

KOOPERATION MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT – GEEIGNET, UM ENTWICKLUNG IM AGRARSEKTOR ZU FÖRDERN?

Zusammenfassung

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Privatwirtschaft als Partner der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend gefragt. Hinter dieser Entwicklung steht der Gedanke, die unternehmerische Kreativität und die finanziellen Ressourcen von Unternehmen zu nutzen, um entwicklungspolitische Ziele besser, schneller und nachhaltiger zu erreichen. Kritikerinnen und Kritiker einer solchen Zusammenarbeit argumentieren hingegen, dass Vorhaben, die in Kooperation mit Unternehmen durchgeführt werden, eher den Unternehmen als den entwicklungspolitischen Zielgruppen zugutekommen. Zudem befürchten sie, dass menschenrechtliche Risiken nicht ausreichend Berücksichtigung finden und somit die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen besteht.

Vor diesem Hintergrund hat eine DEval-Evaluierung das Portfolio der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ) zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (ZmWA) analysiert. Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Kooperation relevant und prinzipiell geeignet ist, einen Beitrag zu den entwicklungspolitischen Zielen der TZ im Agrarsektor zu leisten. Allerdings könnte die Zusammenarbeit besser zum Erreichen der Ziele beitragen, wenn folgende Empfehlungen berücksichtigt würden:

- Der Mehrwert, den sich die TZ von der Kooperation mit der Privatwirtschaft verspricht, sollte eindeutiger konzeptualisiert und beschrieben werden. Auch die spezifischen, von den Unternehmen zu erbringenden Aktivitäten sowie Spannungsfelder, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, sollten klar benannt werden.
- Das angestrebte Ziel, langfristig ein partnerschaftliches Verhältnis mit den Unternehmen aufzubauen, wird in den verschiedenen Programmen noch nicht ausreichend umgesetzt.

Daher sollte das privatwirtschaftliche Know-how in der GIZ gestärkt werden. Die TZ sollte außerdem im Rahmen ihrer Möglichkeiten Prozesse verschlanken und somit beschleunigen. Zudem sollte die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung ihre Rolle als zentrales Einstiegsportal für Unternehmen stärker wahrnehmen.

- Das aktuell praktizierte Vorgehen zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken bei Kooperationsprojekten ist nicht geeignet, eventuelle Risiken zuverlässig zu identifizieren. Um bereits bestehende Erfahrungen von Unternehmen im Agrar- und Ernährungsbereich besser zu nutzen, sollten entsprechende Prüfungen von den Durchführungsorganisationen und den Unternehmen gemeinsam durchgeführt werden.

Zusammenarbeit mit Unternehmen im Agrarsektor in der Technischen Zusammenarbeit

In der Agenda 2030 wird die Einbindung unterschiedlicher Akteure (u. a. Regierungen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft) als zentral für die Bewältigung der Herausforderungen auf dem Weg zu einer nachhaltigen globalen Entwicklung angesehen. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft hat hierbei in den letzten Jahren international an Bedeutung gewonnen. In Deutschland unterstreichen strategische Rahmendokumente wie der Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2017) oder die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) die Bemühungen der Bundesregierung und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), diese Zusammenarbeit zu intensivieren.

Die deutsche TZ geht in vielen Sektoren Partnerschaften mit Unternehmen ein. Der Agrarsektor spielt für die Armuts- und Hungerbekämpfung sowie als Ausgangspunkt für wirtschaftliche Entwicklung in vielen Partnerländern jedoch eine besondere Rolle.

