitionsrisiko sind (Orth et al., 2020).

Ex-post-Messung der Kapitalmobilisierung

Die Prüfung der finanziellen Additionalität ex-post beleuchtet dagegen, ob sich der Einsatz der öffentlichen finanziellen Mittel im Hinblick auf die erreichte Mobilisierung zusätzlichen privaten Kapitals gelohnt hat. Zur Bestimmung dieser Hebelwirkung muss die genaue Höhe der Finanzierung durch die Privatwirtschaft ermittelt werden (Winckler Andersen et al., 2021), wobei sie sich nicht einfach am Gesamtvolumen der mobilisierten Mittel ablesen lässt (Hartmann et al., 2017). Unterschiedliche Definitionen, was als mobilisiertes Kapital gilt, beeinflussen die Messung der Hebeleffekte und sollten transparent dargestellt werden (Orth et al., 2020). Zum anderen sollte eine vollständige Analyse auch das verwendete Finanzierungsinstrument und die Governance-Struktur des Finanzsystems berücksichtigen (Winckler Andersen et al., 2021).

Im Rahmen der DEval-Evaluierung zu Strukturierten Fonds wurde eine solche Analyse durchgeführt. Wie in der Abbildung unten dargestellt, unterscheidet sich die Höhe des mobilisierten privaten Kapitals je nach angewandter Definition oder Art der Messung erheblich. So berücksichtigt der OECD-DAC-Ansatz lediglich die Mittel, die auf die Risikoübernahme durch den öffentlichen Geber zurückzuführen sind (gelber Balken). Andere Ansätze beziehen alle eingebrachten privaten Mittel mit ein (blauer Balken). Dies verändert die Bewertung der erzielten Wirkungen deutlich, da die mobilisierten privaten Mittel geringer ausfallen (Orth et al., 2020).

Private Mittel und mobilisierte private Mittel



Die Abbildung stellt acht in der Evaluierung Strukturierter Fonds untersuchte Fonds im Vergleich dar. Aus Gründen der Anonymisierung werden sie als Fonds 1 bis 8 bezeichnet.

Quelle: Orth et al., 2020.

Auch der Begriff „Kapitalhebelung“ wird unterschiedlich definiert. In der Berichterstattung an die Fonds-Investoren wird die Hebelwirkung häufig als Verhältnis öffentlicher Investitionen zu allen anderen in den Fonds angelegten Mitteln angegeben. Dies impliziert, dass neben den privaten Mitteln auch die Mittel der Finanzintermediäre durch den Finanzierungsansatz der Strukturierten Fonds gehebelt werden. Doch es handelt sich eben nicht bei allen Mitteln der Finanzintermediäre um gehebeltes Kapital (Orth et al., 2020). Um eine transparente Darstellung der unterschiedlichen Hebelwirkung zu erreichen, sollte bei der Mittelherkunft zwischen privaten Mitteln und Mitteln der Finanzintermediäre unterschieden und der Anteil dieser Mittel am Gesamtvolumen der Fonds bewertet werden. So lässt sich die Gefahr einer Überschätzung des Hebelvolumens reduzieren.

Beispiel: Privatkapitalmobilisierung für den Klimaschutz

Das DEval analysierte in einer makro-quantitativen Studie zur Minderung von Treibhausgasemissionen die Mobilisierung privaten Kapitals durch Fonds- und Direktbeteiligungen des BMZ (Wencker et al., 2024). Die Analyse widmet sich den von der KfW treuhänderisch verwalteten Fonds- und Direktbeteiligungen des BMZ mit einem Marker für Klimawandelminderung (KLM-Marker) im Zeitraum von Januar 2017 bis Juni 2023.

Um das Mobilisierungspotenzial von Maßnahmen, die für die Minderung von Treibhausgasen relevant sind, zu bewerten, wurden 19 Fonds- und Direktbeteiligungen im minderungsrelevanten Bereich mit 60 nicht-minderungsrelevanten Fonds- und Direktbeteiligungen des BMZ verglichen. Hierfür wurde die Kontrollgruppe so gewichtet, dass sie den minderungsrelevanten Maßnahmen bis auf ihre Minderungsrelevanz möglichst ähnlich ist.

Die Analyse zeigt, dass Privatkapitalmobilisierung für Klimaschutz und saubere Energien – trotz großen Interesses von privaten Investoren (Bernhard-Rau et al., 2022) – bislang nicht besser als in anderen Bereichen gelingt. Auch eine höhere Risikoübernahme führte bislang nicht zu einer besseren Kapitalmobilisierung. Vor dem Hintergrund, dass das BMZ vor allem im minderungsrelevanten Bereich in Strukturierte Fonds investiert, sollte die Effektivität und Effizienz dieses Instruments im weiteren Zeitverlauf kritisch überprüft werden.

In Anbetracht der Auswirkungen des Klimawandels erscheint ein stärkerer Einsatz privater Mittel für die globalen Anstrengungen zur Minderung von Treibhausgasemissionen dringend geboten. Entsprechend gilt es, Marktchancen, Innovationspotenzial und die Zukunftssicherheit sauberer Technologien stärker in Wert zu setzen. Dies kann darauf hinwirken, alle Finanzströme konsistent auf den Pfad nachhaltiger Emissionssenkung zu bringen.

Eine Bewertung, inwiefern bestimmte Strategien der Privatkapitalmobilisierung für den Klimaschutz geeigneter sind als andere, ist auf Basis der Analyse des mobilisierten Kapitels und des Hebels nicht möglich. Diese Daten sind nicht hinreichend, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, inwiefern andere Instrumente erfolgreicher gewesen wären. Beispielsweise kann eine hohe Mobilisierungswirkung darauf hindeuten, dass private Investitionen auch ohne öffentliche Unterstützung stattgefunden hätten. Daher sollte die Effektivität von Privatkapitalmobilisierung auch zukünftig differenziert evaluiert werden.

Die Bewertung des entwicklungspolitischen Mehrwerts von Maßnahmen ist auch kompliziert, weil sich dieser oftmals auf die Meso- oder Länderebene bezieht und damit über die Mikro-Ebene eines Unternehmens hinausgeht.

Entwicklungspolitische Additionalität

Der Grundgedanke bei der Bewertung entwicklungspolitischer Additionalität ist, dass die Wirkungen einer in Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft öffentlich finanzierten Intervention ohne den öffentlichen Beitrag nicht oder nicht in derselben Güte erfolgt wären. Hierfür hat sich noch keine standardisierte Evaluierungspraxis etabliert. Idealerweise müssten die additionalen Beiträge der Unternehmen zunächst benannt, dann dokumentiert und gegebenenfalls quantifiziert werden (AfDB et al., 2018; Winckler Andersen et al., 2021). Diese Vorgehensweise erfordert von den Investoren allerdings Kenntnisse des EZ-Projektmanagements sowie zeitliche und personelle Ressourcen. Beides ist oftmals nicht vorhanden. Stattdessen sind persönliche Einschätzungen durch Mitarbeitende von Unternehmen oder EZ-Organisationen häufig das Mittel der Wahl, um die entwicklungspolitische Additionalität von Projekten zu beurteilen. Solche Einschätzungen basieren häufig nicht auf nachvollziehbaren Kriterien oder Kennzahlen und gehen mit dem Risiko eines Positiv-Bias einher.

Unternehmen stärker für entwicklungspolitische Fragestellungen zu sensibilisieren, könnte ein Ansatzpunkt sein, um die Bewertung des entwicklungspolitischen Mehrwerts von Investitionen zu verbessern. Als Indikator könnten etwa Veränderungen in den Zielsetzungen der Unternehmen dienen, die den EZ-Projekten und deren Zielgruppen zugutekommen (Habbel et al., 2021; Heucher et al., 2023). Die beteiligten öffentlichen EZ-Akteure könnten diesbezüglich Hilfestellung geben und die Unternehmen mit positiven Praxisbeispielen des EZ-Monitorings unterstützen.

Die Bewertung des entwicklungspolitischen Mehrwerts von Maßnahmen ist auch kompliziert, weil sich dieser oftmals auf die Meso- oder Länderebene bezieht und damit über die Mikro-Ebene eines Unternehmens hinausgeht. Wie die Evaluierungssynthese des DEval zeigt, betreffen relevante Effekte etwa das Einkommen bestimmter Bevölkerungsgruppen, strukturelle Veränderungen von Märkten und Verbesserungen von CO_2-Bilanzen.

Was bedeutet dies für Regionen und Länder, in denen die Privatwirtschaft bevorzugt Partnerschaften mit öffentlichen EZ-Akteuren eingeht? In der Portfolioanalyse des DEval zum develoPPP-Programm (Lücking und Roggemann, 2016; Hartmann et al., 2017) wurde mithilfe statistischer Verfahren der Zusammenhang von länderspezifischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit der Beantragung oder Bewilligung von Fördermitteln untersucht. Interessanterweise wurden im Laufe der Zeit immer mehr develoPPP-Projekte in Ländern, die politisch stabiler und demokratischer, aber auch ärmer sind, beantragt und bewilligt.[2]

[2] Warum ärmere Länder, insbesondere solche mit niedrigeren mittleren Einkommen, von Unternehmen bei der Antragstellung bevorzugt werden, konnte nicht abschließend geklärt werden. Es ist jedoch denkbar, dass das Programm eher Unternehmen anspricht, die einen EZ-Beitrag leisten möchten, die bereits mit Büros der Durchführungsorganisationen in den Partnerländern kooperiert haben oder von denen angenommen wird, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Bewilligung der Anträge dadurch erhöht wird (Lücking und Roggemann, 2016, S. 42 f.).

Die DEval-Evaluierung zu Strukturierten Fonds zeigt wiederum, dass die Fonds verstärkt in Ländern mit einem höheren mittleren Einkommen agieren (Orth et al., 2020). Kritische Stimmen werfen privatwirtschaftlichen Akteuren vor, mit solchen Investitionen möglichst hohe Gewinne bei geringem Aufwand erzielen zu wollen.

Eine Finanzierung kann unter Umständen aber auch in einem höherentwickelten Partnerland entwicklungspolitisch additional sein. Hierfür sollten jeweils der Sektor, der Markt und die Region betrachtet werden, in denen ein Projekt umgesetzt wird. Wenn diese im Vergleich zur sonstigen Struktur und Performance des Landes unterentwickelt sind, kann die Investition durchaus einen entwicklungspolitischen Mehrwert generieren. Um solche Effekte zu bewerten, kann beispielsweise ein Index genutzt werden, der sich an gängigen Governance-Indikatoren orientiert und ins Verhältnis zur Effektstärke der Additionalität gesetzt wird (Hartmann et al., 2017).

Messung von Wirkungen

Im Vordergrund vieler Evaluierungen steht die Messung von Wirkungen auf verschiedenen Ebenen und für spezifische Zielgruppen. Angelehnt an die in Kapitel 1 illustrierte Wirkungslogik für die ZmPW werden Wirkungen typischerweise bei Unternehmen, Finanzintermediären, Haushalten und Regierungen erwartet und bestehen etwa in der Mobilisierung von zusätzlichem (privatem) Kapital oder der Einführung von Technologien und Arbeitsstandards. Längerfristige entwicklungspolitische Wirkungen wie Strukturänderungen im Partnerland oder nachhaltige Einkommenszuwächse bei den Zielgruppen sind sehr viel komplexer zu identifizieren und zu messen.

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die Effekte und Wirkungen, die das DEval in den untersuchten ZmPW-Maßnahmen und -Instrumenten identifiziert hat. Dabei wird zwischen direkten Effekten und übergeordneten Wirkungen unterschieden und es werden daraus abgeleitete Empfehlungen nach den drei Zielgruppen der ZmPW vorgestellt: Intermediäre, Haushalte und Partnerländer.

Als Evidenzgrundlage dient die DEval-Evaluierungssynthese „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft“. Sie fasst die Erkenntnisse von 51 deutschen und internationalen Evaluierungen und Studien zusammen, die aus 308 Evaluierungen und Studien zur ZmPW ausgewählt wurden. Sie zeigen positive und negative Wirkungen von Maßnahmen der ZmPW in allen Kategorien und bei allen Zielgruppen entlang der in Kapital 1 vorgestellten generischen Wirkungslogik auf. Die Kategorie „Finanzierung von Unternehmen“, öffentlich-private Partnerschaften (*public-private partnerships*), Zuschüsse wie im develoPPP-Programm sowie Fremd- und Eigenkapitalfinanzierungen wurden besonders häufig untersucht. Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese wurden mit Erkenntnissen aus weiteren DEval-Evaluierungen ergänzt.

Exkurs: Ansätze und Methoden des DEval zur Wirkungsmessung

Alle Evaluierungen des DEval zur ZmPW basieren auf einem theoriebasierten Ansatz (Astbury und Leeuw, 2010; Chen, 2015; Funnell und Rogers, 2011) und einer auf den jeweiligen Evaluierungsgegenstand zugeschnittenen Wirkungslogik, wie sie in Kapitel 1 bespielhaft dargestellt ist (siehe Seite 20). Anhand dieser Wirkungslogiken identifiziert das DEval Annahmen, die den Interventionen zugrunde liegen, und überprüft diese empirisch. Ein theoriebasierter Ansatz für komplexe Maßnahmen – wie sie in der ZmPW häufig vorkommen –, erfordert es vielfach, verschiedene quantitative und qualitative Methoden zur Datenerhebung und -auswertung anzuwenden (Stern et al., 2012; White, 2009; White und Phillips, 2012).

Kontributionsanalysen

Mit Blick auf die Anwendung qualitativer Methoden konnten im Rahmen mehrerer DEval-Evaluierungen – unter anderem bei der Evaluierung der Förderung nachhaltiger Lieferketten in der EZ (Heucher et al., 2023) – Probleme der Datenverfügbarkeit durch Kontributionsanalysen aufgewogen werden. Die Kontributionsanalyse ist ein theoriebasiertes Design für die Evaluierung von Wirkungen. Ihr liegt die plausible Verknüpfung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen auf Basis der Wirkungslogik zugrunde und sie wird zur systematischen Untersuchung genutzt, ob die angenommenen Wirkungszusammenhänge unter Beachtung von Annahmen, Risiken und Alternativerklärungen der Realität standhalten. Um die angenommenen kausalen Effekte zu prüfen, werden die Faktoren des aufgestellten Wirkungsmodells durch Indikatoren operationalisiert. Für die gewählten Indikatoren müssen Daten vorliegen, anhand derer der angenommene Zusammenhang geprüft werden kann (Heucher et al., 2023; Orth et al., 2020).

Differenz-von-Differenz-Ansatz

Zu den quantitativen, quasi-experimentellen Methoden gehört der in mehreren DEval-Evaluierungen genutzte Differenz-von-Differenzen (DvD)-Ansatz. Mit seiner Hilfe soll die Frage der Kausalität beantwortet werden, das heißt, ob eine Intervention tatsächlich zu dem gewünschten Effekt geführt hat beziehungsweise ursächlich für einen beobachteten Effekt ist. Was ist also das Kontrafaktum? Was wäre ohne die Intervention oder mit einer anderen Maßnahme passiert? Bei der Evaluierung von Strukturierten Fonds wurde mithilfe eines DvD-Ansatzes die Entwicklung von Mikrofinanzinstitutionen mit und ohne Intervention verglichen. Die Evaluierungsdesigns, die den kausalen Effekt einer Maßnahme durch experimentelle oder quasi-experimentelle Verfahren messen, werden als rigorose Wirkungsevaluierungen bezeichnet und werden vom DEval unter anderem in einem eigens eingerichteten Förderprogramm aufgegriffen (Faust, 2020; Krämer et al., 2021; Faust/Bruder et al., 2019; DEval, 2024).

Im Vergleich zu experimentellen Methoden, bei denen die Interventionsgruppe und die Kontrollgruppe zufällig ausgewählt werden, wird in quasi-experimentellen Ansätzen wie DvD die Kontrollgruppe im Nachgang konstruiert. Sie soll der Interventionsgruppe so ähnlich wie möglich sein und wird nicht von der Intervention adressiert. In beiden Gruppen werden die Zielindikatoren vor und nach der Intervention gemessen. Können in der Versuchsgruppe Veränderungen festgestellt werden, die in der Kontrollgruppe ausbleiben, ist es wahrscheinlich, dass die Intervention für den Effekt verantwortlich ist.

Voraussetzungen für die DvD-Methode

Die DvD-Methode stellt allerdings hohe Ansprüche an die Datengrundlage, die in Maßnahmen der ZmPW nur teilweise in ausreichendem Umfang existiert. Der öffentlich verfügbare MIX-Market-Datensatz der Weltbank enthält jährliche Daten zu Mikrofinanzinstitutionen weltweit (World Bank, 2024). Auf diesen Datensatz griff das DEval bei seiner Evaluierung von Strukturierten Fonds zurück. Anhand der für unterschiedliche Jahre verfügbaren Daten zu Mikrofinanzinstitutionen (MFI), darunter Informationen zu deren Größe, finanzieller Performance und Zielgruppenorientierung, wurden Veränderungen der Versuchs- und Kontrollgruppe analysiert. Dabei verglich das DEval zwei Zeitpunkte, um den Einfluss der Fonds auf die MFI aufzuzeigen: ein Jahr vor der Fondsgründung und das aktuelle Jahr.

Weitere Voraussetzungen für die Anwendung der DvD-Methode sind, dass das Wirkungsmodell sehr genau konstruiert ist, die Indikatoren zu den Wirkungsebenen passen und die Daten für die Indikatoren genau sind. Darüber hinaus müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit keine nicht-untersuchten Effekte die Kontrollgruppe und/oder die Interventionsgruppe beeinflussen und damit die Ergebnisse verzerren.

3.2 Wirkungen der ZmPW auf Intermediäre

3.2.1 Intermediäre als Investoren

Intermediäre sind in der ZmPW beispielsweise Kapitalgeber, institutionelle Investoren oder Impact-Investoren. Die ZmPW-Maßnahmen – vor allem in der Dimension „Finanzierung mit Unternehmen" – können bei deutschen, europäischen und internationalen Investoren Mittel für die Umsetzung der SDGs mobilisieren, so ein Ergebnis der Evaluierungen des DEval. Die Höhe der mobilisierten Mittel variiert erheblich, von einigen Tausend bis zu mehreren Millionen US-Dollar.

Es besteht Potenzial, die bei Investoren mobilisierten Summen zu erhöhen. Die Anteile der privaten Mittel lagen bei den vom DEval untersuchten Strukturierten Fonds durchschnittlich bei etwa 22 Prozent, gegenüber 36 Prozent der Mittel von öffentlichen Gebern und 40 Prozent von Finanzinstitutionen. Im Rahmen der Evaluierung gaben private Investoren vereinzelt an, mehr Risiko tragen zu wollen. Solche Möglichkeiten gilt es besser zu nutzen. Zudem fehlt den Fonds gemäß den Untersuchungen des DEval eine klare Akquisestrategie für private und institutionelle Investoren, um die dort vorhandene Risikobereitschaft voll auszuschöpfen und damit mehr Mittel zu mobilisieren (Orth et al., 2020).

Auch Studien anderer Institutionen zeigen, dass die Mobilisierung von Privatkapital bislang weit hinter den Erwartungen zurückbleibt (World Bank, 2021; OECD, 2020, 2023; Lee, 2017). Um die bestehende Finanzierungslücke für die Erreichung der SDGs zu reduzieren, fordert beispielsweise die unabhängige Sachverständigengruppe der G20, dass multilaterale Entwicklungsbanken Privatkapital in Höhe von 500 Milliarden US-Dollar bis 2030 mobilisieren. Die Differenz zu den jährlich mobilisierten etwa 63 Milliarden US-Dollar ist immens (Forster und Lee, 2024).

