

Evaluierung der Instrumente „Entwicklungspartnerschaften und Unternehmenspartnerschaften“ der Austrian Development Agency

Endbericht

Berlin, Bonn, München, den 4. Mai 2009

Erstellt von Frau Erika Bürkle und Dr. Markus Palenberg

Global Public Policy Institute, Berlin

Executive Summary

Introduction. The Austrian Development Agency (ADA) has successfully piloted the instrument of development partnerships, within the Austrian development cooperation, through the “WiPa-Program”. This was introduced in 2005.

These development partnerships (WiPas) are projects that satisfy, on the one hand, the commercial interests of participating companies and, on the other hand, the development interests of the partner countries as well as of the development target groups in these states. The WiPa-Program differentiates between partnerships that are formed between European and local companies and those that involve a European company but are not focused on a local company partner.

Currently, 50 WiPas have been approved which translates into a total public contribution of close to €8 million. A further €0.75 million have been approved for travel subsidies and feasibility studies that are used to trigger new WiPas.

This report is a summary of an evaluation of the WiPa-Program conducted between March and December 2008 by the Global Public Policy Institute.

The main evaluation report is written in German in order to allow maximum penetration of the Austrian public and private sector. This English language executive summary is essentially the translation of the German language summary. In some cases, information has been added and formulations have been adapted in order to increase comprehensiveness.

Methodology. For this evaluation, six WiPas have been assessed in detail, including project visits to the implementing companies in Europe as well as to the project sites in partner countries. The results of these assessments have been summarized in reports that are available from ADA, provided the implementing companies agree to their publication. Six additional WiPas have been assessed and visited as well without compiling separate reports.

Apart from these individual project assessments, the entire project portfolio covering the WiPas, travel subsidies and feasibility studies has been analyzed based on a desk study, an assessment by the ADA implementation team, and an online survey of companies that implement WiPa-projects.

A key methodological feature throughout this evaluation was the consideration of private-sector aspects, e.g. through inclusion of financial and strategic business information into the assessment. These additional considerations were necessary since, for WiPas, a close interconnection exists between the financial and strategic *business case* and the *development case*. For example, additional development results can only be realized through those components of WiPas that would not have been implemented anyhow, i.e. in the absence of the public contribution. Short interventions may be economically viable but may not lead to development impact. While these risks exist, there is also a noticeable upside: WiPas with high and sustainable economic potential can hold tremendous development potential.

For the assessment of individual WiPas, a set of assessment criteria has been established and used. In order to aggregate project-level results to the program level, a *segmentation* of the entire project portfolio was performed that resulted in the definition of several basic WiPa-project types. For each project type, individual project assessments both by the evaluation team and by the WiPa-management team were aggregated and SWOT-analyses were carried out, analyzing typical strengths, weaknesses, opportunities and threats for each project type. By means of this segmentation approach it was possible to produce meaningful insights and specific recommendations for this otherwise rather complex project portfolio, as shown below.

In view of this segmentation, the existing differentiation of WiPas into partnerships involving a local company and others that do not focus on such a company-company connection is unnecessary.

The WiPa-Program is assessed along the standard criteria of relevance, effectiveness, efficiency and sustainability and synthesizes the analysis on the project level.

Program goals and relevance. The program goals can be summarized as follows:

- **Goal 1:** Establish a program that offers concrete implementation mechanisms for projects that satisfy both the commercial interest of participating companies and the development interest of the partner country as well as the target groups of development cooperation, respectively.
- **Goal 2:** This program is intended to harvest synergy potential between public and private activities and mobilize additional private resources for development purposes.
- **Goal 3:** This program is intended to maximize positive development effects of private economic relationships and investments and, as a consequence, improve livelihoods and economic conditions in the partner countries sustainably.
- **Goal 4:** This program is intended to increase sustainability and efficiency of private sector activity through complementary public contributions. This is intended to result in positive macroeconomic effects.
- **Goal 5:** This program is intended to strengthen local small- and medium-sized enterprises through partnerships with European companies and allow them to take advantage of globalization and to make a contribution to combating poverty.

These goals are considered appropriate for introducing a new instrument with which little experience existed at the time of program inception. On the basis of the experiences made until now, these goals should however be specified and based on a logical model.

The program goals are *relevant* from the international and Austrian donor perspective, the beneficiary perspective and from the point of view of participating companies. Interestingly, while the program, being opportunistic in nature, does not contribute to international donor harmonization and only partially to promote aid untying efforts, it is in line with internationally agreed goals of raising additional resources and including the private sector in international development.

WiPa-projects are not normally linked to other programs of international or Austrian development cooperation although general themes and development goals are addressed. However, in the cases where such linkages were observed, synergy effects existed.

On the basis of these observations that are substantiated in the full report, it is advisable to continue the program under the condition that further recommendations made in this report are observed.

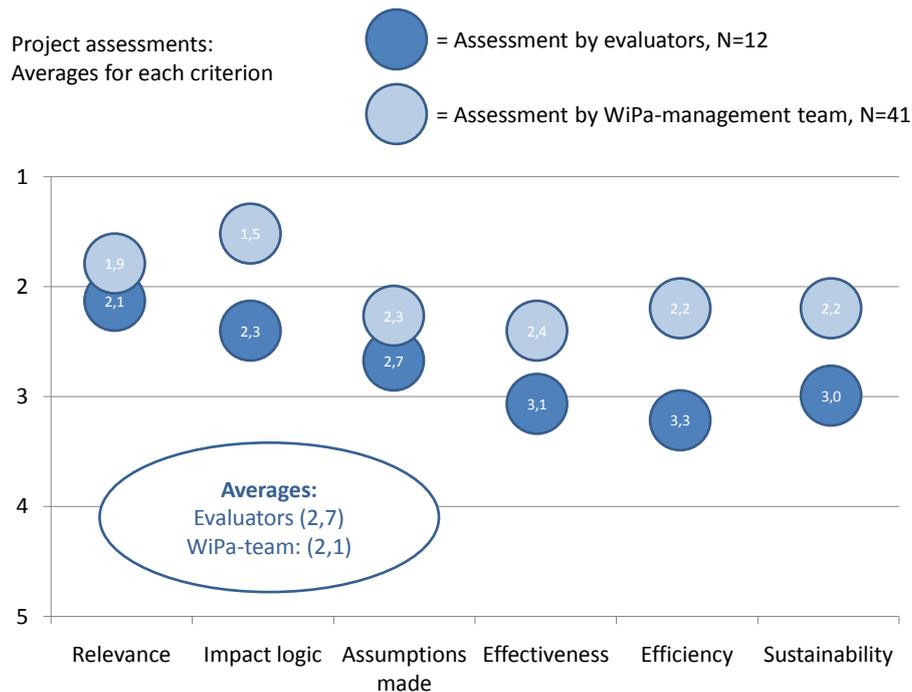
Assessment of individual WiPas. The project portfolio of the WiPa-Program is rather complex. At first glance, each of the 50 approved projects seems unique, bearing the sole commonality of representing some form of cooperation with the private sector. This diversity is not surprising in view of the rather general goals and objectives of the program.

Individual WiPas have been assessed based on standard OECD DAC evaluation criteria that were adapted to better reflect the critical issues in public-private development partnerships:

- Project relevance within the program (i.e. the extent to which the project objectives match the program objectives);

- Logical integrity of the project’s results chains;
- Plausibility of assumptions and hypotheses underlying the results chains;
- Project effectiveness in reaching its objectives;
- Project efficiency in reaching its objectives; and
- Sustainability of current and future project results.

The following figure summarizes the overall assessment of all WiPa-projects (on a scale of 1 to 5 where 1 = very good, 2 = good, 3 = satisfactory, 4 = sufficient, 5 = not sufficient).



The assessment of individual WiPAs resulted, on average, in good to satisfactory results. Objectives of WiPAs on the activity- and output-level were mostly realistic and attainable.

Keeping in mind that WiPAs are a new and largely untested instrument in (Austrian) development cooperation, the evaluation team considers this a remarkable and positive result. In a way, the program has successfully established the proof-of-concept for the program regarding implementability and acceptance by Austrian and European companies.

In the view of the evaluation team, two important reasons for the successful start of the WiPa-Program have been the decision to outsource program implementation as well as the relevant experience of the WiPa-management team.

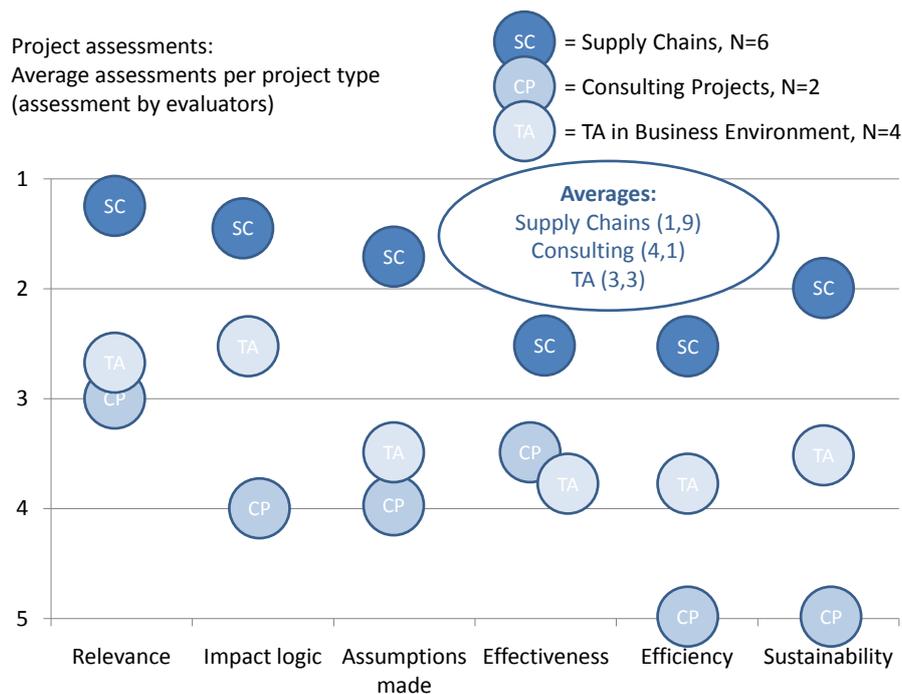
At the same time, there remains considerable improvement potential. The evaluation team recommends increasing the focus on project quality in order to ensure tangible development results.

Definition and assessment of WiPa-project types. Based on the assessment of individual WiPAs, the following three basic project categories have emerged:

- **Type 1: Development of supply and trade chains (short: “Development of Supply Chains”).** WiPAs in this category support local manufacturing of goods which are then processed and traded. Also service supply chains are included in this category. A substantial portion of the value added along the chain remains in the partner country. The main development effects are increase of local income and creation of sustainable jobs.

- **Type 2: Professional service delivery below market rates (short: “Consulting Projects”).** In these WiPas, the private counterpart essentially offers its services for a limited time at more favorable conditions than usual. These WiPas are mostly about classical service provision, but the category definition also includes goods. WiPas of this type do not usually aim at generating direct development impacts but instead try to increase the development effects of processes external to the project.
- **Type 3: Classical development projects in the operational business environment of partner companies and development projects accompanying investments (short: “Technical Assistance in Business Environment”).** WiPas of this type take place either in the business environment of partner companies or accompany private sector investments. The principal effects of these WiPas are an increased development efficiency compared to similar projects taking place outside of the business environment, either through direct development impacts or through increasing development effects of investments. This project class is very similar to “technical assistance” projects of development banks.

Based on this segmentation of the WiPa-project portfolio into three project categories, a more differentiated picture emerged as shown in the following figure (assessment on a scale of 1 to 5 where 1 = very good, 2 = good, 3 = satisfactory, 4 = sufficient, 5 = not sufficient).



Similar relative results are obtained from the assessment of the entire project portfolio by the WiPa-management team.

Based on these results and the analysis of the inherent impact logic for each project type, a SWOT-analysis was performed for each project type. The results can be summarized as follows:

The program segment *Development of Supply Chains* has produced the most convincing development results so far. Projects of this type generally show large poverty-reduction potential and are, provided the supply and trade chain is economically viable, automatically sustainable.

In order to further increase the development impacts of this project type, a number of specific risks and potential pitfalls should be managed:

- The trade relationship between the WiPa-partner and the local producer should be opened (i.e. rendered non-exclusive) after the implementation phase;
- Harmful replacement effects that endanger the supply with other important goods for the development target group should be avoided;
- A substantial portion of the value creation along the supply and trade chain should remain with the development target group;
- The economic feasibility, profitability and sustainability of the supply and trade chain should be assessed beforehand;
- Additionality, i.e. the fact that the public contribution will actually generate *additional* development effects that would not arise otherwise, should be ensured.

The project type *Consulting Projects* has been the weakest program segment regarding development impact. Many WiPas of this kind are stand alone projects that are not sufficiently tuned to meet existing needs nor are they sufficiently connected to other activities that would guarantee further implementation. Although services by the private partner have usually been of high professional quality, development effects have mostly been very limited. The evaluation team does not recommend continuing this project type.

WiPas in the program segment *Technical Assistance in Business Environment* have shown strongly varying development performance, reflecting a number of weaknesses and risks that are specific for this project type and can considerably reduce development impact. At the same time, the evaluation team has come to the conclusion that, in contrast to the project type “Consulting Projects”, these weaknesses and risks can easily be avoided in the future. This entails, for example;

- Ensuring sufficient quality in planning and implementation with regard to development outcomes and impacts. This also includes removing pressure in terms of numbers of WiPas per year that have to be established;
- Further developing general results chains for this project type in order to allow for some degree of comparability of planned and actual results;
- Avoid allocating public funds to activities that would have taken place anyhow. There is a high risk of no additionality, especially in the context of large investment projects.

Program governance and management. The WiPa-Program has been managed professionally and oversight has been adequate, considering that WiPas are a new instrument, as is the program.

Yet, based on the experiences gathered in the first years of program implementation, program governance and management can be further developed in order to boost program performance further. The evaluation team has recommended a number of improvement measures regarding project planning, project selection and project implementation.

- Developing and describing results chains for each WiPa-Program segment;
- Developing and using comprehensive progress indicators for these results chains;
- Assessing the economic feasibility of projects through experts;
- Introducing a standardized balanced scorecard for the transparent assessment of WiPa-project ideas (and for subsequent ex-post assessment); and
- Producing a short policy paper that clarifies the role, tasks and decision-making processes of the programs main supervisory body, the “WiPa-Fördergremium”.

These recommendations, as well as those regarding the three basic project types, are intended to support a dynamic and realistic evolution of the WiPa-Program. The evaluation team encourages the adaptation and further refinement of the segmentation that has been developed for this assessment.

Monitoring and evaluation. Project-level monitoring of the WiPa-Program is almost entirely based on project progress reports. The indicators used are mostly at the level of activities and outputs. Often, these reports are not validated by ADA which is sometimes due to the long distances between the project site and ADA's coordination offices ("KoBüs"). Any assessment of the accuracy of progress reports requires familiarization with complex project settings and needs to be based on a sound knowledge of business logic.

Therefore it may be advisable to continue with the current practice of primarily relying on progress reports and to complement this passive monitoring by conducting thorough evaluations of individual WiPas by experts on a sample basis.

On the program level, no monitoring system is in place. Program progress is mainly measured on the project level, through aggregated financial information and simple summary information such as the total number of WiPas. The evaluation team recommends introducing a program-level monitoring system based on standardized project level indicators that can be aggregated for each of the basic project types.

Perception of the program by the Austrian private sector. Most WiPa-company partners feel that WiPas can be described as an instrument for which their strategic benefits more than compensate for the costs and risks incurred. Companies participate in the WiPa-Program for a variety of reasons: In projects of the type "Development of Supply Chains", the main company motivation is assistance in establishing or developing stable trade relationships. For "Consulting Projects", firms often see WiPas as an opportunity to enter a new market. In projects of the type "Technical Assistance in Business Environment", they often aim at improving their operative environment.

Participating WiPa-company partners mostly describe ADA's current (1st half of 2008) administrative requirements as "inconvenient but necessary". ADA is generally praised for assisting in project preparation and implementation.

This rather positive perception may be endangered by the ongoing integration of the formerly outsourced WiPa-management into ADA structures, if a potential increase in administrative requirements for participating companies is not avoided: 97% of all respondents in a survey indicated that participation of Austrian companies in the program would drop if administrative requirements increased.

The evaluation team supports plans of the ADA management to conduct, among other tasks, a process analysis in order to identify optimization potential in the interaction with WiPa-companies. The evaluation team further recommends adapting the mandate of the WiPa-management team in such a way that necessary management flexibility remains intact.

Effectiveness, efficiency and sustainability on the program level. The program was assessed along the standard dimensions effectiveness, efficiency and sustainability with respect to the five program goals that have been discussed before.

Regarding *effectiveness*, the following observations have been made:

- Regarding goal 1: The program has been established successfully. The targets for number of WiPas per year have been reached. The current WiPa-portfolio largely fulfills the requirement of simultaneously satisfying commercial and development-related interests;

- Regarding goal 2: The WiPa-Program has mobilized additional resources;
- Regarding goal 3: For two of the three program segments, additional positive development effects have been triggered. For the program segment “Consulting Projects”, however, these effects have been very limited;
- Regarding goal 4: Only the segment “Development of Supply Chains” has continuously increased the sustainability and the efficiency of private sector activities, while some projects of the type “Technical Assistance in Business Environment” also demonstrated these effects. Projects in the segment “Consulting Projects” were usually not sustainable which may be due to their short-term nature;
- Regarding goal 5: The strengthening of local businesses in the context of a WiPa can only occur if such local companies are actually involved in some way with the WiPa. For projects of the type “Development of Supply Chains”, this is usually the case and, subsequently, strengthening of local businesses has been observed. This is in contrast to the other two project types, where strengthening of local business was the exception rather than the rule.

Program *efficiency* can only be assessed roughly and on a qualitative level, since no quantitative targets or measurable indicators have been defined. The evaluation team therefore recommends the development and introduction of measurable indicators that will allow for a more thorough and quantitative assessment of program efficiency in future evaluations. However, two general remarks can be made.

- The establishment of the program by means of outsourcing seems to have been more efficient than the hypothetical alternative of establishing the program through “organic growth” within ADA. In the opinion of the evaluation team, these benefits more than compensate for the integration costs currently incurred;
- The program has generated public-private synergies but considerable improvement potential remains. A key question is whether the advantages of public-private cooperation had more weight than potential concessions regarding individual project goals. The evaluation team has seen both: in many cases, financial synergies and in some cases, synergies regarding project implementation have been observed. However, for several projects in the categories “Technical Assistance in Business Environment” and “Consulting Projects”, loss of development impact through concessions made regarding project objectives have exceeded all positive cooperative effects;

Since the earliest WiPa-projects were only established in 2005, the assessment of *sustainability* is largely based on a projection of probable future results.

- Projects of the type *Development of Supply Chains* are sustainable if the supply and trade change is economically viable;
- For the program segment *Consulting-Projects*, effectiveness and therefore sustainability are generally questionable;
- Regarding projects of the type *Technical Assistance in Business Environment*, sustainability largely depends on the results logic. If WiPAs are disconnected from the core business of the participating company they show typical features of “normal” projects of technical development cooperation, also with regard to sustainability. If, instead, business processes of the private sector partner are sustainably changed, development effects also tend to be sustainable.

On the program level, sustainability of planned or actual development results cannot be assessed in any aggregated way unless comprehensive indicators and targets have been developed as has been recommended previously.

Instead, the operative sustainability of the program itself seems to be ensured, since public and private interest for the program appears to be high.

Effectiveness and efficiency of feasibility studies and travel subsidies. Both types of “triggering instruments” are not necessary for the generation of WiPas. Only 8% of WiPas have taken advantage of funding for feasibility studies, which are thought to have the potential to trigger a WiPa. About 20% of projects used travel subsidies before project start. While considered useful, these subsidies were however not considered critical for triggering a WiPa by participating companies. Therefore, the overall effectiveness of both “triggering instruments” appears to be rather low. However, since related costs are also low, their efficiency may be satisfactory.

The evaluation team recommends that ADA decide on further use of these instruments based on these and additional considerations, such as personnel resources needed for management and a potential marketing effect that goes beyond triggering individual WiPas.

“Out of the box” ideas for further development of the WiPa-instrument. Most observations and recommendations presented so far concern the optimization of the *status quo* of the WiPa-Program. Some additional ideas that exceed this scope may be relevant and are summarized here.

Within ADA, the WiPa-Program is a special program with its own budget and management. From similar settings, several bilateral donors have attempted to integrate their programs partly or entirely into the supervision and the budget lines of their regional or national implementation units. One goal for these *mainstreaming* approaches was to better link development partnership projects with bilateral technical development cooperation and, in this way, to transform development partnerships into one among several *standard instruments* of development cooperation.

In case ADA considers a similar integration in the future, some fundamental points that reflect international experience should be observed: How should ADA’s country coordination offices be involved and how could ADA employees be adequately trained? Would the overall benefits (i.e. increased development effectiveness) compensate for additional resource needs, e.g. additional staff training costs and more complex project structure? How does the size of ADA’s organization and budget influence the decision? Should a central WiPa-Program continue to exist after successful integration?

On the level of Austrian development cooperation, potential synergies exist between the Austrian Development Bank and ADA regarding the project type “Technical Assistance in Business Environment”. While ADA already implements projects of this type, the Austrian Development Bank is planning very similar projects that aim at increasing the development effectiveness of its loans.

The evaluation team finds that synergies can be realized if some degree of cooperation can be established for this project type regarding the further development of results logic and progress indicators, the planning and implementation of short expert assessments on economic feasibility, and project selection and implementation procedures.

On the international level, there are two relevant points. For about 10 years, the international donor community has accumulated experience with development partnerships or, more precisely, *public-private development partnerships (PPDPs)*. Several international conferences on this topic have taken place.

In the international discussion, the focus lies on the exchange of experience and the development and refinement of the donor's PPDP instruments. As a matter of fact, very little sound project-level evaluations of PPDPs have been conducted, leading to a rather theoretical and general discussion on the subject. The experience gathered by ADA may well have the potential to contribute to substantiating the international discourse.

Apart from this exchange of experience and learning, some donors are interested in international cooperation regarding PPDPs or similar instruments. One such possibility could be to develop successful components of national programs into multilaterally financed instruments. ADA's experience with the project type "Development of Supply Chains" might be of interest in this regard.

* * *

The evaluation team would like to thank the Austrian Development Agency for this interesting assignment. Without exception, the team has experienced constructive and professional assistance by people inside and outside of ADA. We would like to specifically mention the ADA evaluation unit, the WiPa-management team and the contact persons in the companies participating in assessments of individual WiPas. Without their support, this in-depth evaluation would not have been possible.

Zusammenfassung

Einleitung. Mit dem in 2005 begonnenen WiPa-Programm ist es der Austrian Development Agency (ADA) gelungen, das Instrument der Wirtschaftspartnerschaften in der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) erfolgreich zu pilotieren.

Wirtschaftspartnerschaften (WiPas) werden dabei als Maßnahmen verstanden, die sowohl im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen als auch im entwicklungspolitischen Interesse der Zielländer bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit liegen. Dabei wird zwischen Unternehmenspartnerschaften und Entwicklungspartnerschaften unterschieden.

Derzeit sind 50 Wirtschaftspartnerschaften mit einem gesamten öffentlichen Fördervolumen von knapp 8 Millionen Euro genehmigt. Zudem sind in der Anbahnung neuer WiPas Reisekostenzuschüsse und Machbarkeitsstudien mit einem Gesamtvolumen von ca. 0,75 Millionen Euro genehmigt worden.

Dieser Bericht beschreibt die Ergebnisse einer von März bis Dezember 2008 durchgeführten Evaluierung des Gesamtprogramms, die durch das Global Public Policy Institute¹ umgesetzt wurde.

Benutzte Methodik. Im Rahmen der Evaluierung wurden 6 WiPas eingehend im Rahmen von Einzelfallstudien untersucht, die als Ergänzung zu diesem Bericht erhältlich sind, soweit sie von den teilnehmenden Unternehmen freigegeben wurden. Dazu fanden sowohl Besuche bei den WiPa-Unternehmen als auch in den Zielländern der Partnerschaftsprojekte statt. Weitere sechs WiPas wurden im Rahmen von weiteren Besuchen untersucht.

Abgesehen von diesen Einzeluntersuchungen fand eine Analyse des gesamten Portfolios an Wirtschaftspartnerschaften, inklusive der Anbahnungsinstrumente, im Rahmen einer Analyse vorhandener Dokumentation, durch eine Eigenbewertung aller Wirtschaftspartnerschaften durch das operativ verantwortliche WiPa-Team, sowie auf Basis einer Online-Befragung von teilnehmenden Unternehmen statt.

Bei der gesamten Evaluierung wurde Wert auf die Berücksichtigung von privatwirtschaftlichen Aspekten gelegt. Dazu wurden im Rahmen von Unternehmensbesuchen die wirtschaftlichen und unternehmensstrategischen Aspekte der untersuchten Projekte analysiert. Die Notwendigkeit für solche Untersuchungen liegt in der engen Verflechtung des *entwicklungspolitischen Development Case* mit dem *wirtschaftlichen Business Case*. Ein entwicklungspolitischer Zusatznutzen entsteht nur durch solche Bestandteile einer Wirtschaftspartnerschaft, die nicht ohnehin in gleicher Weise durch das teilnehmende Unternehmen implementiert worden wären. Ebenso kann eine nur kurz andauernde privatwirtschaftliche Intervention aus unternehmensstrategischer und finanzieller Sicht durchaus lohnend, aus entwicklungspolitischer Sicht jedoch nicht wünschenswert sein. Umgekehrt können Projekte mit hohem und nachhaltigem privatwirtschaftlichen Potenzial enorme entwicklungspolitische Hebelwirkungen entfalten.

Für die Bewertung von Einzelprojekten wurde auf Basis dieser Überlegungen ein Kriterienraster entwickelt und eingesetzt. Um Aussagen auf Programmebene machen zu können, wurde eine *Segmentierung des Projektportfolios* in verschiedene Grundtypen eingeführt und die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken jedes einzelnen Projekttyps analysiert. Die bestehende Einteilung der Wirtschaftspartnerschaften in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften ist nach Auffassung des Evaluierungsteams in Zukunft nicht mehr nötig.

¹ GPPI Consulting GmbH, Berlin.

Die Bewertung des Gesamtprogramms erfolgt nach den Standardkriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit und fasst die gemachten Analysen zusammen.

Ziele und Relevanz des Programms. Die *Ziele des Programms für Wirtschaftspartnerschaften* können wie folgt zusammengefasst werden²:

- **Ziel 1:** [Es soll ein Programm aufgebaut werden, welches] konkrete Mechanismen zur Umsetzung von Vorhaben [bietet], die sowohl im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen als auch im entwicklungspolitischen Interesse des Ziellandes bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit liegen.
- **Ziel 2:** [Dieses Programm soll] Synergiepotenziale zwischen öffentlichen und privaten Leistungen nutzen und zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitische Anliegen mobilisieren.
- **Ziel 3:** [Dieses Programm soll] die positiven Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen und Investitionen maximieren und so die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen in den Partnerländern langfristig verbessern.
- **Ziel 4:** [Dieses Programm soll] durch komplementäre öffentliche Leistungen die Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements erhöhen und damit positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzielen.
- **Ziel 5:** [Dieses Programm soll] lokale Klein- und Mittelbetriebe durch Partnerschaften mit europäischen Unternehmen stärken und ihnen ermöglichen, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten.

Diese Ziele sind in ihrer Ausgestaltung adäquat für die Einführung eines neuen Instruments, mit dem zum Zeitpunkt des Programmaufbaus wenig Erfahrung bestand. Im Lichte der seitdem gemachten Erfahrungen sollten die Ziele jedoch spezifiziert und durch ein logisches Modell untermauert werden.

Die Ziele des WiPa-Programms sind *relevant* aus der Perspektive der internationalen Gebergemeinschaft, der OEZA, der Leistungsempfänger und der beteiligten Unternehmen. Insbesondere ist interessant, dass das Programm wegen seines opportunistischen Charakters zwar nicht zu internationalen Bestrebungen der Harmonisierung und nur beschränkt zu denen der Lieferaufbindung beiträgt, dafür aber zum Beispiel internationalen Forderungen nach der Mobilisierung zusätzlicher Mittel und der Einbeziehung des Privatsektors nachkommt.

Obwohl WiPas meist nicht direkt mit Projekten der internationalen oder österreichischen EZA verzahnt sind, entsprechen sie doch thematisch deren allgemeinen entwicklungspolitischen Zielvorgaben. Dort, wo WiPas direkte Berührungspunkte mit solchen Projekten haben, sind in der Regel Synergieeffekte beobachtet worden.

Auf dieser Basis wird grundsätzlich empfohlen, das WiPa-Programm unter Berücksichtigung der zusätzlich gemachten Empfehlungen weiterzuführen.

Bewertung einzelner Wirtschaftspartnerschaften. Das Projektportfolio des WiPa-Programms ist, obwohl mit derzeit insgesamt 50 genehmigten Projekten noch überschaubar, dennoch äußerst komplex. Kaum eine WiPa gleicht der anderen; auf den ersten Blick scheint die einzige Gemeinsamkeit eine Kooperation mit dem Privatsektor zu sein. Dies ist nicht verwunderlich, da die Ziele des Programms recht durchlässige Rahmenbedingungen darstellen.

² Dabei wurden durch das Evaluierungsteam vorgenommene Ergänzungen in [eckige Klammern] gesetzt.

Bei der Beurteilung einzelner Wirtschaftspartnerschaften entlang der Kriterien Übereinstimmung mit Programmzielen, Wirkungslogik, Plausibilität gemachter Annahmen, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit ergab sich im Mittel ein *gutes bis befriedigendes Gesamtergebnis*, wobei die Ziele der einzelnen WiPas auf der Aktivitäten und „Output“-Ebene in der Regel realistisch und erreichbar formuliert waren.

Dies ist in Anbetracht des geringen Alters des WiPa-Programms und der Neuheit des Instrumentes erfreulich. Ein Hauptgrund für den guten Programmstart ist nach Ansicht des Evaluierungsteams einerseits die Entscheidung der ADA, den Aufbau des Programms durch ein externes Expertenteam im Auftrag durchführen zu lassen und andererseits die relevante Praxiserfahrung und Managementenerfahrung dieses Expertenteams.

Gleichzeitig bedeutet dieses Ergebnis jedoch, dass noch deutlicher Raum für Verbesserungsmöglichkeiten existiert. Das Evaluierungsteam hält es für ratsam, in Zukunft vermehrt auf die entwicklungspolitische Qualität geplanter WiPas zu achten, nachdem das WiPa-Programm den Nachweis der generellen Machbarkeit („Proof of Concept“) erfolgreich erbracht hat.

Definition und Bewertung grundsätzlicher Projekttypen. Auf Basis der gemachten Untersuchungen ergaben sich schließlich folgende drei WiPa-Grundtypen:

- **Typ 1: Aufbau und Stärkung von Liefer- und Handelsketten (kurz: „Aufbau von Lieferketten“).** Dabei handelt es sich um WiPas, die die Herstellung eines Produktes im Partnerland unterstützen, welches dann weiterverarbeitet und gehandelt wird. Bei dem Produkt kann es sich ausdrücklich auch um eine Dienstleistung handeln. Ein maßgeblicher Teil der Wertschöpfung verbleibt dabei im Zielland. Wesentliche entwicklungspolitische Effekte für diesen Typ sind die Erhöhung von Einkommen und die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen entlang der Lieferkette.
- **Typ 2: Professionelle Leistungserbringung zu ermäßigten Konditionen (kurz: „Consulting-Projekte“).** Hierbei handelt es sich um WiPas, bei denen der private Projektpartner im Wesentlichen seine Geschäftstätigkeit für eine begrenzte Zeit zu ermäßigten Konditionen zur Verfügung stellt. Oft handelt es sich dabei um die Erbringung einer Dienstleistung, jedoch umfasst diese Definition ausdrücklich auch z.B. das produzierende Gewerbe. Diese Projekte zielen in der Regel nicht auf direkte Entwicklungswirkungen ab, sondern versuchen die entwicklungspolitische Wirkung anderer Prozesse außerhalb des Projektes positiv zu beeinflussen.
- **Typ 3: Projekte der klassischen Entwicklungszusammenarbeit im Geschäftsumfeld von Unternehmen und investitionsbegleitende Entwicklungsprojekte“ (kurz: „EZA im Geschäftsumfeld“).** Diese WiPas führen entwicklungspolitische Maßnahmen im direkten Umfeld der operativen Geschäftstätigkeit eines Unternehmens oder in Begleitung einer privatwirtschaftlichen Investition durch. Haupteffekte solcher Maßnahmen sind eine effizientere entwicklungspolitische Wirkungserbringung als es durch eine vergleichbare Maßnahme außerhalb des unternehmerischen Geschäftsumfeldes möglich gewesen wäre. Diese Klasse von Projekten hat starke Ähnlichkeit mit investitionsbegleitenden Projekten von Entwicklungsbanken, die diese im Rahmen ihrer „*Technical Assistance*“ durchführen.

Anhand dieser Segmentierung konnte eine aggregierte Analyse der Ergebnisse für jeden Projekttyp durchgeführt werden.

Das Programmsegment „Aufbau von Lieferketten“ stellt die entwicklungspolitisch bisher erfolgreichste Komponente des WiPa-Programms dar. Sein entwicklungspolitisches Potenzial zur Armutsbekämpfung ist hoch und seine Nachhaltigkeit bei erfolgreicher Etablierung einer wirtschaftlich gesunden Produktions-, Verarbeitungs- und Handelskette automatisch gegeben.

Um die Entwicklungswirkung dieses Projekttyps weiter zu steigern, sollte den für diesen Projekttyp identifizierten, spezifischen Risiken durch die verstärkte Überprüfung der folgenden Punkte in Auswahl und Umsetzung von WiPas begegnet werden:

- Öffnung der Lieferbeziehungen nach der Aufbauphase;
- Vermeidung von schädlichen Verdrängungseffekten in Bezug auf andere für die Zielgruppe wichtigere Produkte;
- Verbleib eines maßgeblichen Anteils der Wertschöpfung entlang der Liefer- und Handelskette bei der entwicklungspolitischen Zielgruppe;
- Überprüfung der wirtschaftlichen Machbarkeit und Nachhaltigkeit der Lieferkette;
- Absicherung des entwicklungspolitischen *Zusatznutzens* durch die Überprüfung des Additionalitätskriteriums.

Der Projekttyp „Consulting-Projekte“ stellt den entwicklungspolitisch am wenigsten erfolgreichen Projekttyp dar, da viele Projekte dieses Typs Insellösungen entlang der entwicklungspolitischen Wirkungskette darstellen, d.h. nur unzureichend an konkrete Bedarfe einerseits und an weiterführende Implementierungsmechanismen andererseits angepasst sind. Trotz in der Regel professioneller Leistungserbringung entfalten diese Projekte oft nur sehr beschränkte entwicklungspolitische Wirkung. Eine Weiterführung dieser Komponente des WiPa-Programms wird nicht empfohlen. Dies stellt ausdrücklich keine Bewertung der Qualität der von Unternehmen im Rahmen solcher WiPas durchgeführten Arbeiten dar, die in den beobachteten Fällen durchweg hoch war.

Der Projekttyp „EZA im Geschäftsumfeld“ zeigt auf der Ebene von Einzelprojekten eine stark variierende entwicklungspolitische Leistung. Das Evaluierungsteam attestiert diesem Projekttyp jedoch ein beträchtliches Entwicklungspotenzial. Den im Rahmen der Evaluierung identifizierten Schwächen und Risiken sollte dabei in Zukunft effektiv entgegengewirkt werden. Dazu gehört insbesondere:

- Die Absicherung der entwicklungspolitischen Qualität in Planung und Umsetzung und die Vermeidung von strengen Zielvorgaben für die Menge zu etablierender WiPas für diesen Projekttyp;
- Die Weiterentwicklung von generellen Wirkungsmechanismen für diesen Projekttyp, die ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der geplanten und erzielten Resultate erlauben;
- Die Vermeidung von Förderbeiträgen ohne sichtbare zusätzliche Entwicklungswirkung, insbesondere im Rahmen von größeren Investitionsprojekten.

Steuerung und Management des Programms. Insgesamt ist das WiPa-Programm professionell gemanagt. Seine Steuerung innerhalb der ADA sowie durch das Fördergremium stellt eine sinnvolle Aufsicht über ein neues und junges Programm dar.

Auf Basis der gemachten Erfahrungen sollten Steuerung und Management des Programms weiterentwickelt werden, um die Leistungsfähigkeit des Programms weiter zu steigern. Insbesondere

wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Planung, Selektion und Durchführung von Projekten gemacht:

- Die Entwicklung und Beschreibung von Wirkungsmechanismen für jedes Segment des WiPa-Programms;
- Die Ausarbeitung und Nutzung von aussagekräftigen Programmindikatoren entlang dieser Wirkungsmechanismen;
- Die Einholung eines Kurzgutachtens zur wirtschaftlichen Machbarkeit der Projektidee;
- Die Einführung eines standardisierten Bewertungsschemas zur transparenten Beurteilung von WiPa-Projektvorschlägen;
- Die Rolle, Aufgaben und Entscheidungsprozesse des WiPa-Fördergremiums verbindlich zu klären.

Diese Empfehlungen, sowie die Empfehlungen zu spezifischen Projekttypen im letzten Abschnitt sind in der Absicht gemacht, eine dynamische und der Realität angepasste Weiterentwicklung des WiPa-Programms zu unterstützen. Es ist dabei ausdrücklich erwünscht, dass zum Beispiel die benutzte Segmentierung weiterentwickelt und angepasst wird.

Monitoring und Evaluierung. Ein Monitoring- und Evaluierungssystem für das WiPa-Programm muss der Kleinteiligkeit und Vielfalt des WiPa-Portfolios Rechnung tragen. Bisher findet berichts-basiertes Monitoring auf der Aktivitäten- und „Output“-Ebene statt, wobei Überprüfungen des Projektfortschritts von Seiten der ADA nicht flächendeckend und in unterschiedlicher Intensität stattfinden. Insbesondere im Rahmen der Süd Kooperation erschweren lange Wege eine kosteneffektive Überprüfung. Um solche Prüfungen überhaupt sinnvoll (zum Beispiel durch die Koordinationsbüros der ADA) durchführen zu können ist die Einarbeitung in komplexe Wirkungszusammenhänge sowie ein wirtschaftliches Grundverständnis notwendig.

Aus diesen Grund mag die Beibehaltung der derzeitigen Praxis des berichts-basierten Monitorings, das jedoch durch tiefgehende und von Experten durchgeführte Evaluierungen einzelner WiPas im Rahmen von Stichproben komplettiert wird, einen kosteneffektiven Ansatz zu Monitoring und Evaluierung darstellen.

Wahrnehmung des Programms durch die österreichische Wirtschaft. Die an WiPas teilnehmenden Unternehmen sehen im WiPa-Programm in der Regel ein Instrument, „bei dem der strategische Nutzen die Kosten und Risiken überwiegt“. Dabei variieren die Beweggründe der teilnehmenden Unternehmen: Projekte des Typs „Aufbau von Lieferketten“ zielen in der Regel auf den Aufbau stabiler Handelsbeziehungen ab, während „Consulting Projekte“ oft den Einstieg des Partnerunternehmens in neue Märkten ermöglichen soll. Projekte vom Typ „EZA im Geschäftsumfeld“ zielen oft auf die Verbesserung des operativen Geschäftsumfeldes des beteiligten Unternehmens ab.

Die teilnehmenden WiPa-Unternehmen beschreiben die derzeitigen administrativen Anforderungen der ADA zumeist als „lästig, aber notwendig“. Die Unterstützung der ADA bei Anbahnung und Durchführung der Projekte wird durchweg gelobt.

Diese positive Wahrnehmung ist durch die vorgesehene Wiedereingliederung des WiPa-Programms in die Strukturen der ADA in Gefahr, wenn möglichen administrativen Zusatzaufwänden für die Unternehmen nicht effektiv entgegengewirkt wird.

Während die ADA dem durch den Weggang des externen Expertenteams drohenden Verlust an Expertise und Erfahrung effektiv begegnet, bestanden zum Zeitpunkt der Untersuchung der WiPa-Managementprozesse im Mai 2008 noch keine sichtbaren Vorkehrungen, dem zu erwartenden administrativen Mehraufwand und dem Verlust an Flexibilität im Umgang mit teilnehmenden Unternehmen entgegenzuwirken. Dabei scheinen die Risiken durchaus real: 97% der befragten Unternehmen gaben an, dass sie bei einer weiteren Erhöhung des Verwaltungsaufwandes mit einer geringeren Beteiligung der österreichischen Wirtschaft am WiPa-Programm rechnen. Nach Aussage des ADA Managements werden zwischenzeitlich verschiedene Maßnahmen umgesetzt und zudem eine Prozessanalyse durchgeführt, um Aufwände aus Sicht der an WiPas teilnehmenden Unternehmen zu begrenzen.

Das Evaluierungsteam unterstützt diese Ansätze des ADA Managements und empfiehlt, die Befugnisse des WiPa-Teams solcherart anzupassen, dass eine weitgehende Flexibilität im Umgang mit den Unternehmen auch nach der Eingliederung bestehen bleibt. Zudem sollten weitere Möglichkeiten zur Begrenzung des administrativen Mehraufwands bei der vorgesehenen Eingliederung untersucht und umgesetzt werden.

Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit auf Programmebene. Aufbauend auf die gemachten Analysen wurde das Programm entlang der Dimensionen Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit zusammenfassend bewertet. Entlang der Programmziele ergab sich dabei folgendes Bild in Bezug auf die *Effektivität der Zielerreichung*:

- Ziel 1: Das Programm ist erfolgreich aufgebaut worden und die gemachten Zielvorgaben bezüglich der Menge der geplanten WiPas sind knapp erfüllt worden. Die bisherigen WiPas erfüllen die inhaltlichen Programmvorgaben weitgehend: Wirtschaftspartnerschaften liegen in der Regel im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen, sowie tendenziell im entwicklungspolitischen Interesse des Ziellandes;
- Ziel 2: Durch das WiPa-Programm sind zusätzliche Mittel mobilisiert worden;
- Ziel 3: Zusätzliche, durch die Wirtschaftspartnerschaften ausgelöste, positive Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen sind in der Regel für die Segmente „Aufbau von Lieferketten“ und „EZA im Geschäftsumfeld“ beobachtbar, für das Segment „Consulting-Projekte“ dagegen nur in sehr eingeschränktem Maße;
- Ziel 4: Die Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements wird in der Regel nur durch das Programmsegment „Aufbau von Lieferketten“ erhöht. In verschiedenen Fällen konnte dieser Effekt auch im Segment „EZA im Geschäftsumfeld“ beobachtet werden. Projekte im Segment „Consulting-Projekte“ schließlich stellen in der Regel eine kurzzeitige Leistungserbringung dar, was in den meisten Fällen zu geringer Nachhaltigkeit führt;
- Ziel 5: Lokale Betriebe können nur dann gestärkt werden, wenn sie in ein Projekt eingebunden sind oder indirekt an den Projekterfolgen teilhaben. Dies ist im Falle des Segments „Aufbau von Lieferketten“ durchgängig beobachtet worden. Für die beiden anderen Projekttypen tritt eine Stärkung lokaler Unternehmen nur vereinzelt auf.

