

Tilman Altenburg / Andreas Stamm, DIE

Privatwirtschaft als Motor für Armutsminderung. 15 Thesen zur Weiterentwicklung der deutschen EZ-Instrumentariums

Thesen zum Workshop „Privatwirtschaft als Motor für Armutsminderung: Welche Brücken baut die EZ?“, DIE, Bonn, 19. November 2004

Vorbemerkung

Die Förderung der Privatwirtschaft ist einer der wichtigsten Hebel für die Armutsminderung. Um Armut zu reduzieren, müssen produktive Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden, d.h. solche, die höhere Einkommen und Lebensstandards ermöglichen. Da die Beschäftigung im öffentlichen Sektor weltweit absolut oder zumindest relativ zurückgeht, müssen die erforderlichen produktiven Arbeitsplätze nahezu vollständig von der Privatwirtschaft bereit gestellt werden. Dies setzt eine funktionierende Marktwirtschaft voraus, in der private Akteure Anreize haben, zu investieren. Entwicklungspolitische Maßnahmen, die die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft erhöhen, haben daher höchste Bedeutung für die Erreichung des Millenniumziels „Halbierung der Armut.“ Entsprechendes gilt für viele der anderen Millenniumsziele, da auch soziale und Infrastrukturleistungen zu einem immer größeren Teil von privaten Akteuren zu marktwirtschaftlichen Konditionen bereitgestellt werden. Überdies sind auch die staatlichen Entwicklungsanstrengungen nur nachhaltig finanzierbar, wenn eine privatwirtschaftlich fundierte Wachstumsdynamik die erforderlichen Ressourcen generiert. Insofern verdient der EZ-Schwerpunkt „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ weiterhin einen hohen Stellenwert in der deutschen EZ.

Im Folgenden stellen wir 15 Thesen zur Diskussion, wie Konzeption und Praxis der deutschen EZ im Bereich der Privatwirtschaftsförderung weiter verbessert werden können. Im ersten Teil geht es um die grundsätzliche Ausrichtung der Wirtschaftsförderung, im zweiten spezifischer darum, wie auf die zunehmende Differenzierung der Partnerländer mit jeweils spezifischen Angeboten und unterschiedlichen Akteurskonstellationen reagiert werden kann. Die Thesen sind zum Teil bewusst pointiert formuliert, um ein kritisches Schlaglicht auf die EZ-Praxis zu werfen und die Diskussion anzuregen. Sie geben nur die Meinung der Autoren wieder.

I Zur Konzeption und Praxis der deutschen EZ im Bereich der Wirtschaftsförderung

1 Die deutsche EZ muss sich stärker an den Anforderungen orientieren, die sich aus dem globalen Strukturwandel ergeben und den Ausbau dynamischer Wettbewerbsvorteile unterstützen.

Investitionen allein garantieren noch kein Wachstum. Entscheidend ist die produktive Verwendung der Ressourcen, also hohe Faktoreinkommen für Arbeit und Kapital. Produktivität steigt, wenn durch Prozessinnovationen mehr Output pro eingesetztem Produktionsfaktor erreicht wird, wenn neue Absatzmöglichkeiten Skalenerträge ermöglichen oder wenn Produktinnovationen zu höheren Preisen führen. Arbeitsproduktivität und Einkommen lassen sich nur nachhaltig erhöhen, wenn sich die entsprechenden Unternehmen auf dem Markt durchsetzen können.

In Entwicklungsländern findet ein rapider Strukturwandel statt, weil sich hier globale Veränderungen (z.B. IKT-Innovationen, zunehmende Unternehmenskonzentration, globale Zunahme des Intrafirmenhandels, *outsourcing*) mit Nachholprozessen überlagern, z.B. der Durchsetzung von industrieller Massenproduktion und Großhandelsstrukturen. Handelspolitische Liberalisierung und stärker deregulierte Investitionsbedingungen verschärfen den Anpassungsdruck. Auch für arme Entwicklungsländer werden Weltmarktstandards immer stärker zum Referenzsystem. Dies gilt in besonderem Maße für handelbare Güter und Dienstleistungen (*tradables*).