Von entscheidender Bedeutung wird daher die Hebelwirkung von öffentlichen Mitteln zur Mobilisierung privaten Kapitals sein. Diese soll sich laut den multilateralen Entwicklungsbanken und dem Internationalen Währungsfonds in einem Verhältnis zwischen 1:2 und 1:5 bewegen: Für einen von den Institutionen in den Privatsektor investierten US-Dollar sollen zwei bis fünf US-Dollar an zusätzlichen privaten Investitionen mobilisiert werden (World Bank et al., 2015, S. 2). Derzeit werden für einen von multilateralen und internationalen entwicklungspolitischen Finanzinstitutionen eingesetzten US-Dollar jedoch nur 0,75 US-Dollar-Cent in Entwicklungsländern mobilisiert und in Niedrigeinkommensländern lediglich 0,37 US-Dollar-Cent (Attridge und Engen, 2019).

Weiterhin bringt die Koordination der Investitionen öffentlicher und privater Geber hohe Transaktionskosten mit sich. Dies liegt unter anderem an der aufwendigen Definition und Messung von Zielen, insbesondere zur Kapitalmobilisierung. In der Anfangsphase einer Kooperation muss daher oftmals sehr viel Zeit investiert werden (Habbel et al., 2021). So empfahl das DEval in seiner Evaluierungssynthese zur ZmPW den beteiligten Akteuren, Maßnahmen nach Möglichkeit längerfristig zu planen, um den in der Anfangsphase hohen Aufwand später kompensieren zu können (Habbel et al., 2021). Im Rahmen der Evaluierung der Strukturierten Fonds empfahl das DEval, die Fondsstrukturen zu vereinfachen und verschiedene Investorentypen wie öffentliche und kommerzielle Investoren, Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen sowie Stiftungen und NGOs anzusprechen, um so die Mobilisierung privater Mittel attraktiver zu gestalten (Orth et al., 2020).

3.2.2 Intermediäre als Implementierer

Die in EZ-Maßnahmen eingebundenen Intermediäre fungieren oftmals zusätzlich zu ihrer Funktion als Finanzierer auch als Implementierer, indem sie beispielsweise Unternehmen beraten. Damit tragen sie direkt zur Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen und potenziell zur Erreichung der SDGs bei. Ein Beispiel für solche Effekte ist ein Finanzintermediär im globalen Süden, der von einem deutschen Investor eine öffentlich geförderte Kreditlinie erhält und damit nun vermehrt KKMUs bedienen kann. Damit wird kleinen und mittleren Unternehmen sowie Haushalten der Zugang zu Kapital erleichtert und es entstehen positive Einkommenseffekte.

Das DEval fand in seinen Evaluierungen heraus, dass Intermediäre zur Wissens- und Kapazitätsentwicklung beitragen, aber auch zur finanziellen Tragfähigkeit von Investitionen, die über Kreditvergaben aus den Strukturierten Fonds ermöglicht worden sind. Es beobachtete zudem, dass nicht in allen intendierten Fällen die Portfolios auf spezifische Zielgruppen wie KKMUs oder vulnerable Haushalte ausgerichtet waren, was für die Erreichung von entwicklungspolitischen Zielen besonders wichtig wäre.

Das DEval empfahl daher, ZmPW-Maßnahmen so zu konzipieren, dass sie mehr Unternehmen erreichen und diese ihre Angebote attraktiver gestalten, etwa durch eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit und Akquise durch die EZ (Hartmann et al., 2017; Kaplan et al., 2018). Außerdem sollten die Maßnahmen wirkungsorientierter ausgerichtet werden. So könnten bei Strukturierten Fonds Finanzintermediäre mit einem stärkeren Fokus auf entwicklungspolitisch relevante Sektoren und Zielgruppen ausgewählt werden oder die Finanzierung an Aktivitäten in diesen Sektoren und für die Zielgruppen geknüpft werden (Orth et al., 2020).

Beispiele für DEval-Evidenz: Wirkungen bei Unternehmen und Finanzintermediären

In der **DEval-Evaluierungssynthese zur ZmPW** wurden besonders häufig positive Effekte der EZ-Maßnahmen auf den Wissens- und Technologietransfer, die Wissensgenerierung und die Aus- und Weiterbildung in den Finanzinstitutionen und Unternehmen aufgezeigt (Habbel et al., 2021). Zudem wurde festgestellt, dass sich Intermediäre zum Teil verstärkt zu entwicklungspolitisch relevanten Zielgruppen hin orientieren.

Die **Evaluierung zu Strukturierten Fonds** zeigt, dass die Fonds die finanzielle Nachhaltigkeit der Finanzinstitutionen in Entwicklungs- und Schwellenländern erhöhen, indem sie diese mit zuverlässiger Finanzierung versorgen und Know-how für den Kapazitätsaufbau zur Verfügung stellen (Orth et al., 2020). So können die Institutionen ihre Finanzierungsstruktur diversifizieren und professionalisieren und so ihren Zugang zu anderen Finanzierungsmöglichkeiten verbessern. In einigen Fällen führt die Kapazitätsentwicklung zu einer Vereinfachung des Zugangs zu Finanzprodukten für die Zielgruppen, etwa durch die Entwicklung von neuen bedarfsorientierten Produkten oder durch Schulungen für Endkreditnehmende.

In der **Evaluierung zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten** wird die Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten als effektiv bewertet, wenn zum Beispiel über eine Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion und Weiterverarbeitung kleinbäuerliche Betriebe in nationale oder internationale Produktions- und Handelsprozesse eingebunden werden (Kaplan et al., 2016). Die Förderung bewirkt insbesondere Produktivitätssteigerungen sowie Verbesserungen im Qualitätsmanagement und in der Vermarktung.

Im Rahmen der **Evaluierung des develoPPP-Programms** wurden vor allem Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei europäischen Unternehmen untersucht. Das Ergebnis: Das Wissen zur Funktion und Struktur der EZ steigt, es gibt jedoch keine stärkere entwicklungspolitische Sensibilisierung (Hartmann et al., 2017). Darüber hinaus nutzen Unternehmen Lernerfahrungen aus develoPPP-Programmen in neuen Märkten unter anderem für ihre internationalen Geschäfte und integrieren die Projektaktivitäten im Nachgang oftmals in ihr Kerngeschäft. So können sie ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

Beispiele für DEval-Evidenz: Wirkungen auf Menschenrechte sowie Umwelt- und Sozialstandards

Im Rahmen der **DEval-Evaluierung zur Förderung nachhaltiger Lieferketten** wurden am Beispiel des Textilsektors die Wirkungen der ZmPW auf sozial und ökologisch nachhaltige globale Lieferketten analysiert (Heucher et al., 2023). Es zeigte sich, dass einkaufende Unternehmen durch die EZ-Aktivitäten ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten etwa zur Achtung der Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette aktiver nachkommen. Weiterhin wurden mit der Verabschiedung des LkSG die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert. Auch in den Partnerländern werden Wirkungen angestrebt, insbesondere in den Textilfabriken. Allerdings zeigt die Evaluierung am Beispiel von Bangladesch, dass die Wirkungen nicht sehr stark ausgeprägt sind (Heucher et al., 2023). Das Evaluierungsteam kam zu dem Schluss, dass die identifizierten Veränderungen nicht ausreichen, um maßgeblich zum Schutz der Arbeiter*innen vor Arbeitsunfällen, zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverschmutzung sowie zur Verbesserung der Interessenvertretung von Arbeitnehmer*innen beizutragen.

In der **Evaluierungssynthese zur ZmPW** werden insbesondere für den Bereich „Finanzierung mit Unternehmen“ positive Effekte auf die Einführung von Standards (zum Beispiel Arbeits- und Sicherheitsstandards sowie Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards) und Zertifizierungen für Intermediäre genannt (Habbel et al., 2021). Auch im Hinblick auf Ausbildung und Weiterbildung wird von positiven Effekten in Form von Weiterbildungen zu Umwelt- und Sozialstandards berichtet. Dies gilt auch für nachhaltige Liefer- und Wertschöpfungsketten vor allem in Maßnahmen zur Finanzierung von Unternehmen (Habbel et al., 2021), weil eine stärkere Zusammenarbeit zwischen europäischen und lokalen Unternehmen, die Einführung neuer Standards und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit lokaler produzierender Betriebe zu beobachten sei.

Bei **Strukturierten Fonds** werden unter anderem die Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (*environmental, social and corporate governance standards*, ESG-Standards) genutzt, um über eine Finanzierung zu entscheiden. Schneidet eine Finanzinstitution hier schlecht ab, wird einer Finanzierung oftmals nur zugestimmt, wenn Begleitmaßnahmen zur Umsetzung der Standards stattfinden. Hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten sind besonders der Schutz der Kunden und die Vermeidung von deren Überschuldung wichtig. Verschiedene Initiativen sollen diesen Schutz verbessern und zu fairen Finanzierungskonditionen verhelfen, zum Beispiel die *Responsible-Finance*-Prinzipien und die *Smart Campaign* zum Schutz von Mikrofinanzempfängern. Das Evaluierungsteam befand jedoch, dass – wenn Prinzipien zum Schutz von Kunden bei der Auswahl von Finanzinstitutionen beachtet werden – nur wenige Institutionen an diesen Initiativen teilnehmen würden und die Richtlinien zum Teil vage seien, nicht eingehalten würden oder nur schwer nachgehalten werden könnten (Orth et al., 2020).

Obwohl nicht alle Unternehmen und Finanzinstitutionen in der EZ engagiert sind, stellen die universal gültigen Menschenrechte einen verbindlichen Rahmen für ihr Handeln dar.

Öffentliche Akteure wie die DEG könnten durch neue Investitionsstrategien dazu beitragen, dass Unternehmen nachhaltiger handeln (siehe Seite 74). Die DEG will ihr Portfolio bis 2040 klimaneutral strukturieren, um zur Begrenzung der Klimaerwärmung auf maximal zwei Grad beizutragen.

3.2.3 Intermediäre als Schützer von Menschenrechten sowie Umwelt- und Sozialstandards

Auch wenn Unternehmen und Finanzinstitutionen nicht in der EZ engagiert sind, stellen die universal gültigen Menschenrechte einen verbindlichen Rahmen auch für ihr Handeln dar (Polak et al., 2022). Doch wie gestaltet sich der Schutz der Menschenrechte in der ZmPW konkret? Einerseits zeigt etwa die develoPPP-Portfolioanalyse des DEval, dass Unternehmen bei ihrer Standortwahl systematisch demokratischere Regime bevorzugen, wo gemeinhin Menschenrechte besser verwirklicht werden als in autokratischeren Regimen. Andererseits äußern zivilgesellschaftliche Organisationen Bedenken hinsichtlich der Sensibilität der ZmPW gegenüber menschenrechtlichen Aspekten in den Partnerländern. Sie nehmen an, dass Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten und weitere menschenrechtliche Anforderungen nicht aktiv erfüllen würden, weil damit ein administrativer Aufwand und gegebenenfalls höhere Kosten verbunden seien.

Das DEval befasste sich in seinen ZmPW-Berichten mit der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung sozialer und ökologischer Standards und untersuchte in seinen Evaluierungen der Wertschöpfungs- und Lieferketten den Menschenrechtsansatz in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung. Es analysierte zum Beispiel, inwieweit in ZmPW-Maßnahmen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) geachtet werden, zu denen die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung der Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf gehören. Zudem nahm das DEval anlassbezogen die Umsetzung der auf den Kernarbeitsnormen aufbauenden *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability* der International Finance Corporation (IFC) in den Blick, welche für deutsche Entwicklungsakteure einen wichtigen Referenzrahmen darstellen (IFC, 2012).

Die Evaluierungen des DEval zeigen zum Teil positive Wirkungen der Intermediäre auf die Menschenrechtssituation auf und zeigen zudem, dass soziale und ökologische Standards teilweise angewendet werden. Es überwog aber eine eher kritische Bewertung dessen, was die ZmPW hierzu erreicht. So sind menschenrechtliche Prüfungen und Vorgaben für Maßnahmen und Unternehmen oftmals nicht systematisch in Prozessen verankert und entfalten keine ausreichende Wirkung, um umfassend zur Beachtung der Menschenrechte und zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards beizutragen (Hartmann et al., 2017; Kaplan et al., 2018; Polak et al., 2021).

In der Evaluierung zur Förderung nachhaltiger Lieferketten empfahl das DEval dem BMZ, ein übergeordnetes wirkungs- und handlungsorientiertes Konzept zu entwickeln und freiwillige Initiativen wie das Textilbündnis zu stärken (Heucher et al., 2023). Damit sollen Unternehmen darin gestärkt werden, ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nachzukommen. Das DEval knüpfte damit an ähnliche Empfehlungen an, die in den Evaluierungen zur ZmPW im Agrarsektor und in der Evaluierung des develoPPP-Programms gegeben wurden, etwa zu Risikoanalysen, Richtlinien, Beschwerdemechanismen und Monitoring (Hartmann et al., 2017; Kaplan et al., 2018).

3.3 Wirkungen der ZmPW auf Privathaushalte

Die Wirkungen der ZmPW auf die Zielgruppe der privaten Haushalte untersuchte das DEval im Hinblick auf direkte und übergeordnete Wirkungen. Die Evaluierungen zeigen für alle Kategorien und Instrumente der ZmPW positive direkte Wirkungen für Haushalte auf – unter anderem kurzfristige Beschäftigungseffekte, höhere Einkommen und den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten durch die finanzierten Finanzinstitutionen in Strukturierten Fonds. Dabei werden gemäß den Evaluierungen jedoch nicht notwendigerweise Arbeitsbedingungen signifikant verbessert oder besonders vulnerable Gruppen erreicht (Habbel et al., 2021). Hierfür könnten die Instrumente aber konzeptionell angepasst werden. So betreffen die für die Zielgruppe der Haushalte relevanten Empfehlungen des DEval oftmals die Konzeption und Ausrichtung der Programme, die Auswahl der Intermediäre und deren Aktionsrahmen (siehe Kapitel 3.2.3).

Beispiele für DEval-Evidenz: wirtschaftliche Wirkungen bei Zielgruppen

Die **Evaluierungssynthese zur ZmPW** zeigt eine Vielzahl direkter und entwicklungspolitischer Wirkungen für Haushalte auf (Habbel et al., 2021), insbesondere positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Allerdings ist der Forschungsaufwand oft zu hoch, um festzustellen, ob Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt nur verlagert, gesichert oder tatsächlich neu geschaffen wurden. In den untersuchten Evaluierungen und Studien werden neue Arbeitsstellen teilweise als kurzfristig oder schlecht bezahlt beschrieben. Auf entwicklungspolitisch übergeordneter Ebene hingegen wird in der Evaluierungssynthese zur ZmPW vor allem über positive Wirkungen für Haushalte bezüglich Armutsreduzierung, Geschlechtergerechtigkeit und verbesserter Lebensbedingungen berichtet (Habbel et al., 2021). Jedoch wurden diese Wirkungen aufgrund von Herausforderungen bei der Messung oft nur geschätzt, was zu einem Bias bei der Wirkungseinschätzung führen kann.

Die **Evaluierung zu Strukturierten Fonds** befasst sich mit der Frage, ob die unterstützten Finanzinstitutionen den Kreditnehmenden ein besseres Angebot zur Verfügung stellen als andere nicht-unterstützte Finanzinstitutionen (Orth et al., 2020). Zwar sei das Angebot an Finanzierungen ausgeweitet worden, aber weder seien die Kreditkonditionen angepasst noch das Angebot insbesondere für entwicklungspolitisch relevante Haushalte wie Kleinstunternehmer*innen oder Endkreditnehmende ohne Sicherheiten ausgeweitet worden.

Bei der **Evaluierung des develoPPP-Programms** fanden sich nur begrenzte Wirkungen auf Haushalte (Hartmann et al., 2017). Eine Übersetzung des Wissens- und Technologietransfers durch develoPPP-Projekte in Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei der lokalen Bevölkerung gelänge nur begrenzt. Die Projekte würden oft nur kleine Gruppen der Bevölkerung abdecken, sodass weiterreichende Veränderungen eher nicht zu erwarten seien.

Die **Maßnahmen zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten** führen bei Haushalten zu höheren Einkommen und zu mehr Beschäftigung. Einige Zielgruppen werden jedoch weniger erreicht, zum Beispiel Personen, die nicht unmittelbar marktfähige, risikoaverse kleinbäuerliche Betriebe führen, und chronisch Arme (Kaplan et al., 2016). In der Evaluierung des DEval wurde die entwicklungspolitische Wirksamkeit als eingeschränkt bewertet, beispielsweise durch Eintrittsbarrieren für einen Teil der entwicklungspolitisch relevanten Haushalte aufgrund mangelnder Ausstattung mit Ressourcen wie Land, Wissen und Kapital.

In den Evaluierungen zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten und zur ZmPW im Agrarsektor wird darauf hingewiesen, dass die Förderung bestimmte Gruppen nicht erreicht. Dazu gehören beispielsweise klein-bäuerliche Betriebe, die an der Grenze zur Marktfähigkeit stehen, oder verkaufende Unternehmen im Gegensatz zu einkaufenden Unternehmen. Dementsprechend empfahl das DEval in der Evaluierung zur ZmPW im Agrarsektor, verstärkt inklusive Geschäftsmodelle besonders für verkaufende Unternehmen zu fördern, um entwicklungspolitisch besonders relevante Haushalte zu erreichen und zur Vermögensbildung beizutragen (Kaplan et al., 2018). Menschen, die von starker Armut betroffen sind, könnten dagegen nicht – oder nur indirekt – über die Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten erreicht werden und müssten mithilfe anderer Maßnahmen unterstützt werden (Kaplan et al., 2016).

Vereinzelt wurden in den Untersuchungen der Evaluierungssynthese negative Effekte identifiziert: So verursachten einige Maßnahmen der ZmPW Preiserhöhungen und neue Abhängigkeitsverhältnisse für Haushalte. Dies war zwar die Folge einer verbesserten Qualität von Dienstleistungen und Produkten, schloss jedoch durch den Preisanstieg besonders vulnerable Gruppe von ihrer Nutzung aus. Und: Nach dem Rückzug der EZ sank die Dienstleistungsqualität wieder, womit die positiven Wirkungen rückgängig gemacht wurden.

In manchen Evaluierungen und Studien zum Landwirtschaftssektor wird ebenfalls berichtet, dass große Abnahmefirmen durch die Integration von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in die Wertschöpfungskette vereinzelt neue und asymmetrische Abhängigkeitsverhältnisse schaffen: Kleinbäuerliche Betriebe sind mit verschiedenen strukturellen Hindernissen bei der Integration in internationale Wertschöpfungsketten konfrontiert, zum Beispiel mit einem Konkurrenznachteil gegenüber größeren Erzeugern hinsichtlich des Zugangs zu Kapital oder Lagerflächen und ihrer daraus resultierend mangelnden Fähigkeit, die erforderlichen Qualitäts- und Mengenanforderungen zu erfüllen. Diese Position können große Unternehmen durch ihre Funktion als *Gate Keeper* zu vielversprechenden Märkten ausnutzen, sodass kleinbäuerliche Betriebe nur durch niedrige Löhne für ihre Mitarbeitenden (oftmals Familienangehörige) eine Wettbewerbsfähigkeit erreichen (BASIC, 2014).

