

SYNTHESEBERICHT

zur

Serienevaluierung

**Kammer- und Verbandspartnerschaftsprogramm
des BMZ**

Die in dieser Studie vertretenen Auffassungen sind die Meinungen
unabhängiger, externer Gutachterinnen und Gutachter

2. Zusammenfassung

2.1 Feststellungen

Partnerschaftsprogramm und Rahmenbedingungen

1. Das Partnerschaftsprogramm war eine Reaktion auf unbefriedigende Erfahrungen in der Kleingewerbeförderung mit staatlichen Stellen in EL. Bis zur Gründung der SEQUA durch DIHK und ZDH (BDA kam später dazu) in 1993 wurde es über die GTZ durchgeführt. Gemessen am Finanzvolumen dominieren im Zeitraum 1997 bis 2002 die HwK mit deutlichem Abstand vor ZDH/SEQUA, DIHK und IHK. Regional ist Asien vor Mittel- und Osteuropa mit der Balkanregion am bedeutsamsten. An der Spitze der Skala der angestrebten Ergebnisse liegen Trägerförderung, Dienstleistungen und Interessenvertretung.
2. Die sieben Länder unterscheiden sich z.T. erheblich hinsichtlich der Kriterien politische Erbe/System, Fläche/Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft/Marktgröße und generellem/wirtschaftlichen Entwicklungsgrad. In einem weiteren gefassten Sinne befinden sich aber all diese Länder in einer Art politischem und/oder wirtschaftlichem Umwälzungsprozess im Rahmen dessen sie, nicht ohne heftige ökonomische (teilweise auch politische) Rückschläge, auf dem für sie neuen oder intensivierten Weg in eine (mehr oder weniger) weitgehend über den Markt gesteuerten Wirtschaft sind. So gesehen, sind die Situationen zwar generell für KVPP interessant, sie zeigen aber doch Unterschiede.
3. Als Fazit zur generellen Rahmensituation über alle Länder/Fallstudien hinweg ergeben sich einige allgemeine Erkenntnisse. Demokratische, dezentralistische Strukturen begünstigen KVP während autoritäre, zentralistische sie behindern. Große Binnenmärkte bieten ebenfalls günstige Voraussetzungen, stoßen aber bei ausgeprägtem informellen Sektor an Grenzen. Transformationsländer die eine EU-Mitgliedschaft anstreben haben mehr Antrieb für KVP als in zentralasiatische und asiatischen, wo ein noch vorherrschendes hohes Demokratiedefizit KVP hemmt und Klientelwirtschaft im Umfeld der Kammern fördert. Die Auswahl der Partner ist hier entscheidend. Nicht zuletzt sind die Bedeutung die dem KMU-Sektor in einem Land beigemessen wird und die Rolle/Beziehungen von formellem, teilinformellem und informellem Sektors wesentliche Aspekte für eine erfolgreiche Förderung durch das KVPP. Die Rolle des informellen/teilinformellen Sektors als soziale Absicherung in klassischen EL hat Einfluss auf den Handlungsspielraum für KVP.
4. Die institutionellen Rahmenbedingungen in den Partnerländern sind zwar recht heterogen weisen aber auch Gemeinsamkeiten in etlichen Punkten auf. Zunächst ist überwiegend die politökonomische Ausrichtung auf Handwerk/KMU/KKMU noch unausgereift oder es mangelt an der Umsetzung. Auf staatlicher Ebene sind unklare oder wechselnde Zuständigkeiten recht ausgeprägt. Institutionen der Wirtschaft, die man der Mesoebene zurechnen würde, sind von ihrer (politischen) Historie her oder aus anderen Gründen stark durch Staat oder Oligarchien beeinflusst. In ehemals kommunistischen Ländern führen die „neue Freiheit“ und/oder Gebereinflüsse/-mittel zu einem Wildwuchs an Institutionen, die vorgeben, die Mesoebene zu vertreten, aber dazu nicht hinreichend legitimiert sind. Insgesamt ist die Neigung der Unternehmen, sich unter Einbringung eigenen (nicht nur finanziellem) Engagements zu organisieren, noch zu gering ausgeprägt.