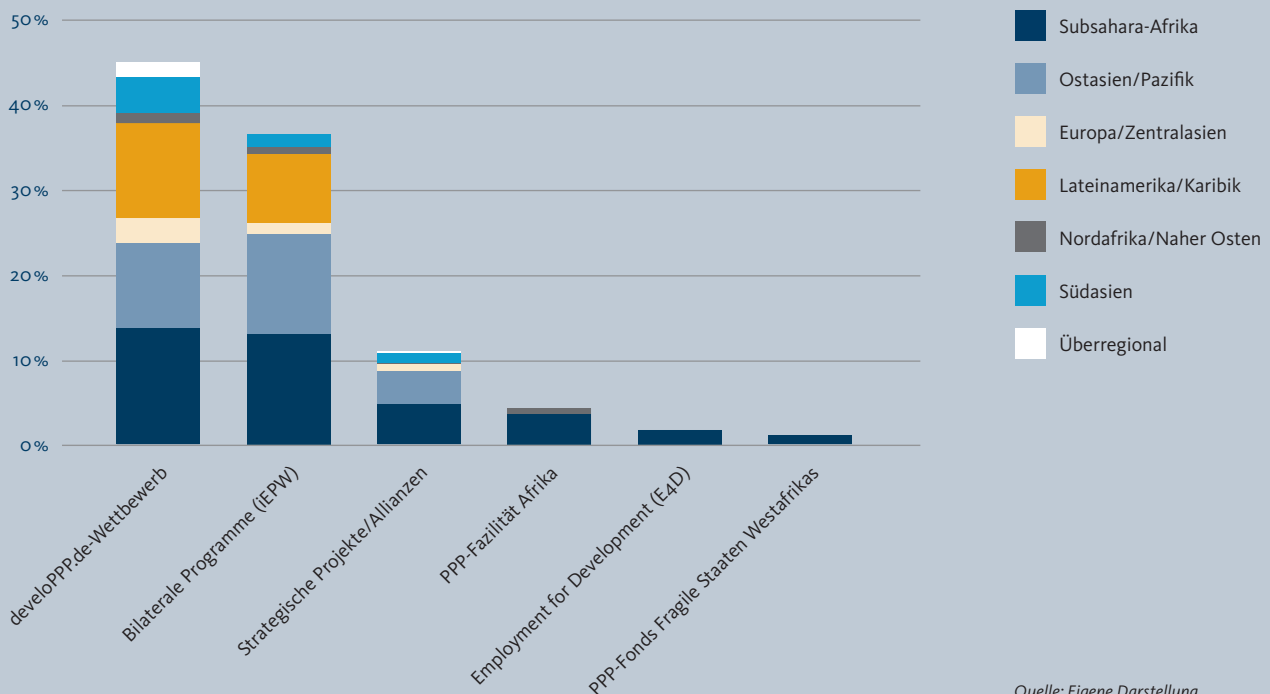
Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in der deutschen Technischen Zusammenarbeit – Fokus Agrarsektor (ZmWA)

In der deutschen TZ gibt es für deutsche, internationale und lokale Unternehmen eine Vielzahl an Möglichkeiten, gemeinsam mit den Durchführungsorganisationen Projekte im Agrarsektor durchzuführen. Die Abbildung zeigt, dass im Zeitraum 2006 bis 2016 ca. 45 % aller ZmWA-relevanten Projekte im Rahmen des develoPPP.de-Programms als Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) implementiert wurden. DeveloPPP.de ist somit gemessen an Anzahl und Finanzvolumen der Projekte das größte Programm zur ZmWA. Integrierte EPW (iEPW), die in bilaterale Vorhaben der TZ eingebettet sind, machen ca. 40 % der ZmWA-Projekte aus. Bei iEPW werden verstärkt auch lokale Unternehmen in die Kooperationen eingebunden.

Die Abbildung zeigt weiterhin, dass fast 40 % der Projekte in Subsahara-Afrika umgesetzt werden. Insgesamt wurden in Projekten, in denen zwischen 2006 und 2016 Kooperationen stattfanden, etwa 190 Mio. Euro investiert, davon 114 Mio. Euro aus privaten Mitteln. Damit lag der öffentliche Anteil in diesem Zeitraum bei 1,8 % des deutschen EZ-Budgets im Agrarsektor.

Neben diesen projektbasierten Ansätzen gibt es verschiedene unterstützende Programme, die zum Ziel haben, bei Unternehmen die Möglichkeiten für gemeinsame Investitionen und Aktivitäten bekannter zu machen. Zudem finden sich in Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) unterschiedliche Partner aus Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zusammen, um in bestimmten Sektoren oder gezielt für einzelne Produkte vor allem übergeordnete Herausforderungen anzugehen.

Regionale Verteilung von ZmWA-Projekten 2006 – 2016 nach Programmen (N=473).