Für Wirtschaftssubjekte in Entwicklungsländer hat der „Strukturwandel im Zeitraffer“ weitreichende Konsequenzen. Bewährte Geschäftsmodelle werden obsolet (z.B. im produzierenden Handwerk), neue Optionen entstehen (Franchising, *outsourcing* von Dienstleistungen, Zulieferproduktion); international übliche Technologien müssen übernommen werden; *economies of scale* werden wichtiger; Qualitätsstandards steigen. Viele (v.a. kleine) Produzenten scheitern an steigenden Markteintrittsbarrieren, Konzentration ist die Folge. Entwicklungsländer können diesen Strukturwandel bremsen, z.B. längere Anpassungszeiten aushandeln, aber verhindern können sie ihn nicht (oder nur zu sehr hohen Kosten). Versuche, Schutzräume für traditionelle binnenorientierte Strukturen zu erhalten, sind wenig aussichtsreich. Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist es daher, die Anpassung an neue Strukturen zu erleichtern, zukunftsfähige Bereiche auszubauen, diese sozial inklusiv zu gestalten und Unternehmen bzw. Beschäftigte der „Verliererbranchen“ bei der Neuanpassung zu unterstützen. Diese Perspektive erfordert eine Anpassung des „WIRAM-Instrumentariums“, das nicht immer ausreichend auf Innovation und Strukturwandel ausgerichtet ist. Dieses wird in den nachfolgenden Thesen ausgeführt.

2 Wirtschaftsförderung sollte nicht die Bedürftigkeit der Zielgruppe, sondern die Zukunftsfähigkeit der zu unterstützten Aktivitäten in den Mittelpunkt stellen.

In der *Pro-Poor Growth*-Debatte wird gelegentlich gefordert, diejenigen Branchen vorrangig zu fördern, in denen die meisten Armen ihren Lebensunterhalt finden – z.B. den informellen Sektor, traditionelle Handwerksbetriebe oder die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Um das Ziel zu erreichen, möglichst viele Menschen aus der Armut zu führen, muss das nicht der beste Weg sein, weil hier oft kaum ein Wachstumspotenzial besteht. Die Armen drängen notwendigerweise in Erwerbstätigkeiten mit niedrigen Eintrittsbarrieren, in denen dementsprechend das Angebot in der Regel die Nachfrage

übersteigt und Preise sinken. Die Produktivitätslücke zwischen Kleinstunternehmen und modernen, arbeitsteilig organisierten mittleren und großen Unternehmen wird daher immer größer; Agrarsektor und ländlicher Raum setzen immer mehr Menschen frei; Kleinhandel wird durch Supermarktketten, viele *tradables* des Kleingewerbes durch asiatische Billigimporte zurückgedrängt. Die „Ökonomie der Armen“ ist nur selten eine gute Grundlage für wirtschaftliche Wachstumsprozesse. Selbst in den Ausnahmefällen, in denen die Einkommen im informellen Kleingewerbe steigen (vor allem in den boomenden asiatischen Ökonomien), beruht diese Dynamik auf Wachstums- und Produktivitätspulsen aus den modernen, stark arbeitsteilig organisierten *tradables*-Sektoren.

Daher ist die Perspektive umzukehren: Es macht mehr Sinn, Wachstumspotenziale zu identifizieren und diese breitenwirksam zu gestalten. Entwicklungspolitisch kommt es auf die armutsmindernden Gesamtwirkungen einer Volkswirtschaft an, nicht auf die *outputs* einer bestimmten Gruppe von Unternehmen. Wirtschaftliche Entwicklung ist *pro-poor* wenn die Wachstumsrate hoch ist, das zugrunde liegende Wachstumsmuster Chancen für Arme eröffnet und diese befähigt sind, die Chancen zu nutzen. Aus dieser Perspektive verschieben sich die EZ-Prioritäten zugunsten der Förderung neuer Geschäftsideen, der Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen mit flankierenden Maßnahmen zu ihrer Einbindung in nationale Bezüge, der Förderung von *spillovers* zwischen Großunternehmen und KMU bzw. von Wertschöpfungsketten, der Bereitstellung von Finanzierungsinstrumenten für Unternehmen mit Wachstumspotenzial (z.B. Wagniskapital), der Reform von Bildung und Forschung, um die Wirtschaftsorientierung zu stärken und Bildungsangebote für Arme zu verbessern, usw.

EZ kann allerdings jene Maßnahmen vorrangig fördern, die einen Doppelleffekt haben: die Armut direkt durch einkommensschaffende Maßnahmen oder *empowerment* armer Zielgruppen zu senken und die künftige Rate wirtschaftlichen Wachstums zu erhöhen (z.B. Förderung innovativer KMU, Sicherung von Eigentumsrechten informeller Produzenten, Landreformen, Grundbildung, Zugang zu Kredit).

Instrumente der Privatsektorentwicklung können auch eingesetzt werden, um andere Ziele als die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu verfolgen, z.B. kurzfristige Beschäftigungsmaßnahmen nach Naturkatastrophen oder zur Reintegration von Kombattanten. In solchen Fällen ist allerdings sorgfältig zu prüfen, wie Nachhaltigkeit erreicht werden kann und ob ggf. sozialpolitische Instrumente effektiver zu den jeweiligen Zielen beitragen. EZ-Akteure sollten sich in jedem Falle klar darüber sein, ob sie wirtschafts- oder sozialpolitische Ziele verfolgen.

