

Was wissen wir über die Effekte der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft? Evidenz und Lücken

Habbel, Valerie; Gräfin zu Eulenburg, Amélie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Habbel, V., & Gräfin zu Eulenburg, A. (2022). *Was wissen wir über die Effekte der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft? Evidenz und Lücken*. (DEval Policy Brief, 3/2022). Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-78599-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

WAS WISSEN WIR ÜBER DIE EFFEKTE DER ZUSAMMENARBEIT MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT?

Evidenz und Lücken

Zusammenfassung

Globale Herausforderungen wie Armut, Klimawandel oder Gesundheitskrisen können nur überwunden werden, wenn staatliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure gemeinsame Lösungen anstreben. Aktuell zeigt sich das bei der Bekämpfung der Coronapandemie: Nur durch die Kreativität und Flexibilität des privaten Sektors sowie die enge Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Stellen konnten Impfstoffe in Rekordgeschwindigkeit entwickelt und hergestellt werden.

Der Großteil privater Investitionen fließt in Industriestaaten, während Entwicklungs- und Schwellenländer oftmals als zu riskant angesehen werden. Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat daher eine Reihe von Instrumenten geschaffen, um (deutsche, europäische und internationale) Unternehmen darin zu unterstützen, in Partnerländern zu investieren und hierbei auch entwicklungspolitische Ziele zu verfolgen. Davon verspricht sich die EZ in erster Linie die Mobilisierung zusätzlich benötigter Gelder zur Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Inwieweit diese und andere Ziele der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (ZmPW) erreicht werden, wurde bisher aber nur in Evaluierungen und Studien zu einzelnen Vorhaben und Instrumenten untersucht. In der Evaluierungssynthese des DEval (Habel et al., 2021) wird die bestehende Evidenz zur ZmPW erstmals systematisch aufgearbeitet. Der Fokus liegt vornehmlich auf der [Finanziellen Zusammenarbeit](#).

In der Evaluierungssynthese wird zwischen drei ZmPW-Ansätzen unterschieden, mit denen erfolgreich private Mittel mobilisiert und weitere positive Effekte in den Partnerländern erzielt werden können. Die Analyse deutet jedoch auch auf einige systematische Schwachstellen der betrachteten Evaluierungen und Studien hin. Zum einen werden entwicklungspolitisch übergeordnete

Wirkungen nicht ausreichend untersucht oder gemessen, sondern meistens nur grob geschätzt. Zum anderen befassen sich nur wenige der Quellen mit der *Additionalität* des entwicklungspolitischen Engagements – der strategisch wichtigen Frage, ob die Förderung tatsächlich zu Investitionen geführt hat, die ohne die öffentliche Unterstützung nicht stattgefunden hätten. Der Bericht empfiehlt den verantwortlichen Akteuren daher unter anderem Maßnahmen zur