Die *Effizienz* der Zielerreichung ist insgesamt nur grob und qualitativ beurteilbar, da quantitative Zielvorgaben und messbare Indikatoren weitgehend fehlen.

- Der *Programmaufbau* ist nach Ansicht des Evaluierungsteams effizient erfolgt. Insbesondere unterstützt das Evaluierungsteam die Entscheidung der ADA, den Programmaufbau durch ein externes Expertenteam durchführen zu lassen. Die dadurch entstandenen Mehrkosten

werden nach der qualitativen Einschätzung des Evaluierungsteams durch die Vorteile des reibungslosen Programmaufbaus mehr als aufgewogen.

- Das Programm hat durchaus *öffentlich-private Synergien* erzeugt, jedoch besteht hier deutliches Verbesserungspotenzial. In Bezug auf die Kernfrage, ob die Vorteile der Zusammenarbeit die möglicherweise gemachten Zugeständnisse bei der Zielsetzung der WiPa aufwiegen, hat das Evaluierungsteam beide Szenarien beobachtet: Während in vielen Fällen finanzielle Synergien, und in verschiedenen Fällen Leistungssynergien beobachtet wurden, traten insbesondere für die Projekttypen „Consulting-Projekte“ und „EZA im Geschäftsumfeld“ Fälle auf, bei denen die gemachten Zugeständnisse in den Augen des Evaluierungsteams schwerer wiegen, als die finanziellen und leistungsbezogenen Vorteile der Zusammenarbeit.
- In Bezug auf die *Effizienz der entwicklungspolitischen Zielerreichung* können keine Aussagen gemacht werden. Die in diesem Bericht gemachten Empfehlungen zielen aus diesem Grund neben der generellen Erhöhung der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit durch Bereinigung und Professionalisierung einzelner Segmente auf die Einführung von messbaren Indikatoren zur Zielerreichung ab, die Aussagen zur Effizienz der entwicklungspolitischen Zielerreichung in Zukunft ermöglichen.

Da es sich bei dem WiPa-Program um ein junges Programm handelt, basiert die Bewertung der *Nachhaltigkeit* der erzielten Ergebnisse weitgehend auf einer Projektion der voraussichtlichen Ergebnisse auf Basis der bisher erfolgten Aktivitäten.

- Im Fall des Programmsegments „Aufbau von Lieferketten“ ist die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse gegeben, wenn die Lieferketten erfolgreich etabliert werden. Dies ist eine direkte Folge des Prinzips von Angebot und Nachfrage.
- Für das Programmsegment „Consulting-Projekte“ ist das Eintreten von tatsächlichen Entwicklungswirkungen, und damit auch der Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen, in verschiedenen Fällen grundsätzlich in Frage gestellt.
- Die Nachhaltigkeit für den dritten WiPa-Projekttyp „EZA im Geschäftsumfeld“ hängt von dem gewählten Wirkungsmechanismus ab. Werden die Entwicklungseffekte hauptsächlich durch das Durchführen von EZA-Projekten ohne Beeinflussung des Kerngeschäfts des privaten Projektpartners erreicht, so zeigen sie das typische Stärken/Schwächen-Profil von Projekten der klassischen technischen Zusammenarbeit, auch in Bezug auf die Nachhaltigkeit. Werden hingegen Geschäftsprozesse des privaten WiPa-Partners dauerhaft verändert, so ist Nachhaltigkeit selbst nach Projektende wahrscheinlich.

Auf der Programmebene ist die Nachhaltigkeit der erreichten oder geplanten entwicklungspolitischen Ziele bisher weitgehend unsichtbar, da sie sich im Grunde genommen aus einer Summe von Einzelbewertungen zur Nachhaltigkeit auf Projektebene zusammensetzt, die ohne geeignete Indikatoren nicht auf Programmebene aggregiert werden können.

Die *operative Nachhaltigkeit*, also die weitere Existenz des WiPa-Programms, sieht das Evaluierungsteam wegen des vorhandenen öffentlich-privaten Interesses als weitgehend gesichert an.

Effektivität und Effizienz der Anbahnungsinstrumente. Machbarkeitsstudien und Reisekostenzuschüsse stellen keine notwendige Bedingung für das Entstehen von WiPas dar. Lediglich 8% der untersuchten WiPas nahmen zuvor Machbarkeitsstudien, denen in der Regel eine projektauslösende

Wirkung zugeschrieben wird, in Anspruch. Dagegen nahmen 20% der untersuchten WiPas Reisekostenzuschüsse in Anspruch, die zwar als nützlich jedoch in der Regel nicht als projektauslösend beschrieben wurden. Da die Anbahnungsinstrumente jedoch gleichzeitig nur beschränkte Ressourcen in Anspruch nehmen, ist ihre Effizienz trotz niedriger Effektivität nicht notwendigerweise ebenfalls gering. Über die weitere Verwendung dieser Instrumente sollte daher in Anbetracht der benötigten Managementkapazität und möglicher Signalwirkung für das WiPa-Programm insgesamt entschieden werden.

Die Kenntnis der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zielland stellt eines der wichtigsten Kriterien dar, die über Erfolg oder Misserfolg von WiPas entscheiden. Die Wesentlichen Informationen lassen sich jedoch auch im Rahmen der auf wenige Tage beschränkten Kurzgutachten zur wirtschaftlichen Machbarkeit der Projektidee, die in diesem Bericht empfohlen werden, erfassen.

Entwicklungsmöglichkeiten über eine Optimierung des Status Quo hinaus. Über die bisher identifizierten Optimierungspotenziale in Bezug auf den Status Quo existierten verschiedene weiterführende Ansätze von möglicher Relevanz für die OEZA.

Innerhalb der ADA stellt sich das WiPa-Programm als Sonderprogramm, mit eigenem Budget und eigenem Management, dar. Ausgehend von ähnlichen Ausgangsbedingungen haben sich verschiedene bilaterale Geber bemüht, ihre Partnerschaftsprogramme ganz oder teilweise in die Aufsicht und die Budgetlinien der Regional- oder Länderreferate zu verlagern. Ein Ziel dieses *Mainstreamings* war es, Wirtschaftspartnerschaften noch besser mit der bilateralen technischen Zusammenarbeit zu verzahnen und sie damit zu einem *Standardinstrument* unter mehreren zu machen.

Ohne das derzeit konkrete Pläne in dieser Hinsicht existieren, sollten im Falle eines Mainstreaming des WiPa-Programms, basierend auf internationalen Erfahrungen, folgende Fragestellungen sorgfältig abgewogen werden: Welche Aufgaben sollten in Zukunft den Mitarbeitern der KoBüs zufallen und verfügten diese über die notwendige (zum Beispiel privatwirtschaftliche) Qualifikation? Wöge der zu erwartende entwicklungspolitische Mehrwert bei Einbindung des Programms in das Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit die Zusatzaufwände, zum Beispiel durch notwendige Trainings, auf? Welche Rolle spielte die Größe der ADA dabei? Sollte ein zentrales, separates WiPa-Programm fortbestehen nach einem erfolgreichen Mainstreaming fortbestehen?

In Bezug auf *mögliche Synergien innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit* fiel bei der Untersuchung des Programmsegments „EZA im Geschäftsumfeld“ auf, dass viele der Projekte dieses Typs in Zielsetzung und Wirkungslogik exakt den von verschiedenen Entwicklungsbanken im Rahmen ihrer „*Technical Assistance*“ investitionsbegleitend durchgeführten Entwicklungsprojekten entsprechen. Auch die Österreichische Entwicklungsbank plant solche Projekte, wobei eine Überschneidung jedoch weitgehend ausgeschlossen werden kann.

Hier sieht das Evaluierungsteam durchaus Synergiepotenzial für Kooperation bei der Weiterentwicklung der Zielsetzung, der Wirkungsmechanismen, der Entwicklung von Indikatoren, der Einführung eines Bewertungsschemas, der Durchführung von Kurzgutachten zur Machbarkeit, sowie bei der Auswahl und Betreuung dieser Projekte.

In Bezug auf *Entwicklungsmöglichkeiten im internationalen Kontext* sieht das Evaluierungsteam vornehmlich zwei Ansatzpunkte. Die internationale Gebergemeinschaft sammelt seit bis zu 10 Jahren Erfahrungen mit dem Instrument der Wirtschaftspartnerschaften oder, allgemeiner umschrieben, mit sogenannten *Public-Private-Development Partnerships (PPDPs)*. Verschiedene internationale Konferenzen haben zu diesem Thema bereits stattgefunden.

Dabei geht es zum einen um den Erfahrungsaustausch und die Weiterentwicklung der gebereigten Partnerschaftsinstrumente. Soweit das Evaluierungsteam die Entwicklungen überblickt, bewegt sich die Diskussion vornehmlich auf einem recht allgemeinen Niveau. Es fehlen vor allem handfeste und übertragbare Erfahrungen, da bisher nur wenige belastbare Projekt- oder Portfolio-Evaluierungen von *PPDPs* durchgeführt wurden. Die durch die ADA gemachten Erfahrungen könnten hier von internationalem Interesse sein.

Zum anderen wird nach Möglichkeiten der Geber-Kooperation im Bereich der *PPDPs* gesucht. Es besteht zum Beispiel die Möglichkeit, gut funktionierende Komponenten nationaler Programme zu multilateral finanzierten Instrumenten weiterzuentwickeln. Die Erfahrungen der ADA mit dem erfolgreichen und in seiner Wirkungslogik transparenten Projekttyp „Aufbau von Lieferketten“ mag hier von Interesse sein.

* * *

Das Evaluierungsteam möchte sich bei der ADA für den Auftrag zur Durchführung dieser interessanten Evaluierung bedanken. Die durchweg konstruktive und professionelle Unterstützung durch viele Personen in- und außerhalb der ADA, insbesondere jedoch durch die ADA Evaluierungsstelle, das WiPa-Team der ADA und die Kontaktpersonen in den an den Einzelfallstudien teilnehmenden Unternehmen, hat eine Evaluierung in dieser Form überhaupt erst möglich gemacht.

Liste der Empfehlungen

1. Das Evaluierungsteam empfiehlt, das WiPa-Programm (unter Beachtung der weiteren Empfehlungen) wegen seiner Relevanz aus Sicht der beteiligten und betroffenen Akteure fortzuführen.
2. Das Evaluierungsteam empfiehlt die Abschaffung der Kategorisierung von WiPas in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften in der Außenkommunikation und schlägt vor, dies auch für den internen Gebrauch zu prüfen.
3. Das Evaluierungsteam empfiehlt den Projekttyp „Aufbau und Stärkung von Lieferketten“ wegen seiner hohen Effektivität weiter im Rahmen des WiPa-Programms durchzuführen. Den identifizierten Risiken für diesen Projekttyp sollte vorgebeugt werden. Dabei sind vor allem folgende Punkte ausschlaggebend: Öffnung der Lieferbeziehungen nach der Aufbauphase, Verbleib eines maßgeblichen Anteils der Wertschöpfung bei der entwicklungspolitischen Zielgruppe; Überprüfung der wirtschaftlichen Machbarkeit der Lieferkette; Absicherung des entwicklungspolitischen *Zusatznutzens*.
4. Das Evaluierungsteam empfiehlt, WiPas vom Projekttyp „Consulting-Projekte“ wegen der bisher beobachteten, unsicheren Entwicklungswirkung zukünftig nicht mehr durchzuführen. Dies stellt ausdrücklich keine Bewertung der Qualität der von Unternehmen im Rahmen solcher WiPas durchgeführten Arbeiten dar, sondern ist vor allem eine Folge des Inselcharakters dieser Projekte. Laufende Projekte dieses Typs sollten vertragsgemäß zu Ende geführt werden.
5. Das Evaluierungsteam empfiehlt die weitere Durchführung von Projekten des Typs „EZA im Geschäftsumfeld“ unter der Voraussetzung, dass identifizierten Schwächen und Risiken in Zukunft effektiv entgegengewirkt wird. Dazu gehört insbesondere die Absicherung der entwicklungspolitischen Qualität in Planung und Umsetzung und die Vermeidung von Mengendruck für diesen Projekttyp, die Weiterentwicklung von generellen Wirkungsmechanismen für diesen Projekttyp, die ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der geplanten und erzielten Resultate erlauben, und die Vermeidung von Förderbeiträgen ohne zusätzliche Entwicklungswirkung, insbesondere im Rahmen von größeren Investitionsprojekten.
6. Zur Erhöhung der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit des WiPa-Programms empfiehlt das Evaluierungsteam eine detaillierte Ausarbeitung der Wirkungslogik für verschiedene WiPa-Projekttypen im Rahmen eines logischen Modells. Auf Basis dieses Modells sollten für jeden Typ spezifische Ziele und Richtlinien erarbeitet werden.
7. Das Evaluierungsteam empfiehlt die Ausarbeitung von Typ-spezifischen Indikatoren, die Aufschluss über die Zielerreichung auf Projekt- und Programmebene für den jeweiligen Projekttyp geben.
8. Das Evaluierungsteam empfiehlt die Einholung eines Kurzgutachtens zur wirtschaftlichen Machbarkeit der WiPa als Standard-Prozessschritt zur Erstellung eines WiPa-Projektkonzeptes. Der Aufwand für diese Gutachten sollte auf etwa drei Arbeitstage einer Fachkraft beschränkt sein.
9. Das Evaluierungsteam empfiehlt, quantitative Bewertungsschemata einzuführen, mit denen Projektvorschläge nach einer Reihe Typ-spezifischer Kriterien transparent und

nachvollziehbar bewertet werden können. Eine Gesamtbewertung pro Projekt sollte sich als gewichtetes Mittel aus den Einzelbewertungen ergeben.

10. Das Evaluierungsteam empfiehlt die Erstellung eines kurzen Grundsatzdokuments, das die Rolle, die Aufgaben, die Entscheidungsvollmachten und die Entscheidungsprozesse innerhalb des Fördergremiums verbindlich festlegt.
11. Das Evaluierungsteam empfiehlt eine weitere Verlagerung der Entscheidungsverantwortung für das operative Tagesgeschäft an die mit der Betreuung der WiPas befassten ADA-Mitarbeiter bzw. an ihre unmittelbaren Vorgesetzten, um schnelle Entscheidungen zu ermöglichen. Zudem sollte nach weiteren Wegen gesucht werden, administrativen Zusatzaufwand bei Unternehmenspartnern, zum Beispiel durch aufwändige Genehmigungsprozesse innerhalb der ADA, zu vermeiden.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
Zusammenfassung	11
Liste der Empfehlungen	20
Inhaltsverzeichnis	22
Erklärung benutzter Abkürzungen	24
1. Einleitung	25
1.1. Das WiPa-Programm der ADA im internationalen Kontext	25
1.2. Ziel, Umfang und Grenzen dieser Evaluierung	25
1.3. Aufbau dieses Evaluierungsberichts	26
2. Methodik	27
2.1. Methodik zur Analyse von Einzelprojekten	28
2.1.1. Entwicklungspolitische Folgen des „Business Case“	29
2.1.2. Wirkungskette, Zuordnungslücke und Wirkungshypothese	29
2.1.3. Übersetzung von Programmzielen auf die Projektebene	30
2.1.4. Zusammenfassung der Methodik zur Analyse von Einzelprojekten	31
2.2. Konkretes Vorgehen bei der Evaluierung	32
2.3. Unabhängigkeit der Evaluierung	33
3. Relevanz des ADA-Programms zu Wirtschaftspartnerschaften	34
3.1. Zielsetzung	34
3.2. Relevanz	38
3.2.1. Relevanz aus der Perspektive der internationalen Gebergemeinschaft	38
3.2.2. Relevanz aus der Perspektive der OEZA	40
3.2.3. Relevanz aus der Empfängerperspektive	42
3.2.4. Relevanz aus der Unternehmensperspektive	43
4. Bewertung des WiPa-Projektportfolios	45
4.1. Darstellung des WiPa-Projektportfolios	45
4.2. Bewertung des Projektportfolios	48
4.2.1. Bewertung der Summe der Einzelprojekte	52
4.2.2. Unternehmens- versus Entwicklungspartnerschaften	56
4.2.3. Identifikation und Bewertung grundlegender Projekttypen	59
4.3. SWOT-Analyse der identifizierten Projekttypen	63
4.3.1. Aufbau von Lieferketten	64
4.3.2. Consulting-Projekte	66
	22

4.3.3. EZA im Geschäftsumfeld	68
4.4. Analyse der Anbahnungsinstrumente	69
5. Steuerung und Management des WiPa-Programms	72
5.1. Strategie	72
5.2. Monitoring auf Programmebene	73
5.2. Prozessmanagement einzelner WiPas	74
5.2.1. Projektanbahnung	74
5.2.2. Auswahl und Erarbeitung des Projektkonzeptes	75
5.2.3. Auswahl und Genehmigung von WiPas	81
5.2.4. Management von WiPas	83
5.2.5. Monitoring, Evaluierung und Einbindung der Koordinationsbüros	84
5.3. Externer Aufbau und Eingliederung	85
5.3.1. Externer Aufbau des Programms	85
5.3.2. Eingliederung des WiPa-Programms	86
6. Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit des WiPa-Programms	89
6.1. Die Effektivität des WiPa-Programms	89
6.1.1. Aufbau des Programms und Etablierung des Projekttyps „WiPas“	89
6.1.2. Finanzielle Hebelwirkung erzeugen	91
6.1.3. Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen maximieren	92
6.1.4. Erhöhung der Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements	93
6.1.5. Stärkung von lokalen Betrieben	94
6.2. Die Effizienz des WiPa-Programms	95
6.2.1. Effizienz des Programmaufbaus	95
6.2.2. Effizienz bei der Erzeugung öffentlich-privater Synergien	95
6.2.3. Effizienz der entwicklungspolitischen Zielerreichung	97
6.3. Die Nachhaltigkeit des WiPa-Programms	98
6.4. Empfehlungen auf Programmebene	98
7. Zusammenfassung und Ausblick	100
7.1. Zusammenfassung	100
7.2. Ausblick	103
7.2.1. Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der ADA	103
7.2.2. Mögliche Synergien innerhalb der österreichischen OEZA	105
7.2.3. Entwicklungsmöglichkeiten im internationalen Kontext	105

Erklärung benutzter Abkürzungen

ADA	–	Austrian Development Agency
BMeiA	–	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
DEG	–	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
EP	–	Entwicklungspartnerschaft
EU	–	Europäische Union
EZA	–	Entwicklungszusammenarbeit
GPPI	–	Global Public Policy Institute
GTZ	–	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
OEZA	–	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
PPDP	–	Public-Private Development Partnership
UNDP	–	United Nations Development Programme
UP	–	Unternehmenspartnerschaft
WiPa	–	Wirtschaftspartnerschaft

1. Einleitung

1.1. Das WiPa-Programm der ADA im internationalen Kontext

Seit Ende der neunziger Jahre haben zahlreiche bi- und multilaterale Geber Programme zu öffentlich-privaten Partnerschaften entwickelt. Heute betreiben und finanzieren mindestens 8 bilaterale und fast 20 multilaterale Geber Programme dieser Art, die von der Unterstützung der Anbahnung möglicher Entwicklungspartnerschaften bis hin zu Kooperationen in breit gefächerten, globalen Entwicklungsallianzen reichen³. Diese Partnerschaftsprogramme sind aus der Sicht einiger Geber durch den Rückgang des öffentlichen Anteils an den gesamten, entwicklungsrelevanten Kapitalflüssen in Entwicklungsländer motiviert⁴, hauptsächlich jedoch von der Einsicht bestimmt, dass wesentliche Synergieeffekte in der öffentlich-privaten Zusammenarbeit – zu beiderseitigem Nutzen – möglich und realisierbar sind.

Die Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) setzt seit 2005 Entwicklungs- und Unternehmenspartnerschaften – kurz Wirtschaftspartnerschaften (WiPas) – sowie verschiedene Anbahnungsinstrumente (Machbarkeitsstudien und Reisekostenzuschüsse) um. Die Abwicklung erfolgt durch die Austrian Development Agency (ADA). Insgesamt sind bisher⁵ 50 Wirtschaftspartnerschaften, 31 Machbarkeitsstudien und 85 Reisekostenzuschüsse mit einem gesamten öffentlichen Fördervolumen von insgesamt 8,7 Millionen Euro genehmigt worden. Das Interesse des Privatsektors an diesem Programm ist deutlich sichtbar. Bisher wurden knapp 500 Unternehmensanfragen registriert.

Entwicklungspartnerschaften zielen dabei auf partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der OEZA und privaten Unternehmen (oder deren Verbände und Kammern) ab, während Unternehmenspartnerschaften zwischen Unternehmen gebildet werden. Als Zielländer dieser Partnerschaften werden die Partnerländer der OEZA bevorzugt⁶, um eine Zerstreung der geplanten Wirkungen zu verhindern. Die genannten Anbahnungsinstrumente unterstützen das Programm.

1.2. Ziel, Umfang und Grenzen dieser Evaluierung

Die OEZA plant nun, die Relevanz, Effizienz und Steuerung der Programme zu Entwicklungs- und Unternehmenspartnerschaften mit Hinblick auf Entwicklungs- und Optimierungsmöglichkeiten grundsätzlich zu evaluieren.

Insgesamt sollen mit dieser Evaluierung drei grundsätzliche Ziele erreicht werden:

³ Siehe dazu "Engaging Business in Development", GPPI, 2007; "International Learning Forum: Engaging Business in Development. Reviewing Best Practices – Exploring the Potenzial for Donor Collaboration", BMZ, GPPI, 2007; "Business UNusual: Facilitating United Nations Reform through Partnerships", UN Global Compact/GPPI, 2005.

⁴ Während dieser Trend im Rahmen von Gesamt-Kapitalflüssen aus Geberländern durchaus beobachtbar ist, gilt dies für Kapitalflüsse in einzelne Empfängerländer nicht durchgängig. Siehe zum Beispiel „Deutsche Kapitalflüsse in Entwicklungsländer und -regionen: eine empirische Bestandsaufnahme“, Studie im Auftrag des BMZ, GPPI, 2007.

⁵ Stand: 30. September 2007.

⁶ Im einzelnen zielen Wirtschaftspartnerschaften im Wesentlichen auf 19 Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit, auf 6 Partnerländer der Ostzusammenarbeit und auf 4 zusätzliche Zielländer, während bei den Unternehmenspartnerschaften bei ansonsten gleich lautenden Zielländern die Partnerländer der Ostzusammenarbeit auf 2 reduziert sind.

- *Die seit Einführung des Programms durch die Instrumente angestrebten und erzielten entwicklungspolitischen und sonstigen Wirkungen zu untersuchen;*
- *Die Wahrnehmung der Instrumente durch die österreichische Wirtschaft genau zu verstehen;*
- *Auf Basis dieser Resultate – auch durch Bezugnahme auf internationale „good practice“ – Schlussfolgerungen und Empfehlungen (an BMeiA und ADA) zur Weiterentwicklung der Instrumente zu entwickeln und zu einem besseren Verständnis ihrer Wirkungen beizutragen.*

Um diese Evaluierungsziele zu erreichen, hat das Global Public Policy Institute⁷ eine umfassende Programmevaluierung durchgeführt, die durch eine Reihe von Einzelprojektstudien angereichert wurde. Die dabei benutzte Methodik ist im nächsten Kapitel dieses Berichts dargestellt. Die *Terms of Reference* liegen diesem Bericht als Anhang A bei.

Während die Untersuchungen auf Programmebene in der Eigenbeurteilung des Evaluierungsteams umfassend und gründlich waren, wiesen die Untersuchungen auf der Einzelprojektebene natürliche Beschränkungen auf: die erstellten Einzelfallstudien sind, jede für sich genommen, keine vollständigen Projektevaluierungen⁸, sondern müssen als kurze „Reviews“ der jeweiligen Wirtschaftspartnerschaften verstanden werden, die wichtige Elemente von genereller Bedeutung für das WiPa-Programm aufdecken sollen.

1.3. Aufbau dieses Evaluierungsberichts

Nach dieser Einleitung wird die benutzte Methodik in Kapitel 2 zusammengefasst. Kapitel 3 stellt die Ziele des WiPa-Programms vor und analysiert die Relevanz dieser Zielsetzungen aus verschiedenen Perspektiven. Im folgenden Kapitel wird das Projektportfolio des WiPa-Programms mit Hilfe verschiedener Segmentierungen untersucht und bewertet. Dabei fließen insbesondere die Ergebnisse der Einzelfallbeispiele ein. Kapitel 5 analysiert und bewertet die Implementierung und Durchführung des WiPa-Programms auf Prozess- und Lenkungsebene. Aufbauend auf diesen Resultaten, findet die Bewertung der Effektivität, der Effizienz und der Nachhaltigkeit des Gesamtprogramms in Kapitel 6 statt.

In Kapitel 7 werden schließlich die Ergebnisse dieser Evaluierungen zusammengefasst und die gemachten Empfehlungen in den Gesamtkontext eingeordnet. Der Bericht schließt mit einem kurzen Ausblick auf Entwicklungsoptionen, die über eine Optimierung des Status Quo hinausgehen.

⁷ Durchgeführt von der GPPI Consulting GmbH.

⁸ Insbesondere wurde die Wirkung der Einzelprojekte lediglich auf Basis von Interviews vor Ort und bei den beteiligten Unternehmen überprüft, ohne zum Beispiel eine unabhängige wissenschaftliche Überprüfung der erzielten Wirkungen gegenüber einer Baseline vorzunehmen.

2. Methodik

Auf der Programmebene werden Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit bewertet, sowie Aussagen zu Steuerung und Prozessmanagement des WiPa-Programms gemacht.

Mit Hinblick auf die Relevanz des Gesamtprogramms werden zunächst die Programmziele identifiziert und auf Konsistenz und innere Logik hin überprüft. Darauf aufbauend wird die Relevanz der Programmziele aus verschiedenen Perspektiven untersucht, und zwar

- aus der Perspektive der internationalen Gebergemeinschaft und insbesondere aus der Perspektive der OEZA;
- aus der Perspektive der entwicklungspolitischen Zielgruppe; und
- aus der Perspektive der beteiligten Partnerunternehmen.

Diesen Analysen liegt das Studium internationaler Abkommen, die Ergebnisse einer Benchmarking-Analyse vergleichbarer Geberprogramme⁹, die Analyse österreichischer OEZA-relevanter Gesetzes- und Grundsatzdokumente inklusive verfügbarer Programmdokumentation, sowie die Ergebnisse einer Unternehmerbefragung und von Projektbesuchen zugrunde.

Die Effektivität des WiPa-Programms wird weitgehend durch die Effektivität seiner Einzelinstrumente auf der Projektebene, also durch die Leistungsfähigkeit einzelner WiPas, sowie der eingesetzten Anbahnungsinstrumente, bestimmt. Um dennoch zu Ergebnissen und sinnvollen Empfehlungen auf Programmebene zu kommen, wird eine Zerlegung des WiPa-Portfolios in geeignete Projektklassen gesucht, die sich zuverlässig kategorisieren lassen und in Struktur und Ergebnis vergleichbar sind. Dies resultiert in einem tieferen Verständnis der Bestandteile des WiPa-Programms und erlaubt zugleich die Formulierung von konkreten Empfehlungen auf Programmebene. Bei der Analyse der Effizienz und der Nachhaltigkeit des Gesamtprogramms wird ähnlich vorgegangen.

Die meisten Portfolio-Analysen in diesem Bericht basieren auf einem Portfolio von 41 WiPas.

Dieses Portfolio ergibt sich aus der Gesamtheit der 50 bisher¹⁰ genehmigten WiPas wie folgt: 2 WiPas wurden als nicht typisch für das WiPa-Programm nicht in die Bewertung aufgenommen¹¹, 4 WiPas befanden sich noch nicht in der Umsetzung und erlaubten keine zuverlässige Einschätzung zukünftiger Ergebnisse und 3 genehmigte WiPas kamen nicht zum Vertragsabschluss.

Bei der Analyse auf der Ebene von Einzelprojekten hat das Evaluierungsteam die bestehende Methodik grundsätzlich erweitert, um dem besonderen Charakter der Wirtschaftspartnerschaften Rechnung zu tragen. Dies ist in den nächsten Abschnitten im Detail erläutert.

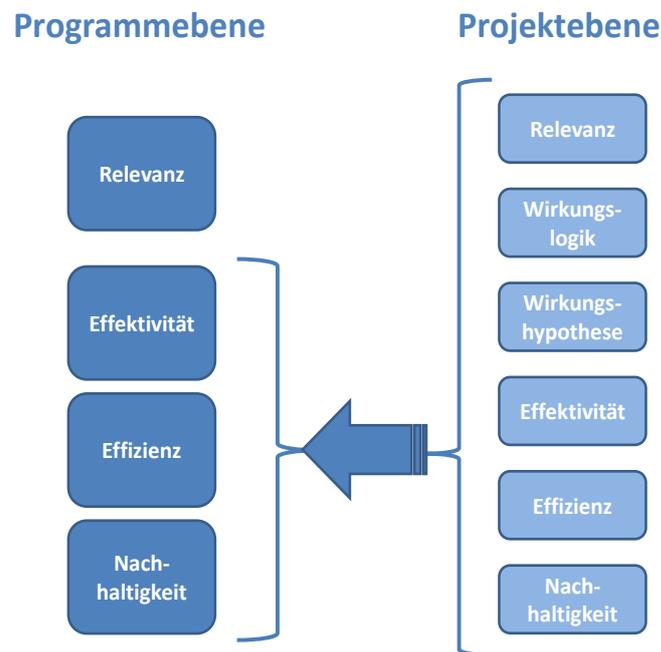
Der Zusammenhang der Bewertung einzelner Projekte, mit der Bewertung des gesamten Projektportfolios auf Programmebene ist in Schaubild 2a dargestellt.

⁹ Ergebnisse der in 2006 und 2007 durchgeführten Benchmarking-Studie zu bi- und multilateralen Programmen zu Entwicklungspartnerschaften (nicht veröffentlicht), Global Public Policy Institute für das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 2007.

¹⁰ Zum Stichtag 31.10.2008.

¹¹ Dabei handelt es sich um ein Projekt, welches vor Beginn des WiPa-Programms entstand („Logotronik“), sowie eines von zwei Projekten im Kontext der Tsunami-Katastrophe in Indonesien. Beide Projekte sind nach Auffassung des Evaluierungsteams untypisch für das WiPa-Programm. Eine Wiederholung solcher Projekttypen ist nicht wahrscheinlich.

Schaubild 2a. Zusammenhang zwischen Bewertungskriterien auf Programm – und Projektebene.



Dabei verhält es sich so, dass die Bewertung der in Abschnitt 2.1.4 beschriebenen Dimensionen auf der Einzelprojektebene Grundlage für die Bewertung von Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit des Programms sind. Zum Beispiel trägt das Ausmaß, mit dem verschiedene WiPas die Richtlinien für WiPas erfüllen (Relevanz auf der Projektebene) zu Effektivität und Effizienz auf Programmebene bei.

2.1. Methodik zur Analyse von Einzelprojekten

Die Methoden zur Evaluierung von Entwicklungsprojekten im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit sind weitgehend standardisiert. Als Grundlage dienen die fünf etablierten OECD-DAC-Kriterien¹²:

- Relevanz;
- Effektivität;
- Effizienz;
- übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung;
- Nachhaltigkeit.

Eine Reihe von Besonderheiten ist bei der Bewertung von WiPas im Vergleich zu Projekten der Technischen Entwicklungszusammenarbeit ohne private Partner jedoch zu beachten.

Erstens ist das genaue Verständnis der wirtschaftlichen Perspektive für die Überprüfung des entwicklungspolitischen Erfolgs notwendig. Die dazu notwendigen Fragestellungen werden im nächsten Abschnitt erläutert.

Zweitens stellen WiPas in der Regel kleinteilige Projekte mit beschränkter entwicklungspolitischer Einflussphäre dar. Die daraus entstehenden Folgen für WiPa-Wirkungsketten und Zuordnung von Wirkungen werden in Abschnitt 2.1.2 erklärt.

¹² "Principles for Evaluating Development Assistance", Development Assistance Committee, OECD, Paris, 1991.

Drittens stellen WiPas Einzelprojekte eines Gesamtprogramms mit wohldefinierten Zielvorgaben dar. Dies erleichtert die Überprüfung der Relevanz, wie in Abschnitt 2.1.3 dargestellt.

In Abschnitt 2.1.4 wird die vorgeschlagene Methodik zur Bewertung von Einzelprojekten zusammengefasst dargestellt.

2.1.1. Entwicklungspolitische Folgen des „Business Case“

Für die teilnehmenden Unternehmen ist der „Business Case“ einer geplanten WiPa ausschlaggebend. Unter dem „Business Case“ verstehen werden in diesem Zusammenhang die qualitativen und quantitativen Überlegungen verstanden, die eine fundierte Unternehmensentscheidung für oder gegen eine Projektidee ermöglichen. Business Case-Elemente sind zum Beispiel:

- Die strategische Relevanz einer Projektidee für ein Unternehmen, d.h. der Grad der Übereinstimmung der Projektziele mit Unternehmenszielen;
- Die klassische strategische Bewertung einer Projektidee auf Basis etablierter strategischer Planungsframeworks, die in der Regel Analysen zu Absatzmarkt, Zuliefermarkt, Arbeitsmarkt, Wettbewerb, Technologie, ökonomisches Umfeld und Regulierung enthalten, zum Beispiel im Rahmen von *SWOT*- und *PEST*-Analysen¹³ oder im Rahmen von Gesamtstrategien (z.B. nach Michael Porter);
- Die praktische Durchführbarkeit des Projektes;
- Die Finanzplanung für das Projekt, also die Planung von Projektkosten und von durch das Projekt erwarteten Mehreinnahmen, sowie die Schätzung des finanziellen Gesamtwertes der Projektidee für das Unternehmen („Discounted Cash Flow“ und „Net Present Value“).

Der Business Case ist in Bezug auf entwicklungspolitische Effekte von WiPas ausschlaggebend. Eine detaillierte Diskussion dieses Zusammenhangs erfolgt in Abschnitt 5.2.2. dieses Berichts. Aus diesem Grund ist das Evaluierungsteam bei der Analyse einzelner WiPas ebenfalls auf den Business Case eingegangen und hat darüber hinaus die Unternehmensperspektive im Rahmen der Online-Befragung und der WiPa-Kurzbewertungen berücksichtigt.

2.1.2. Wirkungskette, Zuordnungslücke und Wirkungshypothese

WiPas entfalten ihre entwicklungspolitische Wirkung entlang einer Wirkungskette, die von Projektaktivitäten bis zur beabsichtigten entwicklungspolitischen Wirkung, zum Beispiel einem Beitrag zur Armutsbekämpfung, reicht.

Diese Kette zeichnet sich dadurch aus, dass jedes einzelne Glied die logisch nachvollziehbare Folge des vorhergehenden Gliedes ist, und gleichzeitig die Ursache für das folgende Glied darstellt. Die Wirkungskette stellt damit einfach den schrittweisen Zusammenhang nach dem Ursache-Wirkungs-Prinzip zwischen Projektaktivitäten und der letztendlichen Projektwirkung dar.

Auch kleinteilige Projekte, wie zum Beispiel WiPas, zeichnen sich oft durch eine komplexe Wirkungskette aus, wobei Ursache und letztendliche entwicklungspolitische Wirkung durch eine hohe Anzahl von Einzelschritten miteinander verknüpft sind. Hier tritt in der Regel eine so genannte „Zuordnungslücke“ auf, die auch bei anderen Projekten der Technischen Zusammenarbeit zu beobachten ist.

¹³ „SWOT“ steht für „Strengths“, „Weaknesses“, „Opportunities“ und „Threats“; „PEST“ steht für „Political“, „Economic“, „Social“, und „Technological“.

Damit ist gemeint, dass nur die ersten Schritte in der Wirkungskette eindeutig den Projektaktivitäten zugeordnet werden können. Von einem gewissen Punkt an werden jedoch Effekte entlang der Kette stärker von externen Einflüssen ausgelöst als durch projektbezogene Aktivitäten¹⁴. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Projekt keinen Beitrag zu einer letztendlichen entwicklungspolitischen Zielsetzung leistet. Es bedeutet lediglich, dass projektexterne Effekte die letztendliche entwicklungspolitische Zielerreichung stärker beeinflussen, oder dass die Zielerreichung kritisch von der Reaktion Dritter auf Projektergebnisse abhängt.

Bei der Planung von Projekten, deren Wirkungsketten solche Zuordnungslücken aufweisen, gliedert sich die Zielsetzung und die Messung der Zielerreichung daher naturgemäß in zwei Abschnitte:

- Zum einen werden Ziele und Zielerreichung mit Standardmethoden (z.B. World Bank Logframe) aufgestellt und bewertet. Dies umfasst in der Regel Aktivitätenziele, sowie Output und frühe Outcome-Ziele.

Da die Zielerreichung für diese Ziele maßgeblich dem Projekt zuzuschreiben ist, stellt die Zielerreichung eine direkte Erfolgsmessung des Projektes dar.

- Zum anderen kann eine Wirkungshypothese aufgestellt werden, die die letzten zuordenbaren Projektziele mit den letztendlichen entwicklungspolitischen Zielen verknüpft und damit sozusagen die Zuordnungslücke überbrückt. Die Erreichung der letztendlichen entwicklungspolitischen Ziele ist nur in sehr bedingtem Umfang ein sinnvolles Maß für den Projekterfolg, da sie stärker durch externe Effekte als durch das Projekt selbst beeinflusst werden.

Daher wird hier die Messung der Zielerreichung ersetzt durch eine Überprüfung der Plausibilität der Wirkungshypothese.

Durch das Verständnis der Wirkungskette, der Zuordnungslücke und der Wirkungshypothese kann die Logik und Plausibilität der WiPas und der für sie definierten Ziele nachvollzogen werden, auch wenn aufgrund der Zuordnungslücke die indirekte Wirkung nicht messbar dem Einzelvorhaben zugeordnet werden kann.

2.1.3. Übersetzung von Programmzielen auf die Projektebene

Basierend auf den WiPa-Richtlinien¹⁵ können die WiPa-Programmziele auf eine Reihe von Teilzielen herunter gebrochen werden (siehe dazu auch Abschnitt 3.1).

Auf der Projektebene kann die Überprüfung der Relevanz einzelner Projektziele dann zum Beispiel anhand des folgenden Satzes an Kriterien erfolgen:

- Die WiPa liegt im kommerzielle Interesse der beteiligten Unternehmen;
- Die WiPa liegt im entwicklungspolitischen Interesses des Ziellandes bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit;

¹⁴ Ein einfaches Beispiel ist die Armutsbekämpfung durch das Training von Kaffeebauern in professionellen Anbaumethoden. Dem Projekt zuordenbare Effekte sind dann zum Beispiel das verbesserte Know-How der Bauern, sowie die Umsetzung des Erlernten im Feld. Die Einkommenssteigerung der Bauern (und damit die armutsbekämpfenden Effekte des Projektes) hängen jedoch von „projektexternen“ Randbedingungen ab, zum Beispiel von Verfügbarkeit und Preis angepasster Kaffeesorten, von Herbi- und Pestiziden, von Düngemitteln, sowie von der Entwicklung der Abnahmepreise für Kaffee.

¹⁵ „Entwicklungspartnerschaften, Richtlinien, Ein Instrument der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, gültig ab Jänner 2005“, Austrian Development Agency. Die entsprechende Zielsetzung für Unternehmenspartnerschaften hat identischen Wortlaut.

- Die WiPa nutzt Synergiepotenziale zwischen öffentlichen und privaten Leistungen;
- Die WiPa mobilisiert zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitische Anliegen;
- Positive Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen und Investitionen werden durch die WiPa maximiert, (die WiPa verbessert so langfristig die Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen in den Partnerländern);
- Die WiPa erhöht durch komplementäre öffentliche Leistungen die Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements (und erzielt damit positive gesamtwirtschaftliche Effekte);
- Die WiPa stärkt lokale Klein- und Mittelbetriebe durch Partnerschaften mit europäischen Unternehmen (und ermöglicht ihnen, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten).

Dabei fassen die ersten beiden Kriterien die wesentlichen Aussagen aus dem einleitenden Text im Abschnitt zu den Zielen der WiPas in den Richtlinien zusammen. Die übrigen fünf Kriterien entsprechen den vier in diesem Abschnitt der Richtlinien aufgeführten Einzelpunkten, wobei ein Punkt in zwei Kriterien aufgespalten wurde (3 und 4 in der obigen Liste), sowie nicht eindeutig zuordenbare Gesamteffekte in Klammern gesetzt wurden.

Dieses Vorgehen wurde im Rahmen des Inception Reports vorgestellt und beschlossen.

Bei diesem Ansatz ist hervorzuheben, dass die Überprüfung der Relevanz der Ziele einzelner WiPas lediglich durch die Übereinstimmung der Projektziele mit den Zielen des WiPa-Programms erfolgt. Eine gesonderte Bewertung der Relevanz der Ziele der Einzelprojekte, zum Beispiel aus der Geber- und Nehmerperspektive, findet nicht statt, da diese Überprüfung in Bezug auf die Programmziele durchgeführt wird.

Einzelne Projekte können nur dann im Rahmen der Zielsetzung des Gesamtprogramms als relevant gelten, wenn sie die oben genannten Zielkomponenten in einem ausreichenden Maße erfüllen und somit zur Erreichung des Programmziels einen Beitrag leisten.