3 Wirkungsmonitoring ist wichtig. Die Tatsache, dass zwischen Interventionen, die auf höhere Wettbewerbsfähigkeit zielen und Armutswirkungen eine methodische Zuordnungslücke besteht, darf aber nicht dazu führen, dass nur noch zielgruppennahe ad-hoc-Maßnahmen durchgeführt werden.

Wirkungsmonitoring sollte aus zwei Gründen gestärkt werden: Erstens um Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Mittel zu geben; zweitens, um zu lernen, z.B. um Kosten und Nutzen alternativer Modelle vergleichen, Zielkonflikte besser abwägen und Opportunitätskosten einschätzen zu können.

Die berechnete Forderung nach Wirkungsorientierung und, damit verbunden, nach verbesserten Indikatoren und Monitoring-Systemen birgt die Gefahr, dass Maßnahmen, die an makro- und sektorpolitischen Stellschrauben ausgerichtet sind, nicht mehr durchgeführt werden, weil die Zuordnungslücke zwischen Intervention und Wirkung zu groß ist. Vor allem die Ausrichtung der EZ am Zielsystem der MDGs setzt Entwicklungsagenturen unter Rechtfertigungszwang. Durchführungsorganisationen werden aufgefordert, möglichst konkrete Zahlen zum deutschen MDG-Beitrag vorzulegen. Zur Zeit wird von NRO und oppositionellen Parlamentariern gemeinsam gefordert, Entwicklungspolitik auf zielgruppennahe Maßnahmen der Mikro- oder Mesoebene zu beschränken.¹ Diese Sichtweise verkennt grundlegende Kausalitäten: Aufbau dynamischer Wettbewerbsvorteile ermöglicht Wachstum, und Wachstum ist der stärkste Hebel zur Armutsminderung. Die Durchführungsorganisationen sollten nicht von der Pflicht entbunden werden, Wirtschaftsförderungsmaßnahmen gut zu begründen; Verzicht auf grundlegend strukturbildende Maßnahmen zugunsten zielgruppenorientierter Direktmaßnahmen wäre aber der falsche Weg.

4 Viele Aktivitäten der deutschen EZ-Institutionen bewegen sich noch zu sehr auf der Mikroebene. *Scaling Up*, um Einfluss auf makro- oder sektorpolitische Rahmenbedingungen nehmen zu können, sollte in jeder Programmkonzeption systematisch angelegt sein.

In den letzten Jahren hat sich ein weitgehender Konsens herausgebildet, dass Veränderungen auf übergeordneten Politikebenen entscheidend sind, um nachhaltige Entwicklungserfolge zu erzielen. Wirkungen einzelner Projekte werden oft konterkariert durch makro- oder sektorpolitische Fehlentscheidungen. Interventionen auf der Mikroebene, also bei einzelnen Unternehmen oder Clustern, sind nur zu rechtfertigen, wenn sie in umfassendere Programme eingebettet sind, für die sie als Demonstrations- oder Experimentierfälle notwendig sind. In diesem Fall müssen die Transferkanäle in der Programmkonzeption klar benannt sein. Der vage Hinweis auf zu erwartende – aber kaum je nachgewiesene – Demonstrationseffekte reicht nicht aus.

„Mehrebenenpolitik“ ist Anspruch der deutschen EZ und wird in manchen Fällen sehr gut umgesetzt (z.B. Finanzsystementwicklung; institutionelle Verankerung der Dualen Berufsbildung in einigen Ländern), aber nur selten ist in der Projektkonzeption klar dargelegt, über welche Kanäle Erfahrungen aus der Mikro- und Mesoebene systematisch in den Politikprozess eingespeist werden können. Z.B. wird nur in wenigen KMU-Projekten und –Programmen versucht, administrative Markteintrittsbarrieren für Unternehmen abzubauen oder die Eigentumsrechte informeller Produzenten zu formalisieren, obwohl dies wichtige Stellschrauben sind.