5. Das breite institutionelle Spektrum der evaluierten Vorhaben zeigt einige prinzipielle Aspekte der institutionellen Organisation der Kammer- und Verbandspartnerschaften auf. In keinem Fall ist das institutionelle Umfeld gefestigt. Aufbau bzw. Reorganisation der Strukturen spiegeln das politische Selbstverständnis der Staaten. Europäische Transformationsländer (Bulgarien, Rumänien) lehnen sich an das deutsche Beispiel an und können z.T. an vorkommunistische Erfahrungen/Traditionen anknüpfen. In zentralasiatischen Transformationsländern spielt das regionale Umfeld (häufig durch Persönlichkeiten geprägt) eine wichtige Rolle. Andere asiatische Länder spiegeln die politischen Hinterlassenschaften der kommunistischen (Vietnam) Wirtschaft bzw. einer zentralistischen Marktwirtschaft (Indonesien) wider. Hier sind erste Ansätze (Vietnam) zu einer Verbandsstruktur oder der Restrukturierung (Indonesien) im Gange. In Brasilien finden sich historisch geprägte Parallelstrukturen, wobei die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft in recht heterogenen Strukturen verschwimmen. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Kammern/Verbänden bestimmt Einfluss und Einzugsgebiet, kann aber, wenn sie bestimmender Faktor ist, eine Vernachlässigung von KKMU zugunsten der finanziell stärkeren KMU mit sich bringen.

Ziele und Planung

1. Trägerförderung, Dienstleistungsangebot und Interessenvertretung bilden in der Regel das Zielspektrum der Projekte. Die Zielsetzungen der Partnerländer sind meist aus deren allgemeinen Entwicklungszielen abzuleiten. Eine Zuordnung zu den einschlägigen Leitlinien und Konzepten der deutschen EZ ist möglich. Die Vorhaben sind meist älter als die länderbezogenen WIRAM-Konzeptionen aber damit kompatibel. Die Diskussion zu BDS und Enabling Environment ist noch nicht in die Vorhaben eingeflossen.
2. Die Absichten bei Zielen und Ergebnissen sind zwar klar, es bestehen aber Schwächen bei der logischen Struktur und hierarchischen Gliederung. Indikatoren sind zunehmend vorhanden, aber nicht auf Wirkungen ausgerichtet und/oder nicht operational. Gemessen am Umfeld und den verfügbaren Ressourcen, sind Ziele/Ergebnisse teilweise zu ambitioniert. Zielgruppe sind meist Mitarbeiter der Partnerorganisationen; Unternehmen und politische Entscheidungsträger werden teilweise als weitere (mittelbare) Zielgruppe gesehen. Die Querschnittsthemen Armut, Frauen und Umwelt finden sich kaum bei den Zielen/Ergebnissen, während nachhaltige Signifikanz explizit oder implizit enthalten ist.
3. Anfängliche Bedarfsanalysen bzw. Bedarfsermittlungen im Projektverlauf sind weitgehend vorhanden. Diese, sowie Träger- und Zielgruppenanalysen, weisen jedoch z.T. Schwächen auf. Die Partizipation erstreckt sich meist auf Workshops mit der Partnerorganisation. Die Zielgruppe wird eher durch Projektarbeit einbezogen. Teilweise fehlende Partizipation birgt die Gefahr einer mangelnden Ownership. Kooperation und Integration des KVP in die generelle EZ (deutsche und andere Geber) mit den Partnerländer sind unzureichend.
4. Sofern angesprochen, wird die fachliche/technische Planung kritisch gesehen. Es fehlen Strategie und/oder Gesamtkonzepte sowie eine klare Ausrichtung auf die Zielgruppe und Interventionen sind nicht systematisch hergeleitet. Gut an die Situation angepasste Planungen und professionell gestaltete handwerkliche Inhalte bilden Ausnahmen. Ein kohärentes M&E für die Erfolgsmessung und Projektsteuerung ist nicht Teil der Planung. Zu Einzelaspekten der Planung wie Personaleinsatz, Qualifizierung des Personals auf Part-

nerseite, Kostenschätzung, Finanz- und Wirtschaftlichkeitsaspekte sowie Annahmen und Auflagen finden sich nur wenige, eher allgemeine und/oder kritische, Aussagen. Plananpassungen erfolgen meist bei Übergängen zu neuen Phasen und bleiben manchmal hinter den realen Änderungen der Projektinterventionen zurück.