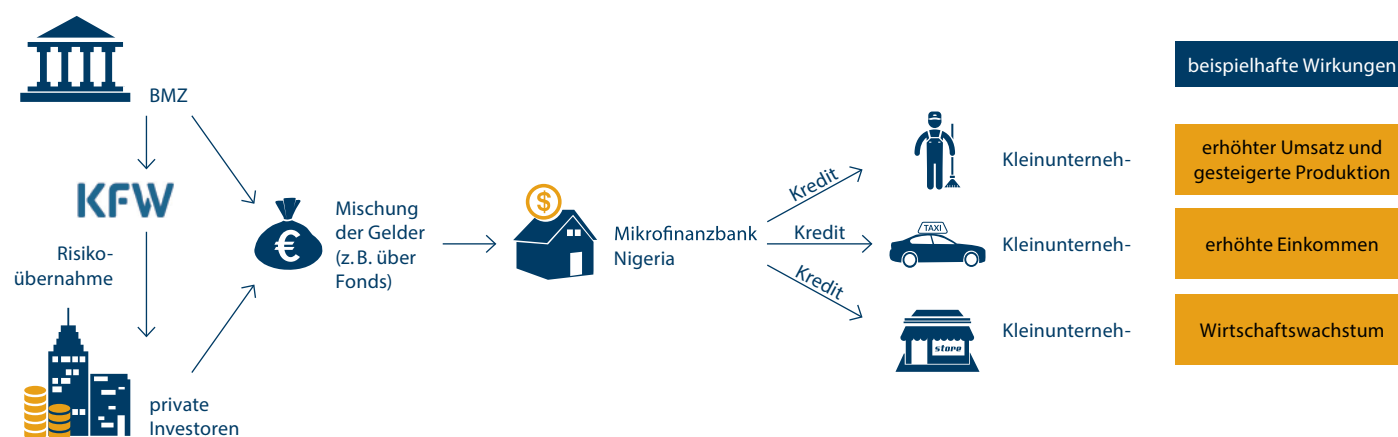
- systematischen und genaueren Bewertung der Additionalität von ZmPW-Vorhaben und -Instrumenten und
- verbesserter Messung von entwicklungspolitisch übergeordneten Wirkungen.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluierungssynthese wurde in Anlehnung an Verfahren von Systematic Reviews durchgeführt. Gegenstand sind rund 300 mittels einer expliziten Suchstrategie und Einschlusskriterien identifizierte Evaluierungen und wissenschaftliche Studien zur ZmPW der deutschen und internationalen EZ. Anschließend wurde eine Stichprobe gezogen und die Qualität anhand von neun Indikatoren bewertet. Die daraus hervorgegangenen 51 Evaluierungen und Studien reflektieren die Evaluierungspraxis verschiedener nationaler (unter anderem GIZ [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit] und KfW [KfW Entwicklungsbank]) sowie internationaler bilateraler und multilateraler Akteure im Themenfeld der ZmPW.

Ansätze der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Viele Investoren nehmen die Anlagerisiken in Entwicklungs- und Schwellenländern als sehr hoch wahr und sehen daher von einer Investition ab. In der Evaluierungssynthese wird zwischen drei

Abbildung 1 Beispiel zur Finanzierung mit Unternehmen

Quelle: DEval.

ZmPW-Ansätzen differenziert, die diese Risiken auf unterschiedliche Weise adressieren. Bei der *Finanzierung mit Unternehmen* werden zur Reduzierung des Risikos für private Investoren öffentliche Gelder eingesetzt, mit denen etwa potenzielle Verluste durch Kreditausfälle aufgefangen werden können. Die dadurch angestrebten zusätzlichen Privatmittel sollen wiederum dazu beitragen, entwicklungspolitische Ziele zu erreichen. Das kann unter anderem in der Form geschehen, dass sie an Finanzinstitutionen in den Partnerländern weitergeleitet werden, um Kleinunternehmen zu finanzieren (siehe Abbildung 1).

Auch die *Finanzierung von Unternehmen* versucht, das als hoch eingeschätzte Risiko für unternehmerische Aktivitäten im globalen Süden durch finanzielle Anreize auszugleichen. Deutsche oder europäische Unternehmen erhalten beispielsweise Zuschüsse oder Kredite, um in Partnerländern (zusätzlich) unternehmerisch tätig zu werden. Positive Effekte im Partnerland sollen durch die Innovationskraft und Kreativität des privatwirtschaftlichen Akteurs erzielt werden. Ein Beispiel dafür sind Demonstrationseffekte, die zu nachhaltigeren Produktions- und Arbeitsstandards im jeweiligen Sektor führen (siehe Abbildung 2).

Die *Vorbereitung der Finanzierung* trägt schließlich dazu bei, dass investitionsfähige Vorhaben ermöglicht werden. Dies kann beispielsweise durch die technische Unterstützung der Intermediäre in Partnerländern oder die Vermittlung von Kontakten zwischen deutschen und lokalen Unternehmen erfolgen. Diese Kooperationsform leistet eher indirekt einen Beitrag zu entwicklungspolitisch übergeordneten Wirkungen, indem sie die Finanzierung eines Unternehmens möglich macht.