¹ „Wollte die Bundesregierung zur Bekämpfung der extremen Armut tatsächlich ihren wirksamen und konkreten Beitrag leisten, müssten die Prioritäten in der deutschen Entwicklungspolitik ganz anders und neu bestimmt werden. Die deutsche Entwicklungspolitik müsste sich auf die Bekämpfung der extremen Armut konzentrieren und statt 15 Prozent mindestens 50 Prozent der finanziellen Mittel dafür einsetzen.“ Dafür solle die EZ die Selbsthilfekräfte der Menschen durch Selbsthilfegruppen, Selbstverwaltungsorganisationen stärken und mit erprobten Projektansätzen wie der Vergabe von Mikrokrediten nach dem Vorbild der Grameen Bank jährlich vier Millionen Menschen die Chance zu geben, aus dem Elend herauszukommen.
http://www.entwicklungspolitik.org/index_18890.htm

5 Im Rahmen der bilateralen EZ werden die Chancen der Schwerpunkt- und Programm-bildung nicht voll genutzt.

Durch Konzentration der deutschen EZ auf wenige Schwerpunkte und Bündelung von Einzelvorhaben in Programmen sollten Synergien freigesetzt, Spezialisierungsvorteile genutzt, Transaktionskosten gesenkt und der Einfluss auf sektorpolitische Rahmenbedingungen gestärkt werden. In vielen Ländern wurden in diesem Sinne kaum Fortschritte gemacht. Je nachdem, wie entschieden die relevanten Akteure ihre jeweiligen Länderportfolios steuern, ergeben sich erhebliche Unterschiede. WIRAM ist nicht zuletzt deshalb so ein beliebter Schwerpunkt, weil sich unter seinem breiten Dach besonders viele sehr heterogene Projekte aus der Zeit vor der Schwerpunktbildung fortführen ließen.

Die Gestaltung der WIRAM-Schwerpunkte erfolgt in einigen Fällen in formalistischer Weise: Komponenten aus sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern (Berufsbildung, KMU-Förderung, Finanzsystementwicklung, Industrieller Umweltschutz usw.) werden initiiert oder fortgeführt, ohne konsequent auf inhaltliche Kohärenz und Synergiepotenziale zu achten – Hauptsache, die jeweilige Aktivität ist unter der Überschrift „WIRAM“ zugelassen. Um die Vorteile der Schwerpunktbildung nutzen zu können, ist die Ausrichtung aller Komponenten auf einen gemeinsamen Zielkorridor erforderlich, etwa „Aufbau agroindustrieller Wertschöpfungsketten“, „Formalisierung und Einbindung des informellen Sektors“ oder „Stärkung wissensbasierter Wettbewerbsvorteile“. Solange eine solche inhaltliche Kohärenz erzeugt wird, ist es nebensächlich, welchen und wie vielen „Handlungsfeldern“ die Komponenten entstammen oder ob sie sogar formal zu benachbarten Schwerpunkten (wie Landwirtschaft, Dezentralisierung) zählen. Das BMZ sollte seinen Steuerungsauftrag konsequenter durchsetzen und einzelfallbezogen strategische Fokussierung einfordern, ohne ex ante viele formale Einschränkungen zu definieren.

6 Die deutsche EZ im Bereich der Privatsektorentwicklung hat im Wettbewerb der Geber vieles zu bieten, verkauft sich aber schlecht.

Die deutsche EZ muss im Bereich der Privatsektorentwicklung ein deutlicheres Profil gewinnen. Wenn man davon ausgeht, dass Deutschland mit seiner EZ auch eine eigene Agenda verknüpft – z.B. Werbung für bestimmte ordnungspolitische Leitbilder und politische Ziele bzgl. des industriellen Umweltschutzes oder der Gendergerechtigkeit -, so muss dieses im Angebot erkennbar werden, und Deutschland sollte in bestimmten Bereichen „Themenführerschaft“ in der Gebergemeinschaft anstreben. Ein erkennbares und attraktives Profil wird vor allem für die Durchführungsorganisationen wichtiger, wenn ein größerer Teil der EZ-Ressourcen über internationale Programme gepoolt wird und die Autonomie der Partner bei der Kontrahierung zunimmt.

Die deutsche EZ hat durch langjährige und weltweite Erfahrung in der Wirtschaftsförderung wertvolles Know-how erworben und steht mit ihrer technischen Expertise international gut da. FZ- und TZ-Organisationen haben in vielen ihrer Tätigkeitsbereiche einen Innovationsvorsprung oder werden zu den kompetentesten Durchführungsorganisationen gerechnet (z.B. Finanzsystementwicklung, PPP, BDS, Soziale Investitionsfonds, CEFE). Trotzdem gelingt es nur in relativ wenigen Fällen, sich als *Lead Donor* zu etablieren und die internationale EZ-Agenda auf Grundlage des eigenen

Erfahrungsschatzes und eigener Leitbilder zu prägen. Neue Themen werden von anderen Akteuren „besetzt“ (insbesondere von der Weltbank, aber auch von ADB, IDB oder dem britischen EZ-System mit DFID, ODI, IDS), die damit „Definitionshoheit“ über Konzepte und (vermeintliche?) *Best Practices* gewinnen. Die deutsche EZ sollte daher

- systematisch identifizieren, von welchen Akteuren und in welchen Foren *agenda setting* betrieben wird und wie eigene Erfahrungen und Positionen dort eingebracht werden können;
- das Wissensmanagement im zersplitterten nationalen EZ-System verbessern. Es gibt kaum systematisch aufbereitete, kodifizierte und damit abrufbare „EZ-„Produkte“, die dem Praktiker an die Hand gegeben werden können und mit denen sich die deutsche EZ im Bereich der Privatsektorentwicklung profilieren kann.