2.1.4. Zusammenfassung der Methodik zur Analyse von Einzelprojekten

Aufbauend auf den in diesem Abschnitt gemachten Beobachtungen bewertet das Evaluierungsteam WiPa-Einzelprojekte entlang der folgenden Dimensionen:

- Dimension 1: Bewertung der Relevanz
- Bewertung der Relevanz auf Basis der in Abschnitt 2.1.3. beschriebenen Kriterien.
- Dimension 2: Aufstellung und Bewertung der Wirkungskette
- Aufstellung der Wirkungskette und Bewertung der logischen Nachvollziehbarkeit;
- Identifikation von Projektzielen entlang des zuordenbaren Teils der Wirkungskette;
- Identifikation der Zuordnungslücke und der gemachten Wirkungshypothese.
- Dimension 3: Überprüfung der Wirkungshypothese
- Bewertung der Plausibilität der Wirkungshypothese, also der Wahrscheinlichkeit, mit der nach Erreichen aller zuordenbarer Projektziele tatsächlich die letztendlichen entwicklungspolitische Ziele erreicht werden können.
- Dimension 4: Bewertung der Effektivität

- Bewertung der Effektivität im Hinblick auf zuordenbare Projektziele durch den Grad der Zielerreichung entlang dieses Teils der Wirkungskette;
- Bewertung der Additionalität, also der zusätzlichen Effekte im Vergleich zu einem Szenario ohne öffentlichen Beitrag (unter anderem auf Basis des Business Cases).
- Dimension 5: Bewertung der Effizienz
- Bewertung der entwicklungspolitischen Effizienz, also des Verhältnisses von erreichten entwicklungspolitischen Effekten zu eingesetzten Ressourcen. Idealerweise wird hier auch die Effizienz nicht genutzter entwicklungspolitischer Alternativen berücksichtigt;
- Übertragung der Ergebnisse der Untersuchung der Additionalität auf die Projekt-Effizienz.
- Dimension 6: Bewertung der Nachhaltigkeit
- Bewertung der entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit auf Basis erreichter und geplanter Veränderungen, sowie auf Basis der unternehmerischen Anreizstruktur (Teil der Business Case Analyse).

Jedes einzelne Bewertungskriterium baut dabei, zumindest teilweise, auf das grundsätzliche Verständnis des privatwirtschaftlichen Business Cases auf.

2.2. Konkretes Vorgehen bei der Evaluierung

Die Evaluierung des WiPa-Programms fand in drei Phasen statt.

Phase 1: von Vertragsabschluss bis zur Erstellung des Inception Reports (März bis Mai 2008)

Diese Phase bestand in der Feinabstimmung der Inhalte der Evaluierung, der Abbildung der Programmziele im internationalen Kontext, einer Prozessanalyse der Arbeitsabläufe des WiPa-Management-Teams sowie des Fördergremiums, und der Erarbeitung erster evidenzbasierter Hypothesen auf Basis einer detaillierten Desk Studie¹⁶.

Diese vorläufigen Ergebnisse und Hypothesen wurden in einem Inception Report zusammengefasst und am 28. Mai 2008 in Wien präsentiert.

Phase 2: von Inception Report bis zum Abschluss der Feldstudien (Juni bis September 2008)

Diese Phase der Evaluierung war geprägt von Beschaffung zusätzlicher Informationen auf Projektebene. Dazu wurden 116 ausführliche Interviews mit WiPa-Partnern und weiteren relevanten Gruppen geführt.

Insbesondere wurden 9 WiPa-Projekte in ihren Zielländern besucht und analysiert, sowie 10 europäische Unternehmen im Rahmen von Tagesworkshops besucht (siehe Anhänge B und C).

Für 6 WiPas wurden auf diese Weise Einzelfallstudien erstellt, die das Projekt aus Sicht der ADA, des teilnehmenden Unternehmens, und aus der Perspektive des Ziellandes untersucht und bewertet. Diese Ergebnisse sind im Rahmen von separaten Dokumenten verfügbar, soweit sie von den beteiligten Unternehmen freigegeben wurden.

Bei der Auswahl der Projekte für Einzelfallstudien wurde auf eine ausgewogene Berücksichtigung von Projekten der Ost- und Entwicklungskooperation geachtet sowie versucht, alle Beispiele der

¹⁶ Dem Evaluierungsteam wurde der Zugang zum Data Management System des WiPa-Teams zur Verfügung gestellt, so dass im Rahmen der Desk-Studie alle dort abgelegten Unterlagen eingesehen werden konnten. Darüber hinaus wurden dem Team alle relevanten Programm- und Projektdokumente zur Verfügung gestellt.

grundsätzlichen Interventionsansätze abzubilden¹⁷. Dabei wurden Projekte ausgewählt, die sich seit mindestens einem Jahr in der Umsetzungsphase befinden. Ein Projekt begann bereits in 2005, 4 Projekte in 2006 und 1 Projekt in 2007. Zudem wurde auf eine effiziente Nutzung des Reisebudgets geachtet, d.h. die Auswahl wurde auch durch sich bietende Optionen beeinflusst, während eines Feldbesuches mehr als einen Projektbesuch durchzuführen.

Die Auswahl der weiteren Projekt- und Unternehmensbesuche erfolgte zum einen nach dem Spiegelbildprinzip, d.h. dass alle Einzelfallstudien neben dem Projektbesuch auch auf einem Besuch bei den teilnehmenden Unternehmen in Europa aufbauen¹⁸, und zum anderen opportunistisch, d.h. es wurden leicht erreichbare und zugängliche Unternehmen und Projekte in Europa und während der Feldstudien hinzugenommen, um die Bewertungsbasis über das im Inception Report vorgesehene Maß zu vergrößern.

Zudem wurde eine detaillierte Online-Befragung durchgeführt, bei der eine recht erfreuliche Beteiligung erzielt werden konnte. Insgesamt wurden durch 34 erhaltene Antworten von Einzelpersonen insgesamt 35 WiPas abgedeckt, was den Großteil des laufenden WiPa-Portfolios darstellt.

Phase 3: vom Abschluss der Feldstudien bis zur Vorstellung des Endberichts (Oktober bis Dezember 2008)

Nach Abschluss der letzten Feldstudie fanden weitere Treffen in Wien mit Vertretern des BMeiA, der ADA, und des WiPa-Teams statt, bei denen die nun schon recht konkreten Analyseergebnisse und Empfehlungen auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft wurden.

In den folgenden Wochen wurden der Hauptbericht, sowie die fünf ersten WiPa-Fallstudien, erstellt.

Die Vorstellung der Entwurfsversion des Berichtes in Wien am 15. Dezember schloss die Bestandsaufnahme ab.

Auf Basis des erhaltenen Feedbacks wurde dieser Endbericht vom Evaluierungsteam überarbeitet und fertig gestellt. Mit der endgültigen Abgabe des Endberichtes wurde gewartet, bis Feedback zur sechsten Fallstudie vorlag.

2.3. Unabhängigkeit der Evaluierung

Die Evaluierung erfolgte vollständig unabhängig. Die in diesem Bericht gezeigten Analyseergebnisse, Folgerungen und Empfehlungen sind ausschließlich das Ergebnis des Evaluierungsprozesses des Evaluierungsteams. Das erhaltene Feedback war konstruktiv und faktenorientiert. Zu keinem Zeitpunkt fühlte sich das Evaluierungsteam in seiner Unabhängigkeit eingeschränkt.

¹⁷ Drei Einzelfallstudien betreffen WiPas der Ostkooperation, drei weitere betreffen die Südkooperation. Die Aufteilung auf die verschiedenen Interventionsmechanismen (siehe dazu Abschnitt 4.2.3.) war weniger befriedigend, da die Festlegung dieser Mechanismen zu Zeitpunkt der Auswahl der Einzelfallstudien noch nicht abgeschlossen war.

¹⁸ Bis auf eine Ausnahme, bei der mit dem Unternehmen mehrfach telefoniert wurde, ist dies gelungen.

3. Relevanz des ADA-Programms zu Wirtschaftspartnerschaften

3.1. Zielsetzung

Auf Basis der durch das Evaluierungsteam untersuchten Dokumentation, lassen sich die Ziele des WiPa-Programms wie folgt zusammenfassen:

- **Ziel 1:** [Es soll ein Programm aufgebaut werden, welches] konkrete Mechanismen zur Umsetzung von Vorhaben [bietet], die sowohl im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen als auch im entwicklungspolitischen Interesse des Ziellandes bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit liegen.
- **Ziel 2:** [Dieses Programm soll] Synergiepotenziale zwischen öffentlichen und privaten Leistungen nutzen und zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitische Anliegen mobilisieren.
- **Ziel 3:** [Dieses Programm soll] die positiven Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen und Investitionen maximieren und so die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen in den Partnerländern langfristig verbessern.
- **Ziel 4:** [Dieses Programm soll] durch komplementäre öffentliche Leistungen die Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements erhöhen und damit positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzielen.
- **Ziel 5:** [Dieses Programm soll] lokale Klein- und Mittelbetriebe durch Partnerschaften mit europäischen Unternehmen stärken und ihnen ermöglichen, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten.

Diese Zielvorgaben basieren auf den Richtliniendokumenten¹⁹ für Entwicklungs- und Unternehmenspartnerschaften, in denen die Zielsetzungen von Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften identisch beschrieben sind.

Dabei hat das Evaluierungsteam den in eckigen Klammern gesetzten Text im Vergleich zum Originaltext kontextbezogen ergänzt sowie die Annahme gemacht, dass die generellen Zielvorgaben für Wirtschaftspartnerschaften mit den Programmzielen gleichzusetzen sind.

Zudem wurden der einleitende Text in den (identischen) Kapiteln der Richtliniendokumente zu Zielen von Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften zu einer eigenen Zielsetzung zusammengefasst, was in Einklang mit dem im Inception Report beschlossenen Vorgehen steht²⁰.

Um die Notwendigkeit der Rekonstruktion von Programmzielen in Zukunft zu vermeiden, wäre eine abgegrenzte Formulierung des im einleitenden Text der betreffenden Richtliniendokumente enthaltenen Ziels sinnvoll.

Die Richtliniendokumente wurden als Primärquelle für die Bestimmung der Programmziele benutzt, da sie als die zentralen öffentlichen Grundsatzdokumente des WiPa-Programms die höchste Legitimität haben.

¹⁹ „Entwicklungspartnerschaften, Richtlinien, Ein Instrument der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, gültig ab Jänner 2005“, Austrian Development Agency. Die entsprechende Zielsetzung für Unternehmenspartnerschaften hat identischen Wortlaut.

²⁰ Im Inception Report wurde der einleitende Text in zwei Einzelziele (statt wie hier ein Ziel) für WiPas heruntergebrochen, was die Bewertung auf Einzelprojektebene erleichtert.

Bei der Analyse der Ziele fällt zunächst auf, dass es sich um Zielvorgaben auf verschiedenen Stufen der Wirkungserbringung handelt.

Die Ziele 1 und 2 beziehen sich auf den Programmaufbau, sowie die Charakteristika des Instruments, also die Berücksichtigung von Interessen und die Erzeugung von Synergieeffekten und finanzieller Hebelwirkung, und liegen damit maßgeblich auf dem Niveau von Ressourcen („Inputs“), Aktivitäten („Activity“), und unmittelbaren Ergebnissen („Outputs“).

Die Ziele 3-5 dagegen behandeln die mit dem Programm beabsichtigten Wirkungen und geben Aufschluss darüber, auf welche Weise diese Wirkungen erzielt werden sollen. Sie liegen damit auf dem Niveau von mittelfristigen Ergebnissen und Wirkungen.

Weiter fällt auf, dass die Zielvorgaben insgesamt einen gewissen Interpretationsspielraum zulassen und insbesondere keine messbaren Vorgaben machen. Entlang der SMART-Kriterien²¹ für Programmindikatoren heißt dies²²:

- Die Ziele sind durchweg nicht *spezifisch und genau*, sondern stellen recht allgemeine Vorgaben dar;
- Die Zielerreichung ist nicht *messbar*;
- Die *Erreichbarkeit* der Ziele ist gegeben, jedoch vornehmlich eine Konsequenz der zuvor genannten Eigenschaften;
- Keines der Ziele enthält eine Zeitangabe zur Zielerreichung.

Eine Ergänzung in Bezug auf Ziel 1 ist jedoch von Bedeutung. In den Ausschreibungsunterlagen zum WiPa-Programmaufbau²³ heißt es in einem Teilziel:

Pro Jahr werden mindestens € 2,5 Millionen für etwa 15-25 Projekte ausgegeben, die den Zielsetzungen und Kriterien des Programms entsprechen und deren geographische Verteilung den obigen Vorgaben (50% Ostzusammenarbeit, 50% Südkooperation) entspricht.

Dies stellt eine zusätzliche quantitative Zielvorgabe zum Programmaufbau dar, auf die später in diesem Bericht Bezug genommen wird.

Ein Grund für die weitgehend unspezifische Zielsetzung der Ziele 2-5 liegt nach Auffassung des Evaluierungsteams in einer bewussten Entscheidung der ADA, zunächst Erfahrungen mit verschiedenen Formen von Wirtschaftspartnerschaften zu sammeln. Aus diesem Grund wurde eine Einschränkung der WiPas, zum Beispiel auf einen einzigen Projekttyp, nicht für ratsam gehalten.

Ein weiterer Grund liegt in der relativen Neuheit dieses Instruments in der OEZA. Zu Beginn des Programms lagen noch keine spezifischen Erfahrungen über die Wirkungslogik von Wirtschaftspartnerschaften vor, sodass eine Spezifizierung der Zielvorgaben schwerfiel.

Dies äußert sich insbesondere darin, dass bisher keine Wirkungslogik auf Programmebene zu existieren scheint. Es existieren keine logischen Modelle²⁴, die die Aktivitäten im Rahmen des

²¹ „SMART“ steht für “specific”, “measurable”, “attainable”, “relevant” und “time-bound”.

²² Die für Indikatoren zur Zielerreichung benutzten SMART-Indikatoren führen zudem das Relevanzkriterium auf, welches prüft, ob die gewählten Indikatoren tatsächlich relevante Messpunkte für die Erreichung der Programmziele darstellen. Da die Kriterien hier auf die Ziele selbst angewandt werden, entfällt dieses Kriterium.

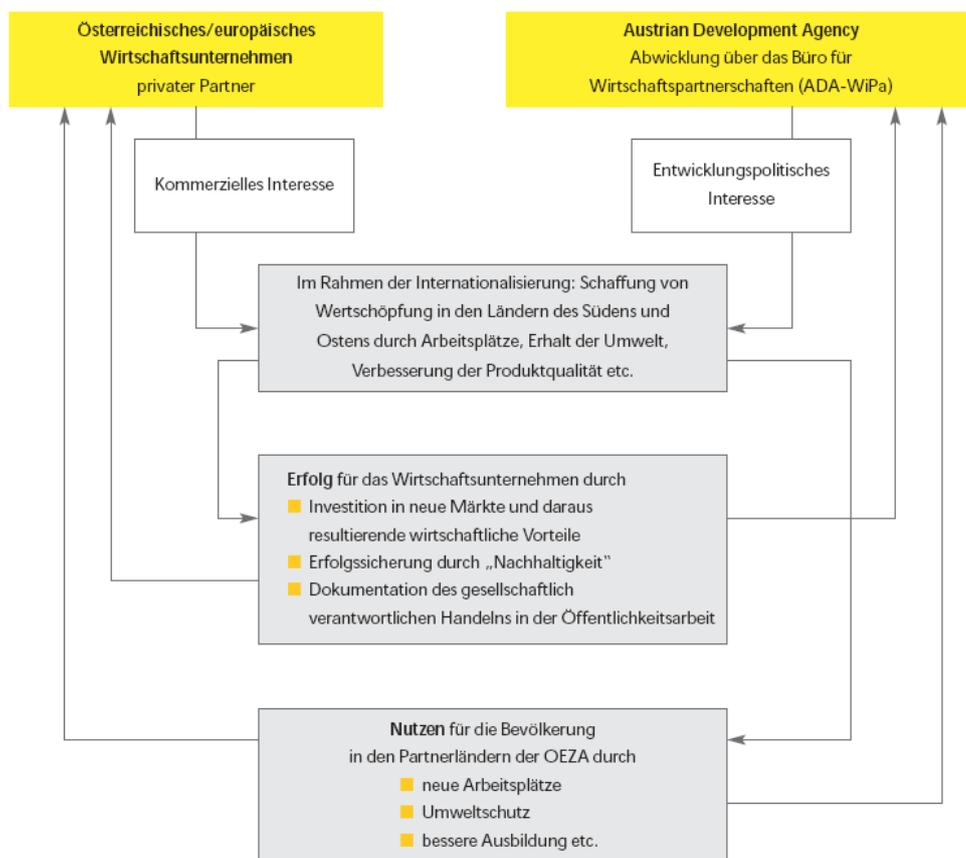
²³ „Ausschreibungsunterlage (Aufforderung zur Angebotsabgabe) für das Verhandlungsverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2002 zum OEZA-Projekt “Beratungs- und Managementleistungen zur Abwicklung von Kooperationsprogrammen mit der Wirtschaft im Rahmen der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit“, Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Austrian Development Agency.

Programms mit den Programmzielen verbinden. Vielmehr wird einfach verlangt, dass nur solche WiPas durchgeführt werden sollen, die zu den Programmzielen beitragen. Wie sich zeigt, ist dieses generelle Auswahlkriterium auf Projektebene nur begrenzt hilfreich, da kein grundlegendes Verständnis der generellen Wirkungsmechanik vorliegt. **In gewissem Sinne muss für jede WiPa die Wirkungsmechanik komplett neu erfunden werden.** Die im Rahmen von Erläuterungen zu Unternehmens- und Wirtschaftspartnerschaften angeregten Auswahlkriterien sind ebenfalls genereller Natur und erleichtern diesen Prozess wenig. Zudem lastet ein gewisser Druck bezüglich der geplanten WiPa-Stückzahl auf dem umsetzenden Team. Ohne dies hier weiter auszuführen wird darauf verwiesen, dass in diesem Bericht die Konkretisierung der Vorgaben und die Entwicklung eines logischen Modells auf Programmebene empfohlen werden.

Auf konzeptioneller Ebene wurde Anfang 2007 ein konkretes und in den Augen des Evaluierungsteams realistisches Verständnis der öffentlich-privaten Zusammenarbeit entwickelt (siehe Schaubild 3a), welche jedoch ein logisches Modell nicht ersetzt.

Schaubild 3a. Darstellung der WiPa-Partnerschaftslogik (aus: „Zukunftsmärkte Entwicklungsländer - Ein Gewinn für alle“, OEZA, ADA)

ERFOLGSKREISLAUF WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFTEN



²⁴ Zum Beispiel „Logframes“ und „Results Chains“ auf Programmebene.

Von den verantwortlichen Mitarbeitern im BMeiA sowie in der Programmabteilung der ADA wurde in Gesprächen unterstrichen, dass WiPas aus Sicht der ADA als Projektpartner rein entwicklungspolitische Zielsetzungen haben. Die Partnerschaft mit dem Privatsektor wird als ein Weg gesehen, potentiell effektivere und effizientere Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. Es ist dabei durchaus erwünscht, dass WiPas Förderfunktion für die österreichische und europäische Wirtschaft haben, jedoch ist dies dem entwicklungspolitischen Ziel untergeordnet. Mit anderen Worten: das Instrument der WiPas soll nur dort eingesetzt werden, wo durch die Partnerschaft mit dem Privatsektor ein entwicklungspolitischer Zusatznutzen im Vergleich zu alternativen Instrumenten der bilateralen EZA besteht. Aus Sicht des Privatsektors ergibt sich in Symmetrie: das Instrument der WiPas wird dort sinnvoll, wo sich ein strategischer oder ökonomischer Zusatznutzen im Vergleich zu alternativen Business-Aktivitäten darstellt.

Aus Sicht des Evaluierungsteams ist diese Klarstellung hilfreich, um einen für diese Art von Instrumenten recht typischen Zielkonflikt²⁵ zwischen den entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Primärzielen zu minimieren. Dies wurde auch im Rahmen der kürzlich stattgefundenen Gesamtevaluierung der ADA²⁶ an verschiedener Stelle angemerkt. Während auf der Projektebene eine WiPa immer auch ein Element der Außenwirtschaftsförderung enthält (schließlich werden Auslandsaktivitäten von Unternehmen gefördert, die das kommerzielle Interesse der beteiligten Unternehmen erfüllen), so findet auf der Programmebene eine Selektion statt: es sollen nur solche WiPas ausgewählt werden, die sowohl den entwicklungspolitischen Anforderungen der OEZA, als auch den wirtschaftlichen Anforderungen des Privatsektors genügen.

Damit grenzt sich das WiPa-Programm – wenigstens in Bezug auf seine Ziele – von Programmen der österreichischen und europäischen Außenwirtschaftsförderung ab, die eine Primärauswahl nach entwicklungspolitischen Kriterien in der Regel nicht durchführen. Die in dieser Evaluierung an späterer Stelle gemachten Empfehlungen bezüglich der Spezifikation des Projektportfolios und der Professionalisierung der Entwicklung, Selektion und Durchführung von WiPas sollte diese Trennung weiter verdeutlichen und auch in die Praxis umsetzen.

Abschließend möchte das Evaluierungsteam eine Klärung vorschlagen. Während der Begriff „Kerngeschäft“ nicht in den Zielen des WiPa-Programms auftaucht, wird er in verschiedenen Programmdokumenten in – aus der Perspektive des Evaluierungsteams – verwirrender Weise als Synonym für fehlenden entwicklungspolitischen Zusatznutzen verwendet²⁷.

Neben der Tatsache, dass der Begriff nicht klar abgegrenzt ist, hält das Evaluierungsteam die Gleichsetzung der Aussagen „eine Tätigkeit findet im Kerngeschäft eines Unternehmens statt“ mit „die Tätigkeit hat keinen entwicklungspolitischen Zusatznutzen“ für nicht stichhaltig.

²⁵ Obwohl 97% der befragten WiPa-Unternehmen einer Übereinstimmung der Ziele ihres Unternehmens mit den entwicklungspolitischen Zielen der ADA zustimmen, sehen 40% der Teilnehmer die WiPas primär als Instrument zur Förderung der österreichischen Wirtschaft an.

²⁶ „Evaluierung der Tätigkeit der Austrian Development Agency (ADA), Schlussbericht“, vorgelegt von Dr. Horst Breier und Bernhard Wenger, Bonn und Zürich, 23. April 2008, Seiten 16 und 33-36.

²⁷ Zum Beispiel heißt es in Abschnitt 2 der Erläuterungen zu Entwicklungspartnerschaften: „Zusatznutzen: Das Vorhaben muss erkennbar über die eigentlichen unternehmerischen Kernaufgaben hinausreichen. Die OEZA kann sich nicht an Leistungen beteiligen, die das Unternehmen ohnehin als Teil seiner regulären Geschäfte erbringen würde, oder an Maßnahmen, die es aufgrund gesetzlicher Vorschriften durchführen müsste. Zum Beispiel: Ein österreichisches Unternehmen investiert in einem afrikanischen Land. Sein Kerngeschäft ist die Produktion und Vermarktung seiner Produktpalette. Dabei muss es gewisse Umweltauflagen des Ziellandes beachten. Weder das Kerngeschäft noch die vorgeschriebenen Umweltauflagen können Gegenstand von OEZA-Leistungen sein, wohl aber darüber hinaus gehende Maßnahmen [...]“

Wie in Abschnitt 4.3 dieses Berichts diskutiert, existieren durchaus WiPas, bei denen eine entwicklungspolitische Zusatzwirkung bei öffentlichen Förderbeiträgen im Kerngeschäftsbereich ausbleibt, jedoch existieren auch Beispiele, in denen eine Wirtschaftsbeziehung überhaupt erst durch den öffentlichen Förderbeitrag ausgelöst wird – der in solchen Fällen automatisch im Kerngeschäftsbereich liegt. Insgesamt hält das Evaluierungsteam WiPas für leistungsstark, in denen jeder Partner im Rahmen seiner Kernkompetenz beiträgt. Setzt ein Unternehmen eine WiPa um, so macht es dies effizienter, wenn die Tätigkeiten nahe an seiner Kernkompetenz – und damit in seinem Kerngeschäftsbereich liegen²⁸. Dabei ist es wichtig zu überprüfen, dass ein entwicklungspolitischer Zusatznutzen entsteht, dass also ähnliche Tätigkeiten mit vergleichbaren entwicklungspolitischen Wirkungen nicht ohnehin stattgefunden hätten. Ein Ausschluss von Tätigkeiten im Kerngeschäftsbereich garantiert jedoch die Einhaltung dieses Kriteriums keineswegs.

Das Evaluierungsteam schlägt deshalb vor, den Begriff „Kerngeschäft“ in Zukunft nicht mehr als Ausschlusskriterium zu benutzen, sondern direkt das Kriterium des entwicklungspolitischen Zusatznutzens anzuwenden. Damit wird auch ein Konflikt aufgelöst, dem sich das WiPa-Team bei der praktischen Arbeit ausgesetzt sieht: einerseits sinnvolle WiPas anzubahnen, andererseits zu argumentieren, dass die Fördermittel außerhalb des Kerngeschäfts eingesetzt werden.

3.2. Relevanz

Die Relevanz des WiPa-Instrumentes wird aus verschiedenen Perspektiven analysiert:

- der entwicklungspolitischen Perspektive der OEZA und der internationalen Gebergemeinschaft,
- der entwicklungspolitischen Perspektive der Zielgruppe des Projektes im Zielland, sowie
- der wirtschaftlichen Perspektive.

3.2.1. Relevanz aus der Perspektive der internationalen Gebergemeinschaft

Programme zu Entwicklungspartnerschaften im weiteren Sinne werden seit etwa 10 Jahren und in zunehmendem Maße von derzeit mindestens 8 bilateralen Geberorganisationen durchgeführt. *Public-Private Partnerships* werden seit längerem zum Beispiel in der finanziellen Zusammenarbeit oder im öffentlichen Sektor eingesetzt. Im multilateralen Kontext besteht ebenfalls eine solche Tradition.

Das Spektrum der Ausgestaltung dieser Programme ist weit. Während in einigen Programmen die Komponente der Außenwirtschaftsförderung überwiegt, so sind andere Programme strikt auf Entwicklungsziele fokussiert. Gemeinsames Ziel dieser Programme ist es jedoch, den Privatsektor als Partner für öffentliche und insbesondere für entwicklungspolitische Zielsetzungen zu gewinnen. In internationalen Geberorganisationen setzt sich in zunehmendem Maße die Erkenntnis durch, dass die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor Potenziale birgt, die deutlich über die traditionelle Auftragnehmer/Auftraggeber-Beziehung hinausgehen.

²⁸ Der Umkehrschluss gilt jedoch nicht: es gibt durchaus Beispiele für Partnerschaften, in denen der Unternehmenspartner erfolgreich außerhalb seiner Kernkompetenz agiert, sich also zusätzliche Kompetenzen erwirbt (zum Beispiel haben viele große Firmen in afrikanischen Ländern eigene Kliniken, in denen neben Angestellten auch die lokale Bevölkerung behandelt wird).

In diesem Kontext ist das WiPa-Programm relevant. Die Zielsetzung des Programms baut auf den Grundsatz auf, dass eine Partnerschaft nur dann erfolgreich sein kann, wenn alle Partner dadurch ihren jeweiligen Zielen näherkommen: entwicklungspolitischer und wirtschaftlicher Erfolg sind gleichermaßen notwendige Bedingungen für das Zustandekommen einer WiPa, keines dieser Kriterien ist für sich alleine genommen hinreichend.

Deutlich zwiespältiger ist die Relevanz des WiPa-Programms in Bezug auf verschiedene internationale Vereinbarungen und Erklärungen zur Entwicklungszusammenarbeit, wie zum Beispiel die „Paris Agenda“, der „Monterrey-Konsensus“, und die „Accra Agenda for Action“.

Auf der einen Seite entspricht das WiPa-Programm nicht den in diesen Erklärungen formulierten Bestrebungen zur weiteren Harmonisierung und Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit. Das WiPa-Programm besteht derzeit aus Einzelprojekten, die in der Regel durch den privaten Projektpartner vorgeschlagen oder zumindest stark mitgestaltet werden. Die Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer stellen damit nicht den auslösenden Faktor sondern, wenn überhaupt, lediglich ein Auswahlkriterium dar. Zudem wird zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch die Aufhebung der Lieferbindung und sogar explizit die Einbindung regionaler und lokaler Zulieferer angeregt. Das WiPa-Programm ist zwar europaweit lieferaufgebunden, schließt jedoch private Primärpartner außerhalb Europas aus.

Auf der anderen Seite entspricht das WiPa-Programm durch seine aktive Einbindung des Privatsektors jedoch genau einer Reihe von Empfehlungen. Zum Beispiel lautet eine der Empfehlungen des Monterrey-Konsensus:

Der internationale Handel soll als Motor für Entwicklung gefördert werden. Die Industrieländer sollen dazu ihre Märkte für Produkte aus den Entwicklungsländern öffnen.

Etwa ein Drittel aller WiPa-Projekte beinhalten den Aufbau von Liefer- und Handelsketten und erfüllen damit diesen Sachverhalt genau.

Eine weitere Forderung verschiedener internationaler Abkommen ist die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit, welche das WiPa-Programm durch die privaten Beiträge erreicht.

Insgesamt sind nach Auffassung des Evaluierungsteams die Ziele des WiPa-Programms relevant im internationalen Kontext. Das Programm trägt zwar nicht zu internationalen Harmonisierungsbestrebungen und Bemühungen zur Reduktion der Lieferbindung bei, erfüllt jedoch zum Beispiel Forderungen in internationalen Abkommen zur Einbeziehung des Privatsektors oder der Mobilisierung zusätzlicher Mittel.

Nach Auffassung des Evaluierungsteams existiert keine einfache Lösung für die oben beschriebenen Zielkonflikte zwischen den Zielen des WiPa-Programms einerseits und Bemühungen zur Harmonisierung und zur gänzlichen Aufhebung der Lieferbindung andererseits.

Auf Basis der in einer Benchmarking-Studie zu PPPs in der Entwicklungszusammenarbeit²⁹ gemachten Beobachtungen, lassen sich in der internationalen Geberlandschaft zwei unterschiedliche Ansätze zu Wirtschaftspartnerschaften erkennen. In der Realität vermischen sich diese Typen häufig, stellen

²⁹ Ergebnisse der in 2006 und 2007 durchgeführten Benchmarking-Studie zu bi- und multilateralen Programmen zu Entwicklungspartnerschaften (nicht veröffentlicht), Global Public Policy Institute für das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 2007.

jedoch für die Analyse des WiPa-Programms sinnvolle Denkmodelle dar und werden deshalb hier kurz vorgestellt.

Auf der einen Seite existieren *opportunitätsorientierte* Wirtschaftspartnerschaften im Rahmen von Sonderprogrammen, die weitgehend von der bilateralen EZA abgekoppelt sind. Diese Programme gehen in der Regel stark auf den Privatsektor ein und sind in der Lage, opportunistisch auf sich bietende Gelegenheiten für WiPas zu reagieren. Da in diesen Programmen auf sich bietende Opportunitäten mit der Wirtschaft reagiert wird, tragen sie in der Regel nicht zu Harmonisierungsbemühungen bei, sind jedoch in der Lage, Geberorganisationen als flexible Partner des Privatsektors agieren zu lassen. Verschiedene Programme dieser Kategorie sind national oder regional an das Geberland liefergebunden um die Außenwirtschaft des Geberlandes zu fördern oder um Bearbeitungsprozesse zu vereinfachen (wie zum Beispiel die Überprüfung von Firmen auf finanzielle Solidität).

Auf der anderen Seite existieren *bedarfsorientierte* Wirtschaftspartnerschaften als eines von verschiedenen Instrumenten der bilateralen EZA. Hier stehen die EZA-Länderziele und –Strategien im Vordergrund und WiPas werden nur dann in Betracht gezogen, wenn eine Zielerreichung durch dieses Instrument effektiver, effizienter und nachhaltiger erscheint. Harmonisierung und Lieferbindung sind hier in der Regel nicht mehr oder weniger problematisch als für die gesamte EZA des Geberlandes.

Beide Programmtypen existieren in mehr oder minder ausgeprägter Form im Rahmen verschiedener bilateraler Programme. Nach Kenntnisstand des Evaluierungsteams gibt es derzeit keine überzeugende vergleichende Bewertung der Effektivität und Effizienz dieser Ansätze, so dass es bisher keine (auf Effektivität und Effizienz beruhende) Präferenz für den einen oder anderen Typ gibt.

Nach Auffassung des Evaluierungsteams entspricht das WiPa-Programm eher dem ersten, opportunitätsorientierten Typ, obwohl durch die WiPa-Richtlinien ein gewisser Rahmen im Hinblick auf Themen und Partnerländer gesetzt wird. Dies wird bestätigt durch die Ergebnisse einer Online-Unternehmerbefragung, bei der 85% der Teilnehmer³⁰ angaben, dass die WiPa auf Basis ihrer Initiative zustande gekommen war. Die Teilnehmer an der Online-Befragung sind in Anhang E, die Ergebnisse in Anhang F zusammengefasst.

Im Kontext der internationalen bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist das WiPa-Programm auf Grund seiner geringen relativen Größe kaum wahrnehmbar. In der Regel entsprechen WiPas generellen internationalen Zielvorgaben, bauen jedoch nicht auf eine Verzahnung mit der Entwicklungsarbeit anderer Geber auf. In Einzelfällen ist auch beobachtet worden, dass sich WiPa-Projekte gut in internationale Entwicklungsprozesse eingefügt haben. Schädliche Effekte, d.h. WiPa-Projektansätze, die laufenden internationalen Bemühungen entgegenwirken, sind nicht beobachtet worden.

3.2.2. Relevanz aus der Perspektive der OEZA

Die Ziele der OEZA sind gesetzlich im sogenannten „EZA Gesetz“³¹ fixiert. Neben allgemeinen Ziele und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit wird auch der Grundstein für die Gründung der ADA gelegt, sowie ihre Aufgaben beschrieben.

³⁰ 28 von insgesamt 33 Teilnehmern, die diese Frage beantworteten.

³¹ Entwicklungszusammenarbeitsgesetz inklusive EZA-Gesetz-Novelle 2003.

Dabei heißt es zu den Vorhaben der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die durch den Bund (i.e. die ADA) selbst durchgeführt werden (§2, Absatz 3):

Vorhaben gemäß Abs. 2 umfassen insbesondere

- Planung und Durchführung von nach Art und Umfang bestimmten Vorhaben in Entwicklungsländern,
- Bildung, Ausbildung und Betreuung von Menschen aus Entwicklungsländern,
- kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit, Informationsaustausch und Technologietransfer,
- Ausbildung und Einsatz von Entwicklungshelfern und Experten,
- Beratung einschließlich Ausarbeitung hierfür notwendiger Pläne und Studien,
- Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Kooperationen,
- entwicklungspolitische Informations-, Bildungs-, Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich,
- Unterstützung der nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und umweltgerechten Entwicklung in den Entwicklungsländern im Sinne der in § 1 Abs. 3 verankerten Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik, **unter Nutzung der Synergien mit der Wirtschaft** und den Entwicklungsorganisationen,
- Mitwirkung an Projekten der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Das Evaluierungsteam hat dabei die für die weitere Diskussion relevanten Passagen **fett** markiert.

Aus Sicht des Evaluierungsteams verschaffen insbesondere die Beschreibung der Vorhaben der OEZA (Punkte f und h) dem WiPa-Programm hohe Relevanz. Das WiPa-Programm zielt generell auf Synergien mit der Wirtschaft zur Unterstützung der nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und umweltgerechten Entwicklung in den Entwicklungsländern ab (Punkt h) und beinhaltet in der Regel die Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Kooperationen (Punkt f).

Die einzige Ausnahme im Punkt f sind solche Entwicklungspartnerschaften, die auch im weiteren Projektumfeld kein zweites Unternehmen beinhalten, während alle Unternehmenspartnerschaften, die per Definition ein europäisches sowie ein Unternehmen im Zielland beinhalten, diesen Punkt erfüllen. Da jedoch für diese Entwicklungspartnerschaften weiterhin Punkt h) erfüllt ist, steht die Relevanz auch dieses Teils des Portfolios nicht in Frage.

Der Vollständigkeit halber wird außerdem ein weiterer Bezug angegeben. In Paragraph 8, Absatz 1 heißt es:

Aufgabe der ADA ist die Erarbeitung und die Abwicklung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, wobei insbesondere auf deren Wirksamkeit in den Entwicklungsländern zu achten ist. Die ADA führt ihre Aufgaben in Abstimmung mit anderen Einrichtungen, die ebenfalls entwicklungspolitische Maßnahmen setzen, durch. Die ADA hat dabei insbesondere folgende Aufgaben:

- Vorbereitung von Programmen und Projekten und Abschluss von Verträgen über Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Dreijahresprogramms (§ 23) sowie deren Abwicklung;

- Unterstützung der nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und umweltgerechten Entwicklung in den Entwicklungsländern **unter Nutzung des österreichischen Potenzials**;
- Mitwirkung an Projekten der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und anderer internationaler Organisationen, insbesondere durch Akquisition internationaler Mittel und Kofinanzierungen sowie die Vermittlung der Beteiligung von Unternehmen und Entwicklungsorganisationen an Entwicklungsprojekten;
- Unterstützung des Einsatzes österreichischer Entwicklungshelfer und Experten, insbesondere im Rahmen internationaler Organisationen und Einrichtungen;
- Beratung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten in allen entwicklungspolitischen Grundsatzfragen, insbesondere bei der Erstellung des Dreijahresprogramms.

Das Evaluierungsteam sieht jedoch Punkt b) als recht vage an, so dass allein daraus das WiPa-Programm nicht ausreichend begründet werden könnte.

Die zuvor gemachten Beobachtungen zur Abdeckung der Programmziele durch das EZA-Gesetz reichen als jedoch zur Begründung der Relevanz aus. Die Ziele des WiPa-Programms sind nach Auffassung des Evaluierungsteams demnach relevant aus der Perspektive der OEZA.

Im Bezug auf das Zusammenspiel des WiPa-Programms mit anderen Instrumenten oder Programmen der OEZA ergeben sich als Folge des zuvor besprochenen opportunistischen Charakters des WiPa-Programms nur beschränkte Anknüpfungspunkte. Zwar werden WiPas fachlich innerhalb der ADA abgestimmt, jedoch finden die meisten WiPas ohne direkte Verzahnung mit Projekten der bilateralen technischen oder finanziellen EZA statt. In einigen Fällen konnte das WiPa-Team jedoch durchaus Synergieeffekte zwischen einzelnen WiPas und der bilateralen Arbeit der ADA beobachten. In keinem Fall wurden negative Effekte, also die Störung der im Rahmen der OEZA stattfindenden Aktivitäten durch WiPas beobachtet.

3.2.3. Relevanz aus der Empfängerperspektive

Das erste Ziel des WiPa-Programms macht explizit, dass ein aus Gebersicht relevantes Programm aufgebaut werden soll. Die übrigen Ziele beschreiben, wie dies geschehen soll.

Die Beurteilung der Relevanz dieser Ziele aus der Empfängerperspektive ist weniger überschaubar als die Beurteilung aus der Geberperspektive.

Zum einen sind die entwicklungspolitischen Zielgruppen des WiPa-Programms nicht klar definiert. Lediglich auf Projektebene werden intermediäre bzw. letztendliche Zielgruppen klar beschrieben³². Bis auf die Nennung von „Klein- und Mittelbetrieben“ definiert das WiPa-Programm selbst keine besondere entwicklungspolitische Zielgruppe³³. Damit zerfällt die Frage nach der Relevanz des WiPa-Programms im Wesentlichen in viele Einzelfragen auf Projektebene: wie relevant sind die Ziele einzelner WiPa-Projekte aus Sicht der jeweiligen intermediären und endgültigen Zielgruppen?

Zum anderen sind die Bedürfnisse der allgemeinen entwicklungspolitischen Zielgruppen nicht immer ausreichend bekannt. Die *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)* der Weltbank und des International Monetary Fund (IMF) stellen zum Beispiel eine Analyse der entwicklungspolitischen

³² Zum Beispiel lokale Partnerunternehmen oder Farmer-Organisationen bzw. deren Angestellte und Mitglieder mit ihren Familien.

³³ Klein- und Mittelbetriebe sind insbesondere bei Unternehmenspartnerschaften eine wichtige intermediäre Zielgruppe. Bei einigen Entwicklungspartnerschaften tritt diese Zielgruppe jedoch nicht auf.

Ausgangslage, der wichtigsten Herausforderungen und der Strategie, mit der diesen Herausforderungen begegnet werden soll, dar. Die Bedarfe der entwicklungspolitischen Zielgruppen sind hier bis zu einem gewissen Grad widerspiegelt. In einigen Ländern existieren zudem Pläne zur nationalen Armutsminderung, die durch zuständige Ministerien des Partnerlandes erstellt werden. Ähnlich verhält es sich mit den Prioritäten, welche die österreichische EZA in ihren Partnerländern setzt. Diese auf Basis von Regierungsverhandlungen festgelegte Rangfolge entwicklungspolitischer Fokusthemen spiegelt idealerweise genau die Bedarfe der entwicklungspolitischen Zielgruppen des Partnerlandes wider. Diese Dokumente geben bestenfalls generelle Richtungen der EZA vor und sind in der Regel nicht in der Lage, zielgruppenspezifische Bedarfsanalysen zu liefern.

In den vom Evaluierungsteam untersuchten Wirtschaftspartnerschaften waren die Ziele in der Regel relevant für die in Frage kommenden Zielgruppen. Dies ist eine Folge der Tatsache, dass bei der Auswahl von WiPas stark auf die Abbildung von entwicklungspolitisch relevanten Zielen geachtet wurde. Während, wie später in diesem Bericht gezeigt wird, die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit von WiPas von recht unterschiedlicher Qualität ist, so ist die direkte Relevanz der Ziele einzelner WiPas auf der Projektebene durchgehend hoch.

Im Bezug auf die formulierten Ziele des Partnerlandes, sei es im Rahmen von *PRSPs*, nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung oder den erklärten Zielen der OEZA, lässt sich zwar in den meisten Fällen ein Zusammenhang zwischen den Projektzielen und den Zielen des Partnerlandes herstellen, es wird jedoch gleichzeitig deutlich, dass dies nicht das primäre Auswahlkriterium für WiPas darstellt. Dies ist eine direkte Folge der zuvor gemachten Beobachtung, dass der auslösende Faktor für WiPas meist eine Opportunität und weniger ein registrierter Bedarf ist.

Die Ziele von individuellen Wirtschaftspartnerschaften sind in der Regel relevant aus der Perspektive der in den Projekten identifizierten entwicklungspolitischen Zielgruppen. Zusätzliche Aussagen zur Relevanz aus dieser Perspektive auf Programmebene lassen sich nicht machen, da das Programm keine Zielgruppe definiert.