Durchführung und Steuerung

1. Schwächen bei Zielen und Planung erschweren z.T. die technische Durchführung. Die Erstellung guter Operationspläne wäre vorteilhaft für die Implementierung und lehrreich für die Partner. Trotz der (eher planerischen) Mängel liegen die Stärken vieler Vorhaben gerade bei der guten bis sehr guten „handwerklichen“ Umsetzung der Maßnahmen. Insbesondere praktische Aus- und Weiterbildung erfährt hohe Wertschätzung seitens der Partner. Es fehlt aber an der Weiterentwicklung und breiten Umsetzung begonnener Aktivitäten und deren Einbringung in einen generellen Kontext. Der zunehmende Ersatz entsandter LZF durch einheimische Fachkräfte hat Konsequenzen für den Knowhow-Transfer.
2. In Einzelfällen konnten Träger gestärkt werden, wobei ein Aufbau von unten Erfolg verspricht. Trotz positiver Ausnahmen ist die institutionelle Unterstützung insgesamt eher unzureichend. Teilweise wurden ungeeignete/wenig interessierte Partnerorganisationen ausgewählt. Engagements für gesetzliche Regelungen sind schwierig und einzelne Erfolge dabei hoch zu bewerten, wobei starke Orientierung an deutsche Vorlagen problematisch ist. Selten sind gute Vernetzungen der KVPP mit anderen deutschen bzw. internationalen Projekten, vielfach bestehen allenfalls informelle Kontakte. Die Personalqualifizierung auf Partnerseite erfolgt meist durch „on-the-job-training“ und ist teilweise nicht systematisch genug und/oder unzureichend.
3. Im Soll-Ist-Vergleich zu den Ergebnissen zeigt sich, dass die Erreichungsgrade sowohl zwischen den Projekten als auch mit Blick auf technische/fachliche und institutionelle Bereiche (teilweise stark) differieren.
4. Bei den Instrumenten der Steuerung findet sich zwar meist ein Aktivitätenmonitoring aber Monitoring der Wirkungen sowie entsprechende Indikatoren dazu fehlen. Trotzdem würde die vorhandene Datenlage eine aussagefähigere Aufbereitung von Informationen erlauben. M&E ist auch bedeutsam als Beratungsinhalt für die Partnerorganisationen. Die Berichterstattung erfolgt meist über Projekt, Kammer/Verband und SEQUA an das BMZ. Die Berichte lassen nicht erkennen, wer was dazu beigetragen hat, und sie sind meist nicht sonderlich informativ. Zuwenig externe Sicht bei Fortschrittskontrollen und unzureichend Umsetzung von deren Empfehlungen ist Anlass zur Kritik. Die regelmäßig erfolgenden Projektbesuche sind bedeutsam für die Steuerung der Vorhaben. Die Projekte erfahren z.T. viel Aufmerksamkeit auf der politischen Ebene beider Seiten, was nicht nur positiv ist.
5. Steuerung auf der Ebene des Partnerlandes findet sich am ehesten als gemeinsame jährliche Planung/Programmierung. Die Steuerung durch die deutschen Projektpartner ist meist „Dreh- und Angelpunkt“ der gesamten Steuerung, - auch für das Tagesgeschäft in den Partnerländern, woraus mangelnde Ownership der Partner resultieren kann. Die Rolle der SEQUA bei der Steuerung wird nach Stellungnahmen der SEQUA und Diskussionen dazu weniger kritisch gesehen als zuvor, was auf einen Mangel an Transparenz/Dokumen-

tation hindeutet. Es gibt Potenzial zur intensiveren Steuerung durch die SEQUA. Zur Steuerung durch das BMZ finden sich wenig explizite Aussagen. Etliche der Schwächen der Projekte haben aber sicher mit unzureichender Steuerung durch das BMZ zu tun.

