

Bonn, Dezember 2004



**Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und
Zusammenarbeit**

**Kurzfassung der Evaluierung
„Entwicklungspolitische Wirkungen von DEG- Finanzierungsvorhaben“
- Querschnittsauswertung der Teilevaluierungen -**

Evaluierungsreferat

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Kurzfassung der Evaluierung „Entwicklungspolitische Wirkungen von DEG- Finanzierungsvorhaben“ - Querschnittsauswertung der Teilevaluierungen

Zusammenfassung

Die Querschnittsevaluierung ist der zweite und abschließende analytische Schritt bei der Evaluierung der entwicklungspolitischen Wirkungen der Vorhaben der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft und der Bewertung ihres Beitrags zu den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung. Vorausgegangen waren Projektevaluierungen im Rahmen von vier Länderstudien (Argentinien, Indonesien, Mosambik und Südafrika) im Jahr 2004.

Wenn aufgrund der methodologisch gewollten Schwerpunktbildung auch nicht von statistischer Repräsentativität gesprochen werden kann, so gibt die Gesamt-Stichprobe in exemplarischer Weise ein umfassendes Bild der Tätigkeiten der DEG in Ländern unterschiedlichster Art und sehr diversen Rahmenbedingungen.

Feststellungen

Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der untersuchten Vorhaben

Aus den drei Ländergutachten lassen sich für die entwicklungspolitischen Wirkungen der evaluierten DEG Vorhaben die folgenden länder- und sektorübergreifenden allgemeinen Schlussfolgerungen ableiten.

Die entwicklungspolitischen **Haupteffekte** der DEG Portfolios liegen generell auf der **gesamtwirtschaftlichen Ebene** (Staatseinnahmen, Volkseinkommen, Nettodeviseneffekte, Beschäftigungseffekte), wobei vor allem starke direkte und indirekte Beschäftigungseffekte fast durchgängig zu finden sind.

Die geförderten Unternehmen zeichnen sich generell durch vergleichsweise hohe **soziale Leistungen**, die Einhaltung von **Umweltstandards** und überdurchschnittliche Aus- und Weiterbildungsleistungen aus.

Über positive Wachstums-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte bei den geförderten Unternehmen direkt und über vor- und nachgelagerte **Wirkungsketten** als Sekundäreffekte leisten die Vorhaben insgesamt indirekt einen Beitrag zur **Armutsminderung**; dadurch tragen sie auch mittelbar zur Erreichung der Ziele der deutschen EZ (Aktionsprogramm 2015) und der internationalen **Millenniumsziele (MDG)** bei. Im Zusammenhang mit letzteren sind hier auch im Falle Südafrikas die Beiträge zur HIV-Vorsorge zu nennen.

Durch die **privatwirtschaftliche Trägerstruktur** der Vorhaben sind gute Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Wirkungen gegeben. Die **Nachhaltigkeit** der entwicklungspolitischen Wirkungen ist eng an die finanzielle Leistungsfähigkeit der geförderten Unternehmen gekoppelt, wobei letztere zum Zeitpunkt der Evaluierung als gesichert und die zentrale notwendige Bedingung der Nachhaltigkeit damit als gegeben angesehen werden kann; einzelwirtschaftliche Rentabilität und entwicklungspolitische Wirksamkeit scheinen keinen Widerspruch darzustellen.

Die **Finanzsektorvorhaben** tragen zu einer verbesserten Kreditallokation, zur Anbindung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten an das formelle Finanzsystem und zur Ersparnis mobilisierung bei; insoweit gehen von den DEG Vorhaben **positive Strukturwirkungen** aus.

Bei allen methodologischen Vorbehalten erfüllen die untersuchten DEG-Vorhaben insgesamt die entwicklungspolitischen Kriterien der **Relevanz und Signifikanz** sowie der **Effizienz und**

Effektivität im Sinne des DEG-Unternehmenskonzeptes; dem Kriterium der **Subsidiarität** für DEG-Interventionen wurde generell Rechnung getragen.

Die Rolle und **entwicklungspolitische Funktion der DEG in den Partnerländern** und insbesondere während und nach Wirtschaftskrisen wird in der DEG Projektberichterstattung - und insbesondere im GPR - nicht gebührend berücksichtigt; die entwicklungspolitische Rolle der DEG, insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten, ist größer als dies in der Berichterstattung zum Ausdruck kommt.

Bewertung des geschäftspolitischen Ratings (GPR) der DEG aus entwicklungspolitischer Sicht

Alle Gutachten bestätigen, dass das **GPR prinzipiell geeignet** ist, die **entwicklungspolitischen Effekte** der von der DEG geförderten Unternehmen ausreichend **zu erfassen** und abzubilden. Die entwicklungspolitischen Wirkungen der Maßnahmen werden durch das GPR allerdings nicht direkt gemessen. Eine Erfassung dieser Wirkungen erfordert zusätzliche Plausibilitätsüberlegungen und die Bildung von entsprechenden Kausalketten; die drei Länderstudien haben demonstriert, dass dies bei vertretbarem Aufwand möglich ist.