3.4 Das Spannungsfeld zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen

In der ZmPW ist es oft schwierig, privatwirtschaftliche profitorientierte Bestrebungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen wie der Reduzierung von Armut oder der Unterstützung besonders vulnerabler Gruppen in Einklang zu bringen. Um dem zu begegnen, hat die Globale Partnerschaft für Entwicklungszusammenarbeit (Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC) die sogenannten Kampala Prinzipien für eine effektive ZmPW in der EZ entwickelt. Die GPEDC ist ein Multi-Stakeholder-Forum, das sich um die wirksame und effektive Zusammenarbeit von Regierungen, bi- und multilateralen Organisationen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors bemüht (UNDP, 2024).

Die Existenz eines Spannungsfelds zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen wird in vielen DEval-Evaluierungen bestätigt (Hartmann et al., 2017; Habbel et al., 2021). Insbesondere in der Anfangszeit einer Kooperation führt dies zu hohen Transaktionskosten und Synergieeffekte treten nicht automatisch ein. Beides beeinträchtigt die Effizienz des Ansatzes.

Die Empfehlungen des DEval hierzu zielen darauf ab, dass entwicklungspolitische und unternehmerische Akteure bei der Entwicklung von Maßnahmen frühzeitig gemeinsame Ziele identifizieren und aushandeln sollten. Dabei sollte transparent mit den verschiedenen Zielgruppen umgegangen werden und Spannungsfelder sollten expliziert werden (Hartmann et al., 2017). Schließlich sollte die Erreichung der gemeinsamen Ziele kontinuierlich überprüft werden (Habbel et al., 2021).

Längerfristige Kooperationen sind von Vorteil, damit sich der anfängliche Aufwand zur Identifizierung von gemeinsamen Zielen im späteren Verlauf auszahlt. Auch legt das DEval in der develoPPP-Evaluierung sowie in der Evaluierung zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten dar, dass die Vereinbarkeit der Ziele besser gelänge, wenn die

Beispiele für DEval-Evidenz: Spannungsfelder zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen

In den Evaluierungen und Studien, die im Rahmen der **Evaluierungssynthese zur ZmPW** untersucht wurden, sind wenige Fälle aufgeführt, in denen die privatwirtschaftlichen Akteure ihren ökonomischen Mehrwert priorisieren und keine positiven entwicklungspolitischen Effekte stattfinden (Habbel et al., 2021). Dies tritt bei allen untersuchten Kooperationsformen auf und ist zum Beispiel der Fall, wenn kommerziell weniger relevante Bevölkerungsgruppen nicht erreicht werden, obwohl sie am meisten von der Maßnahme profitieren würden, wenn ihre sozioökonomische Situation verbessert würde. Zudem wurden keine entwicklungspolitischen Effekte beobachtet, wenn die Projektsteuerung vorwiegend bei den privatwirtschaftlichen Partnern liegt.

Laut der **Evaluierung zu Strukturierten Fonds** verfolgen die privatwirtschaftlichen Partner entwicklungspolitische Ziele so weit, wie sie unter der Bedingung finanzieller Nachhaltigkeit erreicht werden können. Es werden etwa entwicklungspolitisch relevante Haushalte in Form der Endkreditnehmenden insbesondere dadurch erreicht, dass durch die Fonds finanzierte MFI mehr Kredite an vulnerable Endkreditnehmende wie frauengeführte Kleinstunternehmen vergeben (Orth et al., 2020). Jedoch wird der Zugang für besonders vulnerable Gruppen, die etwa über keine Sicherheiten wie den Besitz von Land oder Wohnraum verfügen, nicht erleichtert.

Auch für das **develoPPP-Programm** wurde deutlich, dass der entwicklungspolitische Mehrwert der Entwicklungspartnerschaften sinkt, wenn es nur geringe Überschneidungen zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen gibt (Hartmann et al., 2017). Mitnahmeeffekte von Seiten der Unternehmen können nicht ausgeschlossen werden. Die im Zentrum der EZ stehenden marginalisierten und vulnerablen Bevölkerungsteile sind als Zielgruppen (Konsument*innen oder Produzent*innen) für die Unternehmen meist weniger relevant. So kann laut der Evaluierung nicht davon ausgegangen werden, dass develoPPP-Projekte per se zu inklusivem Wirtschaftswachstum und Armutsminderung in den Partnerländern beitragen.

Die **Evaluierung zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten** zeigt, dass ein entwicklungspolitischer Mehrwert nur entstehen kann, wenn die Unternehmensaktivitäten im Rahmen der ZmPW zum Kerngeschäft beitragen und wenn Entwicklungspolitik und Unternehmen gemeinsam Schnittstellen für ihre Zusammenarbeit und für die Erreichung von Zielen identifizieren (Kaplan et al., 2016).

EZ-Aktivitäten eines Unternehmens einen Beitrag zu dessen Kerngeschäft leisten (Hartmann et al., 2017; Kaplan et al., 2016).

3.5 Wirkungen auf Ebene des Partnerlandes

In der Evaluierungssynthese des DEval werden Effekte gesondert für die Partnerländer aufgezeigt (Habbel et al., 2021): Positive direkte Wirkungen der ZmPW wurden für die Netzwerkbildung im Partnerland etwa in Form von Geschäftsbeziehungen und für den Dialog auf politischer Ebene beispielsweise zwischen Ministerien festgestellt. Es wurde auch häufig berichtet, dass politische Reformen in einzelnen Sektoren stattfinden und somit nationale Gesetze, Regelwerke, Strategien oder Richtlinien zur Zertifizierung geändert werden. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen im Rahmen von Themen- und Sektordialogen. Mit Blick auf die Eigenverantwortung der Partnerregierungen (*ownership*) wurde im Rahmen einiger Evaluierungen beobachtet, dass Regierungen selbst in einen Strukturierten Fonds investieren oder zusätzlich eigene Beratungsmaßnahmen durchführen.

Hinsichtlich entwicklungspolitischer Wirkungen wird in vielen der in der DEval-Evaluierungssynthese untersuchten Evaluierungen und Studien der Synthese über Wirkungen auf die Umwelt, auf die Markt- und Sektorentwicklung und Signalwirkungen berichtet. So reduzieren die Partnerländer durch Maßnahmen der ZmPW Treibhausgase und Schadstoffemissionen, sparen Energie ein, verlangsamen die Entwaldung und bauen erneuerbare Energien aus. Im Rahmen der Markt- und Sektorentwicklung werden neue Geschäftsmodelle und Produkte aufgesetzt und neue Akteure betreten den Markt. Damit entstehen weitergehende Effekte und Impulse in Märkten, insbesondere in den Sektoren erneuerbare Energien, Agrarwirtschaft, Infrastruktur, Telekommunikation und Finanzwesen. Außerdem können durch die Maßnahmen Kredite in Lokalwährungen anstatt in Fremdwährungen bereitgestellt werden, was das Wechselkursrisiko der Kreditnehmenden senkt. Signalwirkungen wurden für die Mobilisierung weiterer Mittel, die Pilotierung neuer Maßnahmen und Instrumente sowie für die Weiterentwicklung und Vertiefung von Sektoren identifiziert.

Jedoch stellt sich die Frage, inwieweit einzelne positive Impulse tatsächlich in nützlichen und nachhaltigen Reformen münden. Die Effekte wurden nur in wenigen Evaluierungen als dauerhaft beschrieben. In einem Fall trug eine ZmPW-Maßnahme dazu bei, dass sich in bislang zuschussfinanzierten Sektoren

Die Kampala-Prinzipien

Die Kampala-Prinzipien (GPEDC, 2019) geben wichtige Orientierung und Hilfestellung zur Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie zur Messung des Mehrwerts der ZmPW. Sie werden oftmals mit den *Blended Finance Principles* der OECD (2018) zusammengedacht und konstatieren, dass

1. die Partnerländer die Verantwortung haben, die Zusammenarbeit zu koordinieren und Kohärenz mit nationalen Entwicklungszielen sicherzustellen,
2. es das Ziel der ZmPW ist, entwicklungspolitische Resultate mit gegenseitigem Nutzen zu realisieren,
3. es wichtig ist, einen fortlaufenden Dialog zwischen allen privatwirtschaftlichen, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Stakeholdern zu fördern,
4. die Messung und Verbreitung der Ergebnisse der ZmPW Transparenz und Rechenschaft ermöglichen und
5. dass niemand in der Zusammenarbeit zurückgelassen werden darf (gemäß dem Prinzip *Leave no one behind* der Agenda 2030 der Vereinten Nationen) und konstant Risiken abgefedert werden müssen.

Quelle: GPEDC, 2019.

marktbasierte Finanzierungen etablierten. Vereinzelte Evidenz deutet auf die Steigerung von Produktion, Investitionen und Exporten hin, jedoch bleibt unklar, ob diese möglicherweise Verdrängungseffekte auslösen. Zudem ist es generell schwer zu messen, inwieweit einzelne Maßnahmen und kleine Investitionssummen Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung eines ganzen Landes haben können. Ähnlich ist es bei der EZ-Förderung von Liefer- und Wertschöpfungsketten. Zwar wird in einigen Berichten von der Einführung neuer Standards und der Stärkung der Wettbewerbs- und Exportfähigkeit lokaler Produzenten berichtet, deren Dauerhaftigkeit und Breitenwirksamkeit wird jedoch nur angenommen und nicht bewiesen.

Zudem wurden in der Evaluierungssynthese des DEval hemmende und fördernde Rahmenbedingungen für den Erfolg von Maßnahmen der ZmPW identifiziert. Wie in Kapitel 1 aufgezeigt, stellen Defizite der gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen in vielen Fällen den Grund für eine Unterstützung im Rahmen der ZmPW dar. Andererseits beeinflussen die Rahmenbedingungen maßgeblich den Verlauf der Maßnahmen. Machbarkeitsstudien sind daher ein geeignetes Mittel, um vor dem Beginn einer Maßnahme die Entwicklung von relevanten Märkten realistisch einzuschätzen.

Weiterhin zeigen einige Evaluierungen und Studien, dass Maßnahmen der ZmPW erfolgreicher sind, wenn sie auch den Zielen und Reformvorhaben der Partnerregierungen entsprechen. Im Rahmen der Synthese wurden Stakeholder deutscher ZmPW-Maßnahmen gefragt, inwiefern die Maßnahmen und Instrumente auf Portfolioebene ineinandergreifen. Die Antworten lassen Schlüsse auf der Ebene der Partnerländer zu, in denen häufig mehrere Ansätze und Instrumente der ZmPW zur Anwendung kommen. Die Stakeholder äußerten die Priorität, dass die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen der ZmPW wie Projektanbahnung und -entwicklung, Beratung, Implementierung und Finanzierung stärker ineinandergreifen sollten, um Synergien zu schaffen. Maßnahmen, die beispielsweise mit deutschen Finanzintermediären durchgeführt würden, sollten auch den Zielen von Maßnahmen zur Projektentwicklung in den Partnerländern und von Reformfinanzierungsmaßnahmen auf Ebene der Regierungen entsprechen. Beratungen auf der Makroebene, zum Beispiel mit Regierungseinheiten oder Zentralbanken, könnten dazu beitragen, Maßnahmen zur Kapitalmarktförderung passgenauer abzustimmen, da diese stark von Regularien und Rahmenbedingungen in den Partnerländern abhängen würden.

Synergien zwischen Reformpolitikförderung und ZmPW

Die EZ schafft über Instrumente der ZmPW für Unternehmen und Finanzintermediäre Anreize, damit sie trotz herausfordernder Rahmenbedingungen in Partnerländern im globalen Süden investieren. Wenn sich die staatlichen Rahmenbedingungen dort verbessern, dann kann sich der Privatsektor weniger eingeschränkt entwickeln. Manche Instrumente der ZmPW können effektiver angewendet oder – im besten Fall – überflüssig werden. Die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft können durch Themen- und Sektordialoge und insbesondere durch politikbasierte Ansätze der Privatsektorentwicklung verbessert werden. Dazu zählt auch das Instrument der (sektoralen) Budgethilfe, die inzwischen als Reformfinanzierung (Bielek, 2019) oder Reformpolitikförderung (policy-based lending, development policy loans) bezeichnet wird und bei den multilateralen Entwicklungsbanken breit eingesetzt wird.

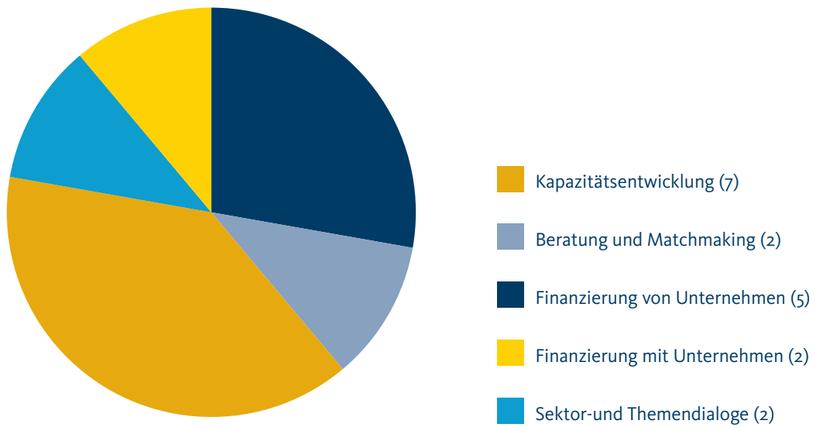
Die EZ schafft über Instrumente der ZmPW für Unternehmen und Finanzintermediäre Anreize, damit sie trotz herausfordernder Rahmenbedingungen in Partnerländern im globalen Süden investieren.

Das DEval bewertete in seinen Evaluierungen und Synthesen zur allgemeinen Budgethilfe, Sektorbudgethilfe und zu Reformpartnerschaften diese politikbasierten Ansätze positiv (Krisch et al., 2015; Orth et al., 2017, 2018; Roxin et al., 2022). Insbesondere in der Synthese zur ZmPW hob es positive Wirkungen auf das öffentliche Finanzwesen und die Strukturierung der Regierungsausgaben hervor, aber auch Beiträge zur Verbesserung der makroökonomischen Stabilität der Partnerländer (Orth et al., 2017). Auch die Reformpartnerschaften bewertete das DEval hinsichtlich ihrer Effektivität positiv (Roxin et al., 2022). Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurden vor allem die Voraussetzungen für Folgewirkungen geschaffen, also Gesetze, Dekrete, Regulierungen und Verordnungen erarbeitet sowie erste Umsetzungsschritte wie die Gründung oder der Umbau von Institutionen unternommen. Wirkungen hinsichtlich der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Steigerung von Investitionen sind laut der Evaluierung erwartbar und in Einzelfällen bereits eingetroffen (Roxin et al., 2022).

Politikbasierte Finanzierungen unterscheiden sich von anderen Ansätzen der ZmPW aufgrund ihrer makroökonomischen Wirkungen, die auf der Intention basieren, die Rahmenbedingungen für den Privatsektor zu verbessern. Als Erfolgsfaktoren identifizierte das DEval Ownership der Regierungen des Partnerlandes und die (stringente) Konditionalität von Aktivitäten und Finanzierung (Orth et al., 2017; Roxin et al., 2022), die aber die Gebergemeinschaft vor teils große Herausforderungen stellt. In seiner Evaluierung zur Zukunft der integrierten politikbasierten EZ hob das DEval hervor, dass die Kombination der Budgethilfe mit Komponenten der TZ, des Politikdialogs und der Konditionalität besonderer relevant und wirksam sein kann (Orth et al., 2018).

Trotz vieler positiver Befunde weist die Evidenz bei diesem Ansatz auch auf Herausforderungen hin. So ist zum einen die Ausgestaltung der Konditionalität maßgeblich für die tatsächliche Effektivität des Reformhebels. Sie wird aber oftmals falsch gestaffelt oder zu schwach definiert, indem ein zu niedriges Anspruchsniveau angelegt wird (Schmitz, 2006). Tritt der Fall ein, dass die Sanktion verhängt werden soll, stehen dem bisweilen operative oder politische Intentionen entgegen. Ein Beispiel ist der Mittelabflussdruck, also der Druck, die zur Verfügung stehenden Mittel bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeben zu müssen oder die Kredite fortlaufend zu vergeben, um die Rückzahlung von alten Ausständen zu ermöglichen (Schmitz, 2006, S. 12).

DEval-Evaluierungen und -Studien zur ZmPW entlang der Kooperationsformen (Anzahl in Klammern)



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

Auch die Konkurrenz zwischen Gebern um Sichtbarkeit und Einfluss kann sich nachteilig auf eine nachdrücklichere Reformpolitik auswirken und gibt dem Partnerland die Möglichkeit, nicht erwünschte Maßnahmen hinauszuzögern oder durch die Wahl anderer Partner ganz zu umgehen (Roxin et al., 2022; Ashoff, 2004; Faust, 2012). Schließlich stellt sich vor dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte und des Prinzips Leave no one behind die Frage, wie die Budgethilfe in fragilen Staaten und autoritären Systemen angewendet werden soll. Denn als Teil von EZ-Allokationsentscheidungen ist auch die Budgethilfe mit dem Spannungsfeld konfrontiert, das sich aus der angestrebten Unterstützung besonders bedürftiger Bevölkerungsgruppen und deren geografischer Verordnung in oftmals schlecht regierten und autoritären Ländern ergibt (Wencker, 2022). Angesichts der Erwartung, zusätzlich einen größtmöglichen Nutzen für die Privatsektorentwicklung und Maßnahmen der ZmPW zu entfalten, erhöht sich die Komplexität dieses Zielkonflikts.

Auch die Weltbank will die Budgethilfe enger mit anderen politikbasierten Ansätzen verknüpfen, um die Rahmenbedingungen in den Partnerländern zu verbessern. Diese Ansätze sollen systematisch mit EZ-Instrumenten – explizit auch mit Maßnahmen der ZmPW – ergänzt werden.

Dies ist eine der Veränderungen, die die Weltbank gegenwärtig im Rahmen eines umfangreichen Reformprozesses umsetzt, um neben der Bekämpfung von Armut auch mehr Investitionen in den Erhalt eines bewohnbaren Planeten zu tätigen (CGD, 2024; World Bank, 2023).

Beispiel: Neuerungen bei develoPPP

Von 2017 bis 2023 wurde das develoPPP-Programm einem umfangreichen Reformprozess unterzogen. Dieser beruhte auf den Erfahrungen der Programmumsetzung seit 1999, den Rückmeldungen der Stakeholder aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und auf der 2017 veröffentlichten Programmevaluierung des DEval. Ein Ziel der Reform war, die Wirksamkeit der Projekte für die EZ systematischer zu messen und deren Effizienz zu steigern. Dafür wurden die Fördermechanismen genauer auf die verschiedenen Zielgruppen wie lokale oder junge Unternehmen zugeschnitten. Zudem wurden Prozesse standardisiert und digitalisiert und die unterschiedlichen Stärken der beiden Durchführungsorganisationen GIZ und DEG klarer herausgestellt.

Erweiterter Zugang
Seit 2018 können sich neben europäischen Unternehmen auch Unternehmen aus Entwicklungs- und Schwellenländern bei develoPPP bewerben, um mit ihren Initiativen zur Lösung lokaler Probleme beizutragen. Damit folgten die GIZ und DEG Impulse einer Empfehlung des DEval, denn solide lokale Unternehmen vereinen Marktexpertise mit hoher kultureller Sensibilität und langfristigen Interessen im jeweiligen Zielland – alles wichtige Erfolgsfaktoren für wirksame Entwicklungspartnerschaften. Mittlerweile übernehmen bei 68 Prozent aller laufenden Projekte lokale Unternehmen die Federführung.