7 Die stärkere Berücksichtigung des Wettbewerbsgedankens kann dazu beitragen, leistungsfähige und motivierte Durchführungspartner einzubinden, kreative Vorleistungen anzuregen und den Einsatz knapper EZ-Mittel effizienter zu gestalten.

Erfahrungen aus der Technologie- und Gründungsförderung in Deutschland zeigen, dass knappe Mittel dann besonders effizient verwendet werden können, wenn sie im Rahmen eines offenen und transparenten Wettbewerbsverfahrens vergeben werden. Sie belegen auch, dass es auf diese Weise möglich ist, unterschiedliche Stakeholder in Dialogstrukturen einzubinden (z.B. Bio-Regio-, Inno-regio-, Exist-Wettbewerb). Grundsatz bei diesen Ideenwettbewerben ist, dass kreative Vorleistungen der Akteure induziert werden, *bevor* in nennenswertem Umfang Fördergelder fließen. Damit erhöht sich zum einen die Hebelwirkung der eingesetzten Mittel, zum anderen werden innovative Ideen generiert. Dies kann in besonderem Maße dazu beitragen, Pfadabhängigkeit zu überwinden und neue Entwicklungsoptionen zu erschließen.

Die EZ nutzt die Chance, die in einem derartigen „*tendering for partners*“ liegt, noch zu wenig. Zu häufig werden Partner noch aufgrund bestehender Kontaktnetze, Kurzgutachten oder sogar ad hoc-Entscheidungen ausgesucht. Spezifische Instrumente (Akteursanalyse) können zwar die „Treffgenauigkeit“ bei der Auswahl leistungsfähiger Partner erhöhen, jedoch werden die oben beschriebenen Effekte (Hebelwirkung, Generierung innovativer Ideen) nicht erreicht. Die EZ hat hier die Möglichkeit, instrumentelle Erfahrungen aus Deutschland aufzuarbeiten und in eine moderne EZ-Praxis umzusetzen. Erste Erfahrungen, wie sie etwa die KfW im Rahmen der Finanzierung von Kommunen nach dem Wettbewerbsprinzip gemacht hat, sollten aufgearbeitet und auf Übertragbarkeit geprüft werden.

II Differenzierung der Partnerländer erfordert spezifischere Kooperationsangebote

Das Spektrum der Länder, die Partner der deutschen EZ sind, hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend ausdifferenziert. Einzelne Schwellenländer haben einen hohen Stand der Humanentwicklung erreicht und sind hinreichend wettbewerbsfähig, um diesen Stand auch unter den Bedingungen zunehmenden globalen Wettbewerbs halten zu können. Neben diese Schwellenländern

durchlaufen auch einige der Ankerländer² einen dynamischen Prozess wirtschaftlichen Wachstums und haben industrielle und technologische Kerne ausgebildet, die im globalen Maßstab wettbewerbsfähig sind. Daneben gibt es insbesondere in Subsahara-Afrika eine große Zahl von LDCs mit unverändert hoher absoluter Armut, geringen Wachstumsraten und kaum entwickelten Ansätzen, sich aktiv in den Weltmarkt zu integrieren.

Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerländern ist das jeweilige Ergebnis von bilateralen Konsultationen und Verhandlungen zwischen den Regierungen. Daher kann es auf deutscher Seite letztlich keine verbindlichen Konzepte zur Zusammenarbeit mit einzelnen Gruppen von Ländern geben. Allerdings unterscheiden sich je nach Ländertypus die Herausforderungen der Privatsektorentwicklung ebenso wie die Instrumente, die eingesetzt und die Akteure, die einbezogen werden können. Auf diese Zusammenhänge gehen die folgenden Thesen ein.

8 Die Zusammenarbeit mit Ankerländern ist v.a. darauf gerichtet, Entwicklungsziele im regionalen Kontext zu erreichen oder globale Probleme zu lösen. EZ kann daher, eingebettet in ein Gesamtkonzept, auch dann berechtigt sein, wenn die Länder zur Überwindung ihrer internen Entwicklungsprobleme nicht auf Ressourcentransfer angewiesen sind.