Das GPR ist wie jedes Bewertungsverfahren von relativer Aussagekraft und unter methodischen Aspekten nicht vollkommen. Die Gutachten nennen in diesem Kontext die Wirkungs- und Zurechenbarkeitsproblematik, die methodischen Probleme einer Erfassung und Quantifizierung von qualitativen Effekten und die generell fehlende Berücksichtigung von sekundären und indirekten Wirkungen.

Die genannten **methodischen und konzeptionellen Probleme** sind allerdings **nicht GPR-typisch** und auf das GPR begrenzt. Alle, den Gutachtern bekannten einschlägigen Bewertungsverfahren der EZ i.w.S. sind in der einen oder anderen Weise mit diesen Problemen konfrontiert.

Die Rolle der DEG im Rahmen der Kooperation mit anderen EZ-Instrumenten

Die DEG ist im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik das Finanzierungs- und Beratungsinstrument zur Förderung des Aufbaus der Privatwirtschaft. Sie betreibt eine „**Entwicklungspolitik in eigenem Risiko**“, die ganz besondere Ansprüche stellt, die sich auch in speziellen Anforderungen für die eigene Tätigkeit wie auch in der Zusammenarbeit mit Partnern und Dritten manifestieren.

Die DEG arbeitet zur Erfüllung ihres entwicklungspolitischen Auftrages üblicherweise ohne staatliche Absicherung im Marktsegment erhöhten Risikos, was nur durch bankbetrieblich umsichtige Wahrung besonderer Anforderungen an Vorhaben und Partner dauerhaft möglich ist. Die bankbetrieblichen **Imperative der Risikostrukturierung und –diversifizierung** sind Vorgaben für die Gestaltung zur Erfüllung des entwicklungspolitischen Auftrages der DEG. Einem entwicklungspolitisch vielleicht gewünschten noch stärkeren Engagement in Krisenländern und anderen Hochrisikoregionen sowie einer einseitigen Verfolgung von schwerpunktorientierten Strategien durch die DEG sind damit grundsätzliche Grenzen auferlegt. Tragfähige **Ansatzpunkte der Förderungsaktivitäten der DEG** ergeben sich stärker nach dem vorhandenen Potential und konkreten Investitionsbedarf auf unternehmerischer Ebene und weniger nach politisch geprägten Überlegungen zur Setzung von Schwerpunkten bei Partnerländern und Sektoren in der Entwicklungszusammenarbeit. Wo diese sich jedoch decken, bietet sich eine gute **Grundlage** für die Verstärkung von **Synergien** zwischen den DEG-Aktivitäten und der deutschen EZ.

Wenn die DEG aus gutem Grund auch nicht auf die Schwerpunktsetzung verpflichtet ist, so kann sie mit ihrer Kenntnis der konkreten Belange der Privatwirtschaft in den jeweiligen Ländern doch wertvolle Beiträge zur Ausformulierung der jeweiligen Strategien liefern. Weitaus geringer ist jedoch der Spielraum der DEG aufgrund der bankbetrieblichen Erfordernisse zur Abstimmung und Verknüpfung der konkreten Förderaktivitäten der DEG mit denen der anderen EZ-Institutionen im Rahmen einer Schwerpunktstrategie.

Im Gegensatz zu anderen DFIs verfügt die DEG nicht über eigene Möglichkeiten, durch das Anbieten von technischer Unterstützung (Begleitmaßnahmen), entwicklungspolitisch Erfolg versprechende Vorhaben „bankable“ zu machen. Um für das zu fördernde Unternehmen jedoch als echte Dienstleistung rechtzeitig wirksam werden zu können, müsste die technische Unterstützung problemlösend, kompetent auf hohem Niveau und zuverlässig, schnell und flexibel, sowie kostengünstig und finanzierbar bzw. finanziert sein und vertraulich behandelt werden. Aus dem Spektrum der in der technischen Unterstützung tätigen EZ-Institutionen bietet nur der Senior-Experten-Service praktische Ansätze - bei allerdings begrenzten Ressourcenpool - für schnelle und maßgeschneiderte Beratungsmaßnahmen für die Zielgruppe der DEG. Das Angebot der anderen EZ-Akteure kann hingegen wohl nur in einzelnen Fällen nützlich und attraktiv für die privaten Unternehmenspartner der DEG sein.