Für Kritikerinnen und Kritiker einer Zusammenarbeit von EZ und Privatwirtschaft geht die Förderung des unternehmerischen Engagements über die Kernaufgaben der EZ hinaus; die entwicklungspolitischen Interessen stünden hinter den Unternehmensinteressen zurück, so die Kritik. Auch wird befürchtet, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien durch

die Unternehmen nicht gewährleistet ist und menschenrechtliche Risiken nicht erkannt werden.

Eine DEval-Evaluierung (Kaplan et al., 2018) hat die Strategien des BMZ und das Programmportfolio der deutschen TZ mit Fokus auf den Agrarsektor systematisiert und untersucht, ob die Zusammenarbeit mit Unternehmen geeignet ist, einen

entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen. Darüber hinaus wurde analysiert, inwiefern Mechanismen zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken vorhanden sind und zur Anwendung kommen.

Zusammenarbeit geeignet, einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzielen

Die Evaluierung stellt fest, dass die Kooperation mit privaten Unternehmen relevant und prinzipiell geeignet ist, zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele der deutschen TZ im Agrarsektor beizutragen. Die deutsche TZ verfolgt im Agrarsektor einen marktwirtschaftlichen Ansatz, der darauf ausgerichtet ist, Wachstum zu fördern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen und Einkommen zu erhöhen. Unternehmen sind für diesen Ansatz wichtige Partner. Ob die ZmWA über diese prinzipielle Eignung hinaus tatsächlich die Situation der Zielgruppen verbessert, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht untersucht werden. Die DEval-Evaluierung zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016) sowie andere Studien haben jedoch gezeigt, dass nicht alle Zielgruppen gleichermaßen erreicht werden: Während marktfähige Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in nationale oder internationale Märkte integriert werden können, profitieren extrem arme Bevölkerungsgruppen nicht direkt.

Damit aus der Zusammenarbeit ein entwicklungspolitischer Mehrwert entstehen kann, müssen bestimmte Kriterien erfüllt sein. So ist das Aushandeln einer Schnittmenge zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen ein entscheidender Faktor, um Projekte erfolgreich umzusetzen. Diese Schnittmenge ist bei Unternehmen, die Waren in Partnerländern der TZ aufkaufen, tendenziell größer als bei Firmen, die ihre Produkte dort verkaufen wollen. In beiden Fällen ist die Unterstützung inklusiver Geschäftsmodelle, die sowohl für die Unternehmen als auch für die entwicklungspolitischen Zielgruppen von Vorteil sind, essenziell für den Erfolg der Zusammenarbeit.

Beitrag der Unternehmen zu EZ-Zielen nicht klar

Die Evaluierung attestiert der ZmWA, dass sie zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele beitragen kann. Wie dieser Mehrwert aber konkret aussehen soll und welche Aktivitäten hierbei von den Unternehmen erbracht werden sollen, wird vom BMZ und in den Programmdokumenten nicht ausreichend beschrieben. Somit herrscht sowohl innerhalb der EZ-Strukturen als auch außerhalb (zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen) keine Klarheit darüber, warum und wie Wirkungen und Ziele durch die Kooperation besser erreicht werden können als ohne die Beteiligung der Unternehmen. Auch mögliche Spannungsfelder, die sich

aus den unterschiedlichen Interessenlagen von Unternehmen und EZ ergeben, werden nicht adäquat thematisiert. So ist es z. B. Aufgabe der TZ, die Verhandlungskompetenzen bzw. die Verhandlungsmacht der entwicklungspolitischen Zielgruppen zu stärken – auch, damit diese mit Unternehmen besser verhandeln können.

Noch keine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und TZ

EZ-Institutionen versuchen zunehmend, die Einbindung von Unternehmen von einer kurzfristigen Zusammenarbeit für einzelne Projekte in Richtung einer langfristigen Partnerschaft zu verändern. Voraussetzung hierfür ist u. a., dass die Beteiligten sich verstehen, dass sie also Grundkenntnisse von den Zielen und Handlungsmustern des Partners besitzen. Dies ist in der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und TZ bisher nicht ausreichend gegeben. Aus Sicht der Unternehmen ist in den Durchführungsorganisationen teilweise mehr privatwirtschaftliches Know-how vonnöten; gleichzeitig müssen sich Unternehmen stärker mit den entwicklungspolitischen Zielen auseinandersetzen und diese unterstützen.