Erkenntnisse der Evaluierungssynthese: positive Effekte auf Basis oft schwacher Evidenz

Hauptsächlich positive Effekte der ZmPW berichtet

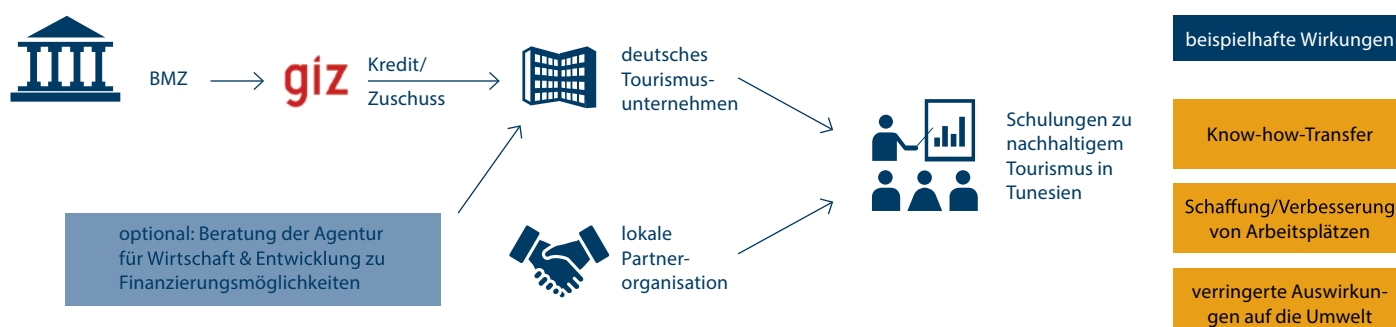
In der Evaluierungssynthese wird die auf Basis der Literatur erwartete Mobilisierung zusätzlicher Privatmittel bestätigt. Weitere positive Effekte werden in vielen unterschiedlichen Bereichen berichtet: auf Ebene der Intermediäre beim Wissens- und Technologietransfer, zum Beispiel durch den Austausch zu Standards zwischen deutschen und lokalen Unternehmen im Partnerland; auf Ebene des Partnerlands speziell im Umweltbereich, zum Beispiel über die Reduktion von Treibhaus- und anderen Schadstoffemissionen; und bezüglich der Zielgruppen häufig bei der Schaffung und Sicherung von Beschäftigung.

Zugleich zeigt sich, dass durch die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren vor allem in der Anfangsphase eines Vorhabens und bei der Einführung eines neuen Instruments hohe Transaktionskosten auftreten. Durch die oftmals unterschiedlichen Ziele und Arbeitsweisen von öffentlichen und privaten Partnern sowie aufgrund des Pioniercharakters vieler Vorhaben ergeben sich in der Regel hohe Zeitbedarfe und komplexe Prozesse in Bezug auf Planung, Koordinierung und Berichterstattung der gemeinsamen Aktivitäten. Diese Kosten sinken im Zeitverlauf beziehungsweise bei wiederholter Aktivität, was bei der Konzeption von Vorhaben berücksichtigt werden sollte.

Wenige Belege von Additionalität und entwicklungspolitischen Wirkungen

Das überwiegend positive Bild der ZmPW in den Berichten wird durch deren methodische Defizite relativiert. So werden nicht intendierte negative Effekte nur selten in den Evaluierungen und

Abbildung 2 Beispiel zur Finanzierung von Unternehmen und (optional) Vorbereitung zur Finanzierung



Quelle: DEval.