Wirkungen

1. Außer bei Neuvorhaben, wurden in den Projekten die Ergebnisse erreicht oder zumindest Teilbeiträge dazu geleistet, wobei auf der Mikroebene mehr Erfolg zu verzeichnen ist, als auf der Mesoebene. Makro- und Metaebene konnten teilweise beeinflusst werden. Statt einer grundsätzlich (eher partiell) möglichen, aber an den Datenerfordernissen scheitern- den, Kosten-Nutzen-Bewertung sehen die angestellten Plausibilitätsüberlegungen meist ein akzeptables bis gutes Verhältnis von Nutzen und Kosten als gegeben.
2. Als Wirkungen auf der Ebene des Partnerlandes sind direkte/indirekte Beschäftigungseffekte und Einflüsse auf die Rahmensituation und die Kooperation zwischen Akteuren zu sehen. Bei den Wirkungen auf der Sektorebene des Partnerlandes werden (Teil-)Ergebnisse auf der Mesoebene genannt, während das Fehlen eines Angebotes an Dienstleistungen (DL) im Sinne BDS-Diskussion moniert wird. Die grundsätzliche Rolle von Markt bzw. Kammern/Verbänden beim DL-Angebot wird allerdings unterschiedlich gesehen. Bei den Wirkungen auf der Ebene des ausländischen Projektpartners stehen die weitgehend positiven Bewertungen partiell im Widerspruch mit der Beurteilung der auf Institution Building ausgerichteten Ergebnisse und der Einschätzung zur Nachhaltigkeit. Die Partnerorganisationen waren z.T. für die Förderung von KMU/Handwerk/Mittelstand wenig geeignet.
3. Das fehlende Wirkungsmonitoring macht die Abschätzung der Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen (nach BMZ Verständnis) schwierig. Unterlagen, Gespräche und Eindrücke dazu zeichnen aber ein recht positives Bild. Eine Mobilisierung der Selbsthilfe ist kaum zu sehen und es mangelt an einer systematischen Weitergabe (fehlende „train-the-trainer“ Konzepte) von vermittelten Inhalten an nicht direkt Partizipierende. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft und die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen sind kaum angesprochen, dürften aber ausbaubar sein.
4. Mit Ausnahme eines auf Frauen ausgerichteten Projektes, ergibt sich die Frauenrelevanz aus der Situation der jeweiligen Branchen. Eine direkte Armutsorientierung haben nur wenige Vorhaben. Verweise auf (indirekte) Wirkungsketten (teilweise mit Bezug zum Aktionsprogramm 2015) sehen über Qualifizierungs- und Beschäftigungseffekte Potenzial zur Begünstigung der Armen. Ökologische Wirkungen streben nur wenige Vorhaben an, ansonsten sind positive Einflüsse über Ausbildungsinhalte möglich.
5. Steigende Aufmerksamkeit für KMU/Handwerk/Mittelstand und Organisationen der verfassten Wirtschaft schaffen meist in den PL ein zunehmend positiveres Umfeld für die Nachhaltigkeit, wobei aber eine aktive Unterstützung nicht (nur bedingt) vorkommt. Für die Nachhaltigkeit der geförderten Strukturen dürfte entscheidend sein, ob sie nach Projektende aus sich heraus „überleben“ können. Ein nachhaltiges Angebot an DL ist aus den o.g. Gründen sehr fraglich, während die Wirkungen bei der Zielgruppe zumindest teilweise dauerhaft sein dürften. Eine Relevanz der Projekte ist überwiegend zu bejahen. Kleinteiligkeit und das geringe Mittelvolumen begrenzen den Grad der Signifikanz, aber kleine, gut

gewählte Interventionen entfalten eine Art Katalysatorwirkung. Eine bessere Koordination und Kooperation mit anderen EZ-Vorhaben könnte die Signifikanz deutlich erhöhen.

2.2 Empfehlungen

An das BMZ

Politikdialog

1. Im Politikdialog sind notwendige Reformen im Bildungssektor und ein staatliches Engagement für, von den Organen der Wirtschaft getragene, berufliche Bildung anzusprechen.

Zielvorgaben

2. Es bedarf entwicklungspolitischer Zielvorgaben seitens des BMZ zur weiteren Entwicklung des Partnerschaftsprogramms inkl. der sorgfältigen Auswahl von Projekten und Ländern unter dem Primat einer bedarfsorientierten Förderung. (Präzisierung in Punkten 3 – 8.)
3. Zwischen BMZ, SEQUA, Kammern und Partnerorganisationen ist die Priorität von Kammer- und Verbandspartnerschaften zu erörtern. Ist das Kernziel eines Vorhabens das Entstehen längerfristiger Partnerschaften oder der Aufbau von Kammern und Verbänden in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern? Im ersten Fall geht es oft um die Frage von mehr Nähe zwischen Unternehmen der Partner, wobei auch PPP eine bedeutende Rolle spielen kann. Der zweite Aspekt benötigt mehr entwicklungspolitische Kompetenz, insbesondere wenn es um den Aufbau der Mesoebene geht. (BMZ, SEQUA, Kammern, Verbände)
4. Die Eignung des deutschen Ansatzes mit Gesetz für das Handwerk, Pflichtmitgliedschaft in Kammern und dem verbindlichen großen Befähigungsnachweis für die Betriebsführung für Transformations-/EZ-Länder ist ebenso zu prüfen, wie die Frage, ob Handwerkskammern dazu geeignete Berater sind.
5. Das Rollenverständnis von Kammern in Bezug auf Wirtschaftsförderung ist ebenso zu klären, wie die Wettbewerbsneutralität von Kammerleistungen, auch unter Berücksichtigung der Bedeutung von BDS. Subventionierte Angebote schaden privaten Dienstleistern und/oder erschweren potenziellen Anbietern den Markteintritt. (auch SEQUA, Kammern)
6. Die Einbeziehung des informellen Sektors in KVPP ist insbesondere in Schwellenländern zu prüfen und ggf. bei der Wahl der Projektpartner zu berücksichtigen. Die Heterogenität des informellen Sektors ist zu beachten. Kleinstfirmen am Existenzminimum sind eher von darauf ausgerichteten Organisationen zu unterstützen. Firmen an der Schnittstelle zum formellen Sektor können durch spezielle Programme der Kammerpartnerschaften ggf. den Wechsel in den formellen Sektor vollziehen.
7. Einer Klärung bedarf der Begriff der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Kammern/Verbände. Wird diese zum bestimmenden Faktor, so besteht die Gefahr einer Abwendung von den schwächsten Mitgliedern, den KKMU, zugunsten von Service für die finanziell stärkeren KMU. Den KKMU fehlt damit Expertise im Wettbewerb mit dem formellen Sektor.