3.2.4. Relevanz aus der Unternehmensperspektive

Da es sich bei WiPas um Partnerschaften mit Unternehmen handelt, ist zusätzlich zu der in klassischen EZA-Projekten üblichen Bewertung der Relevanz aus der Geber- und entwicklungspolitischer Empfängerperspektive zusätzlich die Relevanz des Programms aus der Sicht der teilnehmenden Unternehmerschaft wichtig.

Das erste Ziel des WiPa-Programms macht deutlich, dass die umgesetzten Vorhaben im kommerziellen Interesse der Unternehmen liegen sollen. Eine Relevanz aus der Unternehmensperspektive ist also explizit vorgesehen.

Auf der Ebene von Einzelprojekten wird deutlich, dass WiPa-Projektziele gut zu den generellen Zielen der Unternehmen passen. Schaubild 2b zeigt die Ergebnisse einer Online-Befragung. Die in diesem Schaubild auftretenden Projekttypen werden in Kapitel 4 eingehender definiert.

Schaubild 2b zeigt eine große Übereinstimmung der generellen unternehmerischen Ziele mit den WiPa-Projektzielen für die ersten beiden Projekttypen. Der dritte Projekttyp „EZA im Geschäftsumfeld von Unternehmen“ liegt naturgemäß oft nicht im Bereich des Kerngeschäfts der beteiligten Unternehmen, zeigt jedoch trotzdem eine hohe Übereinstimmung der Ziele. Insgesamt stimmen 97% der Teilnehmer der Übereinstimmung der Ziele prinzipiell zu.

Schaubild 2b. Online-Unternehmerbefragung: Wie gut passen die Projektziele zu den generellen Zielen Ihres Unternehmens?

	Ziele stimmen perfekt überein	Ziele stimmen mehr oder weniger überein	Ziele stimmen eher nicht überein	Ziele stimmen überhaupt nicht überein	Anzahl Antworten
Projekttyp: Aufbau einer Lieferkette	80%	10%	0%	10%	N=10
Projekttyp: Consulting Projekt	83%	17%	0%	0%	N=6
Projekttyp: EZA im Geschäftsumfeld	47%	53%	0%	0%	N=15
Alle Projekttypen	65%	32%	0%	3%	N=31

Auf aggregierter Ebene stellt sich hier die Frage, wie relevant die Programmziele 2-4 des WiPa-Programms aus Sicht der österreichischen und europäischen Wirtschaft sind. Dies ist nicht eindeutig zu beantworten. Das WiPa-Programm ist weder groß noch bekannt genug, um von der Gesamtwirtschaft deutlich wahrgenommen zu werden. Aus Kreisen der Wirtschaftskammer Österreichs wurde das WiPa-Programm jedoch wegen der Möglichkeit, mittelständige österreichische Unternehmen gezielt zu unterstützen, gelobt.

Insgesamt erscheint das WiPa-Programm relevant aus der Sicht der österreichischen Wirtschaft, wobei eine Relevanz vor allem von Seiten der teilnehmenden Unternehmen bestätigt wird.

Empfehlung (1): Das Evaluierungsteam empfiehlt, das WiPa-Programm (unter Beachtung der weiteren Empfehlungen) wegen seiner Relevanz aus Sicht der beteiligten und betroffenen Akteure fortzuführen.

4. Bewertung des WiPa-Projektportfolios

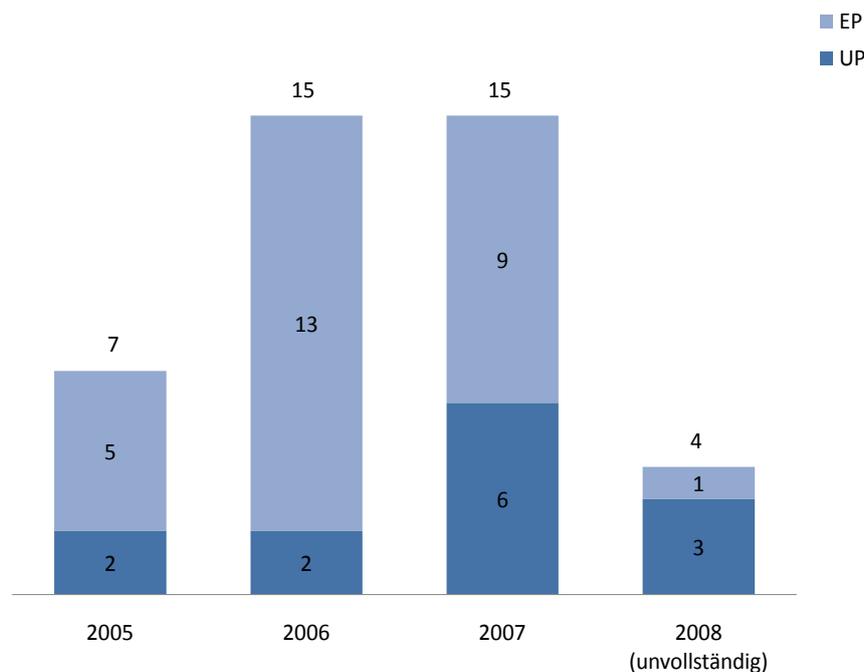
Um Aussagen über die Leistungsfähigkeit des WiPa-Programms machen zu können, muss zunächst die Leistungsfähigkeit der einzelnen WiPas und Anbahnungsinstrumente verstanden werden.

4.1. Darstellung des WiPa-Projektportfolios

Im Rahmen des WiPa-Programms wurden bisher³⁴ insgesamt 50 WiPas genehmigt, von denen in diesem Bericht 41 genauer analysiert werden³⁵. Der Einfachheit halber bezieht sich das Evaluierungsteam auf diese 41 WiPas als das „WiPa-Projektportfolio“.

In diesem Abschnitt wird das WiPa-Projektportfolio genauer analysiert. Schaubild 4a zeigt die zeitliche Entwicklung der Anzahl von Entwicklungs- und Unternehmenspartnerschaften seit der Gründung des WiPa-Programms. Insgesamt sind im derzeitigen Portfolio 13 Unternehmens- und 28 Entwicklungspartnerschaften vertreten. Damit existieren mehr als doppelt so viele Entwicklungs- wie Unternehmenspartnerschaften.

Schaubild 4a. Zeitliche Entwicklung der Anzahl Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften (Stichtag ist der vertraglich fixierte Projektbeginn).



³⁴ Zum Stichtag 31. Oktober 2008.

³⁵ Siehe Bemerkungen zur Begrenzung des untersuchten Portfolios in Kapitel 2.

Das WiPa-Portfolio verteilt sich gleichmäßig über die Regionen der Ost- und Süd-Zusammenarbeit, wie aus Schaubild 4b ersichtlich ist.

Schaubild 4b. Verteilung von EPs und UPs über die Regionen der Ost- und Entwicklungskooperation („Süd“).

	Ost	Süd	Summe
Unternehmenspartnerschaften	6	7	13
Entwicklungspartnerschaften	15	13	28
Summe	21	20	41

In der Regel finden WiPas in den Partnerländern der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit statt, wie in Schaubild 4c zu sehen ist³⁶.

Schaubild 4c. Zuordnung von WiPas zu Partnerländern der Ost- und Südzusammenarbeit.

	WiPas in Partnerländern der Südkooperation	WiPas in Partnerländern der Ostkooperation	WiPas in zusätzlichen Fokusländern (z.B. Sri Lanka, Indien)	Über-regionale WiPas	WiPas in anderen Ländern	Summe
Unternehmenspartnerschaften	4	6	0	0	3	13
Entwicklungspartnerschaften	8	14	3	1	2	28
Summe	12	20	3	1	5	41

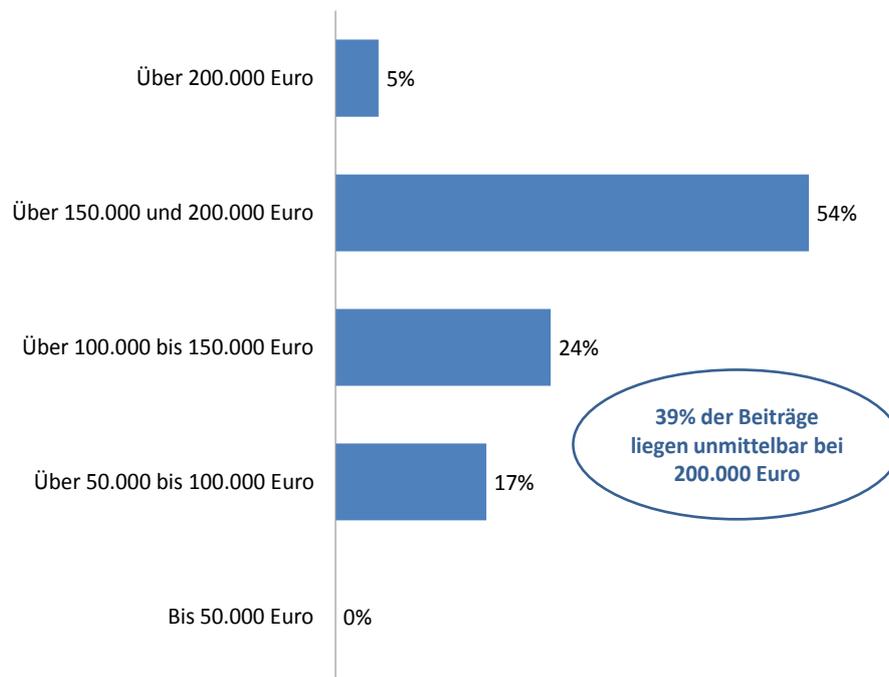
Eine kleine Anzahl von 5 WiPas (12%) findet demnach außerhalb der Partnerländer der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie außerhalb der in den Richtlinien empfohlenen Zusatzländer statt. Da die Richtlinien zu Unternehmenspartnerschaften nur zwei vorrangige Partnerländer der Ostzusammenarbeit aufführen, liegen insgesamt 4 weitere UPs außerhalb des durch die Richtlinien bevorzugten Länderbereichs. Insgesamt stehen diese Ausnahmen jedoch nicht im Widerspruch zu den Vorgaben des WiPa-Programms, da die Richtlinien lediglich von einer bevorzugten Behandlung von WiPas in den genannten Ländern sprechen.

Bezogen auf das untersuchte Portfolio von insgesamt 41 WiPas wurden von der ADA Förderzusagen in Höhe von knapp 7 Millionen Euro gemacht³⁷. Die durchschnittlichen Förderzusagen bewegen sich dabei um 170.000 Euro. Schaubild 4d zeigt die Verteilung der Höhe der Förderzusagen.

³⁶ Dabei hat das WiPa-Team WiPas, die in keinen Partnerland stattfinden, nach eigener Maßgabe den Regionen „Ost“ und „Süd“ zugeordnet.

³⁷ Insgesamt 6,87 Mio. Euro. Im einzelnen: 1,04 Mio. Euro in 2005, 2,52 Mio. Euro in 2006, 2,74 Mio. Euro in 2007 und (unvollständig) für die zur Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits in Umsetzung befindlichen WiPas: 0,57 Mio. Euro. Die Gesamtzusagen, inklusive der in diesem Bericht nicht berücksichtigten Projekten, liegt bei knapp 8 Millionen Euro³⁷, wie in Kapitel 2 beschrieben.

Schaubild 4d. Verteilung der Höhe der Förderzusagen.



Abgesehen von zwei strategischen Allianzen liegen alle Förderzusagen unterhalb – oder genau auf – der Grenze von 200.000 Euro³⁸. Kleinteilige WiPa-Projekte mit einem Förderanteil von unter 50.000 Euro kommen nicht vor und mehr als die Hälfte der Zusagen werden im Bereich 150.000 – 200.000 Euro gemacht, 39% unmittelbar an der Fördergrenze³⁹.

Das Evaluierungsteam sieht in dieser Häufung der öffentlichen Förderzusagen am maximal möglichen Betrag, sowie in der Überschreitung der Obergrenze im Falle von zwei WiPas⁴⁰, ein Indiz für eine hinderliche Einschränkung des Programms durch die durch das EU-Vergaberecht motivierte Förderobergrenze von 200.000 Euro. Im weiteren Verlauf zeigt sich, dass in verschiedenen Projektsituationen tatsächlich eine höhere Beteiligung der ADA zu erhöhter entwicklungspolitischer Effizienz geführt hätte.

Das Evaluierungsteam unterstützt daher ausdrücklich die im für die Umsetzung des WiPa-Programms zuständigen Referats diskutierte Idee, eine grundsätzliche Ausnahmeregelung bezüglich der nach europäischem Recht zulässigen Förderobergrenzen zu erreichen, oder eine andere Lösung zur Aufweichung dieser Obergrenze umzusetzen.

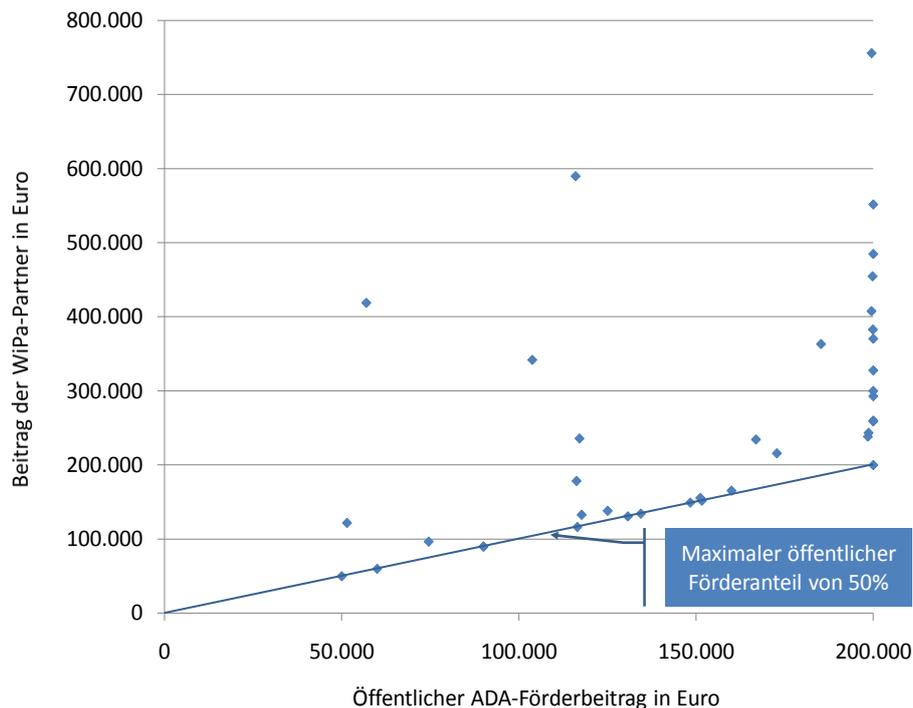
Die Eigenbeiträge der WiPa-Projektpartner (und Dritter) sind in Schaubild 4e dargestellt. Dabei wurden drei Datenpunkte nicht eingezeichnet, die außerhalb der Zeichnungsfläche liegen.

³⁸ Diese Obergrenze ist vergaberechtlich bedingt. Das Evaluierungsteam weist darauf hin, dass weder die Rechtsgrundlage für diese Obergrenze, noch die für die Überschreitung dieser Grenze durch einzelne WiPas, oder im Rahmen von Mehrfachförderungen von WiPas durch verschiedene Geber, untersucht wurden.

³⁹ 39% der WiPas weisen einen ADA-Förderbeitrag zwischen 198.000 und 200.000 Euro auf.

⁴⁰ Nicht gezählt ist dabei eine dritte Strategische Allianz, die aus dem Zusammenschluss von insgesamt fünf einzelnen WiPas entstanden ist. Diese WiPas werden in diesem Bericht durchweg als Einzelprojekte behandelt.

Schaubild 4e. ADA-Förderbeiträge im Vergleich zu restlichen Projektmitteln.



Dabei ist gut zu erkennen, wie die öffentliche Förderung sich einerseits an der Obergrenze von 200.000 Euro und andererseits an der Maximalförderung von 50% der Gesamtkosten orientiert. Die Beiträge von Projektpartnern liegen generell auf oder über dem ADA-Förderbeitrag, in Einklang mit den WiPa-Richtlinien.

Die Eigenbeiträge von WiPa-Partnern stellen in der Regel eine Mischung aus Sach- und Geldeinlagen dar. Das Evaluierungsteam hat dabei die Berechnung der Höhe der Sachleistungen nicht überprüft.

Über die Hälfte der Projektpartner tragen mit Beiträgen von 50-60% zur WiPa bei, nutzen also die Förderung der ADA mit einer Hebelwirkung von nahezu 1:1 aus. 88% der WiPa-Partner tragen zwischen 50 und 75% bei; entsprechend liegt die ADA-Förderquote bei 88% der WiPas zwischen 25 und 50%.

In Ausnahmefällen trägt jedoch der Projektpartner den überwältigenden Anteil der Projektkosten: insgesamt 5 WiPas erhalten eine ADA-Förderung von weniger als 25% der Projektkosten, in einem Fall beträgt die ADA-Förderquote nur 4% (in diesem Fall belaufen sich die Partnerbeiträge auf über 4,5 Millionen Euro). Einige dieser Fälle liegen außerhalb des Zeichnungsbereichs in Schaubild 4e.

Solch niedrige Förderquoten sind an und für sich nicht problematisch, sind jedoch ein Indiz dafür, dass die WiPa nur ein kleiner Teil eines größeren privatwirtschaftlichen Projektes ist. Problematisch ist dieser Sachverhalt lediglich, wenn keine scharfe Abgrenzung zwischen der WiPa einerseits, und dem deutlich umfangreicheren Gesamtprojekt besteht. Dies wird in Abschnitt 4.3 eingehender untersucht.

4.2. Bewertung des Projektportfolios

Die Bewertung des Projektportfolios nach den Kriterien Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit baut stark auf die Bewertung von Einzelprojekten auf. Die hier gemachten Beobachtungen basieren auf der Analyse verschiedener Gruppen von WiPas, wie in Schaubild 4f zusammengefasst. Die Bewertung

erfolgt nach der in Abschnitt 2.1 dargestellten Methodik. Die Gründlichkeit und analytische Eindringtiefe der Untersuchungen unterscheidet sich dabei:

- Insgesamt 6 WiPas wurden vom Evaluierungsteam in Einzelfallstudien detailliert. Dabei fanden sowohl Besuche bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen als auch bei Projektpartnern und bei den Zielgruppen im Partnerland statt;
- Bei 6 weiteren WiPas fanden ebenfalls Besuche bei den teilnehmenden europäischen Unternehmen und/oder bei Projektpartnern im Partnerland statt, jedoch nicht in der gleichen Intensität wie im Rahmen der Einzelfallstudien.
- Das gesamte Portfolio untersuchter WiPas, insgesamt 41, wurde auf Basis von verfügbarer Dokumentation und durch intensive Gespräche mit dem WiPa-Team analysiert und bewertet.
- Für 35 WiPas flossen zudem die Ergebnisse der durchgeführten Online-Befragung von an WiPas teilnehmenden Unternehmen ein.

Schaubild 4f. Übersicht über durchgeführte Fallstudien und weitere Projektbesuche (bezogen auf das untersuchte WiPa-Portfolio von 41 Projekten)

	Typ 1: Aufbau von Lieferketten	Typ 2: Consulting Projekte	Typ 3: EZA im Geschäftsumfeld	Gesamt
Einzelfallbeispiele ausgearbeitet	2	1	3	6
Zusätzliche Projektbesuche	4	1	1	6
Vor der Evaluierung durchgeführte Projektreviews	0	2	2	4
WiPas, die lediglich auf Basis von Dokumentation und Interaktion mit dem WiPa-Team untersucht wurden	8	7	10	25
Summe	14	11	16	41

Im Folgenden werden die Einzelfallbeispiele kurz vorgestellt. Die Fallstudien deckten die entwicklungspolitische Perspektive, wie auch den Business Case aus der Unternehmenssicht ab. Die entwicklungspolitische Perspektive wurde im Rahmen von Desk-Studien der vorliegenden Projektunterlagen, sowie durch Vor-Ort-Besuche geprüft und durch Gespräche mit lokalen Projektpartnern und Vertretern internationaler Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind, ergänzt. Der Business Case für die privatwirtschaftlichen Partner in Europa bzw. Österreich und im Partnerland wurde auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Projektdokumentation und im Rahmen von Tagesworkshops mit Projektpartnern analysiert.

Fallstudie 1: Entwicklungspartnerschaft “Managementtraining für Klein- und Mittelbetriebe im Kosovo“ (Laufzeit: 36 Monate)

Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 167.000 (42%); WiFi-IKT: € 170.000 (43%); Beitrag Dritter (UBT-IEME): 64.000 (15%).

Bei dem untersuchten Projekt handelt es sich um eine Entwicklungspartnerschaft, in der das Projektziel wie folgt formuliert wurde: „Managementtrainings für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind in einer Mesoinstitution im Kosovo etabliert und stehen als Grundlage für weitere Länder der Balkanregion zur Verfügung“. Zur Zielerreichung des Projektes sollen kosovarische Dozenten durch WiFi-IKT auf betriebswirtschaftlichen Gebieten (Marketing, EU-Normen, EU-Fördermittel, Projekt- und Finanzmanagement, etc.) zur Durchführung der Trainings an den Partnerinstitutionen fortgebildet, kosovarische Manager von KMU sowie Existenzgründer von diesen aus- bzw. weitergebildet, Geschäftskontakte zwischen österreichischen und kosovarischen Unternehmen gestärkt und die Trainingskonzepte nach einer Evaluierung überarbeitet werden, damit sie als Grundlage für ein weiteres Engagement mit den lokalen Partnern vorliegen.

Fallstudie 2: Entwicklungspartnerschaft “Unterstützung von „Menschen für Menschen“ beim Aufbau eines Informatik-Zweiges im ATTC-College in Harar, Äthiopien“ (Laufzeit: 15 Monate)

Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 60.000 (50 %); bit media: € 60.000 (50 %).

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Entwicklungspartnerschaft “Aufbau von Kapazitäten zum ganzheitlichen Wasserressourcen-Management des Nils in Ostafrika“ (Laufzeit: 13 Monate). Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 90.000 (50 %); bit media: € 90.000 (50 %).

Bei dem ersten Ansatz sollte in Zusammenarbeit mit bit media ein Informatik-Ausbildungszweig am ATTC (Agro-Technical Training College) in Harar pilothaft aufgebaut werden. Als Ziel der Entwicklungspartnerschaft sollten „dem College Lehrkräfte für Informatik sowie für Berufsbildung mit thematischem Schwerpunkt e-Learning zur Verfügung stehen“. Dieses sollte in drei Trainingsphasen erreicht werden, wobei in der ersten Phase grundsätzliches IT-Wissen vermittelt, in der zweiten Phase IT-Training für Fortgeschrittene angeboten (und die Kursteilnehmer das ECDL-Zertifikat erhalten) und in der letzten Trainingsphase e-Learning-Methoden unterrichtet werden sollten (in Form von Content Creator, einem Programm, mit dem man Lerninhalte in e-Learning-Format umformen kann). Das formulierte Ziel der zweiten Partnerschaft besteht „in dem Aufbau von Kapazitäten (primär an der Universität Addis Abeba) zur Umsetzung und Verbreitung von elektronischen Lerninhalten zur ökologisch und ökonomisch sinnvollen Nutzung des Nils in Ost-Afrika, vertreten durch die Nile Basin Initiative, einer Organisation aller Nil-Anrainerstaaten“.

Fallstudie 3: Entwicklungspartnerschaft „Windenergieprojekt Podvelez“ in Mostar, Bosnien-Herzegowina, (Laufzeit: 36 Monate)

Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 199.954 (4,2 %); Windkraft Simonsfeld: € 3.126.116 (65,5 %), Beitrag Dritter: € 1.449.700 (30,3%).

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Entwicklungspartnerschaft „Fernwärmeversorgung aus Biomasse in Gračanica, Kanton Tuzla“ in Bosnien-Herzegowina (Laufzeit: 34 Monate). Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 199.500 (54,4%); SEEGES: € 330.600 (32,9%), Beitrag Dritter: € 77.200 (12,7%).

Das Projektkonzept identifiziert fünf Komponenten des Projektes. Die meisten sind begleitende Maßnahmen, die beim Erreichen des eigentlichen Zieles, des Aufbaus der

Windturbinen und dem weiteren Ausbau eines ganzen Windparks, helfen sollen. Sie beinhalten Know-how -Transfer, soziale und kulturelle Maßnahmen, Lobbying und PR, Infrastruktur und den pilothaften Aufbau von zwei Windkraftanlagen. Bei der Entwicklungspartnerschaft zum Aufbau der Fernwärmeversorgung aus Biomasse besteht das Projektziel ebenfalls im Know-how-Transfer, in diesem Fall jedoch für die Fernwärmeversorgung durch Biomasse anhand einer Pilotanlage in der Gemeinde Gračanica.

Fallstudie 4: Unternehmenspartnerschaft "Sustainable Coffee Production and Processing coupled with income diversification in Mbeya Rural and Mbozi District in Tanzania" (Laufzeit: 22 Monate)

Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): 199,800 € (28%); Eduscho: 220,040 € (32%), Beitrag Dritter: 262,000 € (39%).

Das Ziel der Partnerschaft liegt in der Unterstützung der Kleinbauern in der Region Mbeya bei einem nachhaltigen Anbau des Kaffees, die zur Qualitätssteigerung, einer erfolgreicherer Vermarktung des Kaffees auf dem Weltmarkt und dadurch zur Verbesserung der Lebenssituation der Kaffeebauern führen soll. Das Projektgebiet liegt im Süd-Westen des Landes und besteht aus acht Gebieten, wobei zwei von ihnen (Mbeya Rural und Mbozi) für das Projekt relevant sind. Zu der Zielgruppe des Projektes gehören ca. 1000 Klein-Kaffeebauern, die in Gruppen organisiert sind. Die Hauptaktivitäten liegen hierbei in der Durchführung einer Baseline-Studie zum Kaffeeanbau in den Projektregionen, der Gründung einer weiteren Bauern-Organisation, dem Aufbau von Schulungs-Plots zu nachhaltigem Kaffeeanbau, der Ausarbeitung eines Handbuchs zu nachhaltigem Kaffeeanbau und dem Training von Trainern und Kleinbauern.

Fallstudie 5: Entwicklungspartnerschaft / Strategische Allianz „Profitable Rural Allanblackia Development“ in Tansania (Laufzeit: 36 Monate)

Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 485.000 (32%), Unilever Research & Development Vlaardingen BV (URDV): € 685.000 (45%), Beitrag Dritter: € 352.000 (23%).

Das Ziel der strategischen Allianz ist es, eine Lieferkette der Allanblackia-Frucht als eine zuverlässige Einnahmequelle für Bauern in Tansania und Ghana aufzubauen. Aus den in der Allanblackia-Frucht enthaltenen Nüssen wird ein in der Lebensmittel- und Kosmetikproduktion verwendbares Öl gewonnen. Unilever liefert dabei das technische Know-how. Ein eigens gegründetes lokales Unternehmen betreibt die Baumschulen und schult mit Hilfe von Partnerorganisationen vor Ort die Bauern. Als Ergebnis der Partnerschaft sollen Schulungsmaßnahmen bei Bauern durchgeführt werden, sowie drei ländliche Ressourcen-Zentren aufgebaut und in den beiden Ländern zusammen insgesamt 700.000 neue Allanblackia-Bäume gepflanzt werden.

Fallstudie 6: Entwicklungspartnerschaft „Molkereigenossenschaft Suha Reka, Kosovo“ (Laufzeit: 24 Monate)

Projektbudget und -aufteilung: OEZA (ADA): € 200.000 (40%), Raiffeisen-Holding: € 300.000 (60%).

Das Ziel des Projektes ist es, eine Molkereigenossenschaft aufzubauen. Dazu sollen die Rahmenbedingungen für die Zulieferung und den Vertrieb hochwertiger Milch verbessert und ein Lebensmittelprüfungszenrum eingerichtet werden. Es finden auch Schulungen der

Milchbauern statt, um beispielsweise durch eine Verbesserung der Hygienebedingungen eine bessere Milchqualität zu erreichen. Zusätzlich beinhalten die Projektaktivitäten das Folgende: Die Errichtung einer Kühlkette für die Zulieferung der Milch von den Kleinbauern zur Molkerei, den Vertrieb, die Abfüllung und die Logistik der Kühlkette bis zum Konsumenten. Die Raiffeisen-Holding tritt als Darlehensgeber auf.

Eine detaillierte Ausarbeitung zu jedem Fallbeispiel ist als separates Dokument erhältlich, soweit es von den beteiligten Firmen freigegeben wurde.

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Bewertung von Einzelprojekten aggregiert wiedergegeben. In den darauf folgenden Abschnitten wird das Portfolio segmentiert und die Segmente einzeln bewertet, um konkrete Aussagen auf Programmebene machen zu können.

4.2.1. Bewertung der Summe der Einzelprojekte

In diesem Abschnitt werden die Resultate der Untersuchung einzelner WiPas zusammengefasst. Dabei liegt der Fokus auf solchen Beobachtungen und Folgerungen, die von allgemeiner Bedeutung für alle WiPas sind. Bei der weiterführenden Analyse hat sich gezeigt, dass auf Basis einer Typeneinteilung weitere Einsichten erzielt werden können, die in den nächsten Abschnitten besprochen werden.

Um die Ergebnisse zu veranschaulichen, wurden die WiPas nach den in Abschnitt 2.1.4 beschriebenen Bewertungsdimensionen analysiert und das Resultat durch eine österreichische Schulnote zusammengefasst.

Dabei muss beachtet werden, dass sich die Bewertung auf den Projektanteil bezieht, an dem die ADA als Kofinanzierer beteiligt ist und für den im Projektkonzept und den Projekt-Fortschrittsberichten berichtet wird. Dies ist insbesondere bei größeren Projekten wichtig, auf die die Wirtschaftspartnerschaft lediglich aufsattelt. Eine Bewertung des Gesamtprojektes erfolgt nur, wenn dadurch der Erfolg der WiPa beeinflusst wird.

Außerdem muss beachtet werden, dass die Überprüfung der Relevanz der Ziele einzelner WiPas lediglich durch die Übereinstimmung der Projektziele mit den Zielen des WiPa-Programms erfolgt. Eine gesonderte Bewertung der Relevanz der Ziele der Einzelprojekte, zum Beispiel aus der Geber- und Nehmerperspektive, fand nicht statt, da diese Überprüfung in Bezug auf die Programmziele im vorherigen Kapitel durchgeführt wurde.

Bevor die Bewertung besprochen wird, sind zwei methodische Anmerkungen nötig, die in gleichem Maße für alle weiteren in diesem Kapitel vorgestellten Bewertungen gelten.

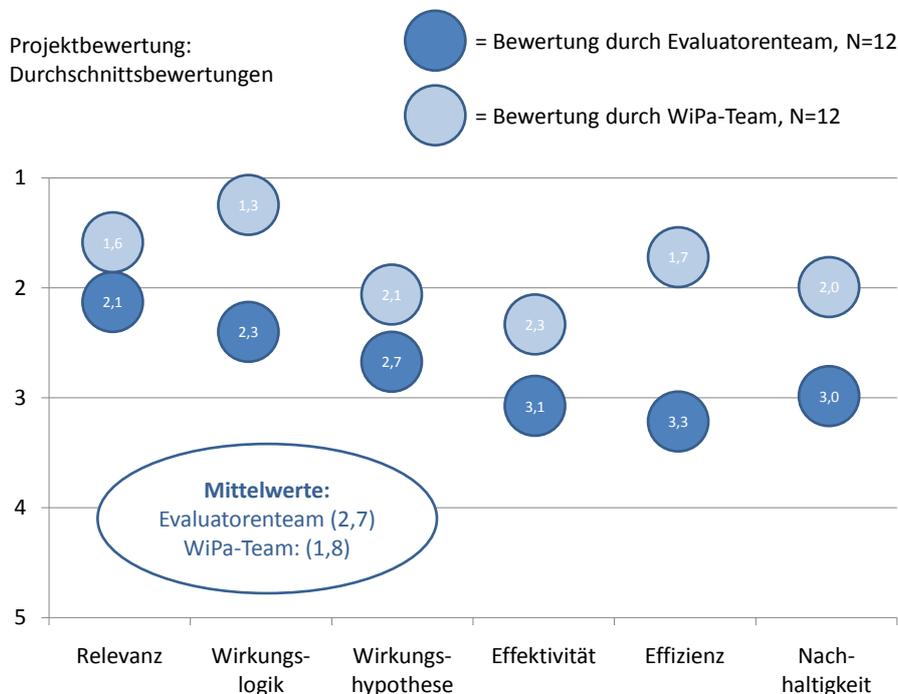
- Zum einen zeigt sich bei der Bewertung durch das WiPa-Team ein Trend zu einer durchweg höheren Benotung. Dies ist nach Auffassung des Evaluierungsteams ohne weiteres aus unterschiedlicher Erwartungshaltung oder verständlicher Zurückhaltung bei kritischer Selbstbewertung zu erklären.
- Zum anderen müssen die beachtlichen Beschränkungen der Aussagekraft dieser Ergebnisse beachtet werden. Während das Evaluierungsteam für die ausgewählten WiPas recht detaillierte Bewertungen durchführte (ca. 7 Arbeitstage pro Einzelfallstudie, ca. 2 Arbeitstage für andere besuchte WiPas), führte das WiPa-Team die Bewertung aller WiPas im Zeitraum von etwa 2 Arbeitstagen, also fast ausschließlich auf Basis erinnerter Performance durch. Gleichzeitig werden durch die Bewertungen des Evaluierungsteams lediglich knapp 30% des aktuellen WiPa-Portfolios (41 laufende oder abgeschlossene WiPas) abgedeckt. Mit anderen

Worten, während die Bewertung des Evaluierungsteams gründlich, jedoch nicht komplett ist, ist die Bewertung des WiPa-Teams weniger gründlich, dafür jedoch komplett.

- Zudem handelt es sich bei den vom Evaluierungsteam bewerteten Projekten um Projekte aus der Anfangszeit des Programms mit Schwerpunkt auf Projektbeginn in 2006, wo hingegen das gesamte Portfolio auch Projekte jüngeren Datums beinhaltet, bei dem nach Auffassung des WiPa-Teams qualitative Verbesserungen vorgenommen wurden. Die durchschnittlichen Bewertungen aller Projekte über die Zeit spiegeln dies wider: in 2005 begonnene Projekte erhielten eine durchschnittliche Bewertung von 2,4. In den Folgejahren verbesserte sich diese Bewertung auf 2,0 (2006), 2,0 (2007) und 1,9 (2008, jedoch unvollständig). Diese Entwicklung der durchschnittlichen Qualität des Gesamtportfolios über Zeit gilt jedoch nicht für die vom WiPa-Team untersuchten Projekte. Für diese Projekte liegt die durchschnittliche Bewertung des WiPa-Teams höher als die durchschnittliche Bewertung des Gesamtportfolios, wie in den folgenden Schaubildern erkennbar ist.

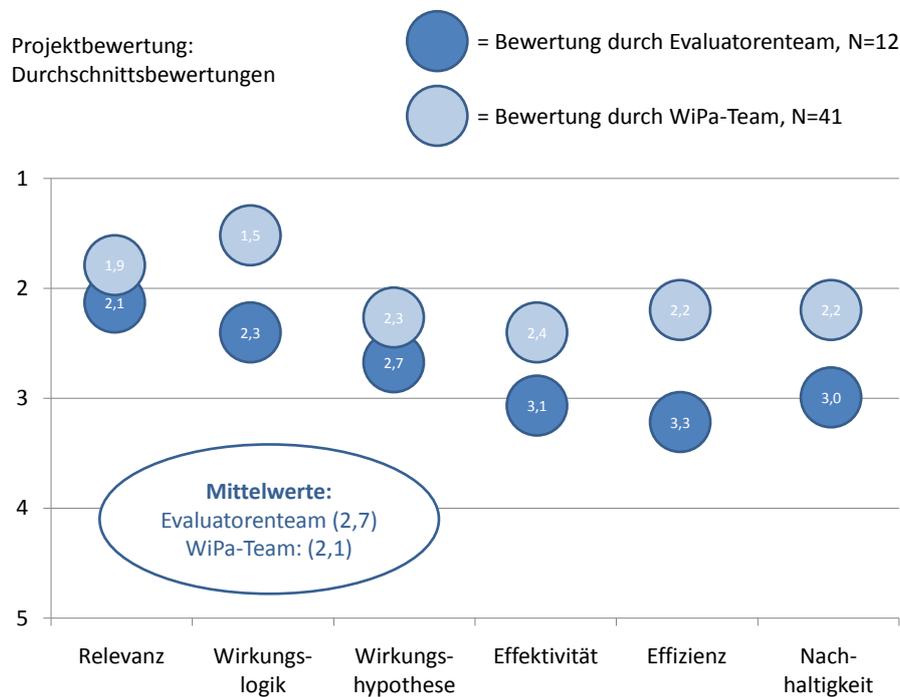
Schaubilder 4g und 4h zeigen das Ergebnis der Bewertung von 12 näher untersuchten WiPas durch das Evaluierungsteam und durch das WiPa-Team, sowie die Bewertung des Evaluierungsteams (12 WiPas) im Vergleich zu der Bewertung des gesamten Projektportfolios (41 WiPas) durch das WiPa-Team. Dabei wurden die in Abschnitt 2.1.4. beschriebenen Bewertungskriterien für Planung (Relevanz, Wirkungslogik, Wirkungshypothese) und Durchführung (Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit) benutzt.

Schaubild 4g. Bewertungsübersicht über die vom Evaluierungsteam besuchten WiPas im Vergleich zur Bewertung der gleichen Projekte durch das WiPa-Team (nach dem österreichischen Schulnotensystem⁴¹)



⁴¹ 1 = sehr gut, 2 = gut, 3 = befriedigend, 4 = genügend, 5 = nicht genügend.

Schaubild 4h. Bewertungsübersicht über die vom Evaluierungsteam besuchten WiPas im Vergleich zur Bewertung des gesamten Projektportfolios durch das WiPa-Team (nach dem österreichischen Schulnotensystem)



Die Bewertungsübersicht illustriert zwei allgemeine Beobachtungen, die das Evaluierungsteam bei der Analyse des WiPa-Portfolios gemacht hat.

- *Ein gutes bis befriedigendes Gesamtergebnis.* Die am häufigsten vergebene Note des Evaluierungsteams ist „gut“ (29% aller Noten in der Bewertung des gesamten Portfolios), gefolgt von „befriedigend“ (26%) und „sehr gut“ (18%). Lediglich 13% der vergebenen Noten lagen unter 4,0, und lediglich zwei Projekte fielen mit einer Gesamtbewertung von mehr als 4,0 durch. Das WiPa-Team vergab ebenfalls am häufigsten „gut“ (39%), gefolgt von „sehr gut“ (34%) und „befriedigend“ (19%). Lediglich 2% der vergebenen Einzelnoten lagen unter 4,0 und kein Projekt erhielt die Gesamtnote „genügend“ oder „ungenügend“.

In Anbetracht des geringen Alters des WiPa-Programms, sowie der Neuheit des Instrumentes Wirtschaftspartnerschaften in Österreich und im internationalen Kontext, hält das Evaluierungsteam diese Gesamtbewertungen für erfreulich.

Ein Hauptgrund für diesen guten Start des WiPa-Programms ist nach Ansicht des Evaluierungsteams die Entscheidung der ADA, den Aufbau des WiPa-Programms durch ein externes Expertenteam im Auftrag durchführen zu lassen, sowie die Praxiserfahrung und Managementqualität dieses Expertenteams. Hierauf wird in Abschnitt 5.3.1 ausführlicher eingegangen.

Gleichzeitig bedeutet dieses Ergebnis jedoch, dass noch deutlicher Raum für Verbesserungsmöglichkeiten existiert.

In der Aufbauphase des Programms setzten Vorgaben für die Menge zu etablierender WiPas („15-25 pro Jahr“) das WiPa-Team durchaus unter operativen Umsetzungsdruck, wie in Abschnitt 5.2.2 ausgeführt wird.

Während der quantitative Erfolgsdruck gerade in der Aufbauphase eines neuen Programms durchaus nachvollziehbar ist, hält das Evaluierungsteam den Zeitpunkt für gekommen, vermehrt auf die entwicklungspolitische Qualität geplanter WiPas zu achten, nachdem das WiPa-Programm den Nachweis der generellen Machbarkeit („Proof of Concept“) erfolgreich erbracht hat. Die dazu empfohlenen Schritte werden in den nächsten Kapiteln dieses Berichts präsentiert.

- *WiPas sind in der Regel besser geplant als durchgeführt.* Die benutzten Bewertungsdimensionen lassen sich in Planungsdimensionen (Relevanz, Wirkungslogik, Wirkungshypothese) und Durchführungsdimensionen (Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit) trennen. Die Planungsdimensionen werden vor allem durch die Projektkonzeption bestimmt, während die Durchführungsdimensionen hauptsächlich von der Güte des Projektmanagements und der Projektsteuerung abhängen. Beide Dimensionen sind weitgehend unabhängig voneinander, da in den Planungsdimensionen grob vereinfacht die Ziele an sich, in den Durchführungsdimensionen lediglich die Zielerreichung bewertet wird: es gibt beispielsweise durchaus schlecht geplante, jedoch gut durchgeführte Projekte.

Insgesamt werden die untersuchten WiPas in der Planung besser bewertet als in der Durchführung. Das Evaluierungsteam ermittelte eine Durchschnittsnote für die Planungsdimensionen von 2,3 gegenüber der Durchschnittsnote für die Durchführung von 3,1. Ähnlich verhält es sich bei der Bewertung des Gesamtportfolios durch das WiPa-Team mit 1,9 (Planung) zu 2,3 (Durchführung).

Dieser Sachverhalt kann nach Auffassung des Evaluierungsteams weitgehend durch zwei Argumente erklärt werden.

Zum einen übt die ADA durch das WiPa-Team oder ihre KoBüs in der Regel wenig Einfluss auf das Projektmanagement von WiPas aus – sei es durch aktives Ko-Management oder durch die Steuerung der WiPa nach Vertragsabschluss. Dies wird in Abschnitt 5.2.4 näher erläutert.

Zum anderen werden bei der Projektkonzeption wirtschaftliche Aspekte, etwa der qualitative und quantitative Business Case, oder Analysen zu Markteintrittschancen oder der Eignung des regulativen Umfeldes nicht ausreichend berücksichtigt. Dies kann in der Umsetzung zu Einbußen in allen Bewertungsdimensionen führen (Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit), wenn sich zum Beispiel die Business-Idee als wirtschaftlich nicht sinnvoll herausstellt oder Mitnahmeeffekte zu befürchten sind. Solche Projekte erhalten zwar auch in der Planungsdimension „Plausibilität der Wirkungshypothese“ ungenügende Bewertungen, jedoch bleiben die Dimensionen „Relevanz“ und „Wirkungslogik“ davon weitgehend unberührt.