Studien untersucht.¹ Hinzu kommt, dass die betrachteten Quellen zwar viele (positive) Effekte berichten, diese jedoch oft nur kurz- und mittelfristig sind, zum Beispiel die Anzahl durchgeführter Trainings oder zufriedener Teilnehmender. Entwicklungspolitisch übergeordnete Wirkungen, wie Armutsreduzierung oder Signalwirkungen auf ausländische Investoren, werden meistens nur grob geschätzt statt explizit gemessen.

Auch mit der ZmPW einhergehende Risiken werden in den Quellen nur selten analysiert. Theoretisch können die öffentlichen Gelder zu Marktverzerrungen führen. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn einzelne Firmen unterstützt werden und diese dadurch einen unfairen Vorteil gegenüber der Konkurrenz haben. Weiterhin besteht die Gefahr, dass private Unternehmen die Risikoübernahmen oder Zuschüsse der öffentlichen Geldgeber nutzen, um Investitionen zu tätigen, die sie ohnehin geplant hatten (die sogenannten Mitnahmeeffekte). Insbesondere um dieses Risiko bewerten zu können, müsste die Additionalität standardmäßig untersucht werden (siehe Kasten), was jedoch nur in wenigen Evaluierungen und Studien geschieht.

Betrachtung der Additionalität

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) unterscheidet zwischen finanzieller und entwicklungspolitischer Additionalität. Eine Investition aus öffentlicher Hand ist dann finanziell additional, wenn sie ein Unternehmen fördert, das ohne öffentliche Unterstützung keine Finanzierung von lokalen oder internationalen privaten Kapitalmärkten in ähnlicher Höhe oder zu ähnlichen Bedingungen erhalten kann, oder Investitionen aus dem privaten Sektor mobilisiert, die sonst nicht investiert worden wären (OECD, 2016).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schon die Identifizierung relevanter Vorhaben und Instrumente ist in diesem Themenfeld schwierig, da es keine einheitliche ZmPW-Kennung gibt, die von allen Durchführungsorganisationen genutzt wird. Aus diesem Grund kann nicht genau beziffert werden, in welcher Höhe das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Mittel für diesen Ansatz bereitstellt.

Auch wenn in der vorliegenden Evidenz eine Vielzahl positiver Effekte der ZmPW auf Investoren und Geber, Intermediäre, Zielgruppen und das Partnerland beschrieben wird, ist die Aussagekraft doch eingeschränkt: So kann auf Basis der zugrunde liegenden Evaluierungen und Studien nicht klar beantwortet werden, ob die betrachteten Vorhaben und Instrumente Wirkungen erreichen, die ohne die öffentlichen Mittel nicht stattgefunden hätten und ob diese über kurzfristige Effekte hinausgehen.

Um sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel für die ZmPW so wirtschaftlich wie möglich eingesetzt werden, bedarf es bereits bei der Konzeptionierung von Vorhaben in diesem Bereich zusätzlicher Kriterien: 1. die Anwendung des Additionalitätskonzepts und 2. die Berücksichtigung der höheren Transaktionskosten, die durch die Kooperation der unterschiedlichen Partner entstehen. Bei der Evaluierung dieser Vorhaben und Instrumente sollte dann sichergestellt werden, dass nicht nur kurz- und mittelfristige Effekte, sondern auch Wirkungen identifiziert werden können. Schließlich wäre eine einheitliche Identifizierung von Vorhaben und Instrumenten der ZmPW wichtig für die Portfoliosteuerung durch das BMZ. Entsprechend leiten sich aus der Evaluierungssynthese die folgenden Empfehlungen ab:

¹ Wenn doch, betreffen diese am häufigsten die Zielgruppe in den Partnerländern, beispielsweise durch Preiserhöhungen und Abhängigkeitsverhältnisse.

Betrachtung der Additionalität und der Risiken

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

Konzeption und Umsetzung

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

Identifizierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

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

Messung von Wirkungen

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

Literatur

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

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 Co-operation“*, Development Assistance Committee, Paris.



Valerie Habbel
Teamleiterin



Amélie Gräfin zu Eulenburg
Abteilungsleiterin

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.