Empfehlungen

Zur Weiterentwicklung des GPR

Die Querschnittsauswertung kommt zu folgenden Empfehlungen zur Weiterentwicklung des GPR:

- (1) Eine **Erweiterung des GPR** um zusätzliche qualitative Effekte und Sekundäreffekte und damit eine Messung von entwicklungspolitischen Wirkungen halten die Gutachter für **nicht empfehlenswert**. Dies würde eine grundlegende Überarbeitung der GPR Struktur erfordern, das GPR noch komplexer gestalten und zusätzliche methodische Probleme der Abgrenzung und Zurechenbarkeit mit sich bringen. Daraus folgt aber die Notwendigkeit einer **sprachlichen Klarstellung** bezüglich des Unterschieds zwischen **Effekten** und entwicklungspolitischen **Wirkungen** der **DEG Fördertätigkeit** in der DEG Berichterstattung und entwicklungspolitischen Diskussion.
- (2) **Überprüfung der Indikatoren für die Aus- und Fortbildungseffekte** im GPR (Messlatte 2, Index 2.6) hinsichtlich der Relevanz ihrer Aussagekraft.
- (3) **Überprüfung der Sozialstandards** (Messlatte 2, Index 2.10 und der **Umweltstandards** (Messlatte 2, Index 2.11) **als entwicklungspolitische Effekte**, da sie bereits in den DEG-Finanzierungsverträgen als Auflagen vor dem Beginn der Fördermaßnahme enthalten sind.
- (4) **Transformation der absoluten Werte** des GPR (Messlatte 2, Index 2.1-2.4) **in relative Werte** (z.B. Bezug zur Unternehmensgröße oder zu Investitionskosten) um systematische **Benachteiligungen von KMU abzubauen**.
- (5) **Thematisierung und Neupositionierung der Nachhaltigkeit** als zentralem entwicklungspolitischen Erfolgskriterium im Rahmen des GPR.
- (6) **DEG/KFW interne Diskussion** ob bzw. wie weit sich die **DEG** in ihren Evaluierungskriterien und -verfahren (GPR) **gängigen FZ Verfahren und Kriterien** (Definition von Projekt- und Oberzielen sowie Zielindikatoren) **annähern** soll. Dies wird von den Gutachtern für notwendig erachtet, sofern man die zentralen EZ-Evaluierungskriterien der Effektivität, Effizienz, Relevanz und Signifikanz auch auf DEG Vorhaben konsistent anwenden will.
- (7) **Überarbeitung der Struktur der Messlatte 3** (Besondere Rolle der DEG) mit dem Ziel einer **besseren Berücksichtigung der DEG „Krisenbeistands-, Begleit- und Geländerfunktion** für Unternehmen in den Partnerländern.

Weitere Empfehlungen zur Stärkung des entwicklungspolitischen Profils der DEG

Es besteht dringender Bedarf zu einer **entwicklungspolitischen Anreicherung** der **DEG Berichterstattung** (Prüfberichte und jährlichen Projektreports) durch eine problemorientierte **Analyse** des **zu fördernden Wirtschaftssektor** und des **Finanzsektors** sowie durch Berücksichtigung der **Förderaktivitäten anderer DFIs**. Der **entwicklungspolitische Kontext**

der DEG-Vorhaben ist künftig **stärker zu verdeutlichen**. Hilfreich wäre etwa die Einbeziehung einer erwarteten entwicklungspolitischen Perspektive des Vorhabens in die Beschlussvorlagen, die ex-post einen Vergleich der wesentlichen angestrebten mit den erzielten Effekten erlaubt.

Die DEG als **Instrument der deutschen EZ** sollte deutlich **offensiver agieren**; dies gilt innerhalb der Partnerländer, aber auch gegenüber anderen EZ-Institutionen; erfolgreiche DEG-Vorhaben sollten stärker in die Diskussion innerhalb der deutschen EZ eingebracht werden.

Zur Rolle der DEG im Rahmen der Kooperation mit anderen EZ-Instrumenten

Eine weitere und systematischere **Intensivierung** der Interaktion der DEG im **EZ-Dialog** wäre zum noch stärkeren Austausch von länder- und sektorbezogenen Informationen und Erfahrungen nützlich, insbesondere für solche Länder, die sowohl für das BMZ wie die DEG eine gehobene Rolle spielen. Hierdurch könnten auch potentielle Querverbindungen zwischen den Aktivitäten der diversen EZ-Institutionen besser genutzt werden.

Eine Suche nach Investitionsvorhaben qualifizierter Unternehmen bestimmten Typs zur Förderung durch die DEG, abgeleitet aus einer **Schwerpunktstrategie** in einem Geleitzug mit den anderen EZ-Institutionen, erscheint ebenso wenig notwendig wie praktikabel.

Angesichts der begrenzten Möglichkeiten, in angemessener Weise das Instrumentarium der EZ zur **technischen Unterstützung** der Vorhaben nutzen zu können, scheint es notwendig, der DEG selbst ein **eigenes** Instrument und entsprechendes **Budget** an die Hand zu geben, um Unternehmen mit „kleinen Schwächen“, aber entwicklungspolitisch interessanten Vorhaben, gezielt und konkret zu unterstützen, und somit auch „bankable“ zu machen, was die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Instruments DEG insgesamt stärken könnte. Ein Ansatzpunkt könnte hier – analog zum Verfahren bei Förderkrediten der KfW - die Öffnung der Assistenzinstrumente der FZ in der KfW für DEG-Aktivitäten sein.

Basisdaten

Zeitraum der Evaluierung

Länderstudien Südafrika/Mosambik, Indonesien, Argentinien April/Mai 2004

Querschnittsauswertung: August 2004

Gutachter der Querschnittsauswertung

Prof. Dr. Peter Hartig

Dr. Peter Lindlein