Während develoPPP Classic weiterhin die Zusammenarbeit mit etablierten mittelständischen und großen Unternehmen umfasst, wurde das Programm um die Komponente develoPPP Ventures zur Start-up-Förderung erweitert. Damit soll jungen Unternehmen mit Innovationskraft, die in einem Partnerland registriert sind, über die erste Schwelle der Finanzierbarkeit geholfen werden. Voraussetzung ist, dass die Unternehmen bereits mit einem innovativen, entwicklungsrelevanten Geschäftsmodell mit hohem Skalierungspotenzial am Markt aktiv sind. Der öffentliche Beitrag zur Förderung des Kerngeschäftausbaus beträgt bis zu 100.000 Euro und gegebenenfalls weitere 100.000 Euro bei Erreichung festgelegter Indikatoren. Neben der finanziellen Förderung erhalten die Jungunternehmer*innen Beratungsleistungen. Dem Hinweis der DEval-Evaluierung folgend, „dass sich entwicklungsrelevante Wirkungen als Nebeneffekt aus dem unternehmerischen Handeln ergeben“ sollen, werden gezielt solche Start-ups unterstützt, deren Geschäftsmodell darauf abzielt, die Lebensbedingungen von Menschen in den Partnerländern zu verbessern.

Trennscharfe Unterstützung
Seit 2018 setzen nur noch zwei Durchführungsorganisationen, die DEG Impulse und die GIZ, das develoPPP-Programm im Auftrag des BMZ um. Die beiden fokussieren die Unterstützung auf ihre jeweilige Kernkompetenz: Die DEG Impulse unterstützt Partnerunternehmen durch Finanzierungsexpertise und unternehmerisches Know-how dabei, Projekte eigenverantwortlich vor Ort umzusetzen. Die GIZ setzt Projekte gemeinsam mit Unternehmen vor Ort um, begleitet diese fachlich und unterstützt bei der lokalen Verankerung sowie bei der Einbindung lokaler Stakeholder.

Quelle: DEval, 2023.

develoPPP-Förderinstrumente

develoPPP Classic		develoPPP Ventures (verfügbar in Ghana, Kenia, Nigeria und Tansania)
Etablierte Unternehmen	**Zielgruppe**	Junge Unternehmen und Start-ups
Projekt-förderung	**Art der Förderung**	Wachstums-förderung
100.000 bis 2 Millionen Euro	**Umfang der Förderung**	bis zu 100.000 Euro

Quelle: GIZ, 2024b.

3.6 Bereitstellung und Nutzung von Evidenz

Das DEval ist mandatiert, durch die Bereitstellung von Evidenz und daraus abgeleitete Empfehlungen zu einer langfristigen Verbesserung der EZ beizutragen. Daher stellt es nicht nur den unmittelbar beteiligten Akteuren seine Erkenntnisse zur Verfügung, sondern genauso Parlament und Öffentlichkeit.

Um systematisch nachzuhalten, inwiefern die Zielgruppen seine Empfehlungen umsetzen, führt das DEval im Nachgang seiner Evaluierungen immer ein Umsetzungsmonitoring durch. Dabei beleuchtet es für jede Evaluierungsempfehlung, ob die jeweiligen EZ-Institutionen auf Basis der Empfehlungen ihre Arbeitsweise überprüft und entsprechend verändert haben. Der erste DEval-Synthesebericht zum Monitoring der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen (DEval, 2023) zeigt auf, inwieweit die Akteure der ZmPW die Empfehlungen aus drei ZmPW-Evaluierungen des DEval angenommen und umgesetzt haben. Die Reform des develoPPP-Programms (Hartmann et al., 2017) ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine Evaluierung Veränderungen anstoßen kann (siehe Seite 63). Darüber hinaus intendiert das DEval, seine Evidenz aus Evaluierungen in Reformprozesse zur ZmPW einzuspeisen, wie beispielsweise 2023 in den agilen Prozess der BMZ-Stabsstelle für Nachhaltige Entwicklungsfinanzierung.

Den unter anderem durch die Empfehlungen des DEval angestoßenen Verbesserungen der EZ-Praxis stehen Hinweise auf hartnäckige Herausforderungen gegenüber. So identifizierte das DEval das Auseinanderklaffen von entwicklungspolitischen Zielen und unternehmerischen Absichten wiederholt als Hemmnis bei der Durchführung von ZmPW-Maßnahmen, zum Beispiel beim develoPPP-Programm (Hartmann et al., 2017) und im Rahmen der Evaluierungssynthese zur ZmPW (Habbel et al., 2021).

In der deutschen EZ gibt es keine einheitliche Kennung für Maßnahmen im Bereich der ZmPW. Es ist zu prüfen, inwieweit die bestehende PPP-Kennung so angepasst werden kann, dass ihre Verbindlichkeit erhöht wird.

Das DEval befand es auf Basis der Evaluierungssynthese zur ZmPW (Habbel et al., 2021) und der Evaluierung Strukturierter Fonds (Orth et al., 2020) für notwendig, dass die Additionalität von ZmPW-Maßnahmen in Zukunft geprüft und dokumentiert wird. Die Empfehlung des DEval lautete, dass die GIZ, die KfW und andere bi- und multilaterale Akteure der ZmPW zukünftig bei der Konzeption, Implementierung und Evaluierung von entsprechenden Maßnahmen und Instrumenten die finanzielle und die entwicklungspolitische Additionalität untersuchen sollten.

Schließlich hat das DEval bereits mehrmals kritisiert, dass es in der deutschen EZ keine Kennung für Maßnahmen im Bereich der ZmPW gibt. Die Evaluierung der ZmPW im Agrarsektor (Kaplan et al., 2018) schlussfolgerte: Es sei zu prüfen, inwieweit die bestehende PPP-Kennung so angepasst werden kann, dass ihre Verbindlichkeit erhöht wird. Im Rahmen der Evaluierungssynthese zur ZmPW (Habbel et al., 2021) tauchte die Problematik, ZmPW-Maßnahmen zu identifizieren, erneut auf und wurde durch die Anwendung von künstlicher Intelligenz gelöst. Diese und weitere Herausforderungen gilt es für die Zukunft zu adressieren, damit die deutsche EZ mehr Klarheit darüber gewinnt, welche Rolle die ZmPW in der EZ spielen soll.

Magdalena Orth-Rempel
DEval-Teamleiterin

Dr. Cornelia Römling
DEval-Teamleiterin

Aus der Perspektive von Finanzintermediären und Fonds-Management:

Die richtige Balance zwischen Risiko und Ertrag

Positionen von Martin Ewald (Allianz Global Investors), Elvira Lefting (Finance in Motion), Stephanie Lindemann-Kohrs (KfW) und Alessandra Nibbio (Blue Orchard)

Risikobereitschaft und die Rolle der Strukturierten Fonds

Stephanie Lindemann-Kohrs: Die vielen aktuellen politischen Krisen in der ganzen Welt erhöhen das bereits vorher schon ausgeprägte Risikoprofil und führen dazu, dass Privatanleger*innen noch zögerlicher sind, in Entwicklungsländern zu investieren. Strukturierte Fonds sind daher für die Erschließung neuer Märkte, neuer Regionen und neuer Sektoren unerlässlich, um den Privatanleger*innen eine Risikominderung zu ermöglichen.

Elvira Lefting: Wir dürfen auch nicht vergessen, dass sich gelegentlich Risiken materialisieren, wie wir in der Ukraine gesehen haben. Dies wird von den privaten Investoren modelliert. Die Frage ist daher, was sie als Risiko einschätzen und wie das Risiko für sie weiter verringert werden kann. Die sehr klare Governance-Gestaltung der Strukturierten Fonds schafft Vertrauen. Je bekannter die Struktur eines Fonds den Privatanleger*innen ist, desto besser verstehen sie ihn. Das Gleiche gilt für Kapitalstapel und Anleihen.

Martin Ewald: Die Risikobereitschaft als allgemeines Konzept ist sehr schwer zu fassen, und ich glaube nicht, dass es möglich ist, sie zu erhöhen. Steigende Zinsen machen es für Aktienanleger*innen in den Schwellenländern schwieriger, Renditen zu erzielen, die deutlich über den risikofreien Renditen liegen, welche Anleger*innen zum Beispiel in OECD-Ländern erzielen können. Entscheidungsträger*innen müssen das richtige Gleichgewicht zwischen Risiko und Ertrag finden. Daher fördern wir im Rahmen unserer *Blended-Finance*-Instrumente wie dem *Emerging Market Climate Action Fund* den Dialog über das angemessene Verhältnis zwischen Risiko und Rendite. Dies zahlt sich aus, weil wir durch den Dialog Privatkapital in großem Umfang mobilisieren.

Alessandra Nibbio: Zudem ist Vertrauen sehr wichtig. Wenn Investoren ein Gütesiegel von Akteuren wie dem BMZ und der KfW sehen, hilft ihnen das, Vertrauen in den Entwicklungswert einer bestimmten Strategie zu setzen. Und das wiederum erhöht ihre Bereitschaft, ihr Kapital für Entwicklungsfinanzierungen in Schwellenländern einzusetzen, welche normalerweise als risikoreicher gelten als Standardinvestitionen (*plain vanilla investment*) in entwickelten Märkten.

Additionalität, Wirkung und Berichterstattung

Nibbio: Das Prinzip eines Strukturierten Fonds ist es, neue Investitionsmöglichkeiten zu finden, in denen es eine Marktlücke gibt. Wir wenden Additionalität sowohl auf der finanziellen als auch auf der entwicklungspolitischen Seite an. Dazu gehört auch der Aufbau von Kapazitäten, den wir dank der Zuschüsse von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen leisten können. Wir messen die Additionalität über mehrere Dimensionen, beispielsweise ob wir für eine bestimmte Kundengruppe, wie eine lokale Gemeinschaft, additional sind. Zudem bewerten wir die Additionalität anhand einer Reihe von festgelegten Indikatoren, wie des Beitrags des Investors, der Einordnung der Wirkung oder des Grads des Einflusses.

> **Wenn Investoren ein Gütesiegel von Akteuren wie dem BMZ und der KfW sehen, hilft ihnen das, Vertrauen in den Entwicklungswert einer bestimmten Strategie zu setzen. Und das wiederum erhöht ihre Bereitschaft, ihr Kapital für Entwicklungsfinanzierungen in Schwellenländern einzusetzen.**

Lefting: Additionalität ist schwer zu messen, da dies den Nachweis erfordern würde, dass eine Wirkung ohne unsere Investitionen nicht eintreten würde. Daher bewerten wir unseren Beitrag zur Wirkung von Investitionen allgemeiner anhand des harmonisierten Rahmens der multilateralen Entwicklungsbanken für Additionalität bei Operationen im Privatsektor. In der Investitionsphase prüfen wir insbesondere die auf dem Markt verfügbaren Finanzierungsbedingungen und stellen darüberhinausgehende Finanzierungen bereit, beispielsweise mit längeren Laufzeiten oder, was sehr wichtig ist, in Landeswährung.

Lindemann-Kohrs: Strukturierte Fonds sind sehr individuell und es ist wichtig, sie stärker zu standardisieren. Die Prozesse sind nicht nur komplex, sondern zwischen den einzelnen Fonds auch unterschiedlich. Fondsmanager*innen müssen auf unterschiedliche Berichtsanforderungen und verschiedene ökologische sowie soziale Herausforderungen reagieren. Es wäre daher hilfreich, ein Instrument für die Berichterstattungsanforderungen und einen Standard für die ökologischen und sozialen Anforderungen zu schaffen. Damit würde es viel einfacher werden, privates Kapital zu mobilisieren.

Ewald: Es ist sehr schwierig, das Konzept der Additionalität in der Praxis anzuwenden. Außerdem sehe ich einen Zielkonflikt darin, dass sehr spezifische, kleine Ziele mit großer Wirkung es privaten Fondsmanager*innen nicht erlauben, ein ausreichend großes Instrument zur Mobilisierung von Privatkapital in erheblichem Umfang aufzubauen. Daher muss ein Dialog zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ergründen, ob eine wünschenswerte große Wirkung nicht zu gering ist, um Kapital in großem Maßstab zu mobilisieren. Dieser Zielkonflikt schränkt auch Strukturierte Fonds ein.

Vielversprechende Sektoren und Regionen für die Mobilisierung von privatem Kapital

Ewald: Das größte Potenzial sehe ich in der Dekarbonisierung der Großindustrie. Es fließt nicht genug privates Kapital in die schnell wachsenden Entwicklungsländer, um sie nicht nur bei der Dekarbonisierung ihrer Energieerzeugung, sondern auch innerhalb der Wertschöpfungskette ganzer Branchen zu unterstützen. Auch der Naturschutz ist entscheidend. Durch ihn werden der Erhalt der Wälder und die biologische Vielfalt gefördert, was wiederum Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der Menschen hat. Mit relativ geringem Volumen kann eine enorme Wirkung erzielt werden. Das Wald- und Klimaschutzprogramm REDD+ zum Beispiel ist nicht perfekt, aber zumindest funktioniert es. Dennoch erhält es nicht genügend Kapitalzugang.

Lindemann-Kohrs: Private Investoren sind sehr daran interessiert, in den Klimaschutz und bis zu einem gewissen Grad in die Anpassung an den Klimawandel zu investieren. Im Gesundheitssektor sehen wir eine gewisse Bereitschaft privater Investoren, in Risikokapitalgesellschaften zu investieren, die innovative Produkte und Dienstleistungen entwickeln. Auch im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter gibt es noch viel ungenutztes Potenzial. Lediglich sieben bis acht Prozent der Unternehmen im Agrarsektor werden von Frauen geleitet, obwohl Betriebe, in denen Frauen eine Führungsrolle haben, in den meisten Fällen sehr erfolgreich sind. Regional sehe ich gewisse Einschränkungen: Private Investoren sind sehr zurückhaltend, in fragilen Regionen zu investieren. Mit Ausnahme Südafrikas ist Afrika nach wie vor ein herausfordernder Kontinent für private Investoren.

Nibbio: Einige Sektoren wie das Bildungswesen oder auch der Infrastruktursektor sind kompliziert, dennoch haben im Laufe der Jahre Beiträge des Privatsektors zugenommen. Auch das Gesundheitswesen könnte ein Sektor werden, den der Privatsektor entdeckt. Wir sehen auch eine Verlagerung auf Sektoren wie etwa Infrastruktur, erneuerbare Energien und Energieeffizienzprojekte. Wir haben uns in letzter Zeit verstärkt in Südostasien engagiert. Dort gibt es einige junge öffentliche Einrichtungen, die einen Beitrag zur Impact-Finanzierung leisten und das Interesse des Privatsektors geweckt haben. In Afrika wird die Schaffung von Kapitalmärkten in einigen Ländern, insbesondere in Westafrika, das größte Potenzial für die Erzielung von Wirkungen haben.

Lefting: Ich beobachte, dass der Agrarsektor mehr und mehr an Bedeutung gewinnt. Für Investoren ist es sehr attraktiv, in nachhaltige Wertschöpfungsketten von wichtigen Rohstoffen wie Tee, Kaffee oder Kakao mit einer klaren Strategie zu investieren. Außerdem würde ich mir einen ganzheitlicheren Ansatz bei der Förderung von nachhaltigen Investitionen wünschen. Wir haben uns keinen Gefallen damit getan, den Klimazielen hinterherzulaufen und dabei nicht ganzheitlich zu denken. Neben Energie kann auch Wasser gespart werden. Die Bodenerosion kann eingedämmt und gleichzeitig Energie gespart werden. Bei der Betrachtung von Regionen müssen wir einen differenzierten und maßgeschneiderten Ansatz wählen: Lateinamerika und Südostasien sind zum Beispiel sehr attraktive Regionen für private Investoren, während andere Regionen mehr Unterstützung benötigen, um ihr Wirkungspotenzial voll auszuschöpfen. Genau hier können Strukturierte Fonds einen wichtigen Beitrag leisten.

Zukünftige Bedarfe, Ideen für Verbesserungen

Nibbio: Aufgrund der Unterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist es schwierig, diese zusammenzubringen. Ihre Bedarfe, Anforderungen und Ziele überschneiden sich nicht immer vollständig. Das macht die Verhandlungen manchmal mühsam. Die Vereinfachung von Prozessen und die frühzeitige Einbindung des Privatsektors in einen Prozess würden daher helfen, bestimmte Herausforderungen zu überwinden.

Lefting: Die KfW macht einen hervorragenden Job, aber sie fungiert immer als Filter und es gibt keinen direkten Dialog zwischen dem BMZ und der Privatwirtschaft. Die Institutionalisierung eines solchen Austauschs zwischen dem Ministerium und der Privatwirtschaft würde massiv helfen. Darüber hinaus muss die Flexibilität verbessert werden. Es ist schwierig, große Investitionen mit engen Vorgaben zu tätigen, etwa mit einer Branchen- oder Ländervorgabe. Dadurch dauert es viel länger, einen Fonds zu skalieren und ihn für den privaten Sektor attraktiv zu machen; das wirkt kontraproduktiv.

Ewald: Wir brauchen Berechenbarkeit, langfristige pragmatische Planung, Transparenz und die Bereitschaft, schnell zu handeln. Darüber hinaus brauchen wir mehr Wettbewerb und mehr Akteure, die mehr Kapital mobilisieren können. Außerdem müssen wir unser Ökosystem von Investoren im *Bereich Blended Finance* aufbauen.

Lindemann-Kohrs: Und wir benötigen auf jeden Fall mehr standardisierte Strukturen und eine stärkere Angleichung der Berichtsanforderungen.

Martin Ewald
Ehemaliger Geschäftsführer des Londoner Büros und leitender Portfoliomanager des Private Equity Impact Investing Teams der Allianz Global Investors

Elvira Lefting
Geschäftsführerin von Finance in Motion

Alessandra Nibbio
Leiterin der Blended-Finance-Abteilung bei BlueOrchard

Stephanie Lindemann-Kohrs
Abteilungsleiterin für Fondsbeteiligungen der Entwicklungsbank

Aus der Perspektive von Entwicklungsbanken:

Das Prinzip der Additionalität in der ZmPW

Das Additionalitätsprinzip der multilateralen Entwicklungsbanken und internationalen Finanzinstitutionen (*development finance institutions*, DFI) hat zunehmend die Aufmerksamkeit der Politik auf sich gezogen. Der Wert, den DFI in die von ihnen finanzierten Projekte und Programme einbringen und der über den Wert anderer Quellen und privater Akteure hinausgeht, ist aus zwei Gründen von grundlegender Bedeutung: (1) Er rechtfertigt die Verwendung öffentlicher Mittel zur Unterstützung der Entwicklung des Privatsektors, die angesichts der hohen Opportunitätskosten dieser Mittel zunehmend von den Regierungen überprüft wird; (2) er stellt den Entwicklungsbeitrag von DFI-Projekten im Vergleich zu dem anderer Marktteilnehmender wie Impact-Investoren oder Partner-DFI dar. Trotz der Relevanz dieses Aspekts wurde in der DEval-Evaluierungssynthese zum Engagement des Privatsektors (Habbel et al., 2021) festgestellt, dass die Additionalität in den untersuchten Studien nur selten und damit nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Dies bestätigt Ergebnisse eines früheren Berichts der Evaluation Cooperation Group (ECG, 2020).

Die DFI betrachten Additionalität hauptsächlich auf Projektebene und stützen sich dabei auf bestimmte Merkmale, um die Additionalität ihrer Intervention zu belegen. Dabei umfasst Additionalität finanzielle und/oder nicht-finanzielle Aspekte (im Folgenden als entwicklungspolitische Additionalität bezeichnet) der Interventionen. Elemente entwicklungspolitischer Additionalität wie die Risikominderung, Festlegung von Standards und der Kapazitätsaufbau haben im Laufe der Zeit mehr Aufmerksamkeit erlangt als Elemente finanzieller Additionalität, zu denen Konditionen und Bedingungen, innovative Finanzierungsstrukturen und die Mobilisierung von Ressourcen gehören. Dies ist zum Teil auf die zunehmende Verfügbarkeit privater Finanzierungen zurückzuführen, wodurch die finanzielle Additionalität der DFI abnimmt. Zudem wird die entwicklungspolitische Additionalität in der Genehmigungsphase von Projekten und nach deren Abschluss stärker geprüft.