Um tiefer greifende Aussagen machen zu können, muss das Projektportfolio jedoch noch besser verstanden werden. In den Augen des Evaluierungsteams ist dies auf Basis einer sinnvollen Segmentierung des Projektportfolios in verschiedene Projekttypen möglich, die idealerweise folgenden Bedingungen erfüllen.

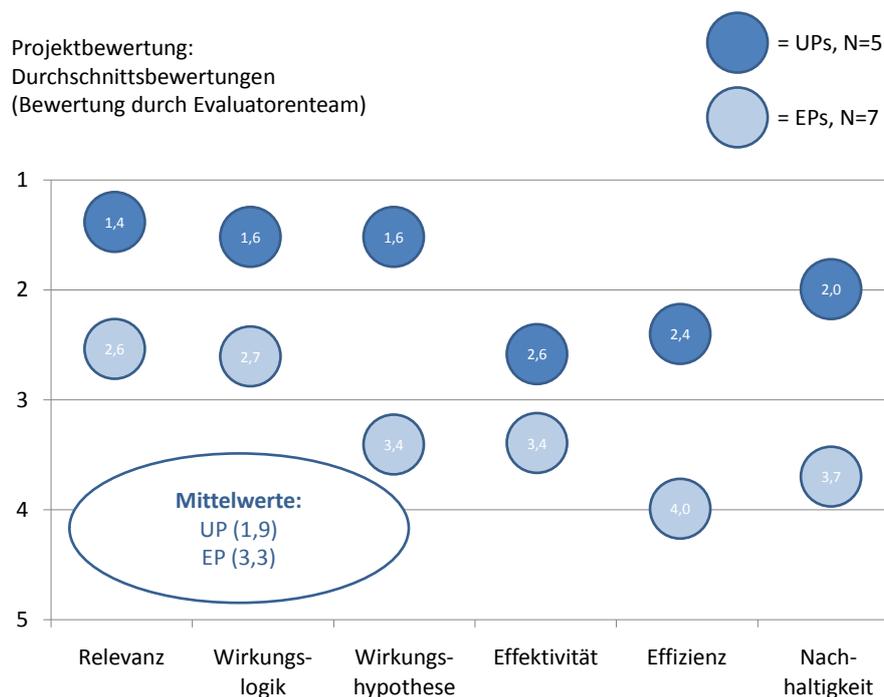
- Die Typen müssen eine klar beschreibbare Interventionslogik haben, d.h. dass die Wirkungsketten aller WiPas eines Typs strukturell vergleichbar sind;
- WiPas müssen diesen Typen eindeutig zuordenbar sein;
- Die pro Typ gemachten Bewertungen sollten typenspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen erlauben.

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, welche Schlussfolgerungen sich aus der existierenden Segmentierung der WiPas in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften ziehen lassen. Darauf aufbauend wird im darauf folgenden Abschnitt eine neue Segmentierung vorgeschlagen.

4.2.2. Unternehmens- versus Entwicklungspartnerschaften

Schaubild 4h zeigt die mittlere Bewertung für die vom Evaluierungsteam untersuchten Unternehmenspartnerschaften (insgesamt 5), sowie für die untersuchten Entwicklungspartnerschaften (insgesamt 7).

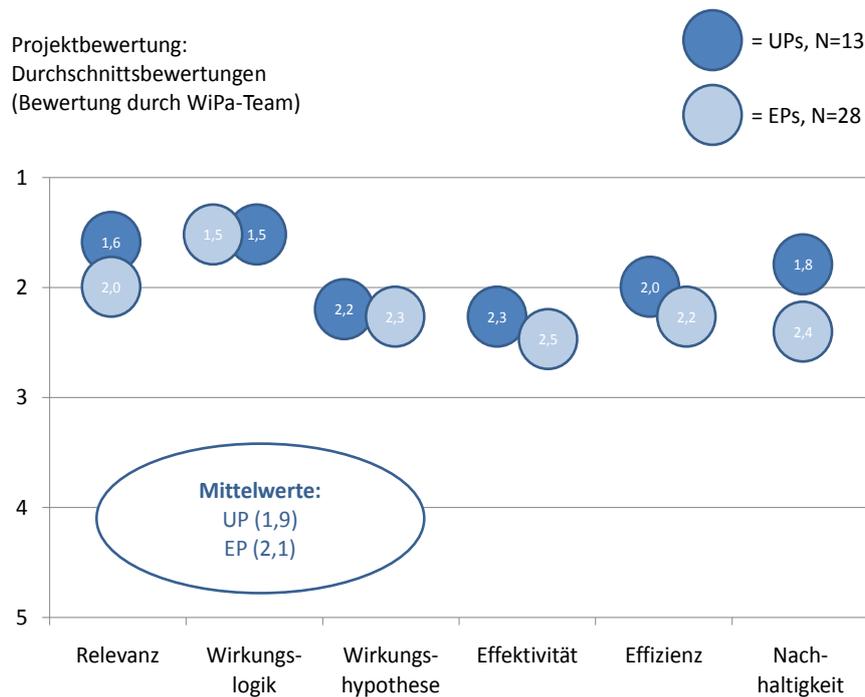
Schaubild 4h. Bewertung von Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften durch das Evaluierungsteam (nach österreichischen Schulnoten)



Es zeigt sich ein deutlicher Unterschied in fast allen Bewertungsdimensionen: durchgehend werden Unternehmenspartnerschaften besser bewertet.

Die Bewertung des gesamten Portfolios durch das WiPa-Team in Schaubild 4i ist weniger aufschlussreich, obwohl weiterhin Unternehmenspartnerschaften leicht positiver bewertet werden.

Schaubild 4i. Bewertung von Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften durch das WiPa-Team (nach österreichischen Schulnoten)



Wird die Bewertung des WiPa-Teams nur auf die 12 auch vom Evaluierungsteam näher untersuchten WiPas beschränkt, so erhöht sich der „Vorsprung“ für Unternehmenspartnerschaften leicht weiter: die Durchschnittsnoten für UPs und EPs liegen dann bei 1,5 bzw. 2,0.

Für einige der Evaluierungsdimensionen lassen sich plausible Ursachen für die unterschiedlichen Bewertungen identifizieren.

Die Relevanz, also die Übereinstimmung der Projektziele mit den generellen Zielvorgaben für WiPas, ist im Falle von Unternehmenspartnerschaften höher, da diese durch die Existenz eines in das Projekt eingebundenen Partnerunternehmens im Zielland automatisch die Zielvorgabe:

Lokale Klein- und Mittelbetriebe durch Partnerschaften mit europäischen Unternehmen stärken und ihnen ermöglichen, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten,

erfüllen. Obwohl einige Entwicklungspartnerschaften ebenfalls über privatwirtschaftliche lokale Projektpartner verfügen, ist die oben genannte Richtlinie bei anderen Entwicklungspartnerschaften nicht erfüllt.

In Gesprächen mit Mitarbeitern der ADA und des BMeiA wurde auch deutlich, dass die Interventionslogik, also die Wirkungshypothese und die darin gemachten Annahmen bei Unternehmenspartnerschaften in der Regel einfacher und transparenter sind. Eine befragte Person formulierte dies folgendermaßen: „UPs sind im Prinzip ganz einfach: ein lokales Unternehmen wird durch die Zusammenarbeit mit einem österreichischen/europäischen Unternehmen gestärkt. Dies produziert Arbeitsplätze und erhöht Einkommen. EPs haben zum Teil deutlich kompliziertere und indirektere Ansätze.“

Wenig Aussagen wurden im Bereich der Effektivität und Effizienz gemacht, jedoch wurde die höhere Nachhaltigkeit mit der bei Unternehmenspartnerschaften in der Regel fortdauernden

unternehmerischen Partnerschaft zwischen dem europäischen und dem lokalen Unternehmen begründet.

Insgesamt sind eine aussagekräftige Analyse, sowie die Ausarbeitung von spezifischen Empfehlungen für Unternehmenspartnerschaften einerseits und Entwicklungspartnerschaften andererseits, aus Sicht des Evaluierungsteams nicht möglich, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Unterscheidung zwischen Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften ist bis zu einem gewissen Grad willkürlich. Zwar existieren Entwicklungspartnerschaften ohne lokale unternehmerische Partner, die nicht als Unternehmenspartnerschaften geführt werden könnten, doch existiert immer dann Interpretationsspielraum zwischen beiden Definitionen, wenn ein lokales Unternehmen in das Projekt involviert ist;
- Sowohl innerhalb der Unternehmens- als auch innerhalb der Entwicklungspartnerschaften treten WiPas auf, die sich in ihrer grundsätzlichen Interventionslogik deutlich unterscheiden. Damit wird eine Ursachen-Wirkung Analyse pro Gruppe schwierig.

Das Evaluierungsteam kommt daher zu der Auffassung, dass die Unterscheidung in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften für die Portfolioanalyse nicht ausreichend ist.

Zudem wird die Unterscheidung von WiPas in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften von einigen Mitarbeitern der ADA, sowie von der Mehrzahl der privaten Projektpartner für nicht sinnvoll gehalten, während andere Gesprächspartner jedoch hervorhoben, dass diese Unterscheidung in Planung und Umsetzung relevant und nützlich ist.

Die Unterscheidung in Entwicklungs- und Unternehmenspartnerschaften war bisher das wesentliche Charakterisierungsmerkmal für WiPas, welches auch in der Außenkommunikation genutzt wurde. In einer Online-Befragung von an WiPas teilnehmenden Unternehmen stimmen jedoch 68% der Befragten zu, dass der Unterschied zwischen Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften nicht klar erkennbar oder irrelevant ist und 71% sprechen sich für eine Zusammenlegung beider Instrumente aus.

Auf Basis seiner eigenen Analyse sieht das Evaluierungsteam keinen Mehrwert der Aufteilung des WiPa-Portfolios in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften in der *Außenkommunikation*. Die Zielsetzungen für beide WiPa-Projekttypen sind exakt identisch und den meisten Gesprächspartnern im Privatsektor war die Unterscheidung nicht klar. Das Evaluierungsteam empfiehlt daher die Abschaffung der Unterscheidung von WiPas in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften in der Außenkommunikation.

Bezüglich der Verwendung dieser Kategorisierung innerhalb der ADA und des BMeiA hat das Evaluierungsteam keine starke Präferenz, schlägt jedoch vor, die Abschaffung der Unterscheidung auch hier im Lichte der im nächsten Abschnitt vorgeschlagenen Segmentierung zu prüfen.

Empfehlung (2): Das Evaluierungsteam empfiehlt die Abschaffung der Kategorisierung von WiPas in Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften in der Außenkommunikation und schlägt vor, dies auch für den internen Gebrauch zu prüfen.

4.2.3. Identifikation und Bewertung grundlegender Projekttypen

Das Evaluierungsteam hat die Interventionslogik der Einzelprojekte im derzeitigen WiPa-Projektportfolio auf Basis der verfügbaren Projektdokumente (Antrag, Projektkonzept, Vertrag und Fortschritts- und Abschlussberichte) eingehend untersucht und mit den jeweiligen im WiPa-Team zuständigen Projektmanagern besprochen.

Dabei wurde rasch deutlich, dass sich die derzeitigen WiPas drei grundsätzlich verschiedenen Projekttypen zuordnen lassen, die wie folgt definiert werden können:

Typ 1: Aufbau und Stärkung von Liefer- und Handelsketten (kurz: „Aufbau von Lieferketten“). Dabei handelt es sich um WiPas, die die Herstellung eines Produktes im Partnerland unterstützen, welches dann weiterverarbeitet und gehandelt wird. Bei dem Produkt kann es sich ausdrücklich auch um eine Dienstleistung handeln. Ein maßgeblicher Teil der Wertschöpfung verbleibt dabei im Zielland. Wesentliche entwicklungspolitische Effekte für diesen Typ sind die Erhöhung von Einkommen und die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen entlang der Lieferkette.

Ein Beispiel für diesen Projekttyp ist eine WiPa mit Unilever, in der die Früchte des „Allanblackia“-Baums in mehreren afrikanischen Staaten geerntet, verarbeitet und gehandelt werden. Das aus den Früchten gewonnene Öl wird von Unilever und anderen Firmen bei der Herstellung von Nahrungsmitteln und Kosmetikartikeln benutzt. Dieses Fallbeispiel wurde im Rahmen dieser Evaluierung genauer analysiert.

Typ 2: Professionelle Leistungserbringung zu ermäßigten Konditionen (kurz: „Consulting-Projekte“). Hierbei handelt es sich um WiPas, bei denen der private Projektpartner im Wesentlichen seine Geschäftstätigkeit für eine begrenzte Zeit zu ermäßigten Konditionen zur Verfügung stellt. Oft handelt es sich dabei um die Erbringung einer Dienstleistung, jedoch umfasst diese Definition ausdrücklich auch z.B. das produzierende Gewerbe. Diese Projekte zielen in der Regel nicht auf direkte Entwicklungswirkungen ab, sondern versuchen die entwicklungspolitische Wirkung anderer Prozesse außerhalb des Projektes positiv zu beeinflussen.

Ein Beispiel ist die Übersetzung von Unterrichtsmaterial zu „Sustainable Water Governance“ in ein „blended learning“ oder „e-learning“ Format, mit dem eine höhere Verbreitung und bessere Aufnahme des Unterrichtsmaterials erreicht werden soll. Dieses Fallbeispiel wurde im Rahmen dieser Evaluierung genauer analysiert.

Typ 3: Projekte der klassischen Entwicklungszusammenarbeit im Geschäftsumfeld von Unternehmen und investitionsbegleitende Entwicklungsprojekte (kurz: „EZA im Geschäftsumfeld“). Diese WiPas führen entwicklungspolitische Maßnahmen im direkten Umfeld der operativen Geschäftstätigkeit eines Unternehmens oder in Begleitung einer privatwirtschaftlichen Investition durch. Haupteffekte solcher Maßnahmen sind eine effizientere entwicklungspolitische Wirkungserbringung als es durch eine vergleichbare Maßnahme außerhalb des unternehmerischen Geschäftsumfeldes möglich gewesen wäre. Diese Klasse von Projekten hat starke Ähnlichkeit mit investitionsbegleitenden Projekten von Entwicklungsbanken, die diese im Rahmen ihrer „*Technical Assistance*“ durchführen.

Ein Beispiel sind die Forschungs- und Ausbildungskomponenten, die im Rahmen einer Investition in einen Windpark in Bosnien-Herzegowina durch die ADA kofinanziert wurden. Dieses Fallbeispiel wurde im Rahmen dieser Evaluierung genauer analysiert.

Bei dieser Segmentierung ist insbesondere Folgendes zu beachten: Die Projekttypen sind als ein Hilfsmittel entwickelt worden, dessen sich das Evaluierungsteam bedient, um eine fundierte Bewertung und Ursachenanalyse des WiPa-Projektportfolios vornehmen zu können. Es ist durchaus denkbar, dass andere sinnvolle Segmentierungen existieren, die das Evaluierungsteam nicht identifiziert hat.

In Zusammenarbeit mit dem WiPa-Team der ADA wurde das WiPa-Portfolio nach diesen Typen segmentiert⁴². Schaubild 4j zeigt dabei, wie sich diese Projekttypen aus Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften zusammensetzen.

Schaubild 4j. Mengengerüste der verschiedenen WiPa-Projekttypen

	Unternehmenspartnerschaft	Entwicklungspartnerschaft	Summe
Typ 1: Aufbau von Lieferketten	9	5	14
Typ 2: Consulting Projekte	1	10	11
Typ 3: EZA im Geschäftsumfeld	3	13	16
Summe	13	28	41

Dabei fällt auf, dass es sich bei WiPas vom Typ 1 („Aufbau einer Lieferkette“) primär um Unternehmenspartnerschaften handelt, d.h. das im Partnerland ein weiteres, unabhängiges Unternehmen fest mit in das Projekt eingebunden ist. „Consulting-Projekte“ (WiPas vom Typ 2) sind fast ausschließlich Entwicklungspartnerschaften und WiPas vom Typ 3 („EZA im Geschäftsumfeld“) sind ebenfalls von Entwicklungspartnerschaften dominiert.

Die zeitliche Entwicklung der Projekt-Anzahl entlang dieser Projekttypen ist in Schaubild 4k zusammengefasst.

Schaubild 4k. Entwicklung der WiPa-Typen über Zeit. Die Zahl für 2008 ist unvollständig

	2005	2006	2007	(2008)	Summe
Typ 1: Aufbau von Lieferketten	0	6	5	3	14
Typ 2: Consulting Projekte	2	4	5	0	11
Typ 3: EZA im Geschäftsumfeld	5	5	5	1	16
Summe	7	15	15	4	41

Interessant ist hierbei, dass im ersten Jahr des WiPa-Programms keine Projekte vom Typ „Aufbau von Lieferketten“ abgeschlossen wurden.

⁴² Während in dem meisten Fällen eine Zuordnung eindeutig ist, zeigen einige WiPas gleichzeitig Eigenschaften von zwei Projekttypen und wurden auf Basis des Feedbacks des WiPa-Teams dem Typ zugeordnet, der besser geeignet schien.

Die Bewertung der verschiedenen Typen durch das Evaluierungsteam ist in Schaubild 4l, die Bewertung des gesamten Portfolios durch das WiPa-Team in Schaubild 4m gezeigt. Die letztere Bewertung ist unabhängig von der Segmentierung in dem Sinne, dass die Typenidentifikation erst nach der Bewertung der Einzelprojekte stattfand.

Schaubild 4l. Bewertung der drei identifizierten Projekttypen durch das Evaluierungsteam

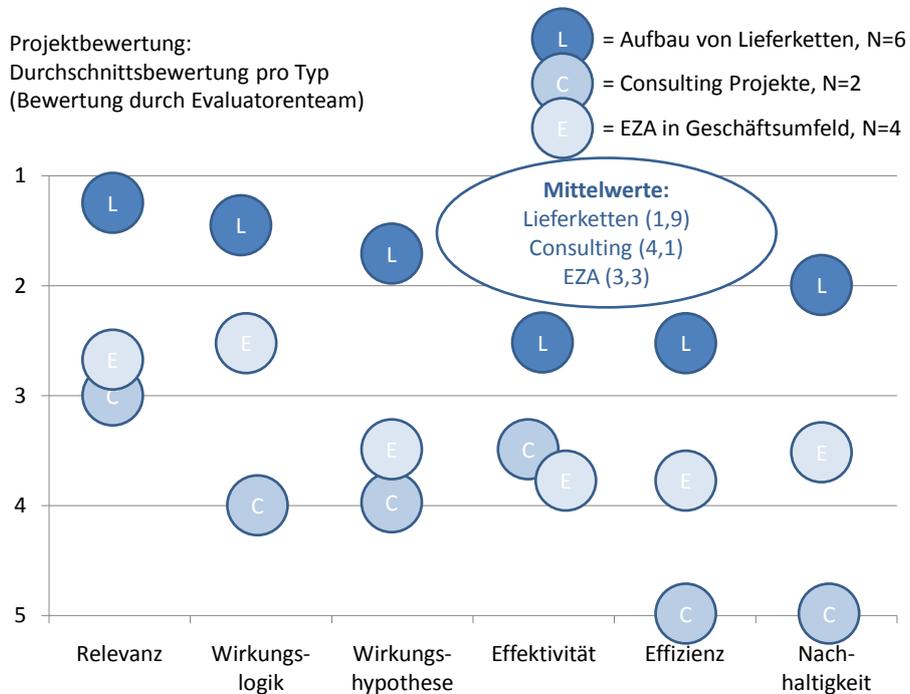
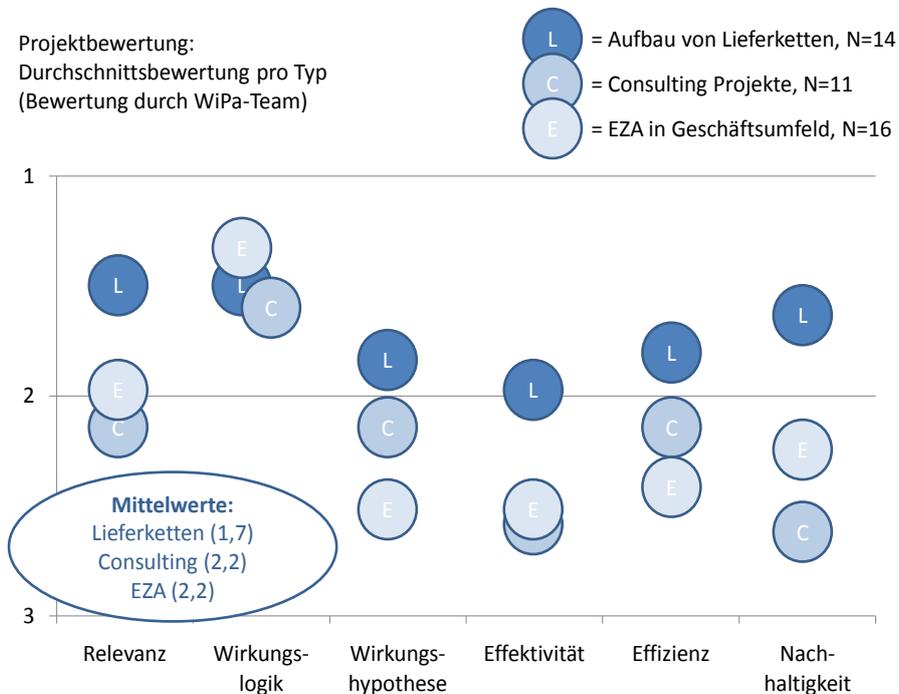


Schaubild 4m. Bewertung der drei identifizierten Projekttypen durch das WiPa-Team



Wird die Bewertung des WiPa-Teams auf die auch vom Evaluierungsteam bewerteten WiPas beschränkt, so ergeben sich die folgenden Mittelwerte: Lieferketten (1,4), Consulting (2,5) und EZA (2,0).

Sowohl in der Bewertung durch das Evaluierungsteam als auch in der durch das WiPa-Team wird deutlich, dass aussagekräftige Unterschiede zwischen den Projekttypen existieren.

Wie zuvor beobachtet, fällt die Bewertung durch das WiPa-Team signifikant positiver aus, zeigt jedoch eine ähnliche relative Bewertung der Typen gegeneinander, sowie entlang der Bewertungskriterien. Im Folgenden wird auf die Bewertung durch das Evaluierungsteam Bezug genommen.

Der *Aufbau von Lieferketten* ist der durchweg erfolgreichste Projekttyp, sowohl in Planung (die ersten drei Bewertungsdimensionen) als auch in Durchführung (die übrigen Bewertungsdimensionen).

Die zuvor gemachten Aussagen zum Gesamtportfolio gelten hier weiterhin, jedoch liegt dieser Projekttyp mit einer Durchschnittsbewertung von 1,9 deutlich über dem Mittelwert von 2,7 für alle WiPas.

Consulting Projekte erhalten die niedrigste Bewertung. Mit einer Durchschnittsnote von 4,1 liegen sie deutlich unterhalb des Mittelwertes für alle WiPas. Auf Basis der in diesem Kapitel weiter vorgestellten Analysen wird schließlich empfohlen, diesen Projekttyp in Zukunft nicht mehr im Rahmen des WiPa-Programms zu betreiben. Gleichzeitig sind an dieser Stelle jedoch zwei Bemerkungen wichtig

- Wie zuvor erwähnt wurde, sind aufgrund der niedrigen Anzahl untersuchter Consulting-Projekte statistisch relevante Aussagen für die Gesamtheit aller Consulting-Projekte nicht möglich. Die gezeigte Bewertung des Evaluierungsteams sollte daher lediglich als eines unter mehreren Argumenten gewertet werden. Die in diesem Kapitel zusätzlich angestellte Analyse der Interventionslogik und der Stärken und Schwächen dieses Projekttyps sind daher wichtige Bausteine, um Rückschlüsse auf den Projekttyp als solchen zu ziehen.
- Das Evaluierungsteam möchte außerdem einem möglichen Fehlschluss vorbeugen: die schwache Leistung dieser Projekte in Planung und Durchführung in Bezug auf die angelegten Kriterien ist nicht gleichbedeutend mit einer schwachen Leistung des Partnerunternehmens. Zum Beispiel konnte sich das Evaluierungsteam von der professionellen und vollumfänglichen Durchführung der beiden untersuchten Consulting-Projekte durch das durchführende Unternehmen vor Ort überzeugen.

Projekte des Typs *EZA im Geschäftsumfeld* nehmen in der Bewertung eine Mittelstellung ein. Mit einer Durchschnittsbewertung von 3,3 liegen sie jedoch unterhalb des Mittelwertes aller WiPas von 2,7.

Zu jedem einzelnen Projekttyp lassen sich nun weiterführende inhaltliche Analysen machen, die im Folgenden beschrieben sind.

4.3. SWOT-Analyse der identifizierten Projekttypen

In diesem Abschnitt werden die beobachteten Projekttypen einer SWOT-Analyse⁴³ unterzogen, also nach Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken auf Basis der gemachten Bewertungen eingehender analysiert. Daraus werden schließlich Empfehlungen zur jedem Projekttyp abgeleitet.

Bevor die Bewertung der einzelnen Typen besprochen wird, ist es wichtig, eine weitere Klärung vorzunehmen.

Dem Evaluierungsteam fiel auf, das es bei der Beschreibung einzelner Projekte Unsicherheiten darüber gab, ob durch die Förderung der ADA das Gesamtprojekt ausgelöst wurde, oder ob sich die WiPa in ein ohnehin stattfindenden Gesamtprojektes einbettet. Dabei kann das Gesamtprojekt durchaus von dem im Projektkonzept beschriebenen Projekt abweichen. Diese grundsätzliche Frage nach dem „auslösenden Effekt“ von Förderungen ist für ein gutes Verständnis des WiPa-Portfolios wichtig und soll daher hier besprochen werden.

Wichtige Indizien zur Beantwortung dieser Frage auf Projektebene sind dabei der ADA-Förderanteil am Gesamtprojekt, die Existenz weiterer öffentlicher Geber im Rahmen des Gesamtprojektes, sowie die detaillierte Beschreibung der Mittelverwendung im Kontext des Gesamtprojektes.

Das Evaluierungsteam hatte ausreichend Gelegenheit, die Business-Pläne verschiedener Gesamtprojekte eingehend zu analysieren. Dabei wurde deutlich, dass in allen Fällen, in denen das Volumen des Gesamtprojektes um ein hohes Vielfaches über dem des öffentlichen ADA-Förderbeitrages lag, keine auslösenden Effekte erzielt wurden. Dies wurde von den zuständigen Geschäftsführern bestätigt.

Diese Aussage ist aus privatwirtschaftlicher Sicht nicht überraschend. Der Business Case für ein Investitionsvorhaben von mehreren Millionen Euro Volumen ist in der Regel von Unsicherheiten in der Budgetplanung geprägt, die den maximalen ADA-Förderbeitrag deutlich überschreiten. Das WiPa-Team hat dies in konkreten Fallbeispielen nachprüfen können. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass die Entscheidung darüber, ob eine Investition stattfinden soll oder nicht, weitgehend von der Existenz eines zusätzlichen ADA-Förderbeitrags unabhängig ist.

Im Gegensatz zu den beschriebenen Projektsituationen kann die öffentliche Förderung im Rahmen eines Gesamtprojektes von der Größenordnung des WiPa-Projekts durchaus projektauslösende Wirkung haben, die mit hoher und messbarer Entwicklungswirkung verbunden ist.

Innerhalb der ADA scheint dieser Zusammenhang jedoch nicht gänzlich verstanden oder beachtet zu sein. In verschiedenen Fällen hat das Evaluierungsteam Projektkonzepte untersucht, bei denen Förderbeiträge anteilig zur direkten Unterstützung größerer Investitionsvorhaben genutzt wurden, etwa bei Planung und Organisation der Brennstofflogistik für ein neu konstruiertes Kraftwerk oder durch Straßenbau und Verbesserung des elektrischen Netzwerks im Rahmen einer Investition zur Energieerzeugung. Dies stellt ein Risiko dar, welches im Zusammenhang mit der Analyse einzelner Projekttypen in den nächsten Abschnitten besprochen wird.

In Zukunft sollte daher im Falle von WiPas, die im Rahmen deutlich größerer Gesamtprojekte stattfinden, die entwicklungspolitische Zusatzwirkung des öffentlichen Beitrags besonders kritisch überprüft werden. Eine Wirkungslogik, nach der in solchen Zusammenhängen eine direkte

⁴³ „SWOT“ steht für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken).

Unterstützung das Zustandekommen des Gesamtprojektes auslöst, hält das Evaluierungsteam für nicht stichhaltig.

4.3.1. Aufbau von Lieferketten

Stärken dieses Projekttyps:

- Eine grundlegende Stärke des Projekttyps „Aufbau von Lieferketten“ ist die *weitgehende Übereinstimmung von Projektzielen aus privater und öffentlicher Sicht*. Sowohl der private Projektpartner, als potentieller Abnehmer des erzeugten Produktes, als auch die ADA sind an einer nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Produktion und Verarbeitung interessiert. Im Agrarbereich setzt dies zum Beispiel ausreichende Schulung der produzierenden Bauern, Zugang zu Herbi- und Pestiziden und zu Düngemitteln, Zugang zu Mikrokrediten und die Etablierung einer funktionierenden und effizienten Handelskette voraus. Im Falle von Dienstleistungen ist es meist sinnvoll, ein profitabel arbeitendes Unternehmen im Zielland zu etablieren. Dabei liegt die Erhöhung von Einkommen bzw. der Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen in der Zielgruppe in beiderseitigem Interesse: aus der Perspektive des privaten Partners als Sicherung der Produktion, aus der Perspektive der ADA als Beitrag zur Armutsbekämpfung.
- Durch den Aufbau einer das Projekt überdauernden Handelsbeziehung wird die entwicklungspolitische Zielerreichung zugleich *nachhaltig*. Dies ist insbesondere bei solchen Projektkonstellationen der Fall, bei denen der private Projektpartner zugleich als ein Abnehmer des erzeugten Produktes (oder der Dienstleistung) auftritt.

Schwächen dieses Projekttyps:

- Grundsätzliche Schwächen dieses Projekttyps wurden nicht identifiziert, jedoch existieren eine Reihe von spezifischen Risiken, auf die im übernächsten Absatz eingegangen wird.
- Bei wenigen WiPas dieses Typs treten die privaten Partner nicht als Abnehmer des Produktes oder der Dienstleistung auf. Diese Projekte laufen gewöhnlich unter der Bezeichnung CSR-Projekte bei den beteiligten Unternehmen. Diese WiPas haben Ähnlichkeiten mit Projekten der klassischen technischen EZA, mit dem wichtigen Unterschied, dass durch den privaten Partner sowohl ein wichtiger inhaltlicher als auch ein finanzieller Beitrag geleistet wird. Nichtsdestotrotz hält das Evaluierungsteam für diese Teilmenge der WiPas vom Typ Lieferkette die Nachhaltigkeit und den Grad der Übereinstimmung der privaten und öffentlichen Ziele für geringer, als dies in den Lieferketten der Fall ist, in denen beispielsweise der private Partner eine mehrjährige Abnahmegarantie übernimmt.

Mit diesem Projekttyp verbundene *Chancen*:

- Die Hebelwirkung von Lieferketten ist potentiell groß. Die Etablierung von erfolgreichen Lieferketten kann zu sich durch Marktmechanismen weiter verstärkenden positiven entwicklungspolitischen Wirkungen führen. Gelingt es, durch den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel, eine gänzlich neue entwicklungspolitische Zielgruppe früher, besser oder überhaupt an existierende Märkte anzubinden, oder sogar profitable Lieferketten und Märkte für neue Produkte zu etablieren, so können die damit verbundenen entwicklungspolitischen Zusatzwirkungen beträchtlich sein. Die entwicklungspolitische Wirkungseffizienz, also die erreichte Wirkung im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Mittel kann für diesen Projekttyp außerordentlich hoch sein.

Mit diesem Projekttyp verbundene *Risiken*:

- Ist der private Projektpartner zugleich Hauptabnehmer des durch die Lieferkette erzeugten und gehandelten Produktes oder der Dienstleistung, so kann – de facto oder sogar vertraglich fixiert – eine exklusive Liefer- und Handelsbeziehung entstehen, die Preisrisiken für die Produzenten oder Dienstleister mit sich bringt. Dem muss bereits im Projektkonzept durch Klauseln zur Marktöffnung und, wenn wirtschaftlich vertretbar, mit Mindestpreisgarantien entgegengewirkt werden.
- Grundsätzlich existiert für diesen Projekttyp das Risiko, dass durch eine Erhöhung der Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen andere, für die Zielgruppe wichtige, Produkte verknappt werden. Dies wird zurzeit eindrücklich durch den erwiesenen Zusammenhang des Anbaus von Pflanzen zur Erzeugung von Biotreibstoffen mit dem weltweiten Preisanstieg für Grundnahrungsmittel illustriert.
- Für entwicklungspolitische sinnvolle Lieferketten ist zudem ausschlaggebend, dass ein maßgeblicher Anteil der Wertschöpfung entlang der Lieferkette bei der entwicklungspolitischen Zielgruppe verbleibt. Hohen Margen für Weiterverarbeitung und Handel können einen Teil der entwicklungspolitischen Wirkung für die Zielgruppe zunichte machen.
- Die entwicklungspolitische Wirkung von Lieferketten hängt zudem empfindlich vom zugrunde liegenden Business Case für die gesamte Liefer- und Handelskette ab. Hier gibt es zwei denkbare Extremfälle. Auf der einen Seite ist eine unprofitable Lieferkette denkbar. Ursachen dafür können teure Herstellung, hohe Handelsmargen, oder die Existenz preiswerter Alternativen aus Sicht des Abnehmers sein. In diesem Fall ist die entwicklungspolitische Nachhaltigkeit des Gesamtprojektes gefährdet, da die Lieferkette wirtschaftlich nicht überlebensfähig ist und bei Ausbleiben von externer Förderung abstirbt. Auf der anderen Seite kann eine hochprofitable Lieferkette ohnehin die bestmögliche Alternative für ein abnehmendes Privatunternehmen darstellen, so dass sorgfältig geprüft werden muss, ob die öffentliche Förderung überhaupt einen realen entwicklungspolitischen Zusatznutzen erzeugt, oder ob Projektaktivitäten und –wirkungen im gleichen Umfang ohne öffentliche Beteiligung erzielt worden wären.
- Für diesen Projekttyp hat die Förderung durch die ADA sowohl auslösenden als auch begleitenden Charakter. Beim Aufbau von neuen Lieferketten, die den internationalen Markt bedienen, treten leicht Investitionsvolumina in der Größenordnung von mehreren Millionen bis zu mehreren zehn Millionen Euro auf. Angesichts der Beschränkung des ADA-Förderbeitrags auf 200.000 Euro ist einleuchtend, dass das WiPa-Programm für solche Gesamtprojekte keine auslösende Wirkung hat, sondern dass solche WiPas pilotierend, unterstützend oder ergänzend wirken. Für diese Fälle muss sichergestellt sein, dass durch den Beitrag der ADA zusätzliche entwicklungspolitische Effekte erzeugt werden. In anderen Fällen ist jedoch klar, dass eine Lieferkette ohne das WiPa-Programm nicht etabliert würde. Dies ist in der Regel bei lokal fokussierten WiPas der Fall, die von einem mittelständigen Unternehmen, das gleichzeitig als Produktabnehmer auftritt, durchgeführt werden.

Insgesamt stellt dieser Projekttyp in den Augen des Evaluierungsteams das erfolgreichste Element des WiPa-Portfolios dar und sollte aus diesem Grund auch in Zukunft umgesetzt werden.

Um den mit diesem Typ verbundenen Risiken in Zukunft besser begegnen und seine spezifischen Chancen besser nutzen zu können empfiehlt das Evaluierungsteam diesen Projekttyp auf Basis der gemachten Erfahrungen weiter zu entwickeln.

Empfehlung (3): Das Evaluierungsteam empfiehlt den Projekttyp „Aufbau und Stärkung von Lieferketten“ wegen seiner hohen Effektivität weiter im Rahmen des WiPa-Programms durchzuführen. Den identifizierten Risiken für diesen Projekttyp sollte vorgebeugt werden. Dabei sind vor allem folgende Punkte ausschlaggebend: Öffnung der Lieferbeziehungen nach der Aufbauphase, Verbleib eines maßgeblichen Anteils der Wertschöpfung bei der entwicklungspolitischen Zielgruppe; Überprüfung der wirtschaftlichen Machbarkeit der Lieferkette; Absicherung des entwicklungspolitischen Zusatznutzens.

4.3.2. Consulting-Projekte

Stärken dieses Projekttyps:

- Die Hauptstärke dieses Projekttyps besteht nach Auffassung des Evaluierungsteams in der Preisreduktion der zur Verfügung gestellten Leistung im Vergleich zu einer klassischen Auftragnehmer/Auftraggeber Beziehung in der bilateralen EZA.
- Die Leistungserbringung des privaten Partners ist in der Regel professionell und es existiert teilweise gute Vorkenntnis der Verhältnisse im Zielland.

Schwächen dieses Projekttyps:

- Der ausschlaggebende Schwachpunkt dieses Projekttyps ist der fehlende Projektkontext entlang der entwicklungspolitischen Wirkungskette. Viele Projekte dieses Typs stellen Insellösungen in einem komplexen entwicklungspolitischen Kontext dar, die je nach Einzelfall trotz professioneller und vertragsgemäßer Leistungserbringung wenig oder keine entwicklungspolitische Wirkung auslösen. Wegen der in der Regel kurzen Interventionszeit ist zudem die entwicklungspolitische Nachhaltigkeit fraglich.
- Während in einer klassischen Auftragnehmer/Auftraggeber-Beziehung der EZA die Leistung in Form und Umfang vom entwicklungspolitischen Partner geplant und angefordert, und zudem oft kompetitiv vergeben, wird, so basieren WiPas vom Typ „Consulting Projekte“ in der Regel auf Vorschlägen der leistungserbringenden Privatunternehmen. Von diesen Unternehmen kann jedoch in Einzelfällen nicht erwartet werden, die komplexen entwicklungspolitischen Zusammenhänge im Zielland ausreichend zu durchschauen bzw. die Interventionsstrategie maßgeblich daran auszurichten.
- In einigen Fällen endet das Engagement des Partnerunternehmens mit dem Ende des Projektes. Längerfristiges Interesse im Zielland von Seiten der Partnerunternehmen bestehen meist in der Hoffnung auf Folgeaufträge. In verschiedenen untersuchten Fällen bestanden diese jedoch ausschließlich in weiteren öffentlich geförderten Entwicklungsprojekten.

Mit diesem Projekttyp verbundene *Chancen*:

- Dieser Projekttyp stellt einen interessanten Ansatz zur Weiterentwicklung der klassischen Auftragnehmer/Auftraggeber-Beziehung der EZA dar.

Mit diesem Projekttyp verbundene *Risiken*:

- Die bei den untersuchten Fallbeispielen festgestellte geringe Entwicklungswirkung führt zu einer ineffizienten Nutzung der eingesetzten Mittel. Falls die Erbringung

entwicklungspolitischer Leistung bei diesem Projekttyp dauerhaft ineffizienter verläuft als im Falle von anderen zur Verfügung stehenden Alternativen, dann können Reputationsrisiken für die teilnehmenden Unternehmen und insbesondere für die ADA und das BmeiA entstehen.

Insgesamt stellt dieser Projekttyp in den Augen des Evaluierungsteams den entwicklungspolitisch am wenigsten erfolgreichen Projekttyp dar. Eine Weiterführung von WiPas dieses Typs wird nicht empfohlen.

Empfehlung (4): Das Evaluierungsteam empfiehlt, WiPas vom Projekttyp „Consulting-Projekte“ wegen der bisher beobachteten, unsicheren Entwicklungswirkung zukünftig nicht mehr durchzuführen. Dies stellt ausdrücklich keine Bewertung der Qualität der von Unternehmen im Rahmen solcher WiPas durchgeführten Arbeiten dar, sondern ist vor allem eine Folge des Inselcharakters dieser Projekte. Laufende Projekte dieses Typs sollten vertragsgemäß zu Ende geführt werden.

Diese Empfehlung wird durch folgende Beobachtung gestützt, die das Evaluierungsteam in Bezug auf eine weitere WiPa dieses Typs im Rahmen eines Unternehmensbesuchs gemacht hat. Es muss dabei beachtet werden, dass dieses Beispiel nicht detailliert untersucht wurde und die gezogenen Schlussfolgerungen illustrativ sind.

In diesem Projekt erbrachte eine Human-Resources Beratungsgesellschaft kapazitätsbildende Maßnahmen in verschiedenen privaten und öffentlichen Institutionen auf dem Balkan.

Dabei wurde nach Auffassung des Evaluierungsteams nach „best practice“ im Beratungsmarkt verfahren: zunächst wurde eine Trainingsbedarfsanalyse in den Personalabteilungen der Organisationen durchgeführt, auf die dann zielgerichtete Trainingseinheiten ausgerichtet waren. Ein Umsetzungsplan wurde mit den Unternehmen vereinbart und soll im Rahmen von „Follow-Up“-Besuchen nachgehalten werden. Insgesamt erschien dem Evaluierungsteam die Durchführung durchweg hochprofessionell und es konnte kein offensichtliches Verbesserungspotential an der WiPa aus Sicht des durchführenden Unternehmens feststellen.

Anders stellt sich die Sachlage dar, wenn mit internationalen Qualitätsstandards für Capacity-Building Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit verglichen wird, wie sie zum Beispiel kürzlich von der Weltbank aufgestellt wurden⁴⁴. Darin werden drei Schlüsselbedingungen angegeben, die nachhaltigen Trainingserfolg, also die Erzeugung von positiven Veränderungen in der Zielorganisation, überhaupt erst ermöglichen:

- Adäquates und professionelles pädagogisches Design der Trainingsmaßnahme;
- Unterstützung der Trainingsteilnehmer bei der Anwendung erlernten Wissens zum Beispiel im Rahmen einer EZA-Maßnahme;
- Detaillierte Bedarfsanalyse, sowie daran angepasstes Trainingsdesign und Auswahl der organisatorischen Schlüsselpersonen als Teilnehmer.