Ankerländer spielen im jeweiligen regionalen oder subkontinentalen Kontext eine herausragende Rolle bei der Beschleunigung von Entwicklungsprozessen. In vielen Fällen ist die Stabilisierung und Demokratisierung ihrer Gesellschaften aus internationalen sicherheitspolitischen Überlegungen von besonderer Bedeutung. Auch zur Sicherung globaler öffentlicher Güter ist die Kooperation mit Ankerländern unverzichtbar. Angesichts der Verschiebungen der globalen Akteurskonstellationen im wirtschaftlichen (Verlagerung des globalen Wachstumsmotors auf asiatische Ankerländer) und politischen Raum (Ankerländer als zunehmende Größe in globalen Aushandlungsprozessen) muss Deutschland daran interessiert sein, den Dialog und die Kooperation mit diesen Ländern zu erweitern und zu vertiefen.

Zusammenarbeit mit Ankerländern ist daher im langfristigen aufgeklärten Eigeninteresse Deutschlands. Es geht in vielen Fällen nicht so sehr darum, ob die Kooperation aus einer internen EZ-Logik (noch) anzustreben ist, sondern dass aus übergeordneten Interessen eine Zusammenarbeit mit diesen (oftmals schwierigen) Partnern angezeigt ist. Auch die Frage, ob EZ-Mittel in der Zusammenarbeit mit Ankerländern eingesetzt werden, muss daher vor allem unter dem Blickwinkel beantwortet werden, ob und wie sie eine langfristige strategische Partnerschaft mit diesen Ländern befördern können (Hebelwirkung der EZ).

2 Ankerländer sind diejenigen Länder, denen aufgrund ihrer wirtschaftlichen, geographischen und demographischen Größe eine besondere Bedeutung für die Entwicklung in der jeweiligen Weltregion und darüber hinaus für die Überwindung globaler Problemlagen zukommt.

9 Die Zusammenarbeit mit Anker- und Schwellenländern erfordert eine teilweise Neuausrichtung der im deutschen EZ-System vorgehaltenen und zu mobilisierenden Kompetenzen sowie ein intensiveres Wissensmanagement.

Die Gestaltungseliten der Schwellenländer und vieler Ankerländer sind häufig international auf höchstem Niveau ausgebildete Personen. Eine Kooperation „auf gleicher Augenhöhe“ erfordert, dass auch von deutscher Seite entsprechende fachliche Kompetenzen eingebracht werden können, v.a. wenn anspruchsvolle Kooperationen auf der Meso- und Makroebene angestrebt werden. Dies erfordert nicht, dass in allen denkbaren Interventionsfeldern hochqualifizierte Experten im EZ-System vorgehalten werden. Jedoch ist unverzichtbar, dass die EZ in der Lage ist, Bedarfe exakt zu ermitteln, schnell und passgenau geeignete Fachkräfte zu mobilisieren und den Wissenstransfer zu organisieren. Dies erfordert u.a., dass die Organisationen der TZ und PZ noch stärker als bislang den Wandel von der „Entsendeorganisation“ zum „Wissensbroker“ vollziehen. Im Schwerpunkt WIRAM setzt dies eine systematische Rückbindung an die Organisationen und Institutionen der deutschen und europäischen Wirtschaftsförderung, Einrichtungen des Technologietransfers, der Existenzgründungsförderung, der Mittelstandsfinanzierung etc. voraus.

10 Viele außengerichtete deutsche Institutionen engagieren sich in Ankerländern. Daraus ergeben sich Synergiepotenziale, die bislang kaum genutzt werden.

Viele traditionell eher binnenorientierte Organisationen Deutschlands haben vor einigen Jahren damit begonnen, sich international auszurichten. Dies gilt beispielsweise für Unternehmen der mittelständischen Industrie, Forschungsgesellschaften wie die Fraunhofer-Gesellschaft und Hochschulen, die über punktuelle Wissenschaftskooperationen hinaus ihre internationalen Aktivitäten verstärken. Ein besonderes Augenmerk richten diese Organisationen auf die dynamischen Ankerländer, da dort das größte Potenzial zur Vermarktung ihrer spezifischen Leistungen gesehen wird. Insbesondere die TZ und die PZ finden hier potenzielle Partner, die von dem gewachsenen institutionellen und Länder-Know-How der EZ profitieren und zugleich das Angebot der EZ um spezifische Kompetenzen ergänzen können. Diese Synergiepotenziale werden bislang nur punktuell genutzt. Damit werden Chancen vergeben, ein profiliertes, attraktives und international sichtbares Leistungspaket anzubieten.

11 In LDCs sollte sich die EZ stärker auf die grundlegenden Rahmenbedingungen für ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem konzentrieren. Dies ist ein wirksamer und kostengünstiger Beitrag zu breitenwirksamem Wachstum.