Das Ausmaß, inwieweit Additionalität evaluiert werden kann, hängt von der Qualität der in den Projektunterlagen und Datensystemen der DFI verfügbaren Informationen ab, aber auch davon, inwieweit sie die Aufmerksamkeit des jeweiligen Managements erhält. Die multilateralen Entwicklungsbanken haben Fortschritte dabei gemacht, Additionalitätselemente von Projekten zu identifizieren und Systeme sowie operative Leitlinien für deren Bewertung vor und während der Projektdurchführung zu entwickeln (AfDB et al., 2018). Dennoch stehen Evaluierungsteams bei der Bewertung der Validität und Stärke der Additionalität eines Projekts hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen und passender Methoden vor großen Herausforderungen (ADB, 2022; EBRD, 2018; IDB, 2023; IEG, 2022).

Herausforderungen: Informationsdefizit und Evaluierungsansätze

Trotz der oben erwähnten Fortschritte sind weiterhin nur wenige Informationen über die finanziellen Bedingungen zum Zeitpunkt der Genehmigung und des Abschlusses von Projekten verfügbar. In den meisten Projektunterlagen fehlen Marktdaten und eine ausführliche Diskussion alternativer Finanzierungsquellen. Dies erschwert die Bewertung der finanziellen Additionalität. Der Versuch, die Marktbedingungen mehrere Jahre nach der Projektgenehmigung im Rahmen einer Ex-post-Evaluierung zu rekonstruieren – und anhand von Annahmen über alternative Finanzierungsmöglichkeiten, die in der Vergangenheit in Bezug auf die verschiedenen Risikoebenen der Projekte, Märkte und Länder bestanden, zu interpretieren – mutet „heroisch“ an.

Die Ermittlung des Finanzbedarfs eines Privatkunden anhand seiner Unternehmensdaten ist eine Möglichkeit, die Aussagekraft von Angaben zur finanziellen Additionalität eines Projekts zu beurteilen. Sie erfordert eine zeitaufwendige „forensische“ Überprüfung der Finanzierungsquellen des Unternehmens (Fremd-/Eigenkapital) und ihrer Bedingungen zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung. Ein weiterer Bewertungsansatz ist die Überprüfung von Entwicklungen der Fondsauszahlungen während der Projektdurchführung, die auf eine Minderung der finanziellen Additionalität hindeuten könnten. Dazu gehören beispielsweise nur teilweise oder gar nicht genutzte Auszahlungen von Mitteln, vorzeitige Rückzahlungen oder der Abschluss des Projekts vor der Auszahlung.

Eine weitere Herausforderung bei der Evaluierung entwicklungspolitischer Additio-nalität stellen unzureichende Informationen über die Motivation und Kapazitäten der Kunden sowie über mögliche Wirkungspfade von Projekten dar. In den Projektunterlagen existieren in der Regel keine detaillierten Informationen darüber, wie und über welche Kanäle die DFI ihren Mehrwert erbringen werden. Es bleibt etwa eine ausführliche Begründung aus, warum die Intervention der DFI notwendig ist, um die hohen ESG-Standards zu erreichen, die die Additionalität begründet haben. Meist findet auch keine detaillierte Diskussion darüber statt, inwieweit der private Kunde in der Lage ist, diese Standards selbst zu verbessern, oder welche zunehmende Additionalität ein weiteres Projekt mit einem weiteren Kunden rechtfertigt.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, umfasst eine Ex-post-Evaluierung der entwicklungspolitischen Additionalität zunächst immer ein gewisses Maß an Prozessnachverfolgung, um zu bestätigen, über welche Kanäle die DFI das Projekt und/oder den privaten Kunden beeinflusst oder unterstützt hat. Außerdem müssen Art und Umfang der Unterstützung durch die DFI bewertet werden. Wenn zu technischen Aspekten zusammengearbeitet wird oder Beratungen stattfinden, kann dies beispielsweise ein starker Indikator für entwicklungspolitische Additionalität sein.

Herausforderungen bei der Interpretation von Ergebnissen zur Additionalität

In Anbetracht des dynamischen und sich weiterentwickelnden Konzepts der Additionalität müssen Evaluierungsteams über das erforderliche Wissen verfügen, um Theorien des Wandels aufzustellen, die eine solche Entwicklung erfassen. Sie müssen zudem die Entwicklungsergebnisse bewerten und den Beitrag des Projekts zu Themen wie Klimawandel, zu Sektoren wie Infrastruktur, Finanzen und Industrie oder zu Instrumenten wie Eigenkapital und *Blended Finance* ermitteln können.

Je nach Sektor gibt es unterschiedliche Merkmale der Additionalität: Das Additionalitätsprofil der Finanzmärkte unterscheidet sich beispielsweise von dem des Infrastruktursektors. Auch der Entwicklungsgrad eines Sektors beeinflusst die Additionalitätsmerkmale, die sich im Laufe der Zeit ändern können, wenn die Märkte anspruchsvoller werden. Einige DFI verwenden deshalb Kriterien, die den Entwicklungsstand der Märkte oder Sektoren berücksichtigen. Sie unterscheiden dabei zwischen Projekten, bei denen die Additionalität offenkundig ist, und solchen, bei denen ein stärkerer Nachweis der Additionalität erforderlich ist.

Die sich ändernden Bedürfnisse der Privatkunden und damit das Verständnis für die Umstände und Anreize der Kunden sind ebenfalls entscheidend für die Bewertung der Additionalität. In Bezug auf die entwicklungspolitische Additionalität könnte beispielsweise ein Beratungsdienst zur Unterstützung einer Marktstudie hinzugefügt werden, um die interne Bewertung des Projekts zu verbessern. Entspricht ein solcher Zusatz nicht den Bedürfnissen des Kunden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Projektkomponente nicht erfolgreich sein wird. Bei einer Ex-post-Evaluierung der Additionalität ist der Nachweis erforderlich, dass der Kunde den Bedarf an Beratung oder technischer Unterstützung im Projekt selbst erkannt und daraus resultierend beispielsweise einen Teil der Kosten für die technische Unterstützung oder Beratung selbst finanziert hat.

Maßnahmen zur Förderung der Additionalität bergen bisweilen das Risiko, den privaten Kunden Wettbewerbsvorteile zu verschaffen oder den Markt zu verzerren. Dies kann etwa bei geberfinanzierter technischer Hilfe oder bei staatlichen Zuschüssen der Fall sein, die im Rahmen von *Blended Finance* gewährt werden. Diese stellen für die Evaluierung eine besondere Herausforderung dar, um den Umstand des Marktversagens und der notwendigen Risikominderung mit den gewährten Subventionen in Beziehung zu setzen. Zudem muss eingeschätzt werden, inwieweit sich die Bedingungen während der Laufzeit des Projekts geändert haben. Dieser Aspekt gewinnt umso mehr an Bedeutung, als immer mehr Finanzinstrumente eingesetzt werden, die das Projektrisiko verringern und private Investoren anlocken sollen und auf solche finanziellen Vorteile setzen.

Results Management Frameworks

Die DFI haben Informationsmanagementsysteme entwickelt, um die verschiedenen Merkmale der Additionalität zu ermitteln und so die verschiedenen Beiträge der DFI zu unterscheiden. Einige Systeme wie das DELTA-Tool der IDB Invest (IDB, 2023) bewerten die Additionalität zusammen mit der entwicklungspolitischen Wirkung des Projekts. Bei anderen DFI werden die Relevanz der Additionalität, ihr Ausmaß und ihre Effekte jedoch nicht berücksichtigt. Stattdessen reicht es aus, dass die DFI bestätigt, ein Finanzpaket und Bedingungen angeboten zu haben, die den Kunden nicht daran gehindert haben, sich für eine andere private Finanzierungsquelle zu entscheiden. Dies könnte dazu führen, dass andere Finanzierungsquellen effektiv verdrängt werden.

Die Integration von DFI-Systemen zur Analyse der Additionalität und der entwicklungspolitischen Wirkung ihrer Interventionen kann dazu beitragen, dass Projektziele, Projektbeiträge und die erwarteten Ergebnisse kohärent dargestellt werden. Sie birgt aber auch Risiken, etwa dadurch, dass sich Stärken und Schwächen der beiden Dimensionen Additionalität und Wirkung durch die Integration „aufaddieren". Ein weiteres Risiko ergibt sich bei der Betrachtung des Additionalitätsprofils einerseits und der erwarteten Wirkungen andererseits. So kann beispielsweise für ein Infrastrukturprojekt, das zur Verbesserung der wirtschaftlichen Regulierung des Sektors beiträgt, diese Wirkung sowohl als Grund zur Förderung entwicklungspolitischer Additionalität als auch als tatsächlich eingetretene entwicklungspolitische Wirkung angerechnet werden, wodurch das Risiko einer Doppelzählung entsteht.

> **Maßnahmen zur Förderung der Additionalität bergen bisweilen das Risiko, den privaten Kunden Wettbewerbsvorteile zu verschaffen oder den Markt zu verzerren.**

Eine Verbesserung der Ergebnismanagementsysteme birgt das Potenzial, Daten zur Additionalität (und zur entwicklungspolitischen Wirkung) von DFI-finanzierten Projekten zu sammeln. Die Ermittlung und Speicherung von Daten zu den verschiedenen Quellen und Arten der finanziellen und entwicklungspolitischen Additionalität, zu den relativen Stärken und Schwächen und zum Vorhandensein bestimmter Finanzinstrumente kann eine aggregierte Analyse der Beiträge von DFI über Märkte, Sektoren und Länder hinweg ermöglichen. Eine solche Datenbank könnte den DFI helfen, Trends und Ergebnismuster zu erkennen, die beispielsweise bei der Formulierung von Länder- und/oder Sektorstrategien helfen und Ex-post-Evaluierungen erleichtern. Die Ergebnismanagementsysteme der DFI sind allerdings noch weit davon entfernt, dass die Informationen zur Einstufung von Additionalität für die strategische Entscheidungsfindung genutzt werden können.

José Carbajo
Berater, ehemaliger Direktor der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Independent Evaluation Group (IEG) der Weltbank

Aus der Perspektive der DEG:

Auf dem Weg zu nachhaltiger Finanzierung

Das Ziel der DEG: ein treibhausgasneutrales Portfolio bis 2040

Die DEG will ihr Portfolio bis 2040 klimaneutral gestalten, um zur Begrenzung der Klimaerwärmung auf maximal zwei Grad beizutragen. Mit der 2022 aufgesetzten Strategie „Impact.Climate.Returns." nimmt die DEG explizit die Klima- und Impact-Transformation von Unternehmen in Entwicklungsländern und aufstrebenden Märkten in den Fokus. Ab 2025 soll das Neugeschäft kompatibel mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens von 2015 sein; bis 2040 soll das Portfolio der DEG treibhausgasneutral werden.

Dazu wurden Änderungen beim Organisationsaufbau vorgenommen. So wurde der Nachhaltigkeitsbereich neu aufgestellt und das Geschäft in drei Kundenclustern neu organisiert (*Industries & Services, Infrastructure & Energy* und *Banking*). Über den Einsatz von internen und externen Expert*innen sowie durch Trainingsprogramme erweiterten alle Mitarbeitenden ihr Wissen zu Klima und Impact und es wurde ein internes Knowledge Hub aufgebaut.

Schließlich wurden die Förder- und Beratungsangebote, wie die *Business Support Services*, weiter ausgebaut und im Herbst 2022 in einer eigenen Tochter gebündelt, der DEG Impulse. Neben der Begleitung von privaten Unternehmen bei der Ausgestaltung ihrer Geschäftsmodelle hin zu stärkeren Entwicklungswirkungen wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Steigerung lokaler Einkommen und die Etablierung von Nachhaltigkeitsstandards rücken nun auch die Verminderung der Emissionsintensität und eine höhere Resilienz gegenüber Klimarisiken stärker in den Vordergrund. Die DEG sieht hier einen kontinuierlich steigenden Bedarf, da ihre Kunden mit Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern vom Klimawandel besonders betroffen sind.

Die Entwicklungswirkungen ihrer Investitionen werden von der DEG mit dem *Development Effectiveness Rating* (DERa) gemessen (DEG, 2022). Im DERa werden jährlich quantitative und qualitative Indikatoren zur Entwicklungsmessung in fünf Wirkungskategorien erhoben: gute und faire Beschäftigung, lokales Einkommen, Entwicklung von Märkten und Sektoren, umweltverträgliches Wirtschaften sowie Nutzen für lokale Gemeinden.

Strukturelle Neuerungen

Nach einer Weiterentwicklung beinhaltet das DERa 2.0 zwei strukturelle Neuerungen:

1. Entwicklungswirkungen werden mithilfe eines Netto-Impact-Ansatzes analysiert. Das bedeutet, dass das DERa-Ergebnis eines Unternehmens durch potenzielle negative Auswirkungen wie im Fall hoher Treibhausgasemissionen über Negativpunkte reduziert wird.
2. Das Rating wird um eine zweite Säule erweitert, wo die durch die DEG geförderte Transformation beim Kunden bewertet werden soll. Damit soll das DERa 2.0 der neuen DEG-Strategie gerecht werden – mit einer erhöhten Gewichtung von Klimaaspekten und einem stärkeren Fokus auf Transformation in Themenfeldern wie Ressourcenschutz, Geschlechtergerechtigkeit und Digitalisierung.

> **Eine stärkere Entwicklungswirkung, die Verminderung der Emissionsintensität und eine höhere Resilienz gegenüber Klimarisiken rücken bei der Finanzierung und Beratung durch die DEG stärker in den Vordergrund.**

Als Konsequenz für das Portfolio ergibt sich daraus, dass die Bestandskunden der DEG gezielt mit entsprechenden Beratungsangeboten bei der notwendigen Transformation unterstützt werden. Im Neugeschäft fokussiert sich die DEG auf die Finanzierung von Maßnahmen mit starkem Impact und möglichst niedrigen Emissionen beziehungsweise von Maßnahmen von Unternehmen, die ihren CO_2-Fußabdruck verringern wollen.

Auf dem Pfad zur Klimaneutralität auf Ebene des Portfolios entwickelte die DEG eigens Instrumente für die Messung und Budgetierung von Treibhausgasen. Die DEG-Klimastrategie beruht dabei auf der Zielhierarchie, (1) Treibhausgasemissionen zu vermeiden, (2) gemeinsam mit den finanzierten Unternehmen klimabezogene Transformationspfade zur Verringerung von Emissionen und zur Stärkung der Klimaresilienz umzusetzen und (3) nicht vermeidbare Treibhausgasemissionen im Portfolio durch direkte Investitionen in Projekte zum Erhalt und Ausbau von CO_2-Senken wie Aufforstungs- und Wiederaufforstungsmaßnahmen nach international anerkannten Standards zu neutralisieren.

Um die modellierten Baseline-Emissionen für 2021 auf Basis vorliegender Kundendaten zu validieren, wurden von Ende 2022 bis März 2023 über 85 Prozent des Portfolios im Hinblick auf die Emission von Treibhausgasen analysiert. Dadurch soll stufenweise die Datenqualität im Berichtswesen nach dem Standard der Partnership for Carbon Accounting Financials (PCAF) erhöht und ein realistischeres Baseline-Szenario der DEG-finanzierten Treibhausgasemissionen und der Treibhausgasintensität aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit als Entwicklungsfinanzierer gewährleistet werden. Die detaillierte, wissenschaftsbasierte Datenerfassung und die damit gewonnenen Kenntnisse über die DEG-Portfoliokunden und deren Treibhausgasintensität erlauben es der DEG, für Industriekunden und Infrastrukturprojekte Ansätze für Treibhausgasbudgets zu pilotieren und für hohe Emittenten entsprechende Transformationsansätze zu entwickeln, die zu einer klimaschonenden, sozialen und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer beitragen. Bis 2025 soll die strategische Neuausrichtung vollständig umgesetzt sein.

Natalie de Wit-Solounov
Leiterin der Abteilung Strategie der DEG

Aus der Perspektive der Weltbank:

Privatkapital durch Budgethilfe mobilisieren

Budgethilfe spielt eine Schlüsselrolle bei der Durchführung zentraler Wirtschaftsreformen und der Unterstützung des Strukturwandels in verschuldeten und anderen vulnerablen Ländern. Sie ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung, um die Umsetzung wichtiger Reformen zu erleichtern, die dazu beitragen, privates Kapital zur Finanzierung von Projekten und Programmen zu mobilisieren. Budgethilfe kann privates Kapital mobilisieren, indem sie ein günstiges politisches Umfeld schafft. So kann sie beispielsweise zur Unterstützung politischer Reformen eingesetzt werden, die es Unternehmen erleichtern, in einem EZ-Partnerland zu investieren. Dazu gehören etwa Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Vereinfachung von Regularien und zur Verringerung von Korruption.

Hindernisse für Investitionen des Privatsektors

Im Mittelpunkt des Dialogs und der Aktivitäten im Rahmen der Budgethilfe stehen häufig Hindernisse für Investitionen des Privatsektors in einkommensschwachen Ländern. Dazu zählen die Marktbeherrschung durch staatliche Unternehmen und unfaire Wettbewerbspolitiken, die neue inländische und ausländische Marktteilnehmende davon abhalten, Investitionskapital zu riskieren.

Die Komplexität von Unternehmensregularien und Schwierigkeiten bei der Handhabung von Eigentumsrechten und Landrechten verschaffen größeren sowie lokalen und politisch vernetzten Investoren oft einen Vorteil gegenüber ausländischen oder kleineren Unternehmen. Handels- und Investitionspolitik können die Risiken bei der Beschaffung importierter Inputs oder beim Zugang zu externen Märkten erhöhen.

Die Möglichkeiten der Budgethilfe

Die EZ kann im Rahmen der Budgethilfe gute Praktiken der Regierungsführung fördern. Dazu gehören etwa Änderungen im Management staatlicher Unternehmen sowie die Überarbeitung von Gesetzen. Es kann auch der regulatorische Rahmen optimiert werden, indem Privatinvestitionen in Sektoren zugelassen werden, die zuvor dem Staat vorbehalten waren. Mit solchen Schritten kann Budgethilfe dazu beitragen, Privatinvestitionen anzuziehen und ein stabiles Umfeld für Unternehmen zu schaffen.

Da Budgethilfen – anders als herkömmliche Projektfinanzierungen – keine spezifische Zweckbindung haben, reduzieren sie die fiskalischen Restriktionen eines Empfängerlandes und setzen so staatliche Ressourcen frei, die eine entscheidende Rolle bei der Förderung privater Investitionen und des Wirtschaftswachstums spielen können, etwa bei der Finanzierung wichtiger Infrastrukturprojekte, der Förderung von Innovation und Unternehmertum oder der Bereitstellung von Finanzmitteln für KKMUs.

Ein weiterer Kanal, über den Budgethilfe privates Kapital mobilisieren kann, ist die Schaffung von Anreizen für private Investitionen. So kann die Budgethilfe beispielsweise genutzt werden, um Steuervergünstigungen für Unternehmen zu schaffen, die in bestimmten Sektoren oder Regionen investieren.

Die Gewährung öffentlicher Zuschüsse oder Subventionen, um private Investoren anzuziehen, ist nicht neu. Regierungen nutzen seit langem Steuerausgaben (Steuerbefreiungen) oder verbessern die Infrastruktur (Exportproduktionszonen), um Investoren anzuziehen.