Während die WiPa den ersten Punkt mit großer Wahrscheinlichkeit erfüllt, ist der zweite Punkt nicht gegeben. Zwar fand eine Nachkontrolle statt, jedoch gab es keine technische Unterstützung. Der dritte Punkt ist nur zum Teil erfüllt, da sich die angebotenen Trainingsinhalte wegen der Spezialisierung des privaten Partners automatisch auf die Personalabteilungen beschränkten. Es ist

⁴⁴ „Using Training to Build Capacity for Development: An Evaluation of the World Bank’s Project-Based and WBI Training Programs“, World Bank IEG, 2008.

anzunehmen, dass bei unternehmensweiten Trainingsbedarfsanalysen zusätzliche und unter Umständen dringendere Maßnahmen identifiziert worden wären. Die Independent Evaluation Group der Weltbank hat die Nichterfüllung der letzten beiden Punkte als die wichtigsten Gründe für das Ausbleiben entwicklungspolitischer Wirkung bei Capacity-Building Maßnahmen der Weltbank identifiziert.

Dieses kurze Beispiel soll veranschaulichen, dass aus der Sicht der teilnehmenden Unternehmen praktisch perfekt durchgeführte Consulting-Projekte dennoch erhebliche entwicklungspolitische Mängel aufweisen können.

4.3.3. EZA im Geschäftsumfeld

In Gesprächen wurden folgende, grundsätzliche Wirkungsmechanismen identifiziert, auf die sich die SWOT-Analyse bezieht.

Zum einen kann der private Projektpartner als Kofinanzierer und Kompetenzträger auftreten, d.h. entwicklungspolitische Anliegen werden mit geringerem öffentlichen Mitteleinsatz erreicht. Dies ist zum Beispiel im Rahmen verschiedener CSR-Projekte der Fall.

Darüber hinaus kann in einigen Projekten eine beträchtliche entwicklungspolitische Zusatzwirkung dadurch erreicht werden, dass Geschäftsprozesse oder Investitionsprojekte aus entwicklungspolitischer Sicht verbessert werden. Damit ist nicht das „Aufsatteln“ von Entwicklungsprojekten gemeint, sondern die Beeinflussung ohnehin stattfindender Prozesse.

Stärken dieses Projekttyps:

- Bei diesem Projekttyp kommt das entwicklungspolitische Know-How der ADA ideal zum Tragen, da großer Gestaltungsspielraum existiert. In einer Online-Befragung gaben für diesen Projekttyp lediglich 21% der Teilnehmer an, dass sich durch den Dialog mit dem WiPa-Team keine wesentlichen Änderungen im Projektkonzept ergaben, während dieser Prozentsatz mit 40 und 50% beim Aufbau von Lieferketten bzw. für Consulting-Projekte wesentlich höher lag.
- Eine weitere Stärke dieses Projekttyps ist die finanzielle Beteiligung des Partnerunternehmens an entwicklungspolitischen Projekten, welche die entwicklungspolitische Effizienz aus öffentlicher Sicht erhöhen kann.

Schwächen dieses Projekttyps:

- Die Hauptschwäche dieses Projekttyps ist das Fehlen einer detaillierten und überzeugenden Wirkungslogik. Insbesondere der zweite oben vorgestellte Mechanismus stellt sich von Einzelfall zu Einzelfall unterschiedlich dar und macht eine systematische Planung und ein Vergleichen der erzielten Resultate schwierig. Mit dieser Schwierigkeit haben auch Entwicklungsbanken zu kämpfen, die sich im Zusammenhang mit sehr ähnlichen Projekten im Rahmen ihrer „*Technical Assistance*“ einer kritischen Hinterfragung der erreichten entwicklungspolitischen Zusatzwirkung ausgesetzt sehen.
- Während die ADA in der Planungsphase bei diesen Projekten positiven entwicklungspolitischen Einfluss nehmen kann, liegt die Durchführung weiterhin primär bei den beteiligten Unternehmen. Das notwendige entwicklungspolitische Know-How ist in dieser Phase seitens der Unternehmen nicht immer gegeben und kann oft nur unvollständig durch die ADA aufgefangen werden.
- Zudem fielen große Qualitätsunterschiede zwischen den untersuchten Projekten dieses Typs auf. Dies mag unter anderem auch an einem gewissen Erfolgsdruck liegen, der in der

Aufbauphase hinsichtlich der Gesamtzahl zu generierender WiPas herrschte. Insgesamt scheint insbesondere für diesen Typ die Einführung verbindlicher Qualitäts-Mindestkriterien notwendig zu sein.

Mit diesem Projekttyp verbundene *Chancen*:

- Eine Chance bei diesem Projekttyp ist die weitere Nutzung des Gestaltungsspielraums der ADA in der Projektauswahl, sowie in der qualitätsverbesserten Planung und Durchführungsbegleitung solcher WiPas.

Mit diesem Projekttyp verbundene *Risiken*:

- Insbesondere bei privatwirtschaftlichen Gesamtprojekten, die das Finanzierungsvolumen der WiPa um ein Vielfaches übersteigen, besteht das Risiko eines verschwindenden Zusatznutzens, falls keine genaue Trennung zwischen den Aktivitäten und Zielen der WiPa und denen des Gesamtprojektes besteht. In verschiedenen untersuchten Fällen wurde in solchen Situationen das Gesamtprojekt anteilig gefördert, etwa durch die Finanzierung von Planung und Organisation der Brennstofflogistik für ein neu konstruiertes Kraftwerk oder durch Straßenbau und Verbesserung des elektrischen Netzwerks im Rahmen einer Investition zur Energieerzeugung. Das Evaluierungsteam hatte Gelegenheit sich davon zu überzeugen, dass diese Arbeiten in ähnlichem Umfang auch ohne öffentliche Beteiligung durch das Unternehmen selbst durchgeführt worden wären: diese Komponenten der öffentlichen Förderung haben damit keine entwicklungspolitische Zusatzwirkung erzielt. Eine der Hauptursachen für das Auftreten solcher Risiken ist nach Meinung des Evaluierungsteams das nur beschränkt existierende wirtschaftliche Know-How innerhalb der ADA.

Das Evaluierungsteam attestiert diesem Projekttyp ein beträchtliches Entwicklungspotenzial, bei derzeit eher durchschnittlicher entwicklungspolitischer Effektivität und Effizienz. Hier ist insbesondere der Fokus auf die Erzeugung von realem entwicklungspolitischen Zusatznutzen ausschlaggebend. Eine Qualitätsverbesserung in Planung und Durchführung für diesen Projekttyp vorausgesetzt, wird die Fortführung dieses Segmentes des WiPa-Portfolios empfohlen.

Empfehlung (5): Das Evaluierungsteam empfiehlt die weitere Durchführung von Projekten des Typs „EZA im Geschäftsumfeld von Unternehmen“ unter der Voraussetzung, dass identifizierten Schwächen und Risiken in Zukunft effektiv entgegengewirkt wird. Dazu gehört insbesondere die Absicherung der entwicklungspolitischen Qualität in Planung und Umsetzung und die Vermeidung von Mengendruck für diesen Projekttyp, die Weiterentwicklung von generellen Wirkungsmechanismen für diesen Projekttyp, die ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der geplanten und erzielten Resultate erlauben, und die Vermeidung von Förderbeiträgen ohne zusätzliche Entwicklungswirkung, insbesondere im Rahmen von größeren Investitionsprojekten.

4.4. Analyse der Anbahnungsinstrumente

Bisher wurden insgesamt 85 Reisekostenzuschüsse und 31 Machbarkeitsstudien genehmigt bzw. durchgeführt.

Von den 50 bisher genehmigten WiPas wurden in folgenden Fällen Anbahnungsinstrumente in Anspruch genommen⁴⁵:

- In 3 Fällen ein Reisekostenzuschuss und eine Machbarkeitsstudie;

⁴⁵ Auf Basis einer Analyse des WiPa-Teams.

- In einem Fall nur eine Machbarkeitsstudie;
- In 7 Fällen nur ein Reisekostenzuschuss.

Das bedeutet, dass 8% der Unternehmenspartner vor einer WiPa bereits eine Machbarkeitsstudie und 20% einen Reisekostenzuschuss in Anspruch genommen hatten. Der Umkehrschluss, die restlichen Anbahnungsmaßnahmen seien erfolglos gewesen, ist jedoch unzulässig, da der zeitliche Vorlauf zwischen Anbahnung und Durchführung eines WiPa-Projektes beachtet werden muss. Es ist zum Beispiel durchaus möglich, dass die bisher durchgeführten Anbahnungsmaßnahmen weitere WiPas auslösen. Außerdem ist denkbar, dass die Anbahnungsinstrumente zwar keine WiPa, wohl aber eine privatwirtschaftliche Aktivität – mit entwicklungspolitischen Folgen – ausgelöst haben.

Die befragten Unternehmen gaben an, dass es sich bei beiden Instrumenten um „in der Anbahnung nützliche“ Instrumente handelt. Im Besonderen den Machbarkeitsstudien wurde zudem eine „projektauslösende“ Wirkung zuerkannt, da die Rahmenbedingungen im Zielland nur durch eine solche Studie vorab zu bewerten seien⁴⁶.

Insgesamt ist die Effektivität der Anbahnungsinstrumente in Bezug auf das Auslösen zukünftiger WiPas wahrscheinlich recht gering. Da der Großteil von WiPas ohne dieses Instrument zustande kommt, und die auslösende Wirkung von Reisekostenzuschüssen als gering eingeschätzt wird, würde eine Abschaffung keine weitreichenden Konsequenzen haben.

Gleichzeitig machen jedoch die mit der Durchführung der Anbahnungsinstrumente verbundenen Kosten nur einen kleinen Teil der mit der Durchführung der WiPas verbundenen Kosten aus. Insgesamt machen die Reisekostenzuschüsse derzeit knapp 2%, die Machbarkeitsstudien knapp 7% der öffentlichen Gesamtförderungen des WiPa-Programms aus⁴⁷.

Beurteilt wurde weder der mit der Planung und Bearbeitung der Anbahnungsinstrumente verbundene Verwaltungsaufwand für das WiPa-Team, noch wurde die bei Gesprächen in ADA und BMeiA wiederholt gemachte Äußerung, dass diese Anbahnungsinstrumente eine wichtige Signalwirkung für das Erscheinen und die Sogwirkung des Gesamtprogramms haben, näher untersucht.

In Abschnitt 5.2.2 dieses Berichts wird die standardisierte Einführung eines zusätzlichen Prozessschrittes bei der Planung von WiPas empfohlen, der einige Charakteristika einer stark verkürzten Machbarkeitsstudie hat. Überlappungen mit dem Instrument der Machbarkeitsstudien sollten dabei vermieden werden. Abgesehen davon sieht das Evaluierungsteam keine ausschlaggebenden Beweggründe für oder wider die Fortführung der Anbahnungsinstrumente und macht daher keine entsprechenden Empfehlungen. **Über die Fortführung dieser Instrumente sollte in BMeiA und ADA unter Berücksichtigung der gemachten Argumente entschieden werden.**

Falls die Anbahnungsinstrumente fortgeführt werden, ist jedoch folgende Beobachtung von Interesse. Insgesamt 44% der Teilnehmer der Online-Befragung waren diese Instrumente gänzlich unbekannt. Dies ist erstaunlich, da es sich bei den Befragten um die mit der Umsetzung der WiPa betrauten Unternehmensvertreter handelt. **Damit ist das Instrument selbst im Kreis der an WiPas teilnehmenden Unternehmen nicht ausreichend bekannt und sollte bei Fortführung, um seine Effektivität und Effizienz zu erhöhen, gezielter eingesetzt werden.**

⁴⁶ In einem Fall wurde auch ein Reisekostenzuschuss als „projektauslösend“ bezeichnet.

⁴⁷ Stichtag 3.11.2008. Reisekostenzuschüsse insgesamt 161.500 Euro, Machbarkeitsstudien insgesamt 593.005 Euro bei einem zugesagten Gesamtfördervolumen von 8.682.457 Euro.

Die meisten Unternehmen, mit denen während der Evaluierung Kontakt bestand, führen vor oder während der Projektentwicklung Machbarkeitsstudien durch, die sich jedoch in Form, Inhalt und Detailgrad stark unterscheiden. Ein Kernstück dabei war in verschiedenen Fällen die Erstellung eines quantitativen Modells zur Abschätzung zukünftiger Einnahmen und Ausgaben. Dabei wird einerseits auf Mitarbeiter des beteiligten Unternehmens und andererseits auf externe Experten bzw. Beratungsunternehmen zurückgegriffen.

Interessant ist dabei, dass es in erster Linie auf die wirtschaftliche Fachkompetenz und die Kenntnis von Finanzplanungsmethoden der eingesetzten Experten Wert gelegt wird.

Auf das Anbahnungsinstrument „Machbarkeitsstudien“ lässt sich diese Beobachtung wahrscheinlich mehr oder weniger übertragen. Empirische Aussagen können jedoch nur sehr beschränkt gemacht werden, da keine gesonderte Befragung von Unternehmen stattfand, die solche Studien in Anspruch genommen haben. In einem untersuchten Fall wurde die Machbarkeitsstudie direkt von einem am Projekt beteiligten Unternehmer persönlich durchgeführt, da er persönlich sehr gut mit der Projektregion vertraut war.

5. Steuerung und Management des WiPa-Programms

In diesem Kapitel wird untersucht, wie die Steuerung und das Management des WiPa-Programms die Leistungsfähigkeit des Programms beeinflussen. Dazu wird die Strategie und das Prozessmanagement des WiPa-Programms detailliert untersucht. Aus aktuellem Anlass wird zum Abschluss dieses Kapitels die Entscheidung, den Aufbau des WiPa-Programms extern zu vergeben bewertet, sowie auf Herausforderungen mit der anstehenden Wiedereingliederung des Programms hingewiesen.

Dieses Kapitel baut auf die bisher gemachten Analysen auf.

5.1. Strategie

Die Zieldefinitionen und Richtlinien des WiPa-Programms erlauben unterschiedliche Formen von Wirtschaftspartnerschaften; ein Umstand, der zum jetzigen komplexen Projektportfolio geführt hat. Die wesentliche Gemeinsamkeit der laufenden WiPa-Projekte besteht eben darin, dass es sich um Partnerschaften mit der Wirtschaft handelt, die sowohl kommerzielle als auch entwicklungspolitische Interessen bedienen sollen. Die Wirkungslogiken der einzelnen WiPas, also die Kette von Ursache und Effekt, die die Aktivitäten innerhalb einer WiPa mit der beabsichtigten Wirkung verbindet, unterscheiden sich dabei zum Teil deutlich und sind auf Programmebene nicht erfasst.

Dies ist angesichts des vergleichsweise jungen Programms, der Neuheit des eingesetzten Instrumentes und der Tatsache, dass der Programmaufbau extern erfolgte, durchaus verständlich. Es war zudem durchaus erwünscht, zunächst breite Erfahrungen mit dem neuen Instrument zu sammeln, ohne es unnötig einzuschränken. Dies steht im Einklang mit der Vorgehensweise verschiedener anderer Geber.

Auf Basis der Analysen des Evaluierungsteams besteht jedoch deutliches Optimierungspotenzial, welches auf der in diesem Bericht gemachten Bewertung der verschiedenen Segmente des WiPa-Portfolios beruht und in den folgenden zwei Ansätzen zusammengefasst werden kann.

- Zum einen sollen WiPa-Projekttypen, die hohes entwicklungspolitisches Potenzial haben weiter professionalisiert werden.
- Zum anderen sollen WiPa-Projekttypen, die auf Basis der gemachten Erfahrungen tendenziell entwicklungspolitisch wenig Wirkung gezeigt haben, in Zukunft nicht mehr Teil des Portfolios sein.

Eine Professionalisierung erfolgreicher WiPa-Projekttypen setzt dabei die Konkretisierung von Zielen für diesen Projekttyp, die Entwicklung eines logischen Modells („Logframe“ oder „Causal Chain“) zur Zielerreichung und, darauf aufbauend, die spezifische Anpassung von Richtlinien und Grundsatzdokumenten, voraus.

Im Falle des Projekttyps „Aufbau von Lieferketten“ könnten diese drei Schritte, grob skizziert, etwa wie folgt aussehen:

- Die primäre Zielsetzung für diesen Projekttyp wird auf die Schaffung von nachhaltigen⁴⁸ Arbeitsplätzen und auf die Erhöhung von Einkommen für Zielgruppen im Zielland begrenzt. Diese Projektziele sollten klar abgegrenzt sein von möglichen sekundären Zielen, die für diesen Projekttyp meist nicht ausschlaggebend sind.

⁴⁸ Den relevanten Gesundheits-, Sozial-, und Umweltnormen entsprechend, im Landeskontext gut bezahlt und im Rahmen eines längerfristigen Beschäftigungsverhältnisses.

- Die Wirkungslogik beim Aufbau von Lieferketten verbindet die Projektaktivitäten mit der Etablierung oder Verstärkung der Lieferkette, was wiederum Auswirkungen auf die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen oder die Erhöhung von Einkommen hat. Im Grunde genommen ist nur eine begrenzte Anzahl von Projektaktivitäten denkbar⁴⁹, von denen jede durch einen Kausalzusammenhang mit dem Aufbau oder der Verstärkung der Lieferkette verknüpft ist.
- Die Richtlinien für diesen Projekttyp sollten die spezifischen Stärken und Schwächen dieses Projekttyps berücksichtigen und seinen Risiken vorbeugen. Im Falle von Lieferketten sind hier insbesondere die Öffnung von Handelsbeziehungen, der Verbleib eines Teils der Wertschöpfung im Land, die Vermeidung von unlauteren Handelsmargen sowie nach Möglichkeit die Einbindung des teilnehmenden Unternehmens als Abnahmepartner.

Eine detaillierte Ausarbeitung der Ziele, der Wirkungslogik und der Richtlinien für jeden einzelnen Projekttyp erlaubt nach Ansicht des Evaluierungsteams eine Steigerung der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit des WiPa-Programms durch verbesserte Selektion geeigneter Projektvorschläge, verbesserte Planung und verbessertes Monitoring.

Empfehlung (6): Zur Erhöhung der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit des WiPa-Programms empfiehlt das Evaluierungsteam eine detaillierte Ausarbeitung der Wirkungslogik für verschiedene WiPa-Projekttypen im Rahmen eines logischen Modells. Auf Basis dieses Modells sollten für jeden Typ spezifische Ziele und Richtlinien erarbeitet werden.

5.2. Monitoring auf Programmebene

Bisher findet innerhalb des WiPa-Programms das Monitoring im Wesentlichen auf der Projektebene statt, das in Abschnitt 5.2.4 im Einzelnen beschrieben wird. Die Nachverfolgung der Zielerreichung auf der Programmebene ist bisher auf Zusammenfassungen der erfolgten Programmaktivitäten beschränkt. Zum Beispiel wurden dem Evaluierungsteam detaillierte Listen der in Umsetzung befindlichen WiPas, mit technischen und finanziellen Informationen, zur Verfügung gestellt.

Auf Programmebene findet bisher kein Monitoring der mit dem Gesamtprogramm erzielten mittelfristigen Resultate und langfristiger Wirkungen statt. Dies ist wiederum eine Folge der im vorhergehenden Abschnitt besprochenen Vielfalt des WiPa-Programms, die die Etablierung eines einheitlichen Monitoring-Systems auf Programmebene erschwerte.

Auf Basis der im letzten Abschnitt empfohlenen Spezifizierung von Zielen, Wirkungslogik und Richtlinien entlang einzelner WiPa-Projekttypen besteht jedoch auch auf Programmebene die Möglichkeit, die Erreichung von Programmzielen insgesamt nachzuverfolgen.

Nach Auffassung des Evaluierungsteams hat ein verstärkter Fokus auf die durch das Programm erzielten Effekte und Wirkungen eine Reihe von Vorteilen:

- Die Arbeit an einem Monitoring-System auf Programmebene setzt Anreize zur Erhöhung der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit des Programms: einerseits, *ex ante*, durch die Festlegung von konkreten Ziel-Indikatoren und andererseits, *ex post*, durch die Möglichkeit, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und ihnen gegenzusteuern;

⁴⁹ Zum Beispiel die Kapazitätsbildung zur Herstellung und Handel des Produktes oder der Dienstleistung, die Unterstützung durch Gerätschaften, Bereitstellung von Ausgangsmaterialien bzw. Zugang zu Mikrokrediten zu deren Beschaffung, sowie Hilfe beim Aufbau von Produzentenorganisationen.

- Der Fokus wird von der Erbringung von Programmaktivitäten, zum Beispiel dem Erreichen von WiPa-Mengenvorgaben, noch stärker auf die Erzielung von Entwicklungswirkungen verlagert;
- Verschiedene öffentlich-private Partnerschaftsprogramme anderer Geber sehen sich der Kritik ausgesetzt, im Grunde genommen lediglich ein weiteres Instrument der Außenwirtschaftsförderung darzustellen. Ein effektives und überzeugendes entwicklungs-politisches Erfolgsmonitoring kann hier Transparenz und Akzeptanz schaffen.

Dazu schlägt das Evaluierungsteam vor, im Rahmen der detaillierten Analyse der Wirkungslogiken der Programmsegmente eine Reihe von Indikatoren zu entwickeln, die Aussagekraft für den Erfolg des Einzelprojektes, sowie für seinen Beitrag zur Zielerreichung des Gesamtprogramms haben.

Im Falle der Wirkungsketten könnte dies, wieder grob skizziert, etwa sein:

- Durch die WiPa zusätzlich erzeugtes Handelsvolumen (Summe der Warenwerte zusätzlich gehandelter Güter und Dienstleistungen) in Euro pro Jahr;
- Durch die WiPa zusätzlich generierte nachhaltige Arbeitsplätze für relevante Zielgruppen (sowohl die Anzahl nachhaltiger Arbeitsplätze als auch die durchschnittlichen Kosten, die mit der Erzeugung eines Arbeitsplatzes verbunden sind);
- Durch die WiPa zusätzlich generiertes Einkommen für relevante Zielgruppen (absolut in Euro pro Jahr, als Durchschnittswert in Euro pro Einkommensnehmer pro Jahr, sowie die mit einer Einkommenserhöhung um 1 Euro pro Jahr verbundenen Kosten).

Solche Indikatoren lassen sich vor Projektbeginn einfach aufstellen und, nachdem erste Erfahrungen mit diesem Projekttyp vorliegen, durch die Vorgabe von Erfahrungswerten (etwa Maximalkosten pro geschaffenen nachhaltigen Arbeitsplatz) zu quantitativen Zielvorgaben weiterentwickeln.

Im Projektverlauf einzelner WiPas können diese Indikatoren zum Beispiel in Fortschrittsberichten nachgehalten werden. Sie stellen dann sowohl Indikatoren zur Zielerreichung auf Projektebene als auch, in aggregierter Form, zum Monitoring auf Programmebene für den Projekttyp „Aufbau von Lieferketten“ dar.

Es ist dabei dem Evaluierungsteam durchaus bewusst, dass die Erstellung solcher Programmindikatoren insgesamt schwierig und nicht immer zufriedenstellend möglich ist. Im internationalen Kontext haben nur wenige Partnerschaftsprogramme Ansätze für solche Indikatoren entwickelt. Dies sollte nach Auffassung des Evaluierungsteams jedoch kein Hinderungsgrund sein, diese Entwicklung voranzutreiben.

Empfehlung (7): Das Evaluierungsteam empfiehlt die Ausarbeitung von Typ-spezifischen Indikatoren, die Aufschluss über die Zielerreichung auf Projekt- und Programmebene für den jeweiligen Projekttyp geben.

5.2. Prozessmanagement einzelner WiPas

Das Management einzelner WiPas, von Anbahnung über Auswahl, Bearbeitung, Genehmigung und Management wird in den nächsten Abschnitten analysiert.

5.2.1. Projektanbahnung

Das WiPa-Team hat verschiedene Anstrengungen unternommen, das WiPa-Programm in Österreich und Europa bekannt zu machen. Dazu gehören unter anderem Vorträge, Teilnahme an Messen und

ein gut gepflegter Internetauftritt. Schaubild 5a gibt einen Überblick, wie sich die Effektivität dieser verschiedenen „Marketing-Kanäle“ relativ zueinander verhält.

Schaubild 5a. Ergebnisse der Online-Unternehmerbefragung: „Wie sind Sie auf diese Fördermöglichkeit aufmerksam geworden? (mehrere Antworten sind möglich)“

Ergebnisse in Prozent der Teilnehmer	Projekttyp Lieferketten (N=12, 14 Antworten)	Projekttyp Consulting Projekte (N=6, 8 Antworten)	Projekttyp EZA im Geschäftsumfeld (N=15, 23 Antworten)	Alle Projekte (N=33, 45 Antworten)
Durch das Internet	0%	0%	13%	6%
Durch ADA-Publikationen oder Broschüren	0%	33%	20%	15%
Auf einer Veranstaltung	17%	17%	33%	24%
Durch Dritte	50%	67%	20%	39%
Wir haben aktiv nach solchen Fördermöglichkeiten gesucht	33%	17%	67%	45%
Die ADA hat uns kontaktiert	17%	0%	0%	6%

Es scheint, dass die Mehrzahl der Unternehmen entweder aktiv nach solchen Fördermöglichkeiten sucht oder durch Dritte darauf aufmerksam gemacht wird. Passives Marketing, also die Bekanntmachung des Programms durch das Internet oder durch Broschüren tragen augenscheinlich wenig zur Bekanntheit des Instruments bei. Die Vorstellung des Instruments auf Veranstaltungen scheint der wichtigste aktive Marketingkanal für das Programm zu sein.

Im Falle der Projekte vom Typ Lieferketten (im Gegensatz zu den anderen Projekttypen) geben 2 Unternehmen an, zuerst von der ADA angesprochen worden zu sein.

Die begrenzte projektauslösende Wirkung der Reisekostenzuschüsse und Machbarkeitsstudien wurde bereits in Abschnitt besprochen. Über die allgemeine Marketing-Wirkung dieser Anbahnungsinstrumente kann auf Basis der erhobenen Daten keine abschließende Aussage gemacht werden. Da diese Instrumente jedoch lediglich bei 56% der an der Umfrage teilnehmenden WiPa-Unternehmen überhaupt bekannt waren, ist auch hier von keiner starken Sogwirkung auszugehen.

5.2.2. Auswahl und Erarbeitung des Projektkonzeptes

Ist einmal ein Erstkontakt zustande gekommen, folgen eine Reihe von Prozessschritten, die mit der Erstellung des Projektkonzeptes enden. Die Arbeitsschritte von Erstkontakt bis zu Abschluss eines WiPa-Fördervertrages sind in Schaubild 5b zusammengefasst, letzterer Schritt wird jedoch erst in Abschnitt 5.2.3 besprochen.

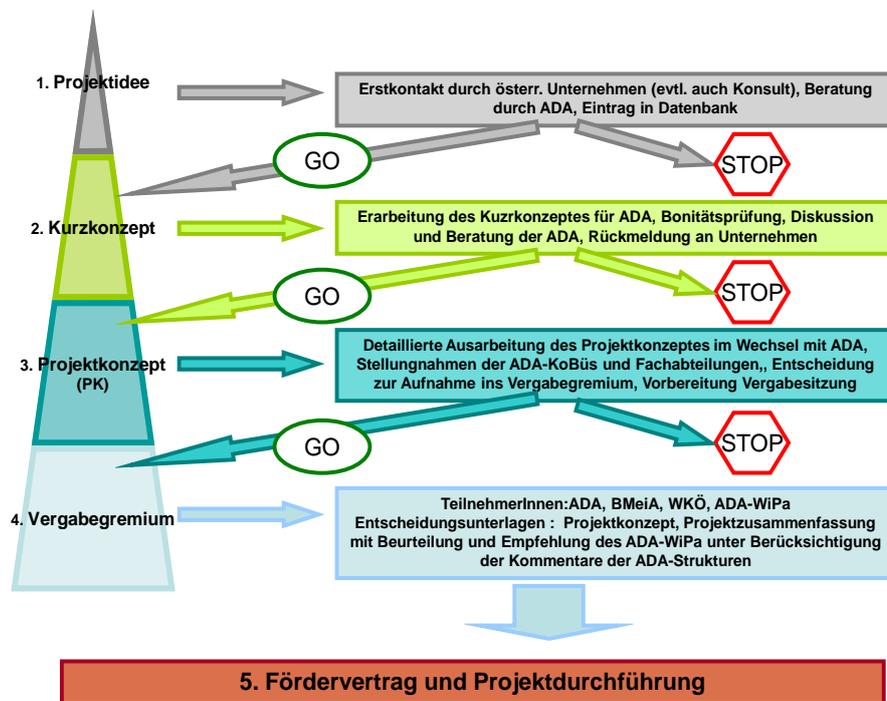
Projektideen werden in erster Linie von Unternehmen an die ADA herangetragen. So gaben zum Beispiel 85% der Teilnehmer⁵⁰ einer Online-Befragung von an WiPas teilnehmenden Unternehmen an, dass die WiPa auf Basis ihrer Initiative zustande gekommen sei.

⁵⁰ 28 von insgesamt 33 Teilnehmern, die diese Frage beantworteten.

Zudem werden Projekte durch die Vermittlung von involvierten Beratern oder Wirtschaftsvertretungen an die ADA herangetragen.

Beim Erstkontakt mit den antragsinteressierten Unternehmen wird die grundsätzliche Eignung der Projektidee für das WiPa-Programm formlos eingeschätzt. Für Projekte, die geeignet erscheinen, wird ein Kurzkonzept angefordert, sowie erste ADA-interne Einschätzungen eingeholt. Zudem wird eine Bonitätsprüfung des antragstellenden Unternehmens durchgeführt.

Schaubild 5b. Prozessübersicht WiPa-Projektauswahl⁵¹



Im Falle einer positiven Beurteilung des Kurzkonzeptes, wird ein detailliertes Projektkonzept erarbeitet. Dies stellt in der Regel ein Gemeinschaftsprodukt des WiPa-Teams mit dem antragstellenden Unternehmen dar. In dieser Phase wird das ursprüngliche Projektkonzept zum Teil stark angepasst.

Dies wird auch von der befragten Unternehmerschaft widerspiegelt, die den Hauptbeitrag des WiPa-Teams in dieser Phase in der Verbesserung der entwicklungspolitischen Aspekte des Projektes, sowie dem Hinzufügen von neuen Projektelementen sahen, letzteres vor allem im Falle des Projekttyps „EZA im Geschäftsumfeld“. Schaubild 5c fasst dies zusammen.

⁵¹ Dieses Schaubild wurde dem Evaluierungsteam vom WiPa-Team zur Verfügung gestellt.

Schaubild 5c. Ergebnisse der Online-Befragung zu „Welchen Effekt hatte der Dialog mit dem ADA-Team für Wirtschaftspartnerschaften?“⁵²

Antwortoptionen	Aufbau von Lieferketten (N=10)	Consulting Projekte (N=6)	EZA im Geschäftsumfeld (N=14)	Gesamt (N=30)
Der Projektvorschlag wurde aus wirtschaftlicher Sicht verbessert	10%	0%	0%	3%
Der Projektvorschlag wurde aus entwicklungspolitischer Sicht verbessert	30%	33%	36%	33%
Es wurden dem Projekt neue Elemente hinzugefügt	10%	16%	29%	20%
Der Projektaufbau wurde grundsätzlich überarbeitet	10%	0%	14%	10%
Es ergaben sich keine wesentlichen Änderungen zum ursprünglichen Projektvorschlag	40%	50%	21%	40%

Die Projektkonzepte selbst basieren auf einer semistrukturierten Vorlage, die sich wie folgt gliedert.

- Auf einem Deckblatt werden die wichtigsten Informationen zu Projektpartnern, Finanzierung und Einordnung in die entwicklungspolitische Agenda zusammengefasst. Das eigentliche Projektkonzept ist ein Fließtext mit den folgenden Abschnitten:
 - Ausgangssituation im Zielland;
 - Ausgangssituation aus Sicht des privaten Partners und Relevanz des Projektes;
 - Kurzbeschreibung des Projektes;
 - Erwartete entwicklungspolitische Wirkungen;
 - Bisherige Maßnahmen und Zusammenhang mit bestehenden Vorhaben;
 - Risiken.
- Darauf folgt eine Projektplanungsübersicht in Schaubildform, die sich wie folgt untergliedert:
 - Ergebnis 1;
 - Indikatoren zu Ergebnis 1;
 - Aktivitäten, die zu Ergebnis 1 führen;
 - Ergebnis 2, usw.
- Anschließend wird die Kalkulation der Projektkosten mit der Aufspaltung in öffentlichen und privaten Anteil für jede Kostenkategorie auf Basis einer Excel-Vorlage dargestellt.
- Eine Übersicht über die Daten der Fortschritts- und Prüfberichte schließt das Dokument ab.

⁵² Aufgrund eines technischen Fehlers war hier nur eine einzige Antwort pro Teilnehmer (im Gegensatz zu vorgesehenen mehrfachen Antwortmöglichkeiten) möglich.

Aus der Sicht des Evaluierungsteams hat der beschriebene Auswahlprozess eine Reihe von Stärken.

- Von der Anbahnung bis zur Fertigstellung des Projektkonzeptes findet ein intensiver, professioneller Austausch zwischen dem WiPa-Team und den teilnehmenden Unternehmen statt, bei dem aus der ursprünglichen Projektidee ein umsetzungsreifes WiPa-Konzept entwickelt wird. Hierfür werden für jeden Projektantrag Stellungnahmen der regionalen und fachlichen Strukturen der ADA einbezogen, deren Ergebnisse im Projektkonzept eingearbeitet werden. Das durchgehende Feedback der teilnehmenden Unternehmen zu diesem Prozess ist positiv. Gemeinhin wird die Interaktion mit dem WiPa-Team als professionell und sinnvoll empfunden.
- Die Projektkonzepte selbst sind in der Regel informativ und übersichtlich und geben dem Leser einen guten Überblick über Projektinhalte und das Projektumfeld im Zielland.
- Insbesondere ist hervorzuheben, dass mit dem Projektkonzept die Basis für ein aussagekräftiges Monitoring auf Projektebene gelegt wird. In den meisten Projektkonzepten finden sich konkrete und realistische Projektziele, deren Erreichung durch Indikatorensätze gemessen wird. Die zugrunde liegenden Aktivitäten sind für jedes Teilziel genau beschrieben. Obwohl in einzelnen Projektkonzepten Verbesserungspotenzial bezüglich der Aussagekraft der Teilziele oder der benutzten Indikatoren existiert, erlaubt dieser Ansatz für die meisten WiPas ein transparentes und wirkungsvolles Erfolgscontrolling.

Aus Sicht des Evaluierungsteams sind verschiedene inhaltliche Elemente des Prozesses zur Projektentwicklung noch verbesserungsfähig, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Nach den Beobachtungen des Evaluierungsteams liegt in der Entwicklung von WiPa-Ideen und Kurzkonzepten bis zu vollen WiPa-Konzepten das Hauptaugenmerk auf den entwicklungspolitischen Effekten der vorgeschlagenen Projektaktivitäten. Die Verantwortung für privatwirtschaftliche Analysen wird dabei weitgehend dem Unternehmenspartner überlassen.

Dies ist in mehrerlei Hinsicht problematisch, da gerade im Falle von Partnerschaften mit der Wirtschaft ein enger Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen „Business Case“ und dem entwicklungspolitischen „Development Case“ existiert.

- Ein entwicklungspolitischer *Zusatznutzen* entsteht nur durch solche Bestandteile einer WiPa, die nicht ohnehin in gleicher Weise durch das teilnehmende Unternehmen implementiert worden wären. Dies wird auch als *Prinzip der Additionalität* bezeichnet. Ein extrem positiver Business Case kann ein Hinweis auf eine Situation sein, in der allein eine Projektidee und öffentliche Vermittlungsaktivitäten – ohne öffentlichen finanziellen Beitrag – ausreichen, um Projekte mit positiven entwicklungspolitischen Folgen durch die Privatwirtschaft zu implementieren. Zum Beispiel beruht die „Growing Sustainable Business Initiative“ der UNDP auf genau diesem Prinzip.
- Eine nur kurz andauernde privatwirtschaftliche Intervention kann aus unternehmensstrategischer und finanzieller Sicht durchaus lohnend sein, ist jedoch aus entwicklungspolitischer Sicht in der Regel nicht wünschenswert. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass auch durch kurze privatwirtschaftliche Interventionen relevante entwicklungspolitische Effekte erzielen können. Dies sollte gegebenenfalls überprüft werden.
- Unzureichend geplante privatwirtschaftliche Projekte, zum Beispiel durch verfrühte Markteintritte oder durch nicht adäquate Produkte, können neben wirtschaftlichen

Verlusten zu entwicklungspolitisch negativen Wirkungen und negativer Effizienz führen. Die Nachhaltigkeit solcher Projekte ist in der Regel nicht gegeben.

- Ein weiteres Argument, das im Rahmen von Programmen zu Wirtschaftspartnerschaften durchaus kontrovers diskutiert wird, ist die Ansiedlung einer WiPa im Bereich der Kernkompetenz des Unternehmens. Es wird argumentiert, dass in diesem Fall eine höhere Wahrscheinlichkeit besteht, dass der privatwirtschaftliche Beitrag qualitativ hochwertig ist und beispielsweise ein längerfristiges Engagement möglich macht. Während das Evaluierungsteam dieser Argumentation weitgehend folgt, gilt jedoch der Umkehrschluss nicht: es gibt durchaus Beispiele für Partnerschaften, in denen der Unternehmenspartner erfolgreich außerhalb seiner Kernkompetenz agiert. Zum Beispiel haben verschiedene große Firmen in afrikanischen Ländern eigene Kliniken, in denen neben Angestellten auch die lokale Bevölkerung behandelt wird. In diesen Fällen haben die Firmen zusätzliche Kompetenzen erworben, die außerhalb ihrer ursprünglichen Kernkompetenzen liegen.

Ein Minimum an privatwirtschaftlichen Analysen ist demnach auch für die Einschätzung der entwicklungspolitischen Effekte der WiPa unerlässlich und sollte zur Beurteilung einer WiPa als Teil des Projektkonzeptes vorliegen.

In den bisherigen Projektkonzepten fehlen diese Elemente weitgehend. Damit existiert kein fundiertes unabhängiges Verständnis auf Seiten der ADA zu den grundsätzlichen Fragen, ob ein vorgeschlagenes Projekt überhaupt sinnvoll durchführbar ist, und wie sich dieses Projekt wirtschaftlich auf die teilnehmenden Unternehmen auswirken wird.

Diese Untersuchungen liegen im gemeinsamen Interesse der teilnehmenden Unternehmen und der ADA, da WiPas in vielen Fällen in gemeinsames Neuland vorstoßen: in neue Märkte und Regionen aus Sicht der teilnehmenden Unternehmen, in neue Formen der entwicklungspolitischen Leistungserbringung aus Sicht der ADA.

In Zukunft sollten daher die folgenden Elemente zusätzlich zu den bisher gemachten entwicklungspolitischen Analysen untersucht werden:

- Die strategische Relevanz einer Projektidee für ein Unternehmen, d.h. der Grad der Übereinstimmung der Projektziele mit den Unternehmenszielen;
- Die klassische strategische Bewertung einer Projektidee auf Basis etablierter strategischer Planungsframeworks, die in der Regel Analysen zu Absatzmarkt, Zuliefermarkt, Arbeitsmarkt, Wettbewerb, Technologie, ökonomisches Umfeld und Regulierung enthalten, zum Beispiel im Rahmen von SWOT- und PEST-Frameworks oder im Rahmen von Gesamtstrategien (z.B. nach Michael Porter);
- Die praktische Durchführbarkeit des Projektes, zum Beispiel die Verfügbarkeit von Material, Kapital und qualifiziertem Personal;
- Die Finanzplanung für das Projekt, also die Planung von Projektkosten und von durch das Projekt erwarteten Mehreinnahmen, sowie die Schätzung des finanziellen Gesamtwertes der Projektidee für das Unternehmen („Discounted Cash Flow“-Methode und „Net Present Value“).

Nach Auffassung des Evaluierungsteams können diese Analysen in der benötigten Eindringtiefe von einem professionellen Management-Beratungsunternehmen innerhalb von 2-3 Tagen erstellt werden, zum Beispiel innerhalb eines Rahmenvertrags.

Das Evaluierungsteam schlägt hier explizit ein professionelles Management-Beratungsunternehmen vor, da vor allem ein solides betriebswirtschaftliches und strategisches Unternehmensverständnis ausschlaggebend ist. Landesspezifische Informationen sollten durch eine Serie von Telefoninterviews, sowie durch Recherche, in kurzer Zeit zusammenzutragen sein.

Die damit entstehenden Kosten sind in den Augen des Evaluierungsteams durch die möglichen Qualitätsverbesserungen, vor allem durch die Vermeidung von wirtschaftlich unrentablen oder nicht nachhaltigen Projekten, sowie durch die Fokussierung der öffentlichen Förderung auf die Erzielung zusätzlicher Effekte, gerechtfertigt.

Die analytische Eindringtiefe sollte sich dabei auf einem ähnlichen Niveau wie bei der bisherigen Bewertung der entwicklungspolitischen Aspekte durch das WiPa-Team bewegen, in die diese Ergebnisse dann einfließen.

Das Evaluierungsteam konnte sich während der Erstellung der Einzelfallbeispiele von der grundsätzlichen Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Analysen im vorgeschlagenen Zeitraum überzeugen.

Empfehlung (8): Das Evaluierungsteam empfiehlt die Einholung eines Kurzgutachtens zur wirtschaftlichen Machbarkeit der WiPa als Standard-Prozessschritt zur Erstellung eines WiPa-Projektkonzeptes. Der Aufwand für diese Gutachten sollte auf etwa drei Arbeitstage einer Fachkraft beschränkt sein.

Neben diesem zentralen Punkt ist dem Evaluierungsteam die Bewertung der WiPas durch das WiPa-Team nicht abschließend transparent geworden. Während die WiPa-Richtlinien und Ziele des WiPa-Programms bei Selektion und Konzeptentwicklung durchaus Eingang finden, ist ihre Rolle als Bewertungskriterien neben einer Reihe von klassischen entwicklungspolitischen Kriterien sowie der oben besprochenen wirtschaftlichen Kriterien nicht transparent geworden.

Insbesondere gibt es kein transparentes Verfahren, mit dem die Eignung verschiedener WiPa-Konzepte für das WiPa-Programm miteinander verglichen werden können. Außerdem existieren keine absoluten Qualitätsstandards, die Mindestniveaus an entwicklungspolitischen Effekten festlegen („cut-off criteria“)⁵³.

Dies ist im Besonderen im Zusammenhang der in Abschnitt 3.1 besprochenen jährlichen Mengenvorgaben für Anzahl und Förderungsvolumen von WiPas problematisch. Das WiPa-Team geriet dadurch effektiv in eine Zwickmühle:

- Einerseits kann eine zu rigide Haltung bezüglich der entwicklungspolitischen Zielsetzungen von WiPas zu schärferer Selektion der Projektvorschläge und damit zu Nichterreichen der Mengenvorgaben führen;
- Andererseits können die programmatischen Zielvorgaben bei niedriger Qualität nicht erreicht werden.