Ansatzpunkte für die Privatsektorentwicklung in LDCs sind naturgemäß schwieriger zu identifizieren als in Schwellen- oder Ankerländern. Aufgrund des niedrigen Pro-Kopf-Einkommens ist die Nachfrage auf dem Binnenmarkt gering. Dies erschwert die Diversifizierung der Produktionsstrukturen und die Entwicklung wertschöpfungsintensiverer Güter und Dienstleistungen. Für den Export auf regionale oder gar globale Märkte mit größerem Potenzial fehlt es den vorhandenen Unternehmen (überwiegend KMU) an physischem und Finanzkapital sowie an technischem und Marketing-Know-How. Überdies sind die öffentlichen Institutionen weniger leistungsfähig und behindern tw. die Privatsektorentwicklung.

Für das EZ-Angebot ergibt sich hieraus, dass vielfach erst die grundlegenden Rahmenbedingungen für ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem geschaffen werden müssen. Dazu gehört zum Beispiel die Verbesserung des rechtlichen Rahmens für private Wirtschaftstätigkeit, beginnend mit grundlegenden Dingen wie der Vergabe von Eigentumstiteln, dem Abbau bürokratischer Hemmnisse für private Wirtschaftstätigkeit und der Registrierung bzw. Legalisierung von Unternehmen des informellen Sektors. Marktwirtschaftliche Kerninstitutionen, von der Wettbewerbsaufsicht bis zu den Verbänden der verfassten Wirtschaft, müssen teilweise noch aufgebaut werden.

12 In LDCs kommt es in besonderem Maße darauf an, die Wirtschaft durch innovative Geschäftsideen zu diversifizieren. Dafür gilt es *change agents* zu identifizieren und als EZ-Partner zu gewinnen.

Auch wenn die Wirtschaftsdynamik in vielen LDCs enttäuschend ist, gibt es in aller Regel relevante Optionen wirtschaftlicher Entwicklung. Entwicklungsblockaden beruhen zu einem erheblichen Teil auf der mangelnden Innovationsfähigkeit privater Akteure. Unternehmerische Initiative und Kreativität sind meistens grundsätzlich vorhanden, wie die Vielfalt in den informellen Sektoren zeigt. Es gibt jedoch meist zu wenige *change agents*, die in der Lage sind, Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen und Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die neue Wachstumspfade begründen können. *Change agents* können z.B. weltmarktorientierte Unternehmen (häufig v.a. ausländische Investoren) sein, die auf den führenden Märkten tätig sind und daher über umfangreiches Wissen über Technologien, Kundenpräferenzen, neue Geschäftsmodelle usw. verfügen. Die gleiche Funktion können Rückkehrer spielen. Auch Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen können *change agents* sein, wenn sie durch geeignete Anreizsysteme dazu gebracht werden, sich an pragmatischen Problemlösungen für Arme zu beteiligen.

Die wichtigsten *change agents* sind private Unternehmen. Diese verfügen in der Regel über spezifischere Marktinformationen als EZ-Akteure und sind in der Wirtschaftsförderung als Vorbilder glaubwürdiger, da sie dem eigenen Kontext entstammen bzw. sich selbst am Markt durchgesetzt haben.

Auch hochqualifizierte Remigranten können wichtige *change agents* sein, wie z.B. Erfahrungen aus Indien, Vietnam und China belegen. In Deutschland studierende Personen aus LDCs könnten beispielsweise in die hiesigen Programme zum *Entrepreneurship*-Training, *Business-Plan*-Wettbewerbe etc. einbezogen werden, um sie auf eine Existenzgründung im Heimatland vorzubereiten.

Die deutsche EZ verfügt grundsätzlich über erprobte Instrumente zur Förderung von *change agents*, wie das PPP-Programm, CEFÉ-Trainings oder die Unterstützung von Rückkehrern. Diese können aber noch konsequenter auf Innovation ausgerichtet werden. CEFÉ-Trainings sollten weniger als Beschäftigungsprogramme für arme Zielgruppen in traditionellen Geschäftsfeldern genutzt werden, sondern (z.B. in Kombination mit *Business-Plan*-Wettbewerben) selektiv zur Förderung markterweiternder Innovationen. Berufsbildungsprogramme können noch dezidierter darauf ausgerichtet werden, neue Wettbewerbsvorteile aufzubauen.

13 In der Zusammenarbeit mit LDCs können neue Partnerschaften, v.a. mit globalen *Lead Firms*, neue Möglichkeiten eröffnen und zu *Pro-poor Growth* beitragen.

Die EZ sollte systematischer versuchen, große Privatunternehmen, vor allem *lead firms*, als Partner zu gewinnen. *Lead firms* sind diejenigen Unternehmen, die im jeweiligen Produktionskontext unternehmensübergreifende Standards vorgeben und durchsetzen und damit die Markteintrittsbarrieren für viele kleine Unternehmen prägen. Sie werden immer wichtiger für die Wirtschaftsorganisation, und damit auch als Partner der EZ.