> **Es bedarf eines neuen Ansatzes für die Mobilisierung privater Finanzmittel, der die Knappheit und Bedeutung öffentlicher Mittel anerkennt.**

Diese Praktiken riefen einige Kritik hervor. „Den Nachbarn zum Bettler zu machen“ könne in einer Abwärtsspirale resultieren. Die Kosten würden dann den Nutzen überwiegen und oft nicht nachhaltig sein oder Eventualverbindlichkeiten schaffen. Beispiele sind Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda, die zusammen bis zu 2,8 Milliarden US-Dollar pro Jahr durch die Steueranreize und -befreiungen verlieren, die sie als Anreize für ausländische Investoren gewähren (Tax Justice Network, 2012).

Ein neuer Ansatz

Es bedarf eines neuen Ansatzes für die Mobilisierung privater Finanzmittel, der die Knappheit und Bedeutung öffentlicher Mittel anerkennt. Diese würden umsichtig und mit klarer empirischer Begründung einsetzt, um Anreize für prioritäre Investitionen in Bereichen mit messbarer Entwicklungswirkung zu schaffen. In der Vergangenheit hat die Budgethilfe wichtige Investitionen substanziell gefördert, zum Beispiel durch die Unterstützung von Programmen parallel zu konventionellen Projektfinanzierungen mit bereichsübergreifenden Bedingungen, um Projektrisiken zu vermeiden. Dies kann durch die Stärkung der Regulierungsinstitutionen und der Rechtsstaatlichkeit erreicht werden, um transparente und einheitlicher angewandte Wirtschaftsgesetze zu schaffen.

Blended-Finance-Instrumente weisen eine gemischte Leistungsbilanz auf. Dies liegt zum Teil daran, dass sie nur selten die Ursachen des Marktversagens angehen und das wahrgenommene und tatsächliche Risiko für Investoren hoch ist. Wird Budgethilfe parallel zu diesen Instrumenten eingesetzt, um wichtige politische und institutionelle Reformen voranzutreiben, kann die Wirkung über die unmittelbar geförderten Transaktionen hinausgehen.

Zukünftig könnte Budgethilfe eine noch zentralere Rolle bei der Mobilisierung von privatem Kapital spielen, indem sie die Risikominderung in Form von Garantien verbessert, treuhänderische Bedenken ausräumt und zukunftsorientierte politische Reformen unterstützt, die privates Kapital zur Finanzierung von grüner Infrastruktur, digitaler Technologie und klimabezogenen Investitionen anziehen.

Stefan G. Koeberle
Direktor für den Mittleren Osten und Nordafrika, Weltbank

4. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und ihre Evaluierung: Wie geht es weiter?

Welches Potenzial hat die ZmPW angesichts der aktuellen multiplen internationalen Krisen für die zukünftige EZ: Was sind ihre Stärken und wo existieren Grenzen?

Welche Wissenslücken stehen einer wirkungsorientierteren Steuerung der ZmPW entgegen?

Wie können die derzeitigen Instrumente des BMZ ergänzt werden?

Jährlich fehlen im globalen Süden etwa vier Billionen US-Dollar, um die Erreichung der SDGs zu finanzieren – trotz neuer Höchststände bei den öffentlichen Entwicklungsleistungen im Jahr 2023 (ECOSOC, 2024). Gleichzeitig schaffen die weltweiten multiplen Krisen, insbesondere der fortschreitende Klimawandel, ein neues Bewusstsein für die Dringlichkeit effektiven entwicklungspolitischen Handelns. Es ist klar, dass jede einzelne Akteursgruppe, egal ob öffentlich oder privat, NGO oder Wirtschaft, globaler Norden oder Süden, ihren Beitrag steigern muss, um positive Zukunftschancen zu erhalten.

4.1 Die ZmPW auf dem Prüfstand

Die früheren positiven Erwartungen an die Privatwirtschaft, die sich unter anderem in der Vision „*Billions to Trillions*" der Weltbank manifestierten (World Bank Group et al., 2015), haben sich nicht bestätigt. Stattdessen führt die tatsächliche Hebelwirkung von nur etwa 40 Prozent des eingesetzten öffentlichen Kapitals zu Ernüchterung (Orth et al., 2020, S. 64) und verstärkt die Skepsis, mit der Politik und Zivilgesellschaft teilweise auf die Privatwirtschaft als entwicklungspolitischen Akteur blicken.

Diese Vorbehalte beruhen vorrangig darauf, dass Unternehmen nicht als primäre Akteursgruppe für soziale und ökologische Entwicklung wahrgenommen werden. Während zwar das philanthropische Engagement und die zunehmende Nachhaltigkeitsberichterstattung von Firmen gelobt werden, gilt dies gleichzeitig als Indiz dafür, dass im unternehmerischen Kerngeschäft die rein finanziellen Belange dominieren. Aktivitäten, um negative Auswirkungen auf vulnerable Gruppen und die Umwelt abzumildern, würden hingegen nur von einzelnen Großunternehmen umgesetzt oder gleich der Zivilgesellschaft überlassen. Aus Teilen der Zivilgesellschaft werden zudem grundsätzliche Zweifel daran geäußert, ob die wirtschaftlichen Ziele von Unternehmen und die ökologischen und sozialen Ziele der EZ überhaupt in Einklang gebracht werden können.

Hinzu kommt, dass die Präsenz der ZmPW in einem Partnerland und ihre konkreten Wirkungen innerhalb eines EZ-Handlungsfelds unter Umständen nicht unmittelbar erkennbar sind. Denn die langfristig angelegten und von vielen Kontextfaktoren beeinflussten Maßnahmen sowie die fehlenden Monitoring- und Berichtssysteme erschweren es, positive Wirkungen im Themenfeld der ZmPW einer Akteursgruppe zuzuschreiben. Dies trifft zwar auch auf andere Ansätze und Akteursgruppen der EZ zu, wird aber im Fall der Privatwirtschaft in der Öffentlichkeit oftmals kritischer wahrgenommen, insbesondere hinsichtlich möglicher Mitnahmeeffekte (Elliesen, 2022).

Daher ist nicht nur ein vermehrtes, sondern ein effektiveres Engagement privatwirtschaftlicher Akteure dringend notwendig. Zur Halbzeitbilanz der Agenda 2030 im Jahr 2023 wurden lediglich knapp 20 Prozent der SDGs erreicht. Gleichzeitig ist die Wirtschafts- und Finanzlage weltweit angespannt, wobei insbesondere die ärmsten und vulnerablen Gruppen die negativen Auswirkungen davon zu spüren bekommen. Aktuell limitieren noch immer die Folgen der COVID-19-Pandemie, die militärischen Auseinandersetzungen im Nahen Osten, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine sowie die drastischen Folgen der *Triple Planetary Crisis* die Mittel der EZ für andere Bereiche – und erhöhen somit den Bedarf nach Investitionen aus der Privatwirtschaft.

Es ist klar, dass jede einzelne Akteursgruppe, egal ob öffentlich oder privat, NGO oder Wirtschaft, globaler Norden oder Süden, ihren Beitrag steigern muss, um positive Zukunftschancen zu erhalten.

Diese Herausforderungen bedrohen akut Menschenleben und sind damit von einer erhöhten (politischen) Dringlichkeit gekennzeichnet. Sie lassen strukturelle Aspekte der EZ zunächst in den Hintergrund treten. Dabei könnten auch Maßnahmen gegen Klientelismus oder zur Reformierung der Steuersysteme in Partnerländern der EZ die genannte Finanzierungslücke deutlich reduzieren. Darüber hinaus führen die krisenbedingt knappen Haushaltskassen in vielen Geberländern dazu, dass die Öffentlichkeit den Sinn und die Notwendigkeit der EZ vermehrt diskutiert (Kielon, 2024).

Vor diesem Hintergrund stehen die verschiedenen Ansätze der ZmPW, insbesondere mit Blick auf ihre Wirksamkeit und Effizienz, auf dem Prüfstand. Private Investitionen und privates Vermögen – wozu sowohl Versicherungs- und Pensionskassen im globalen Norden als auch private Vermögen in den Partnerländern gehören können – sollten effektiver als bislang für die entwicklungspolitische Agenda eingesetzt werden. Dafür ist es notwendig, die Lehren aus der Vergangenheit besser zu verstehen und nachverfolgen zu können, welche Wirkungen die aktuellen Maßnahmen erzielen. Die Verfügbarkeit von zuverlässigen Daten und (rigoroser) Evidenz für eine verbesserte Wirkungsorientierung der handelnden Akteure ist hierfür unerlässlich.

4.2 Die Wirkungsorientierung der ZmPW: Wissen wir, was wir wissen müssten?

Viele Politikfelder sind heute mit dem Widerspruch konfrontiert, dass einerseits nie dagewesene Datenmengen zur Verfügung stehen, andererseits die Informationen aber oft nicht in der notwendigen Qualität und Aufbereitung vorliegen, um aus den Daten angemessene strategische Schlussfolgerungen zu ziehen und sie für eine evidenzbasierte Politik zu nutzen. Dieses Phänomen betrifft auch die ZmPW. Die Datenlücken sind hier mannigfaltig. Weder existieren einheitliche Definitionen der ZmPW noch verfügen die Durchführungsorganisationen über einheitliche Kennungen. Daher ist es nicht möglich, den Ansatz oder seine einzelnen Instrumente im Haushalt des BMZ (und anderer Ministerien) finanziell abzubilden und seine Entwicklung in den letzten Jahren nachzuvollziehen.

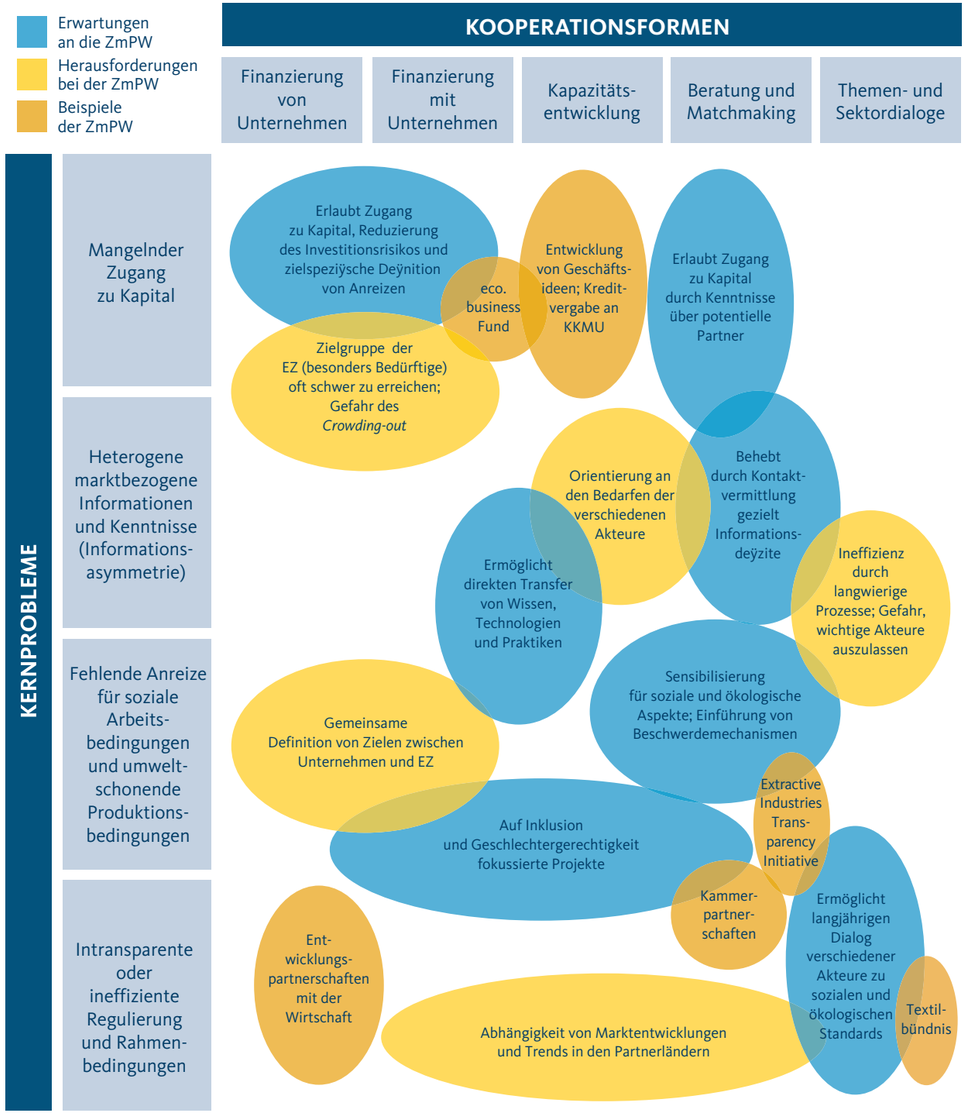
Darüber hinaus bestehen auch im Hinblick auf die ZmPW die (üblichen) Herausforderungen der Evaluierung von EZ-Maßnahmen: Durch komplexe Kontexte, lange Wirkungsketten sowie das zeitgleiche Auftreten verschiedener externer Faktoren zeigen sich Effekte nicht immer eindeutig und oft eher mittelbar oder mittel- bis langfristig. Auch treten oftmals Wirkungen erst durch das erfolgreiche Zusammenspiel von Maßnahmen mehrerer Kategorien (Instrumente-Mix) ein, was das Monitoring und die Wirkungsidentifizierung anspruchsvoller macht. Mit dieser Herausforderung hat sich das BMZ in den letzten Jahren intensiv auseinandergesetzt und ein eigenes Monitoring-System etabliert (siehe Seite 88).

Eine effektive und wirkungsorientierte Steuerung von ZmPW-Instrumenten und -Maßnahmen erfordert ein einheitlich definiertes Verständnis ihrer finanziellen und entwicklungspolitischen Additionalität. Um diese systematisch ex-ante und ex-post erfassen zu können, bedarf es zwischen den beteiligten Akteuren eines harmonisierten Instrumentariums und einheitlich verwendeter Indikatoren. Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, geht dies mit einigen Herausforderungen einher. Allerdings gibt es bereits erprobte und teilweise standardisierte Ansätze und Instrumente, insbesondere von der OECD und den multilateralen Entwicklungsbanken, die für einen vergleichbaren Ansatz zur Messung der Additionalität in der deutschen EZ herangezogen werden können. So haben die multilateralen Entwicklungsbanken beispielsweise gemeinsam ein *Harmonized Framework for Additionality in Private Sector Operations* erarbeitet (AfDB et al., 2018), welches zu einem gemeinsamen Verständnis von Additionalität beitragen soll sowie Leitlinien für einen einheitlichen Ansatz zu ihrer Gewährleistung und Messung darlegt.

Gemeinsame institutionalisierte Entscheidungsprozesse würden die Evaluierung der ZmPW erleichtern, denn Ansätze der ZmPW sind ressortübergreifend sowie bi- und multilateral zunehmend verzahnt und die Instrumente der ZmPW werden auf der Mikro-, Meso- und Makroebene angewendet. Die Etablierung einheitlicher Prozesse zur Erfolgsmessung und -berichterstattung erfordert dabei, dass bereits bei der Konzeption von Maßnahmen anspruchsvolle, übergreifende Wirkungslogiken entwickelt werden (siehe Kapitel 3.1). Die Evaluierungsgemeinschaft und Forschungsinstitutionen können diesen Prozess durch ihr Wissen in Theorie und Praxis unterstützen.

Letztendlich gilt: Je besser die erwarteten und eingetretenen Effekte spezifiziert (und belegt) werden können, desto zielgerichteter können die verschiedenen Instrumente der ZmPW auf die jeweiligen entwicklungspolitischen Kernprobleme und Kontextfaktoren ausgerichtet werden. In dieser Hinsicht muss sich der aktuelle ZmPW-Instrumentenkasten der deutschen EZ in der Zukunft beweisen und die wesentlichen Bedarfe abdecken oder entsprechend strategisch und konzeptionell erweitert werden.

Auf einen Blick: die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

4.3 Von der Wirkung zur Strategie

Die Abbildung auf Seite 83 stellt entlang der anfangs identifizierten Kernprobleme sowie der einzelnen ZmPW-Kategorien die Erwartungen an die Zusammenarbeit, aber auch die mit ihrem Einsatz verbundenen Herausforderungen und Grenzen dar.

Die Evidenz des DEval zeigt: Nicht jede Kategorie der ZmPW ist geeignet, um zur Lösung jedes Kernproblems beizutragen, das die ZmPW generell adressiert. So ermöglichen beispielsweise die Finanzierungen von und mit Unternehmen insbesondere den Zugang zu Kapital, doch sind sie weniger geeignet, um den fehlenden Anreizen für menschenwürdige Arbeitsbedingungen und umweltschonenden Produktionsbedingungen zu begegnen. An dieser Stelle greift vielmehr die Sensibilisierung über Kapazitätsentwicklung oder Beratung.

Insgesamt sticht die ZmPW in erster Linie durch ihre Innovationskraft und die Fähigkeit heraus, zusätzliche finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Profitieren könnte die EZ hierbei insbesondere von dem Interesse an langfristig erfolgreichen Geschäftsmodellen, um die Nachhaltigkeit der EZ-Maßnahmen zu steigern. Gleichzeitig scheint die ZmPW weniger geeignet zu sein, besonders vulnerable Gruppen zu adressieren. Hier gilt es aus EZ-Perspektive, strategisch anzusetzen, um dem Prinzip „Niemanden zurücklassen“, dem sich die deutsche EZ im Rahmen der Agenda 2030 verschrieben hat, gerecht zu werden.

Dies zeigt auch, dass die strategische Kombination von Kategorien und Instrumenten möglich und teilweise geboten ist, um in komplexen Kontexten mittel- bis langfristig erfolgreich zu operieren. Eines der großen Potenziale der ZmPW liegt zwar darin, Demonstrationseffekte und technologische Neuerungen in Märkten der Partnerländer zu entfalten, doch ist die Nachhaltigkeit solcher Effekte ohne begleitende Maßnahmen wie Politikdialoge begrenzt. Auch die Möglichkeit, Informationsasymmetrien zum Beispiel durch gezielte Kontaktvermittlung und den direkten Transfer von Know-how zu überwinden, wird ohne die Adressierung der regulativen Rahmenbedingungen kaum die intendierten Wirkungen entfalten können.

Letztendlich kann die ZmPW nur erste Anstöße geben – die Reformierung ganzer Volkswirtschaften erfordert koordinierte Anstrengungen aller Beteiligten. In der konkreten Ausgestaltung der ZmPW beeinflusst somit die bedarfsgerechte Konzeption der Maßnahmen maßgeblich deren Wirksamkeit. Von entscheidender Bedeutung wird sein, inwieweit privatwirtschaftliche und entwicklungspolitische Akteure im globalen Norden und Süden gemeinsame Ziele identifizieren und sich in einem zweiten Schritt in ihren Aktivitäten komplementieren.

Es gilt hierbei, die Perspektiven und Überzeugungen der privaten und öffentlichen Akteure zusammenzubringen und dabei auch etwaige Zielkonflikte und Prioritäten klar zu benennen. Vorab müssen dafür die oftmals verschiedenen Bedarfe und Erwartungen der beteiligten Akteure gründlich analysiert werden, wobei entscheidend ist, dabei auch die Bedarfe der Zielgruppen einzubeziehen. Nur in gut funktionierenden Partnerschaften kann es gelingen, Spannungen zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen transparent zu diskutieren und ihnen mit geeigneten Maßnahmen entgegenzuwirken.