In den Augen des Evaluierungsteams ist das WiPa-Team mit dieser Situation professionell umgegangen, jedoch konnte nicht mehr als die bestmögliche gleichzeitige Erfüllung von Mengen- und Qualitätsvorgaben erreicht werden. Mit anderen Worten, ohne die Vorgaben bezüglich der

⁵³ Im für die Durchführung der WiPas verantwortlichen Referat wurde zurecht darauf hingewiesen, dass es durchaus Ausschlusskriterien („Kick-out“-Kriterien) gibt, die jedoch kein direktes Maß für entwicklungspolitische Effektivität oder Effizienz sind (z.B. die Liste der zugelassene Länder für WiPas).

Anzahl der zu etablierenden WiPas hätte die Projektqualität wahrscheinlich weiter gesteigert werden können.

Ein Ansatzpunkt für die Schaffung von mehr Transparenz und Vergleichbarkeit in der Projektbewertung ist die Einführung von Bewertungsschemata, wie sie zum Beispiel von der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) für die Durchführung eines dem WiPa-Programm recht ähnlichen Programms entwickelt wurden⁵⁴.

Diese Empfehlung deckt sich teilweise mit einer Empfehlung des Fördergremiums⁵⁵.

Solche Schemata könnten auf die spezifischen Charakteristika des österreichischen WiPa-Programms angepasst werden und als Standard-Vorlage für die Bewertung von WiPas fester Bestandteil des Projektkonzeptes werden. Insbesondere können die Ergebnisse des zuvor empfohlenen Kurzgutachtens in eine solche Bewertung einfließen. Es mag darüber hinaus sinnvoll sein, spezifische Bewertungsschemata (oder austauschbare Teile des Gesamtschemas) für jeden WiPa-Projekttyp zu entwickeln.

Empfehlung (9): Das Evaluierungsteam empfiehlt, quantitative Bewertungsschemata einzuführen, mit denen Projektvorschläge nach einer Reihe Typ-spezifischer Kriterien transparent und nachvollziehbar bewertet werden können. Eine Gesamtbewertung pro Projekt sollte sich als gewichtetes Mittel aus den Einzelbewertungen ergeben.

Die Vorteile bei der Einführung eines standardisierten Bewertungsschemas liegen in einem transparenteren und nachvollziehbareren Bewertungs- und Auswahlprozess. Die Bewertung kann sowohl als Grundlage zur Verbesserung des Projektkonzeptes mit dem teilnehmenden Unternehmen als auch zur Diskussion und Entscheidungsvorlage im Fördergremium genutzt werden. Zudem werden absolute Qualitätsstandards möglich. Dies erlaubt die Einführung von transparenten Mindeststandards für WiPas und stellt eine Qualitätsgarantie dar, die auch in der Außenkommunikation einsetzbar ist.

Bei der Erstellung des Bewertungsschemas müssen zudem grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden, die die relative Wichtigkeit der verschiedenen Bewertungsdimensionen gegeneinander betreffen. Um eine „Gesamtnote“ für eine WiPa zu ermitteln, müssen die Bewertungen entlang einzelner Kriterien relativ zu einander gewichtet werden, was einer Festlegung der Bedeutung dieser Kriterien für das WiPa-Programm gleichkommt.

Die zuvor empfohlene Ausarbeitung einer Wirkungslogik für jeden Projekttyp, sowie die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren bilden hierfür die Grundlage.

5.2.3. Auswahl und Genehmigung von WiPas

Während bis zur Erstellung des Projektkonzeptes das WiPa-Team federführend in der Entscheidungsfindung ist, findet die abschließende Diskussion im sogenannten Fördergremium (bis vor kurzem: Vergabegremium) statt.

⁵⁴ Das „Entwicklungspolitische Rating“ wurde von der DEG aus dem „Geschäftspolitischen Rating“ der KfW entwickelt und in der Implementierung der PPP-Fazilität des BMZ benutzt.

⁵⁵ „Die Beschäftigungskomponente eines Vorhabens sowie die Begründung für eine Unternehmens- bzw. Entwicklungspartnerschaft sind zukünftig bei jedem Projekt – idealerweise in einem Kriterienraster – anzugeben“, aus dem Besprechungsbericht der 17. Vergabesitzung ADA Wirtschaftspartnerschaften, März 2008.

Das Fördergremium tagt bedarfsorientiert alle 2-5 Monate, die letzten 10 Sitzungen fanden zwischen Juni 2006 und Oktober 2008 statt.

An den Sitzungen des Fördergremiums haben bisher in der Regel Vertreter der folgenden Organisationen teilgenommen:

- ADA (Frau Botschafterin Mag. Brigitte Öppinger-Walchshofer, Frau Dr. Margit Scherb, Herr Mag. Robert Zeiner, Hr. Dr. Gunter Schall, Hr. Mag. Hans-Jörg Hummer),
- BMeiA (Herr Mag. Reinhold Gruber),
- WKÖ (Herr Dr. Carl de Colle),

sowie das WiPa-Team (Fr. Dipl. BW Barbara Schweiger, Herr Mag. Sebastian Meurer⁵⁶, Frau Mag. Sandra Spatzierer, Herr Bernhard Eidkum).

In den letzten 10 Sitzungen wurden insgesamt 45 zur Durchführung vorgeschlagene WiPas⁵⁷ besprochen. Davon wurde 1 Projekt (2%) abgelehnt, bei 13 (29%) wurden Änderungen vorgeschlagen oder als Bedingung für die Durchführung gesetzt, und 31 (69%) wurden ohne Zusätze akzeptiert.

Die aus den Protokollen ersichtliche und dem Evaluierungsteam in Gesprächen beschriebene Projektbesprechung findet auf Basis der vorab an die Mitglieder des Fördergremiums verteilten Projektkonzepte statt und wird von dem für das jeweilige Projektkonzept zuständigen Mitarbeiter des WiPa-Teams fachlich unterstützt. Tiefe und Inhalt der Diskussion der vorgeschlagenen WiPas variiert von einvernehmlicher Annahme des Vorschlages ohne weitere Diskussion bis zu detaillierter Besprechung von Einzelheiten der vorgeschlagenen WiPas.

Insgesamt blieben in Bezug auf die Sitzungen des Fördergremiums folgende Punkte unklar.

- Handelt es sich bei dem Fördergremium um ein beratendes oder ein über die Annahme oder Ablehnung vorgeschlagener WiPas entscheidendes Gremium?
- Ist das Fördergremium primär ein Expertengremium oder ein Gremium zur Beteiligung von WiPa-Interessengruppen? Geht es also primär um die fachliche Validierung der Projektkonzepte oder um die Legitimation der Entscheidungen?
- Wer im Gremium hat Stimmrecht? Auf welcher Ebene verläuft die Trennung von Steuerung und Management? Auf welche Art und Weise wird abgestimmt?
- Nach welchen Kriterien werden die WiPas durch das Gremium bewertet? Was sind die notwendigen Mindeststandards?

Um diese Unklarheiten aufzuheben, empfiehlt das Evaluierungsteam die Erstellung eines kurzen Grundsatzdokumentes zur transparenten Definition von Aufgabe, Rolle, Entscheidungsvollmachten und Entscheidungsprozessen.

Empfehlung (10): Das Evaluierungsteam empfiehlt die Erstellung eines kurzen Grundsatzdokuments, das die Rolle, die Aufgaben, die Entscheidungsvollmachten und die Entscheidungsprozesse innerhalb des Fördergremiums verbindlich festlegt.

⁵⁶ Frau Schweiger und Herr Meurer sind Teil des durch die GTZ gestellten Teams zum Aufbau des WiPa-Programms.

⁵⁷ Nicht gezählt wurden eine Aufstockung eines bestehenden Projektes, ein wegen unsicher politischer Lage im Zielland in die Fördersitzung verschobenes Projekt, welches dort jedoch nicht mehr diskutiert wurde, sowie ein Sonderprojekt im Rahmen des Wiederaufbaus nach der asiatischen Tsunami-Katastrophe.

Mit Hilfe der vorgeschlagenen Einführung eines standardisierten Bewertungsschemas hält das Evaluierungsteam es zudem für möglich, die WiPa-spezifischen Diskussionen im Fördergremium zielgerichteter und strukturierter vorzubereiten und durchzuführen. Insbesondere sollte das Fördergremium die Ergebnisse des empfohlenen Kurzgutachtens zur wirtschaftlichen Machbarkeit mit in die Bewertung einbeziehen.

Das Fördergremium kann darüber hinaus eine wichtige Rolle bei der Einführung von Mindeststandards für Qualität, sowie bei der Festlegung der relativen Wichtigkeit verschiedener Bewertungskriterien spielen.

5.2.4. Management von WiPas

Das Projektmanagement von WiPas wird in der Regel von dem Partnerunternehmen selbst, oder durch beauftragte Organisationen durchgeführt.

Obwohl die ADA im Gegensatz zu klassischen Auftraggeber/Auftragnehmer-Beziehungen im Falle der WiPas eigentlich Projektpartner ist, tritt sie als Kofinanzierer und nicht als Implementierungspartner in Erscheinung, was dem Selbstverständnis der Organisation entspricht. Hier liegt nach Ansicht des Evaluierungsteams ein möglicher Konflikt vor:

- Auf der einen Seite besteht seitens der ADA eine Aufsichtspflicht über die ordnungsgemäße Mittelverwendung und Abwicklung des Projektes durch den privaten Partner. In diesem Punkt unterscheidet sich die WiPa wenig von einer klassischen Auftraggeber/Auftragnehmer-Beziehung im Rahmen der durch die KoBüs implementierten EZA.
- Auf der anderen Seite tritt die ADA als Projektpartner in einer öffentlich-privaten Partnerschaft auf, was eine leistungserbringende Rolle Seite an Seite mit dem privaten Projektpartner suggeriert.

Ein Konflikt kann dann entstehen, wenn der private Projektpartner eine bilaterale Partnerschaft erwartet, sich aber statt dessen einer unilateralen Überprüfung des durch ihn geleisteten Projektfortschritts durch den öffentlichen Projektpartner ausgesetzt sieht.

Schaubild 5d. Ergebnisse einer Online Befragung von an WiPas teilnehmenden Unternehmen zur Frage „Wie zufrieden waren Sie mit der Betreuung durch die ADA in Bezug auf die folgenden Punkte?“

	Sehr zufrieden	Mehr oder weniger zufrieden	Eher nicht zufrieden	Überhaupt nicht zufrieden	Anzahl Antworten
Entwicklungspolitische Kompetenz?	81%	16%	0%	3%	N=32
Wirtschaftliche Kompetenz?	42%	48%	10%	0%	N=31
Kenntnis der institutionellen Verhältnisse im Zielland?	30%	47%	13%	10%	N=30
Kenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse im Zielland?	34%	45%	14%	7%	N=29
Zeitliche Verfügbarkeit des ADA-Projektmanagers?	81%	16%	3%	0%	N=32

Dem WiPa-Team der ADA, sowie den bisher in WiPas involvierten KoBüs scheint diese Gratwanderung bisher gelungen zu sein, wie die durchwegs vorherrschende Zufriedenheit der befragten Unternehmen mit der Betreuung durch die ADA in Schaubild 5d belegt.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Unternehmen ist mehrheitlich mit der Unterstützung durch die ADA zufrieden, wobei die entwicklungspolitische Expertise besonders geschätzt wird. Positiv ist auch die hohe zeitliche Verfügbarkeit der Projektmanager des WiPa-Teams zu nennen.

Weniger stark ausgeprägt, jedoch immer noch im Trend positiv, wird die Kompetenz bei der Betreuung durch die ADA in den Bereichen wirtschaftliche Expertise und Kenntnis der institutionellen Verhältnisse im Zielland eingeschätzt.

Diese Beobachtungen decken sich mit den Ergebnissen der vom Evaluierungsteam durchgeführten Interviews in Unternehmen.

5.2.5. Monitoring, Evaluierung und Einbindung der Koordinationsbüros

Das Monitoring einzelner WiPas erfolgt derzeit im Wesentlichen durch Fortschrittsberichte, die durch die WiPa-Partnerunternehmen beauftragt oder erstellt werden. Die darin benutzten Indikatorensätze sind insgesamt aussagekräftig und erfassen insbesondere den Projektfortschritt auf der Ebene von Aktivitäten und unmittelbaren Resultaten („Output“). Zudem erfolgen eine Gesamtbeschreibung des Projektfortschritts und eine Erklärung von Abweichungen zum Projektplan.

Der bisher mit der Berichterstattung verbundene administrative Aufwand wird aus der Unternehmensperspektive mehrheitlich als „lästig aber notwendig“ eingeschätzt, wie in Schaubild 5e gezeigt wird.

Schaubild 5e. Ergebnisse der Online-Unternehmerbefragung zu „Halten Sie Umfang und Inhalt der erforderlichen Berichterstattung (Reporting) für sinnvoll?“

	Prozentsatz aller Antworten (N=31)
Ja, völlig	26%
Ja, die Berichterstattung ist zwar lästig aber notwendig	45%
Nein, weniger Berichterstattung würde völlig reichen	29%
Nein, ich sehe den Sinn und Zweck der Berichterstattung überhaupt nicht	0%

Bei dieser Berichterstattung ist positiv hervorzuheben, dass eine übersichtliche und detaillierte Fortschrittsbeschreibung anhand der im Projektkonzept erstellten Indikatoren stattfindet.

Die Fortschrittsberichte werden insbesondere in der Ostzusammenarbeit (z.B. auf dem Balkan) vereinzelt durch Projektbesuche verifiziert, da die Entfernungen zwischen den KoBüs und den Projektstandorten in der Regel nicht allzu hoch sind.

Insgesamt ist das derzeitige Monitoring damit in zwei Dimensionen beschränkt:

- Zum einen werden die in den Fortschrittsberichten erfassten Aussagen nur unvollständig oder gar nicht überprüft;
- Zum anderen liegt der Schwerpunkt der Berichterstattung auf Aktivitäten und den damit unmittelbar erzielten Resultaten („Output“-Level) und erlauben somit in der Regel wenig

oder keine Rückschlüsse auf nachgelagerte Effekte wie zum Beispiel die Nutzung der Projektergebnisse oder Entwicklungen innerhalb der Zielgruppen („Outcome“-Level).

Für die Verbesserung des Monitoringsystems entlang dieser Dimensionen ergeben sich zwei Herausforderungen, die sich aus der Komplexität, der Vielschichtigkeit und der Kleinteiligkeit des WiPa-Projektportfolios folgen:

- Zum einen erfordert eine unabhängige Überprüfung des Projektfortschritts Einarbeitung in zum Teil komplexe Wirkungszusammenhänge und setzt wirtschaftliches Basiswissen voraus, wie in diesem Bericht bereits ausgeführt wurde. Die geringe Größe einzelner WiPas verlangt auch nach kostengünstigem Monitoring; eine Herausforderung, die in der Südkooperationen oft Projektbesuche wegen der langen Zugangswege gänzlich ausschließt.
- Zum anderen erfordert ein effektives Monitoring auf der Outcome-Ebene geeignete Indikatoren, die sowohl aussagekräftig als auch einfach zu messen sind und kann mit zusätzlichem Aufwand zur Erhebung dieser Indikatoren verbunden sein.

Während das Evaluierungsteam konkrete Empfehlungen im Zusammenhang mit dem zweiten Punkt gemacht hat, etwa durch die Entwicklung Typenspezifischer Indikatorensätze und der Einführung eines standardisierten Bewertungsschemas, so scheint sich eine unabhängige Fortschrittsüberprüfung zum Beispiel durch Mitarbeiter der ADA KoBüs nur mit beträchtlichem Zusatzaufwand realisieren.

Die zurzeit in der ADA diskutierte stärkere Einbindung der KoBüs in das WiPa-Projektmonitoring ist daher nicht die kosteneffizienteste Variante, die Aufsichtspflicht und das erfahrungsbasierte Lernen im WiPa-Programm sicherzustellen.

Ein anderer Ansatz für ein integriertes Monitoring- und Evaluierungssystem könnte die Beibehaltung der jetzigen Praxis des berichts-basierten Monitorings sein. In diesem Fall wäre jedoch regelmäßig mit ausreichend detaillierten Evaluierungen stichprobenweise die Berichterstattung einzelner WiPas grundsätzlich zu überprüfen und zudem eine unabhängige Bewertung von erzielten oder wahrscheinlichen Entwicklungswirkungen durchzuführen.

Diese Evaluierungen müssten mindestens vom Umfang der im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Einzelfallbeispiele sein, idealerweise jedoch einen höheren Detailgrad haben und zum Beispiel die direkte Messung der Entwicklungswirkung durch Analysen vor Ort erlauben. Im Vergleich zu einzelnen evaluierten WiPas könnte dabei die Notwendigen Ressourcen beachtlich sein, sollten jedoch insgesamt auf wenige Prozent des Gesamtvolumens des WiPa-Programms beschränkt bleiben. Zum Beispiel könnten jährlich 5 solcher Evaluierungen durchgeführt werden.

5.3. Externer Aufbau und Eingliederung

5.3.1. Externer Aufbau des Programms

Nach dem ersten Programmstart unter Nutzung von Beratungsunternehmen hat die ADA das WiPa-Programm auf Basis einer Ausschreibung durch externe Fachkräfte aufbauen und treuhänderisch managen lassen.

Während des vergangenen Jahrzehnts haben verschiedene bilaterale Geber Programme zu Entwicklungspartnerschaften mit dem Privatsektor aufgebaut. In der Regel war dieser Aufbau von einer mehrjährigen Lernphase geprägt, während der die Konzeption des Partnerschaftsinstruments, jedoch auch der Ablauforganisation und der Managementprozesse sukzessive angepasst und verbessert wurden. Dieser Prozess ist in den meisten Fällen auch heute nicht abgeschlossen.

Im Vergleich zu den ersten bilateralen Gebern, die sich den WiPas vergleichbarer Instrumente bedienen, zum Beispiel die *Global Development Alliances* der *United States Agency for International Development*, das *Industrial Cooperation Program* der *Canadian International Development Agency* sowie die PPP-Fazilität des *Bundesministeriums für technische Zusammenarbeit und Entwicklung*, hat die ADA erfolgreich die Möglichkeit genutzt, vorhandenes Praxiswissen zu Konzeption, Organisation und Management von Entwicklungspartnerschaften „einzukaufen“, anstatt innerhalb der ADA „neu zu erfinden“.

Basierend auf der durchgeführten Prozessanalyse und den Interaktionen mit dem WiPa-Team hat das Evaluierungsteam die Überzeugung gewonnen, dass dieses Vorgehen zu einem raschen und effizienten Programmaufbau geführt hat. Insbesondere ist positiv hervorzuheben, dass das GTZ/PlanConsult Konsortium die Aufträge zu Aufbau, Betrieb und Übergabe des WiPa-Programms auf Basis öffentlicher Ausschreibungen gewonnen haben, denen objektive Auswahlkriterien zu Grunde lagen. Die beiden hauptsächlich involvierten Mitarbeiter der GTZ sind nach Auffassung des Evaluierungsteams ausgesprochen praxiserfahrene Fachleute auf dem Gebiet von Entwicklungspartnerschaften, was bei einem jungen Arbeitsgebiet und einem entsprechend kleinen und in Bezug auf Qualität gemischten Angebot an Spezialisten einen Idealfall darstellt.

In den Augen des Evaluierungsteams überwiegen die durch das „Outsourcing“ des Programmaufbaus und -betriebs erzielten Vorteile die entstandenen Mehrkosten durch externe Fachkräfte und durch die anstehende Wiedereingliederung des Programms.

5.3.2. Eingliederung des WiPa-Programms

Zurzeit befindet sich das WiPa-Programm in einer Übergangsphase: ADA Mitarbeiter werden geschult und übernehmen sukzessive Programmverantwortung. Management- und Finanzprozesse werden sukzessive in die ADA verlagert. Bis Frühjahr 2009 wird das Programm in der ADA noch extern gemanagt, wobei das externe Expertenteam zudem kapazitätsbildend unterstützt. Ab Frühjahr 2009 wird das Programm dann von der ADA gänzlich selbst gemanagt.

Dies bringt zwei Arten von Risiken mit sich:

Zum einen verliert die ADA mit dem Weggang des externen Expertenteams wertvolle Erfahrung im Management von öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften im Allgemeinen und mit WiPas im Speziellen.

Diesem drohenden Know-How-Verlust begegnet die ADA – in den Augen des Evaluierungsteams erfolgreich – mit einer Reihe von Maßnahmen:

- Es findet derzeit eine mit ca. einem Jahr bewusst lang gewählte Übergangsphase statt, in der das externe Expertenteam Seite an Seite mit den ADA-Mitarbeitern arbeitet, die das Programm in Zukunft managen;
- Verschiedene Stellen innerhalb der ADA sind geschaffen und besetzt worden, um die zukünftige operative und leitenden Programmverantwortung zu übernehmen;
- Diese Mitarbeiter werden zusätzlich geschult.

Zum anderen erzeugt die Eingliederung des WiPa-Programms in die Ablauforganisation und die Finanzprozesse der ADA administrative Zusatzaufwände. Solche Zusatzaufwände stellen dann ein reales Risiko für die Attraktivität des Programms aus Sicht des Privatsektors dar, wenn sie nicht innerhalb der ADA abgedeckt werden können. In den Augen des Evaluierungsteams begegnet die ADA diesem Risiko zurzeit noch nicht ausreichend, wie im Weiteren ausgeführt wird.

Das WiPa-Programm zeichnet sich bisher durch hohe Flexibilität und eine akzeptablen Menge administrativer Erfordernisse im Umgang mit den WiPa-Unternehmenspartnern aus. Insgesamt gaben 65% der befragten Unternehmen (N=31) an, „sehr“ oder „mehr oder weniger“ zufrieden mit der Menge der administrativen zu sein. Gleichzeitig stimmen jedoch 45% der Befragten (N=32) zu, dass der Verwaltungsaufwand zu hoch für ein Projekt dieser Größe ist. Bei diesen Ergebnissen sollte beachtet werden, dass die Umfrage im Juni 2008 durchgeführt wurde, so dass administrative Zusatzaufwände durch die Eingliederung nicht oder nur in sehr beschränktem Maße in diesen Ergebnissen abgebildet sind.

Diese insgesamt erfreulichen Ergebnisse zeigen in den Augen des Evaluierungsteams, dass das WiPa-Programm bisher die Gratwanderung zwischen der Einhaltung der administrativen Vorschriften einer Behörde und dem notwendigen pragmatischen Umgang mit den beteiligten Unternehmen erfolgreich gemeistert hat.

Dies war unter anderem dadurch möglich, dass das WiPa-Programm innerhalb der ADA einen Sonderstatus innehatte. Die WiPa-Projekte, inklusive der Projektfinanzen, wurden treuhänderisch von einem externen Team gemanagt.

Bei der gegenwärtig geplanten Eingliederung in die Administrations- und Finanzprozesse der ADA ist jedoch mit einer deutlichen Zunahme an administrativem Aufwand und einem Verlust an Flexibilität im Umgang mit den teilnehmenden Unternehmen zu rechnen.

Basierend auf den eigenen Erfahrungen des Evaluierungsteams und den Erfahrungsberichten verschiedener ADA-Mitarbeiter, erscheinen die Genehmigungsprozesse der ADA zeit- und personalintensiv, sowohl auf Seiten der ADA als auch auf der von Vertragspartnern. Selbst Entscheidungen von kleiner Tragweite können in der Regel nicht vom direkten Ansprechpartner innerhalb der ADA gefällt werden, sondern müssen zur Prüfung weitergeleitet und schließlich über verschiedenen Instanzen an hoher Stelle genehmigt werden. Damit wird es WiPa-Managern in Zukunft schwierig werden, Unternehmensanfragen schnell und verbindlich zu beantworten.

Zudem ist das administrative Regelwerk der ADA recht komplex. Zum Beispiel erfordern Umwidmungsrichtlinien, Reisekostenbestimmungen und Abrechnungsregeln von Vertragspartnern der ADA ein in den Augen des Evaluierungsteams ungewöhnlich hohes Maß an Einarbeitung, Anpassung und Zeitaufwand.

Im Rahmen von Kommentaren zu einer Entwurfsversion dieses Berichtes bemerkte das ADA-Management, dass bereits Maßnahmen hinsichtlich der Vermeidung administrativer Zusatzaufwände für Unternehmen ergriffen seien und zudem eine rigorose Prozessanalyse geplant sei, um mögliche Zusatzaufwände zu identifizieren und Prozessvereinfachungen zu ermöglichen. Das Evaluierungsteam begrüßt diese Maßnahmen, die im Rahmen dieser Evaluierung jedoch nicht untersucht wurden.

In verschiedenen vergleichbaren internationalen Partnerschaftsprogrammen mit der Wirtschaft wurde der administrative Aufwand aus Unternehmenssicht als ein Punkt benannt, der die Attraktivität des Programms aus privatwirtschaftlicher Sicht erheblich mindern kann.

In der Einschätzung des Evaluierungsteams stellt dies ein beträchtliches Risiko für den erfolgreichen Fortbestand des WiPa-Programms dar.

97% von 31 Befragten Unternehmensvertretern stimmten zum Beispiel der folgenden Aussage zu: „Eine weitere Erhöhung des Verwaltungsaufwandes (z.B. durch strengere Genehmigungsprozesse und Budgetrichtlinien) würde zu geringerer Teilnahme der österreichischen Wirtschaft am Gesamtprogramm führen.“

Aus diesem Grund empfiehlt das Evaluierungsteam:

Empfehlung (11): Das Evaluierungsteam empfiehlt eine weitere Verlagerung der Entscheidungsverantwortung für das operative Tagesgeschäft an die mit der Betreuung der WiPas befassten ADA-Mitarbeiter bzw. an ihre unmittelbaren Vorgesetzten, um schnelle Entscheidungen zu ermöglichen. Zudem sollte nach weiteren Wegen gesucht werden, administrativen Zusatzaufwand bei Unternehmenspartnern, zum Beispiel durch aufwändige Genehmigungsprozesse innerhalb der ADA, zu vermeiden.

6. Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit des WiPa-Programms

Die in den vorherigen Kapiteln gemachten Beobachtungen und Analysen werden in diesem Kapitel in einer Bewertung des WiPa-Programms entlang der Dimensionen Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit und in Bezug auf die in Abschnitt 3.1 dargestellten Programmziele zusammengefasst.

6.1. Die Effektivität des WiPa-Programms

Bei der Bewertung der Effektivität des WiPa-Programms besteht die grundsätzliche Problematik, dass die Zielvorgaben auf Programmebene zwar die Art der beabsichtigten Aktivitäten, Resultate und Wirkungen beschreiben, jedoch die Zielerreichung an sich nicht messbar oder bewertbar ist. Es fehlen konkrete Angaben, welche messbaren Ergebnisse zu welchen Zeitpunkten erreicht werden sollen. Damit fehlt auch ein absoluter Standard, gegen den die Effektivität der Zielerreichung bewertet werden kann.

Das Evaluierungsteam geht mit dieser Situation wie folgt um: zunächst wird bestimmt, ob die bisherigen Ergebnisse mit den Zielvorstellungen in Einklang stehen, ob also die Art der stattgefundenen Aktivitäten, Resultate und erzielten oder wahrscheinlichen Wirkungen den Zielvorgaben entsprechen. Dabei werden keine Aussagen gemacht, ob das Ausmaß der Ergebnisse den Zielvorstellungen genügt, da ein solches „gewünschtes“ Ausmaß in den Programmzielen nicht festgelegt ist.

Das WiPa-Programm hat sich 5 Ziele gesetzt. Die ersten beiden Ziele liegen auf dem Niveau von Aufwänden („Inputs“), Aktivitäten („Activities“) und unmittelbaren Ergebnissen („Outputs“), die folgenden Ziele auf dem Niveau von mittelbaren Ergebnissen („Outcomes“) und Wirkungen („Impact“).

6.1.1. Aufbau des Programms und Etablierung des Projekttyps „WiPas“

Das erste Ziel des WiPa-Programms kann wie folgt zusammengefasst werden:

[Es soll ein Programm aufgebaut werden, welches] konkrete Mechanismen zur Umsetzung von Vorhaben [bietet], die sowohl im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen als auch im entwicklungspolitischen Interesse des Ziellandes bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit liegen.

Auf Basis der Bewertung durch das Evaluierungsteam ist dieses Ziel weitgehend erreicht. Verbesserungsbedarf besteht lediglich in der letzten Zielkomponente.

Das WiPa-Programm ist erfolgreich implementiert worden. Das WiPa-Programm kann aus Sicht des Evaluierungsteam als funktionierendes Partnerschaftsprogramm beschrieben werden. Mittlerweile sind 50 WiPas mit einem öffentlichen Gesamtvolumen von knapp 8 Millionen Euro genehmigt, ein Großteil davon befindet sich in Umsetzung oder ist abgeschlossen. Damit liegt das WiPa-Programm zwar am unteren Ende der internationalen Größenskala vergleichbarer Programme, jedoch ist es groß genug, um als abgegrenztes Programm (im Gegensatz zu einer Serie von Einzelprojekten) wahrgenommen zu werden. Die Mengenvorgaben, die dem Aufbauteam vorgegeben wurden, wurden knapp eingehalten (siehe Abschnitt 3.1). Nach Einschätzung des Evaluierungsteams ist ein ausreichender Erfahrungsschatz aufgebaut worden, um das Programm erfolgreich weiterzuentwickeln.

Die in Abschnitt 4.4 besprochenen Anbahnungsinstrumente (Reisekostenzuschüsse und Machbarkeitsstudien) mögen durch Werbeeffekte oder konkretes Auslösen von WiPas einen

gewissen Beitrag zum Programmaufbau geleistet haben. Dieser Beitrag ist jedoch begrenzt, da einerseits das Instrument nicht ausreichend bekannt ist (nur 56% der an einer Umfrage teilnehmenden Unternehmen, die WiPas durchführen oder durchgeführt haben, kennen die Anbahnungsinstrumente überhaupt) und andererseits lediglich 8% der derzeitigen WiPas Machbarkeitsstudien in Anspruch genommen haben (denen eine projektauslösende Wirkung attestiert wird). Siehe dazu auch Abschnitt 4.4.

Die WiPas liegen durchweg im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen, wenn der Begriff „kommerzielles Interesse“ nicht lediglich als kurzfristiger positiver „Return on Invest“ verstanden wird, sondern mittel- oder langfristige strategische Unternehmensinteressen mit einschließen. Schaubild 6a gibt einen Überblick darüber, wie der finanzielle und strategische Mehrwert von WiPas aus Sicht der teilnehmenden Unternehmen bewertet wird.

Schaubild 6a. Ergebnisse der Befragung von an WiPas teilnehmenden Unternehmen: „Wie hoch schätzen Sie den finanziellen Nutzen für Ihr Unternehmen ein?“

	Projekttyp Aufbau von Lieferketten (N=9)	Projekttyp Consulting- Projekte (N=6)	Projekttyp EZA im Geschäftsumfeld (N=14)	Summe aller Projekte (N=29)
Der rein finanzielle Nutzen überwiegt kurzfristig (innerhalb der Projektdauer) alle Kosten und Aufwände für Ihr Unternehmen	0%	0%	0%	0%
Der rein finanzielle Nutzen überwiegt mittelfristig (bis drei Jahre nach Projektende) alle Kosten und Aufwände für Ihr Unternehmen	11%	17%	21%	17%
Der rein finanzielle Nutzen überwiegt langfristig (bis 10 Jahre nach Projektende) alle Kosten und Aufwände für Ihr Unternehmen	22%	0%	29%	21%
Rein finanziell gesehen (als auf Basis einfach zu bewertender Einnahmen und Ausgaben) lohnt sich das Projekt für Ihr Unternehmen nicht, jedoch überwiegt der strategische Nutzen des Projekts die Kosten und möglichen Risiken	67%	83%	43%	59%
Auch unter Einbeziehung des finanziellen und strategischen Mehrwerts lohnt sich das Projekt für Ihr Unternehmen nicht	0%	0%	7%	3%

Lediglich ein Unternehmen gab an, dass sich die WiPa selbst unter Einbeziehung aller finanziellen strategischer Mehrwerte nicht gelohnt hätte. Die Mehrheit der Unternehmen sieht ihre Teilnahme an WiPas – rein finanziell gesehen – als nicht lohnenswert an, sieht jedoch gleichzeitig strategische Mehrwerte, die die Projektkosten mehr als rechtfertigen.

Dieses positive Ergebnis bezüglich der Mehrwerte von WiPas aus der Unternehmenssicht lässt sich zumindest teilweise damit begründen, dass bei der Anbahnung der meisten WiPas das teilnehmende Unternehmen selbst in der Initiative ist.

Dies stellt naturgemäß die ADA vor Herausforderungen. Aus den gemachten Vorschlägen müssen durch Selektion und Adaption solche WiPas generiert werden, die neben dem kommerziellen Interesse des Unternehmens auch im „entwicklungspolitischen Interesse des Ziellandes bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit“ liegen, wie es die letzte Komponente dieses Programmziels fordert⁵⁸. Gerade der Mengendruck, unter dem sich das WiPa-Team in der Aufbauphase des Programms befand, mag hier wenig qualitätsfördernd gewirkt haben.

Insgesamt fand das Evaluierungsteam, dass die derzeitigen WiPas diese Zielkomponente nicht immer erfüllen.

In den meisten identifizierten Fällen ist dies eine Folge der Planung, in der die gemachten Wirkungshypothesen einen effektiven Beitrag zur Erfüllung der entwicklungspolitischen Interessen der Zielgruppen und des Ziellandes unwahrscheinlich machen. Dazu gehören verschiedene Projekte vom Typ „Consulting-Projekte“, bei denen zentrale Wirkungshypothesen nicht erfüllt sind, sowie einzelne Komponenten von WiPas des Typs „EZA im Geschäftsumfeld“, bei denen zum Beispiel öffentliche Beiträge zu größeren Investmentvorhaben entwicklungspolitisch weitgehend verpuffen. Diese Analysen wurden in Kapitel 4, sowie in den erstellten Einzelfallstudien vertieft.

Aus Sicht des Evaluierungsteams ist es daher notwendig, in stärkerem Maße als bisher sicherzustellen, dass neben einem wirtschaftlichen Mehrwert auch ein realer entwicklungspolitischer Mehrwert existiert.

Dies kann zum einen durch den Ausschluss solcher Projekttypen, oder von bestimmten Komponenten in Projekten, geschehen, die auf Basis der bisherigen Erfahrungen besonders häufig nur schwache entwicklungspolitische Beiträge zu leisten in der Lage sind. Zum anderen kann dies durch eine Professionalisierung, also durch die erfahrungsbasierte Verbesserung der Projektplanung und Projektdurchführung, geschehen. Konkrete Empfehlungen zu diesen Schritten sind in den vorherigen Kapiteln dieses Berichts gemacht worden.

6.1.2. Finanzielle Hebelwirkung erzeugen

Das zweite Programmziel wird wie folgt beschrieben.

[Dieses Programm soll] Synergiepotenziale zwischen öffentlichen und privaten Leistungen nutzen und zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitische Anliegen mobilisieren.

Der erste Anteil dieses Ziels bezieht sich auf Synergiepotenziale und liegt damit im Bereich von Überlegungen zur Effizienz. Dieser Aspekt der Zielerreichung wird in Abschnitt 6.2 besprochen.

⁵⁸ Es gibt natürlich ebenfalls Situationen, in denen die ADA die Anbahnungsinitiative hat (dort kehrt sich die Problematik um), oder in denen die WiPa im bilateralen Dialog entsteht. Die Befragung von Unternehmen hat jedoch gezeigt, dass sich die meisten Unternehmen (28 von 33, also 85%) selbst in der Initiative sehen.

Die zweite Komponente dieses Ziels bezieht sich auf die Frage, ob zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitische Anliegen mobilisiert worden sind und ist klar positiv zu beantworten.

Mit den öffentlichen Gesamtzusagen genehmigte WiPas von derzeit knapp 8 Millionen Euro sind private Gesamtzusagen von über 23 Millionen Euro verknüpft.

Hier ist eine Begriffsklärung nützlich. In der internationalen Gebergemeinschaft wird das Verhältnis dieser Zahlen oft als „Hebelwirkung“ (im Englischen: „Leverage“) bezeichnet⁵⁹. Im deutschsprachigen Raum wird dies oft (fälschlicherweise) mit „Mobilisierung“ übersetzt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass verschiedene privatwirtschaftliche Unternehmungen, die als private WiPa-Beiträge auftreten, auch ohne das Zustandekommen einer WiPa stattgefunden hätten. Ein Beispiel sind Investmentprojekte oder große Partnerschaften, deren Gesamtvolumen den öffentlichen WiPa-Beitrag um ein hohes Vielfaches übersteigen. In diesen Fällen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die privaten Mittel durch das WiPa-Programm mobilisiert worden sind.

Obwohl die Summe der tatsächlich durch das WiPa-Programm mobilisierten privaten Mittel beträchtlich unter der Gesamtsumme von 23 Millionen Euro liegen dürfte, hat das Evaluierungsteam genügend Belege dafür gefunden, dass das WiPa-Programm zusätzliche private Mittel mobilisiert hat: in einer Reihe von WiPas war der ADA-Förderbeitrag und die durch die ADA geleistete anderweitige Unterstützung klar projektauslösend und es hätte nach Ansicht des Evaluierungsteams ohne diese Beteiligung überhaupt kein Projekt gegeben. Eine Aussage über die Höhe der tatsächlich mobilisierten Mittel lässt sich jedoch nicht machen.

Zudem erleichtert die recht allgemein gehaltene Formulierung, zusätzliche Mittel für „entwicklungspolitische Anliegen“ zu mobilisieren, eine Zielerreichung für diese Komponente.

6.1.3. Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen maximieren

Das dritte WiPa-Programmziel beschreibt im Gegensatz zu den vorherigen Zielen keine Aufwände, Aktivitäten oder direkten Resultate, sondern mittel- und langfristige Entwicklungswirkungen:

[Dieses Programm soll] die positiven Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen und Investitionen maximieren und so die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen in den Partnerländern langfristig verbessern.

Dieses Ziel ist für zwei der drei identifizierten Projekttypen erreicht.

Im Fall der WiPas vom Typ „Aufbau von Lieferketten“ wird dieses Ziel in der Regel dadurch erreicht, dass selektiv solche Lieferketten auf- oder ausgebaut werden, die positive Entwicklungseffekte nach sich ziehen.

Im Fall von „EZA im Geschäftsumfeld“ wird statt dessen die privatwirtschaftliche Leistungserbringung von oftmals ohnehin stattfindender Geschäftstätigkeit so beeinflusst, dass ein höherer entwicklungspolitischer Mehrwert entsteht, oder es werden Zusatzprojekte auf die privatwirtschaftliche Kerntätigkeit „aufgesattelt“, die positive entwicklungspolitische Effekte auslösen.

In beiden Fällen sind vom Evaluierungsteam real sichtbare und positive Entwicklungseffekte beobachtet worden.

⁵⁹ Zum Beispiel: “To date, more than 400 alliances have been formed in 102 countries, with \$1.4 billion in USAID resources leveraging over \$4.6 billion from more than 1,500 partners” aus: USAID Newsletter März 2007, United States Agency for International Development, 2007.

Im Falle des zweiten Projekttyps treten jedoch ebenfalls, wie in Abschnitt 4.3.3 besprochen, einzelne Projektkomponenten auf, die keinen entwicklungspolitischen Zusatznutzen nach sich ziehen.

Projekte vom Typ „Consulting-Projekte“ dagegen haben in den vom Evaluierungsteam untersuchten Fällen wenig oder keinen Einfluss darauf, die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen in den Partnerländern langfristig zu verbessern.

Dies hängt nach Ansicht des Evaluierungsteams mit der Natur dieser Projekte zusammen, bei der sich die „Wirtschaftsbeziehungen“ des privaten Partners auf die Leistungserbringung innerhalb der WiPa beschränken.

Diese Projekte haben durchaus Charakteristika von klassischen Aufträgen zur Leistungserbringung in einem Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnis. Dabei besteht jedoch der grundsätzliche Unterschied, dass die Leistungserbringung nicht von der ADA angefordert wird, und somit automatisch in einen entwicklungspolitischen Zusammenhang passt, sondern aktiv vom Unternehmenspartner vorgeschlagen wird und somit zufällig in einen aktuellen entwicklungspolitischen Zusammenhang passen müsste. Dies wurde ausführlicher in Abschnitt 4.3.2 erläutert.

6.1.4. Erhöhung der Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements

Das vierte Programmziel lässt sich wie folgt zusammenfassen:

[Dieses Programm soll] durch komplementäre öffentliche Leistungen die Nachhaltigkeit und Effizienz privatwirtschaftlichen Engagements erhöhen und damit positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzielen.

In Bezug auf dieses Ziel ist die Zielerreichung für einen Projekttyp ganz und für einen weiteren Projekttyp teilweise gegeben.

Für einige WiPas vom Typ „Aufbau von Lieferketten“ löst die öffentliche Förderung den Aufbau einer Liefer- und Handelsbeziehung überhaupt erst aus. Dabei wird die Nachhaltigkeit privatwirtschaftlichen Engagements überhaupt erst möglich gemacht. In anderen Fällen werden existierende Lieferketten gestützt und ausgebaut. Dabei werden durch öffentliche Förderbeiträge in der Regel Produzenten dauerhaft qualifiziert und organisiert, ihnen Zugang zu Rohstoffen verschafft, und die Handelsbeziehungen ausgebaut. Diese Maßnahmen haben bei fortdauernder Existenz einer wirtschaftlich gesunden Lieferkette einen hohen Grad an Nachhaltigkeit.

WiPas vom Typ „EZA im Geschäftsumfeld“ erfüllen dieses Ziel beispielsweise dann, wenn das operative privatwirtschaftliche Umfeld durch die WiPa positiv beeinflusst oder Eintrittsbarrieren für weitere Unternehmen reduziert werden. In verschiedenen Fällen konnte dies bei den gemachten Untersuchungen von Einzelprojekten beobachtet werden, zum Beispiel bei der Veröffentlichung von Marktforschungsergebnissen, die ohne öffentliche Beteiligung nur für die unternehmenseigene Geschäftstätigkeit genutzt worden wären.

Andere WiPas dieses Typs stellen jedoch EZA-Projekte dar, die weder Einfluss auf das operative privatwirtschaftliche Umfeld von Unternehmen haben, noch andere klar erkennbaren privatwirtschaftliche Resultate haben. Solche EZA-Projekte tragen nicht zu dem hier untersuchten Programmziel bei.