Die Möglichkeiten zur Kooperation mit *lead firms* haben sich in den letzten Jahren erheblich verbessert, weil große Unternehmen zunehmend daran interessiert sind, nicht nur Preise und Kosten, sondern auch Produkt- und Prozessparameter in der gesamten Wertschöpfungskette zu kontrollieren und daher Einfluss (Druck und Förderung) auf lokale KMU nehmen. Dies trifft sowohl für industrielle als auch für agrarbasierte Wertschöpfungsketten zu, bei denen Qualitätsstandards und Lieferzeiten über die Wettbewerbsfähigkeit entscheiden und anspruchsvolle Normen und Standards die Rückverfolgbarkeit der Produkte bis zum Erzeuger erfordern.

Das Interesse von *Lead Firms* am Aufbau verlässlicher Zulieferstrukturen kann von der EZ zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in zukunftsfähigen Branchen und zugleich zur Durchsetzung sozialverträglicher und umweltfreundlicher Prozesse genutzt werden. Hierzu müssen zielorientierte und langfristig angelegte Dialogstrukturen mit dem Privatsektor aufgebaut werden. Die Bereitschaft, sich auf derartige Prozesse einzulassen, ist im Rahmen einer zunehmenden Orientierung auf *Corporate Social Responsibility* bei vielen Großunternehmen gestiegen. In den letzten Jahren sind vielfältige entwicklungspolitische Allianzen mit der Wirtschaft, insbesondere mit *lead firms*, entstanden: IKEA wirkt an der Zertifizierung nachhaltiger Forstwirtschaft mit und qualifiziert Hunderte von Zulieferfirmen, DaimlerChrysler und BMW tragen zur HIV/AIDS-Prävention bei, Metro zur Qualifizierung lokaler KMU-Zulieferer. Das PPP-Instrument bietet ein hervorragendes Experimentierfeld zur Kooperation mit solchen Unternehmen, aber seine Einbindung in langfristige strukturbildende EZ-Prozesse kann noch verbessert werden.

14 Benchmarking von Wirtschaftspolitiken hilft Probleme und Lösungswege zu identifizieren.

Benchmarking, d.h. die systematische und kontinuierliche Erfassung von Leistungskennziffern im Vergleich zu führenden Ländern, insbesondere solchen im vergleichbaren regionalen Kontext, ist ein vielversprechendes Instrument, um Defizite deutlich zu machen und Lösungswege zu identifizieren. Gute Beispiele liefern die „Doing Business“-Reports der Weltbank, die z.B. die (vielfach vollkommen überzogenen) bürokratischen Auflagen der Geschäftsanmeldung in eindrucksvoller Weise vergleichend darstellen. So werden Politikfehler offen gelegt und die besten Referenzmodelle ermittelt. EZ kann Vergleiche unterstützen und den Erfahrungstransfer unterstützen, damit z.B. Akteure aus Mosambik von der ugandischen Verwaltung lernen. *Benchmarking* kann Reformkoalitionen unterstützen, indem es objektive Daten für Politikdefizite liefert.

15 Zurückhaltung bei internationalen Programmbildungsprozessen kann dazu führen, dass die deutsche EZ Einfluss verliert.

In der internationalen Gebergemeinschaft hat man sich darauf verständigt, die eigene Politik stärker an nationalen Strategien der Empfänger (insbesondere *Poverty Reduction Strategies*) zu orientieren und die internationalen Beiträge besser aufeinander abzustimmen. Programmorientierung und –finanzierung implizieren, dass die praktische Implementierung stärker in die Hände der Partner gelegt wird und sich der Politikdialog auf die übergreifenden Rahmenbedingungen konzentriert.

Deutschland beteiligt sich bislang nur zögerlich an internationalen Programmen und ist v.a. skeptisch bezüglich der Budgetfinanzierung. Durchführungsorganisationen sind wenig geneigt, ihre Oligopolstellung im nationalen EZ-System aufzugeben. Auch ist das deutsche Verfahren der Länderprogrammierung mit den entsprechenden internationalen Programmbildungsprozessen nur schwer kompatibel. Wenn sich Deutschland dem internationalen Trend versagt, besteht das Risiko, dass noch weniger Einfluss ausgeübt werden kann – weder auf die Politik der Partner noch auf die Agenda der internationalen Gebergemeinschaft. Deutschland sollte sich daher in internationale Programmbildungsprozesse stärker einbringen und versuchen, in einigen Prozessen zum *lead donor* zu werden. Dies erfordert eine noch stärkere Konzentration auf weniger Länder und Sektoren und eine klarere Profilierung.

Bonn, 11. November 2004