Die Privatwirtschaft ist ohne öffentliche Unterstützung im globalen Süden noch zu wenig aktiv, weil ihr hierfür der Zugang zu (bezahlbarem) Kapital fehlt und sie das politische und finanzielle Risiko in den Partnerländern als zu hoch einschätzt. Andere Geber haben hier Instrumente zur Hand, die aber aktuell noch nicht von der deutschen EZ gefördert werden. Die Gewährung von Garantien durch Sida (siehe Seite 35) ist ein Beispiel, welches – nach Anpassung an die deutschen Gegebenheiten – auch das BMZ und die KfW vermehrt nutzen könnten. Private Investoren, die sich an Strukturierten Fonds beteiligen, benötigen langfristiger laufende und mit höheren Finanzvolumina ausgestattete Finanzierungsinstrumente. Die (vermehrte) Einführung von Bonds und Wertpapieren für Naturschutz und *Impact Investment* könnte aufgrund der ersten positiven Erfahrungen in der deutschen EZ skaliert werden. Gleiches gilt für die Unterstützung von innovativen Unternehmen über *Venture Funds*, um die Entwicklung nachhaltiger Lösungen und Geschäftsmodelle zu fördern.

Gleichzeitig ist es aus entwicklungspolitischer Sicht wichtig, jene Gruppen, die durch ihre Vulnerabilität beim Zugang zu den Märkten eingeschränkt sind, in Maßnahmen der ZmPW einzubeziehen, zum Beispiel durch die Förderung inklusiver Geschäftsmodelle. Dies betrifft beispielsweise Frauen und einkommensschwache ländliche Haushalte. Den Zielgruppen Gehör zu verschaffen, ist einerseits ein Gebot der EZ-Partnerorientierung, andererseits belegen zahllose erfolgreiche Mikro-Finanzierungen und Unterstützungsmaßnahmen von Frauen als Unternehmerinnen, dass auch in dieser Hinsicht die ZmPW viel Potenzial bietet.

Im Sinne der Agenda 2030 und zur wirksamen Adressierung der entwicklungspolitischen Kernprobleme sollte der Ansatz der ZmPW holistisch betrachtet werden. Nur wenn verschiedene Kategorien von Maßnahmen strategisch und konzeptionell miteinander verzahnt werden, können die Kernprobleme gelöst werden. So können die Finanzierungs- und Beratungsmaßnahmen für wirtschaftliche Akteure noch gezielter von Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in den jeweiligen Partnerländern vorbereitet oder flankiert werden.

Damit erweitert sich der strategische Horizont der ZmPW über ihre einzelnen Maßnahmen hinaus. Dies entspricht dem aufgeklärten Selbstinteresse Deutschlands: Die heimische Wirtschaft soll angesichts ihrer starken Exportabhängigkeit von der politischen und wirtschaftlichen Stabilität in den EZ-Partnerländern profitieren. Zudem können deutsche Unternehmen durch Innovationskraft, Technologietransfer und Produktionsqualität dazu beitragen, die Wirtschaft in den EZ-Partnerländern strukturell zu stärken und wichtige Einkommens- und Wohlfahrtszuwächse zu erzielen. Um beiden Aspekten gerecht zu werden, bedarf es einer kohärenten Strategie, die auf der zur Verfügung stehenden Evidenz aufbaut und das Potenzial und die Grenzen der ZmPW stärker in den Blick nimmt. Eine solche Strategie bildet die Grundlage für eine zukunftsfähige Zusammenarbeit, die den globalen Herausforderungen wirksam begegnet und die Zukunftschancen für alle erhält.

Amélie zu Eulenburg
DEval-Abteilungsleiterin

Marian Wittenberg
DEval-Evaluator
(bis 01/2024)

Mitarbeitende:
Ariane Bischoff
DEval (bis 10/2024)

Aus der Perspektive des BMZ:

Die Wirksamkeit der ZmPW

Das BMZ hat seine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft 2023 umfassend überprüft und teils neu konzipiert. Grundlage dafür waren unter anderem Evaluierungen des DEval, aber auch kritische Stimmen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik. Jetzt geht es in die Umsetzung, bei der die Wirksamkeit der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in den Mittelpunkt des Interesses rückt.

Um dem hohen Anspruch einer sozial-ökologischen Transformation gerecht zu werden, möchte das BMZ noch besser verstehen, welche Maßnahmen wie funktionieren. Nur so kann die deutsche Entwicklungspolitik ihrem Anspruch auf evidenzbasierte Programmgestaltung nachkommen und sich als lernende Organisation weiterentwickeln.

Ein neues Wirkungsmodell

Dafür hat das BMZ ein neues Monitoringsystem für seine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft aufgebaut. Erstmalig untermauert ein portfolioweites und programmübergreifendes Wirkungsmodell dieses System und legt zentrale Wirkungsziele und -hypothesen zur Erreichung einer sozial-ökologischen Wirtschaftstransformation fest. Dazu zählen die Mobilisierung von Unternehmen, die Verbesserung von Sozial- und Umweltstandards und die Förderung guter Beschäftigung. Das Wirkungsmodell berücksichtigt dabei die breit angelegte Ausgestaltung der BMZ-Wirtschaftskooperation, die von Beratung und Netzwerkbildung über Projektentwicklung bis hin zur Finanzierung und Umsetzung von Investitionen und öffentlich-privaten Partnerschaften reicht.

Qualität statt Quantität

Inhaltlich erhöht das Ministerium seinen Anspruch: Die Outcome- und Impact-Ebene rücken in den Mittelpunkt der Wirkungsmessung. So sollen zum Beispiel zeitlich versetzte Befragungen wie durch *Tracer*-Studien nachhalten, ob Unternehmen aufgrund von Beratungen und Schulungen ihre Nachhaltigkeitsstandards verbessert oder Absolvent*innen durch Aus- und Weiterbildungen eine Beschäftigung gefunden haben.

Portfolioweite Mindeststandards sichern die Vergleichbarkeit der Daten der einzelnen Programme, zum Beispiel bei der Zählung „guter" Jobs. Ein Portfolio-Indikatorenkatalog gibt dafür einheitliche Definitionen und Methoden der Datenerfassung für alle Programme vor. Um Zugriff auf Projektdaten und die Datenerhebung für das Monitoring zu vereinfachen, baut das BMZ entsprechende digitale Lösungen aus.

Rechenschaft und Optimierung

Das Monitoring liefert eine wertvolle Datengrundlage für Portfolio-Analysen, mit denen das BMZ zukünftig auch langfristige Wirkungen von Programmen im Haushaltstitel „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft" (EPW) erfassen möchte. Externe begleitende Evaluierungen sollen untersuchen, inwiefern die Wirkhypothesen zutreffen und ob diese Wirkungen effizienter erreicht werden können. Dafür prüft das BMZ verstärkt den Einsatz rigoroser Wirkungsevaluierungen. Im Kern geht es also darum, nicht nur Rechenschaft über die Programme des BMZ zur ZmPW abzulegen, sondern diese kontinuierlich zu verbessern.

Benjamin Knödler
Leiter des Referats „Wirtschaftsnetzwerke", BMZ

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D., S. Johnson und J. Robinson (2001), „The colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review,* American Economic Association, Vol. 91, Nr. 5, S. 1369–1401.

Acemoglu, D., S. Johnson und J. Robinson (2005), „Institutions as a fundamental cause of long-run growth", *Handbook of Economic Growth,* Elsevier, Vol. 1, S. 385–472.

ADB (2022), *Additionality of ADB's Nonsovereign Operations,* Thematic Evaluation TS-17, Asian Development Bank (ADB), Manila.

AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDBG, NDB und WBG (2018), *Multilateral Development Banks' Harmonized Framework for Additionality in Private Sector Operations,* o.O.

Altenburg, T., S. Bauer, C. Brandi, M. Brüntrup, D. Malerba, B. Never, A. Pegels, A. Stamm, J. To und U. Volz (2022), „Ökologische Strukturpolitik: ein starker Profilbaustein für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit", *IDOS Discussion Papers,* Nr. 8/2022, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, doi:10.23661/IDP8.2022.

Ashoff, G. (2004), „Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit", *DIE Analysen und Stellungnahmen,* Nr. 7/2004, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Astbury, B. und F.L. Leeuw (2010), „Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation", *American Journal of Evaluation,* Vol. 31, Nr. 3, S. 363–381.

Attridge, S. und L. Engen (2019), *Blended Finance in the Poorest Countries: the Need for a Better Approach,* ODI Report, Overseas Development Institute (ODI), London.

Attridge, S., B. Getzel und N. Gregory (2024), „Trillions or billions? Reassessing the potential for European institutional investment in emerging markets and developing economies", *ODI Working Paper,* London.

BASIC (2014), *Wer hat die Macht? Machtkonzentration und unlautere Handelspraktiken in landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten,* Bureau d'Analyse Sociétale pour une Information Citoyenne, deutsche Fassung hrsg. von Forum Fairer Handel e. V., GEPA – The Fair Trade Company GmbH, MISEREOR e.V., TransFair e.V., Weltladen-Dachverband e.V., o.O.

BDI (2024), *Zeit für eine entwicklungspolitische Zeitenwende,* Grundsatzpapier, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), Berlin.

Beile, J. und K. Vitols (2024), „Das Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetz: Einfluss und Auswirkungen von Mitbestimmung auf Due Diligence in der Lieferkette", *Working Paper Forschungsförderung,* Nr. 320, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Bernhard-Rau, B., T. Busch, J. Kaiser und J.P. Weber (2022), *Impact Investing in Deutschland: Marktstudie 2022,* Bundesinitiative Impact Investing, Berlin.

Bielek, I. (2019), „Von der Budgethilfe zur Reformfinanzierung", *KfW Development Research: Entwicklungspolitik Kompakt,* Nr. 1, Februar 2019, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt a.M.

BII (2024), Impact Investing, Bundesinitiative Impact Investing, *https://bundesinitiative-impact-investing.org/impact-investing/* (zugegriffen 11.11.2024).

Bilal, S., B. Byiers, S. Große-Puppendahl, F. Krätke, G. Nubong und A. Rosengren (2014), „De-coding public-private partnerships for development", *ECDPM Discussion Papers,* Nr. 161, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.

BMF (2022), „G20 Compact with Africa - Bundesfinanzministerium – Themen", Bundesministerium der Finanzen, *https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/G7-G20/2017-06-29-g20-cwa.html* (zugegriffen 11.11.2024).

BMZ (2018), „Entwicklungspolitik 2030: Neue Herausforderungen – neue Antworten", *BMZ Strategiepapier,* Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2020), *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung,* Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2022), *Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft,* Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2023), „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung", *BMZ Strategiepapier,* Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2024), „Der Haushalt des BMZ", Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/bmz-haushalt* (zugegriffen 11.11.2024).

bpb (2017), „Institutionelle Investoren", Bundeszentrale für politische Bildung, *https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/globalisierung/52609/institutionelle-investoren* (zugegriffen 11.11.2024).

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2022), „Entwicklungszusammenarbeit", Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, *https://www.gruene-bundestag.de/parlament/bundestagsreden/entwicklungszusammenarbeit-2* (zugegriffen 11.11.2024).

Byiers, B. und A. Rosengren (2012), „Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda", *European Centre for Development Policy Management Discussion Paper,* Nr. 131, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Callan, M. und R. Davies (2013), „When business meets aid: analysing public-private partnerships for international development", *Development Policy Centre Discussion Paper,* Nr. 28, doi: *http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2252309.*

CGD (2024), „Multilateral Development Bank Reform Tracker", Center for Global Development, *https://www.cgdev.org/page/mdb-reform-tracker* (zugegriffen 11.11.2024).

Chen, H.T. (2015), *Practical Program Evaluation: Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective,* 2. Aufl., SAGE Publications, Los Angeles, London, Neu Delhi, Singapur, Washington, DC.

Cunningham, S. (2011), „Understanding market failures in an economic development context", *Mesopartner Monograph,* Vol. 4, S. 11.

Dembele, F., T. Randall, D. Vilalta und V. Bangun (2020), „Blended finance funds and facilities. 2020 survey results", *OECD Development Co-operation Working Papers,* Nr. 107, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.

Deutscher Bundestag (2020), *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021,* Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 66, S. 3208.

Deutscher Bundestag (2022a), *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022,* Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 20, S. 890.

Deutscher Bundestag (2022b), *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023,* Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 54, S. 2485.

Deutscher Bundestag (2022c), *Plenarprotokoll 20/63,* Stenografischer Bericht, 63. Sitzung, Berlin.

Deutscher Bundestag (2024), *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024,* Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 38, S. 2024.

DEval (2023), *Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen des DEval. Erste Synthese des Monitorings der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015 – 2018),* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

DEval (2024), „RIE: Rigorous Impact Evaluation", Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), *https://rie.deval.org/* (zugegriffen 11.11.2024).

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

Drewello, H., F. Kupferschmidt und O. Sievering (2021), *Markt und Staat: Eine anwendungsorientierte Einführung in die allgemeine Volkswirtschaftslehre,* Springer Gabler, Wiesbaden, doi: 10.1007/978-3-658-33096-5.

EBRD (2018), *Additionality in the EBRD – Review of Concept and Application,* European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), London.

ECG (2020), *Additionality: a Stocktake and Discussion of Multilateral Development Bank Approaches,* Evaluation Cooperation Group (ECG), Washington, DC.

ECOSOC (2024), *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General,* Progress Report, Nr. A/79/79-E/2024/54, United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), New York.

Elliesen, T. (2022), „Evaluieren ohne Ergebnisse", welt-sichten, *https://www.welt-sichten.org/artikel/40027/evaluieren-ohne-ergebnisse* (zugegriffen 11.11.2024).

Faust, J. (2012), „Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie", *DIE Analysen und Stellungnahmen,* Nr. 2/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Faust, J. (2020), „Rigorose Wirkungsevaluierung – Genese, Debatte und Nutzung in der Entwicklungszusammenarbeit", *Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management,* Vol. 13, Nr. 1/2020, S. 61–80.

Faust, J. und M. Bruder (2019), *Rigorous Impact Evaluation in German Development Cooperation,* Policy Brief, Nr. 5/2019, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Forster, G. und N. Lee (2024), „Closing data gaps that obstruct solutions to mobilizing private finance for SDGs", Center for Global Development, *https://www.cgdev.org/blog/closing-data-gaps-obstruct-solutions-mobilizing-private-finance-sdgs* (zugegriffen 11.11.2024).

Frank, A.G. (1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil,* Monthly Review Press, New York.

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

GIZ (2024a), *Wirkung und Wirkungsmessung von und in Multi-Akteurs-Partnerschaften,* Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn.

GIZ (2024b), „develoPPP", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *https://www.developp.de/* (zugegriffen 11.11.2024).

GPEDC (2019), *Kampala Principles on Effective Private Sector Engagement Development Cooperation,* Global Partnership for Effective Development Cooperation, o.O.

Habbel, V., M. Orth-Rempel, J. Richter und S. Schimko (2021), *Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

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

Heinrich, M. (2013), „Donor partnerships with business for private sector development: What can we learn from experience", *DCED Working Paper,* The Donor Committee for Enterprise Development (DCED), Maastricht.

Heucher, A., J. Ihl, M. Kiefer, M. Kaplan, S. Schimko und K. Wolf (2023), *Die Förderung nachhaltiger Lieferketten in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel des Textilsektors,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

IDB (2023), *Evaluation of IDB Invest,* Corporate Evaluation, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.

IEG (2019), *'Creating Markets' to Leverage the Private Sector for Sustainable Development and Growth: an Evaluation of the World Bank Group's Experience through 16 Case Studies",* Independent Evaluation Group (IEG), World Bank, Washington, DC.

IEG (2022), *International Finance Corporation Additionality in Middle-Income Countries,* Approach Paper, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank Group, Washington, DC.

IFC (2012), *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability,* International Finance Corporation (IFC), Washington, DC.

Kaplan, M., S. Brüntrup-Seidemann und N. Herforth (2016), *Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

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.

Kielon, K. (2024), Faktencheck: Hat Deutschland wirklich die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für Entwicklungshilfe?, Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), *https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/panorama/faktencheck-deutschland-ausgaben-entwicklungshilfe-100.html* (zugegriffen 11.11.2024).

Kindornay, S. und F. Reilly-King (2013), *Investing in the Business of Development – Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector,* The North-South Institute, Canadian Council for International Co-operation, Ottawa.

König, A.-N., C. Club und A. Apampa (2020), *Innovative Development Finance Toolbox,* KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main.

Krämer, M., L. Jechel, T. Kretschmer und E. Schneider (2021), *Rigorous Impact Evaluation: Evidence Generation and Take-up in German Development Cooperation,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Krisch, F., J. Schmitt und U. Dörr (2015), *Begleitende Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Krugman, P. (1987), „The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies", *Journal of Development Economics,* Vol. 27, Nr. 1–2, S. 41–55.

Lee, N. (2017), „Billions to Trillions? Issues on the Role of Development Banks in Mobilizing Private Finance", CDG Essay, Centre for Global Development (CDG), o.O.

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

Mazzucato, M. (2016), „From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy", *Industry and Innovation,* Vol. 23, Nr. 2, S. 140–156.

Morazán, P. (2017), *Profit mit Nachhaltigkeit? Die Rolle der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern,* SÜDWIND e.V. – Institut für Ökonomie und Ökumene, Bonn.

North, D.C. (1994), „Institutions matter", *Economic History,* Vol. 9411004, S. 361, Universitätsbibliothek, München.

OECD (2016), *Private Sector Peer Learning. Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology. Understanding Key Terms and Modalities for Private Sector Engagement in Development Cooperation,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), „OECD Blended Finance Principles", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *https://web-archive.oecd.org/2022-08-19/469783-OECD-Blended-Finance-Principles.pdf* (zugegriffen 11.11.2024).

OECD (2020), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: a New Way to Invest for People and Planet",* OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/e3c30a9a-en.

OECD (2022), *Multilateral Development Finance 2022,* OECD Publishing, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, doi.org/10.1787/9fea4cf2-en.

OECD (2023), „Private finance mobilised by official development finance interventions", *OECD Development Perspectives,* No. 29, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/c5fb4a6c-en.*

Orth, M., J. Schmitt, F. Krisch und S. Oltsch (2017), *What We Know about the Effectiveness of Budget Support. Evaluation Synthesis,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Orth, M., J. Schmitt, F. Krisch und S. Oltsch (2018), *The Future of Integrated Policy-Based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Orth, M., V. Habbel, J. Richter und H. Roggemann (2020), *Strukturierte Fonds. Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Ostrom, E. (2009), „A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems", *Science,* American Association for the Advancement of Science, Vol. 325, Nr. 5939, S. 419–422.

Pérez-Pineda, J.A. und D. Wehrmann (2021), „Partnerships with the private sector: success factors and levels of engagement in development cooperation", in Chaturvedi, S., H. Janus, S. Klingebiel, D. Wehrmann, X. Li, A. de Mello e Souza und E. Sidiropoulos (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda: Contested Collaboration,* Springer International Publishing, Palgrave Macmillan, Cham, S. 649–670.

Polak, J.T., L. Smidt, L. Taube und M. Bruder (2021), *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Polak, J.T., A. Heucher, L. Smidt und L. Taube (2022), *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung",* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Prebisch, R. (1962), „The economic development of Latin America and its principal problems", *Economic Bulletin for Latin America,* Vol. VII, Nr. 1.

Rana, F. (2017), „Preparing bankable infrastructure projects", *World Bank Blogs, https://blogs.worldbank.org/en/ppps/preparing-bankable-infrastructure-projects* (zugegriffen 11.11.2024).