Antragsprüfung

8. Das BMZ sollte Anträge nach folgenden Eckdaten überprüfen:

- Autoritäre, zentralistische Herrschaftsstrukturen vs. demokratische, dezentralistische (Entwicklungspotential, Nachhaltigkeit von Partnerschaften);
- Einfluss der Binnenmarktstruktur auf Partnerschaften;
- Rolle des KMU Sektors, des informellen Sektors sowie Verknüpfung zwischen formellem, teilinformellem, informellem Sektor;
- Handlungsspielraum/Risikoabschätzung unter o.g. Rahmenbedingungen.

Kammerpartnerschaften – PPP

9. KVPP sind stärker im Zusammenhang mit PPP zu sehen. Kammern und Verbände auf beiden Seiten können PPP-Projekte initiieren und an Entwicklung und Durchführung beteiligt sein. Wirtschaftsbeziehungen zwischen Unternehmen sind ausdrücklich erwünscht.
10. Im BMZ muss ein Grundverständnis für den Zusammenhang der Förderbereiche Kammerpartnerschaften und PPP vorhanden sein. Im Rahmen von Dienstreisen in die Projektregionen lässt sich das fachspezifische Verständnis vertiefen.

Synergieeffekte

11. Die Synergieeffekte der deutschen EZ sind regelmäßig zu überprüfen. KVPP sollen die Mesoebene stärken. Dazu nötige(r) Trägeraufbau/-förderung, Dienstleistungen und Interessenvertretungen können auch durch andere Vorhaben mit abgedeckt werden. Bezüge zu WIRAM und dem Aktionsprogramm 2015 sind ebenso herzustellen.
12. Die SEQUA ist sowohl bei der Länderarbeit (SSP, Programmgestaltung) als auch beim verantwortlichen Sektorreferat stärker in inhaltliche Debatten des BMZ einzubinden.

Zuwendungsrecht vs. Auftragsrecht

13. Das Zuwendungsrecht ist, unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwands für beide Seiten (BMZ, SEQUA/Kammern), zu beurteilen und mit einer Vergabe nach Auftragsrecht zu vergleichen. Evtl. lässt sich das Zuwendungsverfahren (durch Sammelbewilligung, Pauschalierung) vereinfachen. Eine transparente Rechnungslegung über Planung und Ausgaben für Einzelmaßnahmen (Kostenträgerrechnung) ist für Analysezwecke sicherzustellen. Die Umwidmung von überzähligen Beträgen einer Position für eine andere im Rahmen der bewilligten Gesamtsumme wäre, wenn rechtlich zulässig, vorteilhaft.

Auflagen für Wirkungsmonitoring

14. Im Rahmen der Bewilligung ist der SEQUA die Auflage zur konsequenten Einführung eines Wirkungsmonitorings zum Einfluss auf die Zielgruppe zu machen.
15. Grundsätzliche Fragen der nachhaltigen Wirksamkeit der Maßnahmen (auch nach dem Auslaufen der Förderung) sind im Rahmen der Verwendungsprüfung zu stellen.