WiPas vom Typ „Consulting-Projekte“ schließlich stellen in der Regel eine kurzzeitige Leistungserbringung in der Größenordnung von mehreren Wochen dar⁶⁰, was in den meisten Fällen zu geringer Nachhaltigkeit führt. Zudem sind in den meisten untersuchten Fällen keine gesamtwirtschaftlichen Effekte zu erwarten, wie in Abschnitt 4.3.2 ausgeführt.

6.1.5. Stärkung von lokalen Betrieben

Das letzte Programmziel lautet:

[Dieses Programm soll] lokale Klein- und Mittelbetriebe durch Partnerschaften mit europäischen Unternehmen stärken und ihnen ermöglichen, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten.

Eine Voraussetzung für die Erfüllung dieses Ziels ist die Einbindung eines lokalen Unternehmens in die WiPa, oder in die von der WiPa ausgelösten Wirtschaftsaktivitäten. Dies ist bei allen Unternehmenspartnerschaften, jedoch nicht bei allen Entwicklungspartnerschaften der Fall.

Insgesamt ist die Zielerreichung nur für einen Projekttyp durchgehend gegeben. Für die beiden anderen Projekttypen ist eine Zielerreichung nur unvollständig gegeben.

Im Falle des Projekttyps „Aufbau von Lieferketten“ profitieren in der Regel ein oder mehrere produzierende, verarbeitende oder handelnde lokale Unternehmen. Ist die Etablierung der Lieferkette erfolgreich, ist von einer Stärkung dieser Betriebe auszugehen, wie in verschiedenen untersuchten Fällen bestätigt werden konnte.

Im Falle von WiPas vom Typ „Consulting-Projekte“ ist in verschiedenen Fällen keine Stärkung von lokalen Betrieben beobachtet worden, da einerseits solche Unternehmen nicht in die WiPa eingebunden werden bzw. nicht von ihr beeinflusst werden oder, andererseits, die Projektaktivitäten kaum wirtschaftlichen Auswirkungen auf beteiligte lokale Unternehmen haben. Wichtige Ausnahmen bestehen jedoch bei diesem Projekttyp für solche WiPas, die gezielt die Steigerung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit von lokalen Unternehmen im Auge haben. Diese Projekte sind jedoch in der Minderzahl.

Für Projekte vom Typ „EZA im Geschäftsumfeld“ haben viele Projekte keinen direkten Bezug zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, sondern stellen vielmehr Projekte mit entwicklungspolitischen Effekten ohne Auswirkungen auf die Lokalwirtschaft dar. In einigen Projekten dieses Typs werden jedoch durchaus lokale Unternehmen unterstützt, jedoch zum Teil mit den zuvor beschriebenen Herausforderungen bezüglich der Absicherung von entwicklungspolitischen Zusatzeffekten, welches jedoch die Zielerreichung in Bezug auf dieses Ziel nicht beeinträchtigt.

Insgesamt wird bei Projekten dieses Typs klar, dass sich verschiedene Wirkungsmechanismen vermischen oder nur unklar definiert sind, was zu einer Vielzahl verschiedener Projekte mit unterschiedlicher Zielerfüllung in Bezug auf dieses Ziel führt.

⁶⁰ Damit ist die Summe der Tage der Leistungserbringung und der Präsenz des WiPa-Partners im Zielland gemeint. Die WiPa-Projekte können sich dabei durchaus über einen längeren Zeitraum erstrecken.

6.2. Die Effizienz des WiPa-Programms

Die Bewertung der Effizienz ist als Folge der nur schwer messbaren Zielerreichung ebenfalls nur in begrenztem Umfang möglich.

Während die ersten beiden Programmziele („Programmaufbau“ und „Öffentlich-Private Synergien und finanzielle Hebelwirkung“) eine detailliertere Betrachtung erlauben, werden in Bezug auf die Ziele 3-5 nur allgemeine Aussagen gemacht.

6.2.1. Effizienz des Programmaufbaus

Der Aufbau des WiPa-Programms ist nach Ansicht des Evaluierungsteams effizient erfolgt. Insbesondere unterstützt das Evaluierungsteam die Entscheidung der ADA, den Programmaufbau durch ein externes Expertenteam durchführen zu lassen. Dies hat auf der einen Seite zu erhöhten Kosten im Vergleich zu einem „organischen“ Aufbau des Programms innerhalb der ADA geführt. Auf der anderen Seite überwiegen in der Einschätzung des Evaluierungsteams die positiven Zusatzeffekte diese Mehrkosten jedoch, wie in Abschnitt 5.3.1 ausgeführt wurde.

Bei der geplanten Wiedereingliederung des Programms in die Ablauforganisation und die Finanz- und Genehmigungsprozesse der ADA bestehen jedoch Risiken. Dem drohenden Verlust an Expertise, sowie dem drohenden Verlust an Attraktivität des Programms aus der Unternehmensperspektive (wegen der erwarteten Zunahme an administrativen Erfordernissen und der Einführung komplexerer Genehmigungs- und Durchführungsprozessen) muss von Seiten der ADA effektiv begegnet werden, wie in Abschnitt 5.3.2 ausgeführt wurde.

6.2.2. Effizienz bei der Erzeugung öffentlich-privater Synergien

Das zweite Programmziel beschreibt die beabsichtigte finanzielle Hebelwirkung des Programms, die im Rahmen der Diskussion zur Effektivität besprochen wurde, sowie die Bildung von Synergien („Dieses Instrument soll Synergiepotenziale zwischen öffentlichen und privaten Leistungen nutzen [...]“).

Auf Basis der durch das Evaluierungsteam gemachten Beobachtungen können Synergien⁶¹ zwischen öffentlichen und privaten Leistungen sowohl durch *finanzielle Synergien* als auch durch *Synergien in der Leistungserbringung* auftreten.

Im Falle von *finanziellen Synergien* treten der private Unternehmenspartner sowie möglicherweise weitere Projektpartner und die ADA als Kofinanzierer eines Projektes auf. Dies ist zunächst nichts anderes als die Aufteilung von Projektkosten auf verschiedene Projektpartner.

Eine *finanzielle Synergie* tritt immer dann auf, wenn die Projektpartner, für sich allein genommen, das Projekt in identischer oder ähnlicher Weise durchgeführt hätten. In diesem Fall erreicht jeder Partner seine Ziele mit nur einem Anteil der Kosten oder es kann mit gleichem Aufwand mehr erreicht werden. Aus der Empfängerperspektive – oder der Perspektive des Projektes – bestehen hier keine Synergien, da die Ergebnisse pro Mitteleinsatz mit oder ohne Partnerschaftsprojekt gleich oder ähnlich sind.

Im Fall von *Synergien in der Leistungserbringung* übernehmen der private und der öffentliche Partner in der Planung und in der Implementierung von Projekten jeweils die Rollen, in denen sie besondere

⁶¹ Der Begriff Synergie wird hier im Sinne von „sich gegenseitig fördern“ oder des Zitats des griechischen Philosophen Aristoteles „das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“ verstanden.

Kompetenzen oder Ausgangsbedingungen haben. Dies kann dazu führen, dass insgesamt weniger Mittel eingesetzt werden müssen während die Ergebnisqualität gesteigert wird.

Voraussetzung hier ist, dass tatsächlich eine über die finanzielle Beteiligung hinausgehende Leistungserbringung existiert.

Die Rolle der ADA besteht – neben der finanziellen Beteiligung an WiPas – bisher hauptsächlich in der Planungsphase. Dort kommt vor allem die entwicklungspolitische Expertise der ADA zum Tragen und es werden öffentliche Kontakte im Zielland hergestellt. Zudem wird die Tatsache, in einer Projektgemeinschaft mit der ADA zu stehen von den befragten Unternehmen als generell hilfreich bei der Kontakthanbahnung und Geschäftsabwicklung eingestuft. Während der Umsetzungsphase ist die aktive Beteiligung der ADA an der Projektimplementierung stark reduziert; im Wesentlichen findet lediglich eine Qualitätskontrolle durch das halbjährliche Monitoring oder durch Projektbesuche statt.

In einigen beobachteten Fällen hat zum Beispiel eine lokale Nichtregierungsorganisation eine tragende Rolle bei der Projektentwicklung und Umsetzung gespielt, so dass der Begriff Wirtschaftspartnerschaft auch durchaus auf die Zusammenarbeit dieser Organisation mit dem teilnehmenden Unternehmen (und nicht zwischen der ADA und dem Unternehmen) angewendet werden kann. Dieser Fall ist durchaus im Einklang mit den Zielen des WiPa-Programms, da nicht eindeutig festgelegt ist, ob notwendigerweise die ADA die Rolle des „öffentlichen Partners“ in Bezug auf die Leistungserbringung spielen muss: es bleibt grundsätzlich offen, ob sich die ADA selbst in dieser Rolle sieht, oder (zusätzlich) WiPas wünscht, in denen keine Synergien in der Leistungserbringung zwischen der ADA und den beteiligten Unternehmen, sondern zum Beispiel zwischen lokalen Partnern vor Ort auftreten soll, was grundsätzlich unterschiedlichen Projektansätze darstellt. **Eine Klärung dieser Zielvorgaben, zum Beispiel durch explizite Berücksichtigung beider Szenarien im Rahmen der empfohlenen Ausarbeitung von Wirkungsmechanismen, wäre hilfreich.**

Die Rolle des privaten Partners umfasst in der Regel sowohl Planung als auch die Umsetzung, obwohl in einigen WiPas die Projektimplementierung weiter delegiert wird und sich die Rolle des privaten Partners im Wesentlichen auf die eines Kofinanzierers beschränkt.

Insgesamt liegen Synergiepotenziale in der Leistungserbringung aus der Perspektive der ADA und der WiPa-Partnerunternehmen hauptsächlich in der Planungsphase, während sie während der Umsetzungsphase beschränkt sind.

Bisher wurde bei der Diskussion beider Formen von Synergien vorausgesetzt, dass die Projektziele identisch oder ähnlich zu den Einzelzielen der Projektpartner sind. Dieses Idealszenario existiert jedoch selten. Die beobachteten WiPas haben gegenüber dem geschilderten Idealzustand in der Regel reduzierte Synergien, die mit der Anpassung der öffentlichen und privaten Ziele aneinander einhergehen. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass im Grunde genommen zwei getrennte Projekte stattfinden, bei denen zum einen private Ziele mit privaten Mitteln, und zum anderen öffentliche Ziele mit öffentlichen Mitteln finanziert werden und somit überhaupt kein Synergiepotenzial existiert.

Damit sind sowohl die finanziellen Synergieeffekte als auch die Synergien in der Leistungserbringung im Grunde genommen von der folgenden Kernfrage bestimmt: *Wiegen die Vorteile der Zusammenarbeit die möglicherweise gemachten Zugeständnisse bei der Zielsetzung der WiPa auf?*

Bei seinen Untersuchungen hat das Evaluierungsteam beide Szenarien beobachtet.

Während in vielen Fällen finanzielle Synergien, und in verschiedenen Fällen Leistungssynergien beobachtet wurden, traten insbesondere für die Projekttypen „Consulting-Projekte“ und „EZA im Geschäftsumfeld“ Fälle auf, bei denen die gemachten Zugeständnisse in den Augen des Evaluierungsteams schwerer wiegen, als die Summe der Synergien der Zusammenarbeit.

Eine Ursache dafür sieht das Evaluierungsteam, wie zuvor besprochen, in den Mengenvorgaben die dem WiPa-Team in der Aufbauphase gesetzt wurden (siehe Abschnitt 5.2.2).

6.2.3. Effizienz der entwicklungspolitischen Zielerreichung

Die weiteren Ziele des WiPa-Programms (Ziele 3-5) betreffen beabsichtigte entwicklungspolitische Effekte und Wirkungen. Eine absolute Bewertung der Effizienz, mit der diese Ziele erreicht worden sind, ist aufgrund der fehlenden Messbarkeit dieser Ziele nicht möglich.

Grundsätzlich variiert die beobachtete Effizienz, mit der einzelne WiPas zu den Programmzielen beitragen, stark von Projekt zu Projekt.

Zur generellen Steigerung der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit – oder Effizienz – des WiPa-Programms weist das Evaluierungsteam auf eine Reihe von im Rahmen dieses Berichts gemachten Empfehlungen hin.

Zum einen sollte das WiPa-Projektportfolio bereinigt werden. Dies beinhaltet, dass WiPa-Projekttypen, die in der Vergangenheit tendenziell geringe entwicklungspolitische Wirkung gezeigt haben, in Zukunft nicht mehr im Rahmen des WiPa-Programms durchgeführt werden (siehe Abschnitt 4.2.3).

Zum anderen sollte die Effizienz, mit der entwicklungspolitische Effekte und Wirkungen erbracht werden, für erfolgreiche Projekttypen weiter gesteigert werden. Dazu ist ein besseres Verständnis der zugrunde liegenden Wirkungslogik für jeden einzelnen Projekttyp sowie die Anpassung spezifischer Zielsetzungen und Richtlinien notwendig (siehe Abschnitt 5.1).

Auf dieser Basis kann zudem ein effektives Monitoring-System entwickelt werden, das, je nach Güte der benutzten Indikatoren, in der Lage ist, Zielerreichung auf Projekt- und Programmebene abzubilden (siehe Abschnitt 5.2) und auch die Abbildung der Gesamteffizienz des WiPa-Programms erlaubt.

Ein weiteres wichtiges Element ist die Einführung absoluter Bewertungsstandards für die verschiedenen WiPa-Typen. Nur auf Basis solcher Standards ist es möglich, eine effektive Selektion solcher WiPas vorzunehmen, die den Mindestanforderungen bezüglich entwicklungspolitischer Effektivität und Effizienz genügen. Um die Vergleichbarkeit der Projektkonzepte eines Projekttyps untereinander zu erhöhen, wird zudem die Einführung eines standardisierten und Projekttyp-spezifischen Kriterienrasters zur Bewertung von WiPas empfohlen (siehe Abschnitte 5.2.2 und 5.2.3). Die Indikatoren des Monitoring-Systems sollten idealerweise Eingang in dieses Kriterienraster finden.

6.3. Die Nachhaltigkeit des WiPa-Programms

Da es sich bei dem WiPa-Program um ein junges Programm handelt, basiert die Bewertung der Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse weitgehend auf einer Projektion der bisher erfolgten Aktivitäten und geplanten Ergebnisse in die Zukunft.

Hier kann wieder zwischen den verschiedenen WiPa-Projekttypen unterschieden werden, die sich durch ihre spezifischen Stärken und Schwächen unterscheiden (siehe Abschnitt 4.3).

Im Fall des Programmsegments „Aufbau von Lieferkette“ ist die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse gegeben, wenn die Lieferketten erfolgreich etabliert werden. Dies ist eine direkte Folge des Prinzips von Angebot und Nachfrage.

Denkbare Risiken bestehen für unprofitable Lieferketten, die während der Projektlaufzeit durch Fördermittel gestützt werden und beim Ausbleiben dieser Mittel zum Erliegen kommen, oder im Fall von Veränderungen des externen Marktumfeldes, zum Beispiel von Preisanstiegen von Rohmaterialien und Gehaltskosten oder bei Preisverfällen im Abnehmermarkt.

Für das Programmsegment „Consulting-Projekte“ ist das Eintreten von tatsächlichen Entwicklungswirkungen, und damit auch der Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen, in verschiedenen Fällen grundsätzlich in Frage gestellt. Selbst bei entwicklungspolitisch erfolgreichen Projekten dieses Typs ist die Nachhaltigkeit wegen der nur kurzen zeitlichen Beteiligung des Partnerunternehmens gefährdet.

Die Nachhaltigkeit für den Projekttyp „EZA im Geschäftsumfeld“ hängt von dem gewählten Wirkungsmechanismus ab. Werden die Entwicklungseffekte hauptsächlich durch das Durchführen von EZA-Projekten ohne Beeinflussung des Kerngeschäfts des privaten Projektpartners erreicht, so zeigen sie die typischen Problematiken von Projekten der klassischen technischen Zusammenarbeit, auch in Bezug auf die Nachhaltigkeit. Werden hingegen Geschäftsprozesse des privaten WiPa-Partners verändert, so ist die Nachhaltigkeit selbst nach Projektende wahrscheinlich.

Auf der Programmebene ist die Nachhaltigkeit der erreichten oder geplanten entwicklungspolitischen Ziele bisher weitgehend unsichtbar, da sie sich im Grunde genommen aus einer Summe von Einzelbewertungen zur Nachhaltigkeit auf Projektebene zusammensetzt, die ohne geeignete Indikatoren nicht auf Programmebene aggregiert werden können. Die gemachten Empfehlungen in Bezug auf die Erarbeitung einer grundsätzlichen Wirkungslogik für jeden Projekttyp, sowie die Einführung von sinnvollen, aggregierbaren Indikatoren für jeden Projekttyp sollen auch Aussagen zur Nachhaltigkeit auf Programmebene möglich machen.

Die operative Nachhaltigkeit, also die weitere Existenz des WiPa-Programms, sieht das Evaluierungsteam als weitgehend gesichert an. Die internationale Relevanz des Programms ist hoch (siehe Abschnitt 3.2) und die Unterstützung innerhalb der ADA und des BMeiA scheint gegeben. Die Wahrnehmung des Programms durch den österreichischen Privatsektor ist überwiegend positiv.

6.4. Empfehlungen auf Programmebene

Die grundsätzlichen Empfehlungen für die Weiterentwicklung des WiPa-Programms werden im Wesentlichen durch die Empfehlungen zusammengefasst, die bereits im Zusammenhang mit der Analyse der einzelnen Projekttypen in Kapitel 4, sowie bei der Beurteilung der Steuerung und des Managements des Programms gemacht wurden:

- Weitere Optimierung des WiPa-Segments „Aufbau und Stärkung von Lieferketten“, wie in Abschnitt 4.3.1 beschrieben;

- Keine Fortführung des Segments „Consulting-Projekte“, wie in Abschnitt 4.3.2 beschrieben;
- Professionalisierung des Segments „EZA im Geschäftsumfeld von Unternehmen“, wie in Abschnitt 4.3.3 beschrieben.

Diese Typ-spezifischen Entwicklungsempfehlungen werden durch eine Reihe empfohlener Maßnahmen bei Steuerung und Management des WiPa-Programms unterstützt:

- Die Entwicklung und Beschreibung von Wirkungsmechanismen für jedes Segment des WiPa-Programms;
- Die Ausarbeitung und Nutzung von Programmindikatoren entlang dieser Wirkungsmechanismen;
- Die Einholung eines Kurzgutachtens zur wirtschaftlichen Machbarkeit der Projektidee;
- Die Einführung eines standardisierten Bewertungsschemas zur transparenten Beurteilung von WiPa-Projektvorschlägen.

Zudem wurde empfohlen, die Rollen, Aufgaben und Entscheidungsprozesse im WiPa-Fördergremium verbindlich zu klären, sowie die Befugnisse des WiPa-Teams solcherart anzupassen, dass eine Erhöhung des administrativen Aufwands bei der Eingliederung des WiPa-Programms aus ADA- und Unternehmenssicht vermieden wird.

Im Zusammenhang mit der benutzten Einteilung des WiPa-Programms in drei grundsätzliche Projekttypen sollte jedoch vermieden werden, dass innovative und neuartige Projektideen nicht umgesetzt werden können, nur weil sie sich nicht in eine der beiden zur weiteren Umsetzung empfohlenen Kategorien einordnen lassen.

Zu diesem Zweck hält es das Evaluierungsteam für sinnvoll, auch in Zukunft neue und innovative Projektvorschläge grundsätzlich zuzulassen. Die gemachten Empfehlungen beziehen sich auf die im bisherigen Portfolio etablierten Projekttypen, für die ein ausreichender Erfahrungsschatz zur Weiterentwicklung vorliegt. **Gänzlich neue Projektideen, die sich keinem der identifizierten Projekttypen zuordnen lassen, sollten im Fördergremium auf Basis der allgemeinen Ziele und Richtlinien für WiPas besprochen werden; dem Projekterfolg während der Umsetzung sollte besonderes Augenmerk gewidmet werden.**

Eine ähnliche Aussage möchte das Evaluierungsteam zur Definition der während dieser Evaluierung benutzten Projekttypen machen. Das Evaluierungsteam beabsichtigt, mit dieser Segmentierung die Weiterentwicklung des Verständnisses des WiPa-Programms, seines Managements und, letztendlich, seiner entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit zu unterstützen. Es ist keineswegs beabsichtigt, bestimmte Definitionen zu zementieren. Im Gegenteil hofft das Evaluierungsteam, dass die in diesem Bericht benutzten Ansätze weiterentwickelt werden. Es ist durchaus erwünscht, dass dies auch die Anpassung der benutzten Typendefinitionen, sowie die Identifikation neuer oder detaillierterer WiPa-Typen beinhaltet.

7. Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Kapitel werden die in diesem Bericht gemachten Aussagen zusammengefasst und die gemachten Empfehlungen in einen Gesamtzusammenhang eingeordnet. Im Anschluss werden Denkanstöße für die Weiterentwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften als Teil der österreichischen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit gegeben.

7.1. Zusammenfassung

Mit dem in 2005 begonnenen WiPa-Programm ist es der ADA gelungen, das Instrument der Wirtschaftspartnerschaften in der OEZA erfolgreich zu pilotieren. Derzeit sind 50 Wirtschaftspartnerschaften mit einem gesamten öffentlichen Fördervolumen von fast 8 Millionen Euro genehmigt. Zudem sind in der Anbahnung neuer WiPas Reisekostenzuschüsse und Machbarkeitsstudien mit einem Gesamtvolumen von ca. 0,75 Millionen Euro genehmigt worden.

Die laufenden und abgeschlossenen Projekte bilden einen ausreichenden Erfahrungsschatz, um das WiPa-Programm zielgerichtet auf eine Erhöhung seiner Leistungsfähigkeit hin weiterzuentwickeln.

Mit der vorliegenden Evaluierung legt die ADA den Grundstein für eine solche erfahrungsbasierte Optimierung des Programms.

Im Rahmen der Evaluierung wurden zunächst die *Ziele* des WiPa-Programms identifiziert und analysiert.

Die ersten Programmziele beschreiben die Charakteristika des neuen Instrumentes: WiPas sind als Partnerschaften geplant, die sowohl im kommerziellen Interesse der teilnehmenden Unternehmen, als auch im entwicklungspolitischen Interesse der OEZA liegen. Zudem werden finanzielle und inhaltliche Synergien zwischen den WiPa-Partnern gesucht.

Die weiteren Ziele des Programms deuten zwei grundlegende Mechanismen an. Auf der einen Seite soll die Wirtschaftstätigkeit in Zielländern gezielt unterstützt und dadurch positive gesamtwirtschaftliche Zusatzeffekte erzielt werden, die in Folge zur Reduktion der Armut führen. Auf der anderen Seite sollen direkte Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen maximiert werden.

Diese Ziele sind in ihrer Ausgestaltung adäquat für die Einführung eines neuen Instruments, mit dem in Österreich kaum und auch international wenig Erfahrung bestand. Im Lichte der gemachten Erfahrungen sollten die Ziele jedoch spezifiziert werden und durch ein logisches Modell untermauert werden.

In der Aufbauphase des WiPa-Programms wurde außerdem Nachdruck auf die Erreichung von Mengenvorgaben durch das implementierende WiPa-Team gelegt wurde: ca. 15-25 WiPas wurden pro Jahr erwartet. Diese Vorgaben wurden in der Regel knapp erreicht, jedoch hatte der Mengendruck mögliche Auswirkungen auf die Qualitäts-Mindeststandards bei der Projektauswahl.

Die *Relevanz* der Programmziele wurde aus verschiedenen Perspektiven untersucht.

Aus der Perspektive der internationalen Gebergemeinschaft und der OEZA hat das WiPa-Programm hohe Relevanz. Der potentielle Nutzen – oder die Notwendigkeit⁶² – der Einbeziehung des

⁶² Zum Beispiel begründete USAID im Zusammenhang mit dem Programm zu „Global Development Alliances“ die Notwendigkeit von öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften durch die rasante Zunahme der gesamten privaten Kapitalflüsse aus den USA in Entwicklungsländer, die die öffentlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile bei weitem übertreffen.

Privatsektors in Entwicklungsfragen ist zunehmend anerkannt und mindestens 8 internationale bilaterale Geber haben Programme zu Entwicklungspartnerschaften entwickelt. Während das WiPa-Programm als weitgehend opportunistisches Programm⁶³ nicht zu internationalen Bemühungen zur Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit oder der Aufhebung der Lieferbindung beiträgt, so erfüllt es beispielsweise internationale Forderungen nach der Generierung zusätzlicher Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit oder nach der Einbeziehung des Privatsektors. Im Rahmen der OEZA ist das WiPa-Programm insbesondere durch die Vorgaben des EZA-Gesetzes motiviert.

Da WiPas generell „sowohl im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen als auch im entwicklungspolitischen Interesse des Ziellandes bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit liegen“ sollen, ist die Relevanz aus Empfänger- und Unternehmensperspektive explizit vorgesehen. Eine Bestätigung der Relevanz in beiden Fällen ist lediglich auf der Ebene von Zielen von Einzelprojekten möglich, da keine Aussagen zu aggregierten Bedarfen von diesen Gruppen vorliegen.

Das Projektportfolio des WiPa-Programms ist, obwohl mit derzeit insgesamt 50 genehmigten WiPas durchaus überschaubar, dennoch äußerst komplex. Kaum eine WiPa gleicht der anderen; auf den ersten Blick scheint die einzige Gemeinsamkeit eine Kooperation mit dem Privatsektor zu sein. Dies ist nicht verwunderlich, da die Ziele des Programms recht durchlässige Rahmenbedingungen darstellen.

Um dennoch Aussagen machen zu können, die über Bewertungen und Ursachenanalysen von Einzelprojekten hinausgehen, hat das Evaluierungsteam nach einer sinnvollen Segmentierung des WiPa-Projektportfolios gesucht. Dabei war die bisher benutzte Unterscheidung von WiPas in Unternehmenspartnerschaften einerseits und Entwicklungspartnerschaften andererseits nur begrenzt hilfreich.

Auf Basis der gemachten Untersuchungen ergaben sich schließlich folgende drei WiPa-Grundtypen:

Typ 1: Aufbau und Stärkung von Liefer- und Handelsketten (kurz: „Aufbau von Lieferketten“). Dabei handelt es sich um WiPas, die die Herstellung eines Produktes im Partnerland unterstützen, welches dann weiterverarbeitet und gehandelt wird. Bei dem Produkt kann es sich ausdrücklich auch um eine Dienstleistung handeln. Ein maßgeblicher Teil der Wertschöpfung verbleibt dabei im Zielland. Wesentliche entwicklungspolitische Effekte für diesen Typ sind die Erhöhung von Einkommen und die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen entlang der Lieferkette.

Typ 2: Professionelle Leistungserbringung zu ermäßigten Konditionen (kurz: „Consulting-Projekte“). Hierbei handelt es sich um WiPas, bei denen der private Projektpartner im Wesentlichen seine Geschäftstätigkeit für eine begrenzte Zeit zu ermäßigten Konditionen zur Verfügung stellt. Oft handelt es sich dabei um die Erbringung einer Dienstleistung, jedoch umfasst diese Definition ausdrücklich auch z.B. das produzierende Gewerbe. Diese Projekte zielen in der Regel nicht auf direkte Entwicklungswirkungen ab, sondern versuchen die entwicklungspolitische Wirkung anderer Prozesse außerhalb des Projektes positiv zu beeinflussen.

Typ 3: Projekte der klassischen Entwicklungszusammenarbeit im Geschäftsumfeld von Unternehmen und investitionsbegleitende Entwicklungsprojekte“ (kurz: „EZA im

⁶³ Damit ist gemeint, dass einzelne WiPas in der Regel auf Initiative des Privatsektors entstehen und von der ADA selektiert und angepasst werden. Insgesamt 85% der für diese Evaluierung befragten, an WiPas teilnehmenden Unternehmen sehen sich selbst in der Initiative bei der Projektanbahnung. Dies steht im Gegensatz zu Programmen, in denen bestimmte Arten von Entwicklungspartnerschaften, zum Beispiel im Rahmen von spezifischen Ausschreibungen, angefragt werden.

Geschäftsumfeld“). Diese WiPas führen entwicklungspolitische Maßnahmen im direkten Umfeld der operativen Geschäftstätigkeit eines Unternehmens oder in Begleitung einer privatwirtschaftlichen Investition durch. Haupteffekte solcher Maßnahmen sind eine effizientere entwicklungspolitische Wirkungserbringung als es durch eine vergleichbare Maßnahme außerhalb des unternehmerischen Geschäftsumfeldes möglich gewesen wäre. Diese Klasse von Projekten hat starke Ähnlichkeit mit investitionsbegleitenden Projekten von Entwicklungsbanken, die diese im Rahmen ihrer „*Technical Assistance*“ durchführen.

Anhand dieser Segmentierung konnte eine aggregierte Analyse der bisherigen Ergebnisse für jeden Projekttyp durchgeführt werden. Als Resultat dieser Analyse wird empfohlen, zwei Projekttypen weiter im Rahmen des WiPa-Programms zu betreiben und weiterzuentwickeln und einen Projekttyp in Zukunft nicht mehr durchzuführen.

Das Programmsegment „Aufbau von Lieferketten“ stellt die entwicklungspolitisch bisher erfolgreichste Komponente des WiPa-Programms dar. Sein entwicklungspolitisches Potenzial zur Armutsbekämpfung ist hoch und seine Nachhaltigkeit bei erfolgreicher Etablierung einer wirtschaftlich gesunden Produktions-, Verarbeitungs- und Handelskette automatisch gegeben.

Um die Entwicklungswirkung dieses Projekttyps weiter zu steigern, sollte den für diesen Projekttyp identifizierten, spezifischen Risiken durch die verstärkte Überprüfung der folgenden Punkte in Auswahl und Umsetzung von WiPas begegnet werden:

- Öffnung der Lieferbeziehungen nach der Aufbauphase;
- Vermeidung von schädlichen Verdrängungseffekten in Bezug auf andere für die Zielgruppe wichtiger Produkte;
- Verbleib eines maßgeblichen Anteils der Wertschöpfung entlang der Liefer- und Handelskette bei der entwicklungspolitischen Zielgruppe;
- Überprüfung der wirtschaftlichen Machbarkeit und Nachhaltigkeit der Lieferkette;
- Absicherung des entwicklungspolitischen *Zusatznutzens* durch die Überprüfung des Additionalitätskriteriums.

Der Projekttyp „EZA im Geschäftsumfeld“ zeigt auf der Ebene von Einzelprojekten eine stark unterschiedliche entwicklungspolitische Leistung. Das Evaluierungsteam attestiert diesem Projekttyp jedoch ein beträchtliches Entwicklungspotenzial. Den im Rahmen der Evaluierung identifizierten Schwächen und Risiken sollte dabei in Zukunft effektiv entgegengewirkt werden. Dazu gehört insbesondere:

- Die Absicherung der entwicklungspolitischen Qualität in Planung und Umsetzung und die Vermeidung von Mengendruck für diesen Projekttyp;
- Die Weiterentwicklung von generellen Wirkungsmechanismen für diesen Projekttyp, die ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der geplanten und erzielten Resultate erlauben;
- Die Vermeidung von Förderbeiträgen ohne sichtbare zusätzliche Entwicklungswirkung, insbesondere im Rahmen von größeren Investitionsprojekten.

Der Projekttyp „Consulting-Projekte“ stellt den entwicklungspolitisch am wenigsten erfolgreichen Projekttyp dar, da viele Projekte dieses Typs entwicklungspolitische Insellösungen darstellen, die zwar professionelle Leistungserbringung enthalten, jedoch nur sehr beschränkte entwicklungspolitische Wirkung entfalten. Eine Weiterführung dieser Komponente des WiPa-Programms wird nicht empfohlen. Dies stellt ausdrücklich keine Bewertung der Qualität der von

Unternehmen im Rahmen solcher WiPas durchgeführten Arbeiten dar, sondern ist vor allem eine Folge des Inselcharakters dieser Projekte.

Insgesamt ist das WiPa-Programm professionell gemanagt und seine Steuerung innerhalb der ADA und durch das Fördergremium stellt eine sinnvolle Aufsicht über ein neues und junges Programm dar.

Auf Basis der gemachten Erfahrungen sollten Steuerung und Management des Programms weiterentwickelt werden, um die Leistungsfähigkeit des Programms weiter zu steigern. Insbesondere wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Planung, Selektion und Durchführung von Projekten gemacht:

- Die Entwicklung und Beschreibung von Wirkungsmechanismen für jedes Segment des WiPa-Programms;
- Die Ausarbeitung und Nutzung von Programmindikatoren entlang dieser Wirkungsmechanismen;
- Die Einholung eines Kurzgutachtens zur wirtschaftlichen Machbarkeit der Projektidee;
- Die Einführung eines standardisierten Bewertungsschemas zur transparenten Beurteilung von WiPa-Projektvorschlägen.

Zudem wurde empfohlen, die Rolle, Aufgaben und Entscheidungsprozesse im WiPa-Fördergremium verbindlich zu klären, sowie die Befugnisse des WiPa-Teams solcherart anzupassen, dass eine Erhöhung des administrativen Aufwands bei der Eingliederung des WiPa-Programms aus ADA- und Unternehmenssicht vermieden wird.

Das identifizierte Entwicklungspotenzial entlang verschiedener WiPa-Grundtypen, sowie ein grundsätzliches Verständnis, wie diese Entwicklungspotenziale praktisch realisiert werden können, stellen in den Augen des Evaluierungsteams die Hauptergebnisse dieser Evaluierung dar. Die Empfehlungen in diesem Bericht sind in der Absicht gemacht, eine dynamische und der Realität angepasste Weiterentwicklung des WiPa-Programms zu unterstützen. Es ist dabei ausdrücklich erwünscht, dass zum Beispiel die benutzte Segmentierung weiterentwickelt und angepasst wird.

7.2. Ausblick

Die bisher gemachten Aussagen betreffen die im Rahmen dieser Evaluierung identifizierten, unmittelbaren Verbesserungspotenziale des WiPa-Programms. Verschiedene, während der Evaluierung gemachten Beobachtungen und Schlussfolgerungen gehen über diesen Rahmen hinaus und sollen hier als Denkanstöße vorgestellt werden.

7.2.1. Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der ADA

Derzeit stellt sich das WiPa-Programm innerhalb der ADA als Sonderprogramm, mit eigenem Budget und eigenem Management, dar.

Ausgehend von ähnlichen Ausgangsbedingungen haben sich verschiedene bilaterale Geber bemüht, ihre Partnerschaftsprogramme ganz oder teilweise in die Aufsicht und das Budget der Regional- oder Länderreferate zu verlagern:

- Die *United States Agency for International Development (USAID)* entwickelt seit 2001 ein Programm zu Entwicklungspartnerschaften: das *Global Development Alliances (GDA)* Programm. Dieses Programm wurde zu Beginn durch ein kleines Team in Washington

durchgeführt. Von Anfang an bestand der Auftrag, *Development Alliances* als festen Bestandteil der Arbeit von USAID in den Partnerländern der amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit zu etablieren. Dies gelang nach einer Anfangsphase, in der das GDA-Team in Washington Entwicklungspartnerschaften praktisch in eigener Regie durchführte, durch ein breit angelegtes Maßnahmenpaket: Mitarbeiter in Länderbüros (*field missions*) wurden gezielt und mit mehrjährigem Aufwand eines eigens zu diesem Zweck gebildeten Teams in Anbahnung und Management von Entwicklungspartnerschaften geschult. Die Durchführung von Entwicklungspartnerschaften wurde fester Bewertungsbestandteil bei der Beförderung von Leitern der Länderbüros, erfolgreiche Partnerschaften wurden innerhalb der USAID positiv kommuniziert und verschiedene Preise wurden ausgeschrieben. Diese Maßnahmen profitierten von einem starken und kontinuierlichen Bekenntnis der USAID-Führung zum öffentlich-privaten Partnerschaftsgedanken. Auf Basis dieser Maßnahmen gelang es, die Anbahnung, Aufsicht, Umsetzung und Budgetierung von Entwicklungspartnerschaften fast gänzlich in die Länderbüros zu verlagern. Um die Verlagerung weiter zu begünstigen, wurde das zentrale Budget als Anreizbudget eingesetzt, welches die Länderbudgets bei der Durchführung ausgewählter Partnerschaften gezielt entlastete, ohne jedoch den öffentlichen Förderbeitrag ganz zu übernehmen. Die Rolle des zentralen GDA-Teams hat sich im Laufe der Zeit von einer ausführenden Management-Einheit zu einem Schulungs- und Kompetenzzentrum, sowie zu einer Anlaufstelle für strategische Zusammenarbeit gewandelt.

- Das *Bundesministerium für technische Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) hat bereits in 1999 ein Sonderprogramm für Entwicklungspartnerschaften aufgesetzt: die *PPP-Fazilität*. Derzeit setzen drei Durchführungsorganisationen dieses Programm um. Jede dieser Organisationen hat zu diesem Zweck ein eigenes Management-Team etabliert. Zudem werden seit längerem Entwicklungspartnerschaften im Rahmen der bilateralen, technischen Zusammenarbeit umgesetzt. Dazu wird Training und Unterstützung aus der GTZ-Zentrale bereitgestellt. Das für die Umsetzung der PPP-Fazilität zuständige Referat entschloss sich 2006, das Konzept der PPP-Fazilität im internationalen Kontext grundsätzlich zu überprüfen und, unter anderem, die bis dahin schleppend verlaufende Eingliederung der Projekte der PPP-Fazilität in die bilaterale technische Zusammenarbeit voranzutreiben. Ein Umsetzungsplan nach dem Vorbild des USAID-Modells stieß auf Widerstand von Seiten der Durchführungsorganisationen und wird derzeit in begrenztem Umfang umgesetzt.

Derzeit finden innerhalb der ADA keine konkreten Überlegungen zum *Mainstreaming* des WiPa-Programms statt. Wie in Abschnitt 5.2.5 untersucht, wird jedoch überlegt, die KoBüs in Zukunft stärker in das Monitoring einzelner WiPas einzubeziehen. Zudem würden durch die Abwicklung von WiPas durch die Länderreferate der ADA direkte Partnerschaften mit lokalen Unternehmen möglich.

Sollte in Zukunft ein *Mainstreaming*-Ansatz erwogen werden, so sollten aufbauend auf den internationalen Erfahrungen dabei folgende Fragestellung sorgfältig abgewogen werden:

- Welche Aufgaben sollten in Zukunft den Mitarbeitern der KoBüs zufallen und verfügten diese über die notwendige, zum Beispiel privatwirtschaftliche, Qualifikation?
- Wöge der zu erwartende entwicklungspolitische Mehrwert bei Einbindung des Programms in das EZA-Instrumentarium die Zusatzaufwände, zum Beispiel durch notwendige Trainings, auf? Welche Rolle spielte die Größe der ADA dabei?

- Falls WiPas in Zukunft durch KoBüs geplant und umgesetzt werden könnten: Sollte ein zentrales, separates WiPa-Programm fortbestehen?

7.2.2. Mögliche Synergien innerhalb der österreichischen OEZA

Bei der Untersuchung der Projekte vom Typ „EZA im Geschäftsumfeld“ fiel auf, dass viele der Projekte dieses Typs in Zielsetzung und Wirkungslogik exakt den von verschiedenen Entwicklungsbanken im Rahmen ihrer „*Technical Assistance*“ investitionsbegleitend durchgeführten Entwicklungsprojekten entsprechen. Auch die Österreichischen Entwicklungsbank (OeEB) plant solche Projekte. Trotz ihrer großen Ähnlichkeit überlappen sich diese Projektgruppen jedoch in der Regel nicht, da

- die Entwicklungsbanken diese Projekte ausschließlich im Rahmen vorgesehener oder laufender eigener Finanzierungen durchführen, während
- die ADA diese Projekte in der Regel im Rahmen von durch Unternehmen selbst oder durch Dritte finanzierten Geschäftstätigkeiten durchführt.

Ein Überlapp mit zum Beispiel der OeEB ist demnach lediglich denkbar, wenn ein WiPa-Unternehmenspartner während oder im Anschluss an eine WiPa eine Finanzierung durch die OeEB in Anspruch nimmt.

Wegen der großen Ähnlichkeit der Projekte (und in Anbetracht des Umstandes, dass die Sitze von ADA und OeEB in Wien recht nahe beieinander liegen, sieht das Evaluierungsteam durchaus Synergiepotenzial bei der in diesem Bericht beschriebenen Weiterentwicklung der Zielsetzung, der Wirkungsmechanismen, der Entwicklung von Indikatoren, der Einführung eines Bewertungsschemas, der Durchführung von Kurzgutachten zur Machbarkeit, sowie bei der Auswahl und Betreuung solcher Projekte.

7.2.3. Entwicklungsmöglichkeiten im internationalen Kontext

Die internationale Gebergemeinschaft sammelt seit bis zu 10 Jahren Erfahrungen mit dem Instrument der Wirtschaftspartnerschaften oder, allgemeiner umschrieben, *Public-Private-Development Partnerships (PPDPs)*.

Verschiedene internationale Konferenzen haben zu diesem Thema bereits stattgefunden⁶⁴.

Dabei geht es zum einen um den Erfahrungsaustausch und die Weiterentwicklung der gebereigten Partnerschaftsinstrumente. Soweit das Evaluierungsteam die Entwicklungen überblickt, bewegt sich die Diskussion vornehmlich auf einem recht allgemeinen Niveau. Es fehlen vor allem handfeste und übertragbare Erfahrungen, da bisher nur wenige belastbare Projekt- oder Portfolio-Evaluierungen von PPDPs durchgeführt wurden. Die durch die ADA gemachten Erfahrungen könnten hier von internationalem Interesse sein.

Zum anderen wird nach Möglichkeiten der Geber-Kooperation im Bereich der *PPDPs* gesucht. Es besteht zum Beispiel die Möglichkeit, gut funktionierende Komponenten nationaler Programme zu multilateral finanzierten Instrumenten weiterzuentwickeln. Die Erfahrungen der ADA mit dem erfolgreichen und in seiner Wirkungslogik transparenten Projekttyp „Aufbau von Lieferketten“ mögen hier von Interesse sein.

⁶⁴ Zum Beispiel: „International Learning Forum: Engaging Business in Development. Reviewing Best Practices – Exploring the Potenzial for Donor Collaboration“, Berlin, Deutschland, Mai 2007; „Private engagement in development: Towards impact and sustainability“, Nottwil, Schweiz, Januar 2008.