RNE und BMWK (2024), „Pressemitteilung: Bürokratielasten vermeiden: Unternehmen sollen neue Nachhaltigkeitsstandards einfacher umsetzen können", Rat für Nachhaltige Entwicklung, *https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/buerokratielasten-vermeiden-unternehmen-sollen-neue-nachhaltigkeitsstandards-einfacher-umsetzen-koennen/* (zugegriffen 07.06.2024).

Roxin, H., M. Eppler und M.-S. Heinel (2022), *Evaluierung des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften. Partnerschaft durch Fördern und Fordern?* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Schmitz, A. (2006), „Konditionalität in der Entwicklungspolitik", SWP-Studie S 12/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Sen, A. (1995), „Rationality and social choice", *The American Economic Review,* American Economic Association, Vol. 85, Nr. 1, S. 1.

Sen, A. (2001), „Economic development and capability expansion in historical perspective", *Pacific Economic Review,* Vol. 6, Nr. 2, S. 179–191.

Smith, W. (2013), *How Donors Engage with Business,* Overseas Development Institute (ODI), London.

Stern, E., N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies und B. Befani (2012), „Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International Development", *DFID Working Paper,* Nr. 38, Department for International Development, London.

Stiglitz, J.E. (2009), „Government failure vs. market failure: principles of regulation", in Balleisen, E.J. und D.A. Moss (Hrsg.), *Government and Markets,* Cambridge University Press, 1. Aufl., S. 13–51.

Stiglitz, J.E. und A. Weiss (1981), „Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review,* Vol. 71, Nr. 3, S. 393–410.

UNCTAD (2023), *World Investment Report 2023,* United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), New York.

UNDP (2024), „Über die Globale Partnerschaft | Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit", United Nations Development Programme (UNDP), *https://www.effectivecooperation.org/about#* (zugegriffen 11.11.2024).

VENRO (2010), „Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft - zwischen Konfrontation und Kooperation", *2015 im Gespräch,* Nr. 16, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., Bonn/Berlin.

Wencker, T. (2022), *Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln,* Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Wencker, T., G. Kühltau, I. Mank und K. Moull (2024), *Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit. Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

White, H. (2009), „Theory-based impact evaluation: principles and practice", *Journal of Development Effectiveness,* Vol. 1, Nr. 3, S. 271–284.

White, H. und D. Phillips (2012), „Addressing attribution of cause and effect in small impact evaluations: towards an integrated framework", *3ie Working Paper Series,* Nr. 15, The International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Neu Delhi.

Winckler Andersen, O., H. Hansen und J. Rand (2021), „Evaluating financial and development additionality in blended finance operations", *OECD Development Co-operation Working Papers,* Nr. 91, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

World Bank (2021), *World Bank Group Approaches to Mobilize Private Capital for Development: an Independent Evaluation,* World Bank, Washington DC, doi:10.1596/35040.

World Bank (2023), „2023 annual meetings: a new vision for challenging times", *https://www.worldbank.org/en/news/feature/2023/10/16/meeting-the-moment-a-new-vision-for-challenging-times?intcid=ecr_hp_sidekickb_2023-10-16-AMwrap* (zugegriffen 11.11.2024).

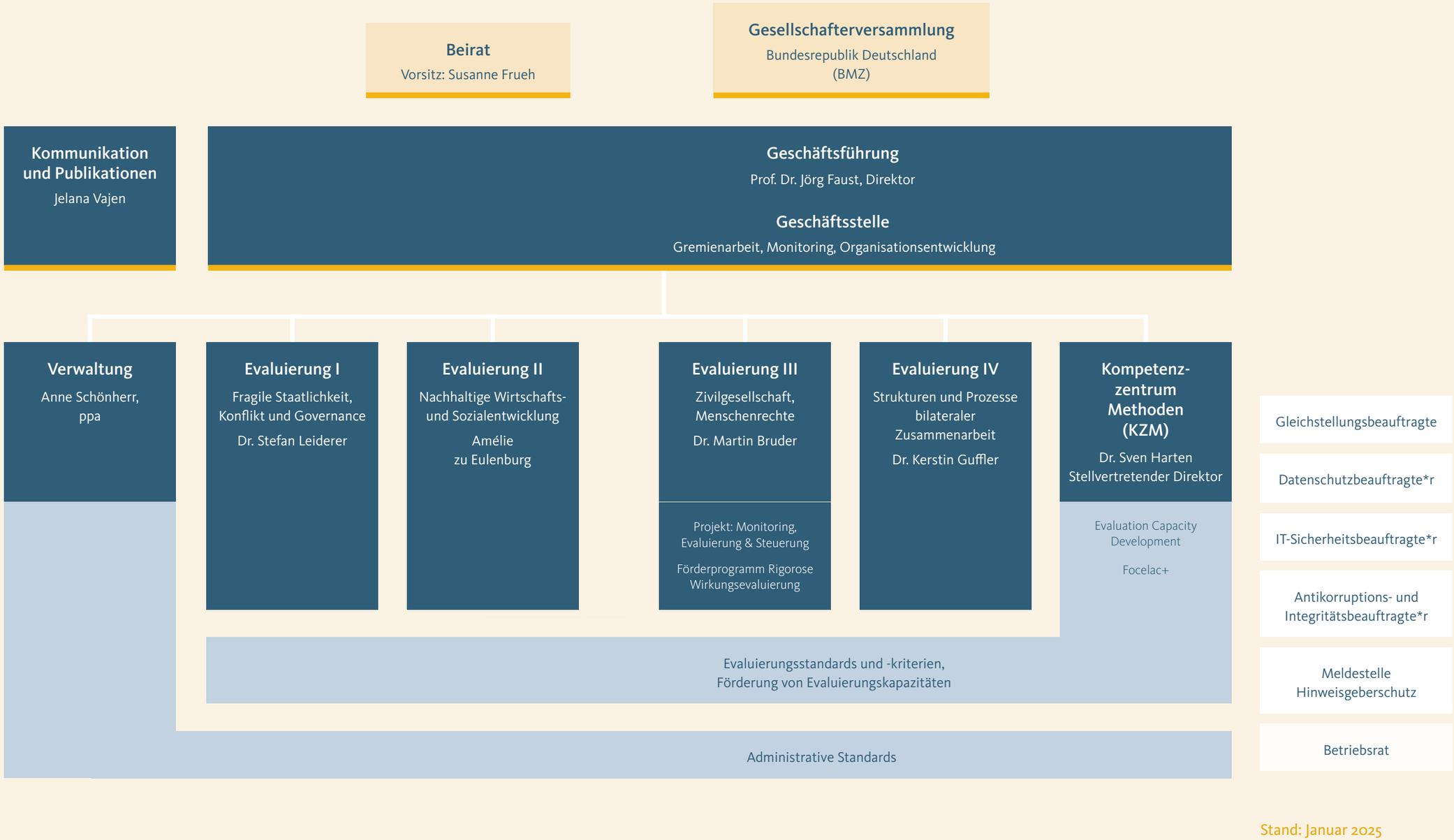
World Bank (2024), „DataBank MIX Market", *https://databank.worldbank.org/source/mix-market* (zugegriffen 11.11.2024).

World Bank Group, African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank und International Monetary Fund (2015), *From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development,* Board Report, Nr. 98023, World Bank Group, Washington, DC.

Zapf, M. (2021), „Sechs Fragen an die Parteien vor der Bundestagswahl", *Welternährung. Das Fachjournal der Welthungerhilfe,* Nr. 08/2021.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Literaturangaben nicht über Quellenangaben aus den Gastbeiträgen verfügen.

Organigramm des DEval



Stand: Januar 2025

Beirat

Bähr, Angela
Vorstandsmitglied VENRO,
Programmdirektorin,
Deutsche Stiftung Weltbevölkerung

Börner, Jan, Prof. Dr.
Professor für Ökonomik nachhaltiger
Landnutzung und Bioökonomie,
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF),
Universität Bonn

Dannecker, Petra, Univ.-Prof. Dr.
Vizedekanin für Lehre, Professur
für Entwicklungssoziologie,
Institut für Internationale Entwicklung,
Universität Wien

Diaby, Karamba, Dr.
1. stellvertretender Vorsitzender
Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD)

Dietrich, Simone, Prof. Dr.
Professorin für Politische Wissenschaft
und Internationale Beziehungen,
Universität Genf

Engel, Albert
Leiter Fach- und Methodenbereich,
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ)

Frueh, Susanne
Vorsitzende Direktorin des Büros
für Interne Aufsicht der Organisation für
Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
und Vorsitzende der UN-Evaluierungsgruppe

Krämer, Christian
Mitglied der Geschäftsbereichsleitung,
KfW Entwicklungsbank

Kretz, Jürgen
Mitglied des Deutschen Bundestages
(Bündnis 90/Die Grünen)

Lerch, Simon
Leiter der Abteilung Ergebnismanagement
und Verfahrenssicherung,
Brot für die Welt e. V.

Mansmann, Till
Mitglied des Deutschen Bundestages (FDP)

Michaelowa, Katharina, Prof. Dr.
2. stellvertretende Vorsitzende,
Professorin für Politische Ökonomie
und Entwicklungspolitik am Center for
Comparative and International Studies (CIS),
Universität Zürich und ETH

Möhring, Cornelia
Mitglied des Deutschen Bundestages
(DIE LINKE)

Naujok, Edgar
Mitglied des Deutschen Bundestages
(AfD)

Rachel, Thomas
Mitglied des Deutschen Bundestages
(CDU/CSU)

Simons, Claudia
Stellvertretende Leitung Internationale
Zusammenarbeit – Referatsleiterin
Steuerung und Evaluierung,
Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

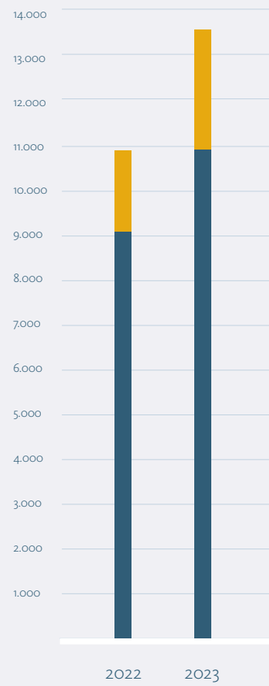
Thiele, Rainer, Prof. Dr.
Direktor der „Kiel Institute Africa Initiative“
Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel,

Vollmer, Sebastian, Prof. Dr.
Professor für Entwicklungsökonomie,
Centre for Modern Indian Studies (CeMIS),
Vorstand der Graduiertenschule
Gesellschaftswissenschaften (GGG),
Universität Göttingen

Zahlen und Fakten

Finanzielle Förderung
(in Tausend Euro)

2022	2023
9.706	10.940
Projektzuwendungen*	
1.886	2.739



Mitarbeitende
inklusive Projektbeschäftigte, ohne Studierende, Hilfskräfte
und Praktikant*innen (in besetzten Stellenanteilen)

	2023	30.06.2024
Geschäftsführung und Abteilungsleitungen	6	7
Wissenschaftliche Beschäftigte	57,95	53,2
Projektadministration	6,3	5,9
Stabsstellen und Verwaltung	20,1	21,5
Summe	**90,35**	**87,6**

DEval-Publikationen 2023/2024

Berichte

2024

Die Schutzgebietsförderung durch das BMZ
Anna Sting, Dr. Kim Lücking, Dr. Marie-Sophie Heinelt, Carolin Wicke, Alina Dausendschön

Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit. Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Minderung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern
Dr. Thomas Wencker, Georg Kühltau, Dr. Isabel Mank, Kevin Moull

Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2024. Öffentliche Unterstützung und Kritik im Kontext multipler Krisen und neuer Leitbilder
Dr. Martin Bruder, Dr. Alexandra Gödderz, Dr. Sebastian H. Schneider, Dr. Helge Zille

Zugang zu (grüner) Energie im ländlichen Afrika
Dr. Mascha Rauschenbach, Alexandra Köngeter, Kevin Moull, Anna Warnholz

Die Evaluierung des Corona-Sofortprogramms des BMZ. Lernen aus der COVID-19-Pandemie
Dr. Cornelia Römling, Sabrina Disse, Magdalena Orth-Rempel, Janis Schnell, Dr. Wiebke Stein

Die strategische Portfoliosteuerung in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit
Kirsten Vorwerk, Mirjana Köder

2023

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan
Mojib Rahman Atal, Christoph Hartmann, Helena Berchtold, Matthew Kellogg, Helge Roxin, Maren Weeger, Prof. Dr Christoph Zürcher

Unter erschwerten Bedingungen. Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten
Prof. Dr. Jörg Faust, Dr. Alexander Kocks, Dr. Thomas Wencker

Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Landwirtschaft, Wasser, Umweltschutz, nationale Klimabeiträge und Anpassungspläne
Dr. Martin Noltze, Alexandra Köngeter, Dr. Isabel Mank, Kevin Moull, Dr. Mascha Rauschenbach

Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Synthesebericht
Dr. Martin Noltze, Alexandra Köngeter, Dr. Isabel Mank, Kevin Moull, Dr. Mascha Rauschenbach

Die Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel des Textilsektors
Dr. Angela Heucher, Judith Ihl, Michèle Kiefer, Dr. Marcus Kaplan, Steffen Schimko, Dr. Kathrin Wolf

Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen des DEval. Erste Synthese des Monitorings der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015 – 2018)
Heike Steckhan, Prof. Dr Jörg Faust

2022

Meta-Evaluierung zur Qualität von (Projekt-) Evaluierungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
Dr. Kerstin Guffler, Laura Kunert, Marian Wittenberg, Dr. Nico Herforth

Kommunale Entwicklungspolitik: Evaluierung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)
Dr Johannes Schmitt, Dr. Andrea Beck, Verena Gantner, Dr. Klaus Hermanns

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“
Dr. Jan Tobias Polak, Dr. Angela Heucher, Lea Smidt, Lena Taube

Evaluierung des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften, Partnerschaft durch Fördern und Fordern? “
Helge Roxin, Mirko Eppler, Dr. Marie-Sophie Heinelt

Policy Briefs

2024

Lernen aus dem zivilen Engagement in Afghanistan
Christoph Hartmann, Maren Weeger, Dr. Anne Lange, Dr. Katja Mielke

Strengthening the Role of Partner Countries in Evaluating Development Cooperation: A Framework for Analysis
Prof. Dr. Jörg Faust

Sexual and Reproductive Health and Rights in Low- and Middle-Income Countries: An Evidence Gap Map
Lina Khan, Tomasz Kozakiewicz, Megha Bhattacharyya, Tasnim Azim, Marcellina Schmidt, Dr. Jan Tobias Polak, Birte Snilstveit, Shannon Shisler

Die Agenda 2030 in der öffentlichen Meinung: Eine Halbzeitbilanz
Dr. Sebastian H. Schneider, Dr. Alexandra Gödderz, Dr. Helge Zille, Dr. Martin Bruder

2023

Ausgewählte Erkenntnisse zu methodischen Qualitätsstandards in Projektevaluierungen. Anwendungsbeispiele aus der Evaluierungspraxis von elf Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
Marian Wittenberg, Dr. Kerstin Guffler, Amélie Gräfin zu Eulenburg

Die Förderung nachhaltiger Lieferketten am Beispiel des Textilsektors: Der Instrumenten-Mix der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
Dr. Angela Heucher, Amélie Gräfin zu Eulenburg, Judith Ihl, Michèle Kiefer

Entwicklungspolitische Einstellungen im Kontext des Krieges gegen die Ukraine
Dr. Helge Zille, Dr. Alexandra Gödderz, Dr. Sebastian H. Schneider, Dr. Martin Bruder

Klimaanpassung: Partnerländer bei der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens unterstützen
Dr. Martin Noltze, Dr. Sven Harten

Klimapolitik: Wege zu einer wirksameren Anpassung an die Klimakrise
Dr. Martin Noltze, Dr. Sven Harten

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen und Empfehlungen zur weiteren Förderung
Dr. Andrea Beck, Dr. Martin Bruder, Dr. Eva Dick, Verena Gantner, Dr. Klaus Hermanns, Dr. Johannes Schmitt, Christopher Wingens

Relevanz und Effizienz des Coronasofortprogramms: BMZ setzte auf schnelle Auszahlung an Partnerländer
Dr. Wiebke Stein Sabrina Disse, Magdalena Orth-Rempel Dr Cornelia Römling

Reformpartnerschaften: Partnerschaft durch Fördern und Fordern?
Helge Roxin, Mirko Eppler

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Verankerung und Wirksamkeit in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung
Dr. Jan Tobias Polak, Dr. Angela Heucher, Lea Smidt, Lena Taube

Feministische Entwicklungspolitik: Was denkt die Bevölkerung? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage
Nora Sassenhagen, Dr. Sebastian H. Schneider, Dr. Martin Bruder

Nachhaltiger Konsum angesichts globaler Herausforderungen: Chancen und Hindernisse
Nora Sassenhagen, Dr. Helge Zille, Dr. Sebastian H. Schneider, Dr. Martin Bruder

2022

Feministische Entwicklungspolitik: Umsetzungshinweise für eine menschenrechtsbasierte und gendertransformative Entwicklungszusammenarbeit
Dr. Angela Heucher, Lea Smidt, Lena Taube

Wirkungsorientierte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit? Der Dreiklang aus Länderstrategie, EZ-Programm und Module
Miriam Amine, Amélie Gräfin zu Eulenburg

Relevanz und Wirksamkeit der deutschen EZ im Umgang mit residualen Klimarisiken steigern
Dr. Gerald Leppert, Alexandra Köngeter, Kevin Moull

Deutsche EZ zum Umgang mit residualen Klimarisiken stärken
Dr. Gerald Leppert Alexandra Köngeter Kevin Moull

Was wissen wir über die Effekte der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft? Evidenz und Lücken
Valerie Habbel, Amélie Gräfin zu Eulenburg

Ende ohne Schrecken. Ausgestaltung von Exit-Prozessen in der Entwicklungszusammenarbeit
Dr Kim Lücking, Mirko Eppler

COVID-19: Die Einstellungen der Bevölkerung zu Entwicklungspolitischen Maßnahmen und zur Impfstoffverteilung
Jens Eger, Dr Sebastian H. Schneider, Nora Sassenhagen, Dr Martin Bruder

Impressum

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

Tel.: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Inhaltliche Koordination
Amélie zu Eulenburg, Magdalena Orth-Rempel,
Dr. Cornelia Römling, Marian Wittenberg

Redaktion
Katharina Mayer, Jelana Vajen (DEval)
Dr. Susanne Reiff, to the point communication, Königswinter

Gestaltung
Fazit Communication GmbH, Frankfurt am Main

Korrektorat
Dr. Susanne Reiff, to the point communication, Königswinter

Bildnachweis
Titelbild: picture alliance / ZB | Matthias Tödt; S. 7 Deval, S. 8 picture alliance / photothek | Thomas Imo und KfW-Bildarchiv / Rüdiger Nehmzow; S. 26 KfW-Bildarchiv / Jonas Wresch und Shutterstock / Alex Tao Wang; S. 42 picture alliance / Sipa USA | SOPA Images und Shutterstock / Tukio; S. 77 picture alliance/dpa | Swen Pförtner und picture alliance / Pawel Opaska/ Shotshop | Pawel Opaska

Bibliografische Angabe
zu Eulenburg, A.; M. Orth-Rempel; C. Römling; M. Wittenberg (2024), Unterschiedliche Perspektiven – gemeinsamer Erfolg? Entwicklungszusammenarbeit mit de Privatwirtschaft, Themenschwerpunktbericht, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck
Bonifatius Druck, Paderborn

Redaktionsschluss: November 2024

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

ISBN 978-3-96126-220-5 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-221-2 (PDF)

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

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org