Bei der Vielzahl an Programmen in der deutschen TZ fühlen sich Unternehmen zudem nicht ausreichend über geeignete Kooperationsmöglichkeiten informiert. Die Gründung der AWE im Jahr 2016 durch das BMZ war ein Schritt in die richtige Richtung, um den Zugang der Unternehmen zur EZ zu erleichtern. Bisher wird die Agentur von den Unternehmen noch nicht als relevante Informationsquelle wahrgenommen, was u. a. auf unzureichende personelle Kapazitäten zurückzuführen ist.

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien nicht ausreichend geprüft

Die Verantwortung für das Prüfen menschenrechtlicher Risiken im Vorfeld einer Maßnahme sowie für das projektbegleitende Monitoring liegt gemäß den handlungsleitenden Dokumenten des BMZ bei den Durchführungsorganisationen. Diese Prüfung wird in den betrachteten Programmen für den Agrarsektor bisher nicht stringent verfolgt. 2016 wurde GIZ-intern das Safeguards+Gender-Managementsystem eingeführt, das u. a. verpflichtende Vorgaben zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken enthält. Zu seiner Umsetzung in der Praxis gab es zum Zeitpunkt der Evaluierung noch keine Erfahrungswerte.

Gleichzeitig wird in den letzten Jahren auch von Unternehmen verstärkt gefordert, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

nachzukommen – so etwa im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung (Auswärtiges Amt, 2016). Vor allem große Unternehmen im Agrar- und Ernährungsbereich stehen unter Beobachtung der Öffentlichkeit; viele von ihnen sind Mitglied in verschiedenen Initiativen zu Standards und Nachhaltigkeits-Siegeln. Eine stärkere Beteiligung dieser Unternehmen an den menschenrechtlichen Prüfungen von gemeinsamen TZ-Vorhaben wäre daher nicht nur vor dem Hintergrund ihrer Verpflichtungen sinnvoll; sie würde auch die bisherigen Anstrengungen der Unternehmen für die TZ nutzbar machen und den Aufwand auf mehrere Akteure verteilen.

Empfehlungen

Die Kooperation mit Unternehmen im Agrarsektor ist relevant und prinzipiell geeignet, einen Beitrag zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele der deutschen TZ im Agrarsektor zu leisten. Für eine effektivere Nutzung dieser Zusammenarbeit gibt die Evaluierung folgende Empfehlungen:

- Das BMZ sollte ein handlungsleitendes Grundsatzpapier zur Zusammenarbeit im Agrarsektor erstellen. In diesem sollten die Rolle, die die Privatwirtschaft in der TZ einnehmen kann

und sollte, sowie die komparativen Vorteile, aber auch die Grenzen solcher Kooperationen dargestellt werden. Viele der hierbei zu behandelnden Aspekte dürften auch über den Agrarsektor hinaus relevant sein. Daher kann es sinnvoll sein, das Papier sektorübergreifend zu konzipieren und somit seine Gültigkeit zu erweitern. Die für den Agrarsektor spezifischen Merkmale müssen dabei jedoch adäquate Erwähnung finden. Um den Beitrag der Privatwirtschaft zu den Zielen eines Vorhabens besser identifizieren zu können, sollte dieser Aspekt in den Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssystemen der Durchführungsorganisationen explizit erfasst werden.

- Zur Förderung einer langfristigen Zusammenarbeit sollte das privatwirtschaftliche Know-how in der GIZ gestärkt werden. Die EZ sollte außerdem im Rahmen ihrer Möglichkeiten Prozesse verschlanken und somit beschleunigen. Zudem sollte die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung ihre Rolle als zentrales Einstiegsportal für Unternehmen stärker wahrnehmen.
- Die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Standards und Prinzipien sollten gemäß den geltenden Richtlinien gestärkt werden. Um den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, sollten die Prüfungen von den Durchführungsorganisationen und den Unternehmen gemeinsam durchgeführt werden.

Literatur

Auswärtiges Amt (2016), *Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*, Berlin.

BMZ (2017), *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft: Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

Kaplan, M. et al. (2016), *Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Kaplan, M. et al. (2018), *Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.



Dr. Marcus Kaplan
Teamleiter



Dr. Nico Herforth
Evaluator



Dr. Sabine Brüntrup-Seidemann
Evaluatorin

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.