Begleitung der Änderungsprozesse und Steuerung

16. Das BMZ sollte die Umsetzung der Empfehlungen der Länderberichte und des Synthesegutachtens bei der SEQUA mindestens ein Jahr intensiv begleiten und stichprobenhaft prüfen. Die stark kritisierten technischen und inhaltlichen Planungen wurden schon in der Querschnittsanalyse 1997 bemängelt. Die erfolgten Verbesserungen sind offenbar nicht ausreichend.

17. Sektorreferat wie Regionalreferat müssen bei der entwicklungspolitischen Steuerung sowohl die KVPP selbst als auch die Synergie der sonstigen relevanten EZ-Maßnahmen (WIRAM, berufliche Bildung, PPP etc.) in den Partnerländern berücksichtigen.

An SEQUA sowie die Kammern und Verbände

Generelle Planung und Anträge an das BMZ

1. Die Empfehlungen in den Ländergutachten zum Planungsprozess sind in einem (siehe folgende Punkte) transparenten und nachvollziehbaren Planungssystem zu berücksichtigen.
2. Feasibility-Studien müssen auf die Punkte unter *Empfehlung 8 an das BMZ* eingehen.
3. Die Bedarfsanalyse sollte integraler Teil der Projekte sein. Sie muss Auskunft zu politischen/wirtschaftlichen Aufgaben der politischen Institutionen sowie Überschneidungen/Konfliktgebiete mit Aufgaben der Kammern/Verbände geben und prüfen, inwieweit Kammer- bzw. Verbandsstrukturen im Einklang mit der lokalen Diskussion um die Mesoebene stehen.
4. Orientierungsphasen sollten auch mangelnde Eignung von Trägern feststellen können.
5. Ein sorgfältiges Planungssystem, mit stimmiger logischer Struktur von Zielen, Ergebnissen, Aktivitäten und Indikatoren, bildet die Grundlage für ein M&E System. Durch Einbeziehung in die Erstellung und Training dazu, ist auch die Arbeit der Partner zu verbessern.
6. In den Bereichen BDS und Enabling Environment müssen die, nach Angaben der SEQUA vorhandenen, Kapazitäten ausgebaut werden, um diese Inhalte in Anträge, PFK und allgemeine Steuerung einzubringen und an Kammern bzw. Projekte weiterzuleiten.
7. Die Anträge an das BMZ sollten klar und verständlich auf Zielsetzung, Zielgruppen, Maßnahmen, Aktivitäten eingehen.

Träger, Zielgruppen und ihre Beteiligung

8. Trägeranalysen müssen Auskunft zu Organisation, Finanzen und (quantitativer und qualitativer) personeller Kapazität der potentiellen Träger geben. Defizite sind zu identifizieren, um eine bedarfsorientierte Unterstützung der Mesoebene zu leisten.
9. Bei der Zielgruppendefinition sind Kammern als Träger und damit Mittler anzusehen, Zielgruppen sind die Unternehmen und deren Mitarbeiter sowie ggf. die Konsumenten.
10. Die Zielgruppen und Projektpartner sind bei der Planung von Vorhaben und deren Verlängerung frühzeitig einzubinden.

Operationspläne, Wirkungsanalyse und M&E

11. Eine Projektplanungsmatrix sollte spätestens zur 1. Hauptphase vorliegen. Die Erstellung qualifizierter Operationspläne muss (auch als Training der Partner) jährlich erfolgen.
12. Eine Wirkungsanalyse ist allgemein einzuführen. Indikatoren dazu und geeigneten Evaluierungsverfahren ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen.
13. Der generelle Ausbildungsbedarf für den Bereich M&E sollte von SEQUA inhaltlich geplant und organisiert werden.

14. Das Monitoring sollte auch den Wissensstand der Partnermitarbeiter durch geeignete Verfahren (Gespräche, Arbeitsproben etc.) überprüfen, um Wissenslücken zu beheben.

Berichterstattung und PFK

15. Ein einheitliches Berichtsschema, das eine kurze Beurteilung der Rahmensituation und systematische Aussagen zum Ergebnisstand anhand von Indikatoren liefert, ist erforderlich. Es sind geeignete Darstellungen (Tabellen, Grafiken, Übersichten) zu nutzen, die Entwicklungen erkennen lassen. Abweichungen von der Planung sind zu erläutern.
16. Es ist verstärkt externes Knowhow im Rahmen von PFK und Beratung einzubringen, um eine frühzeitige Problemerkennung zu erleichtern. Projektpersonal und SEQUA/Kammermitarbeiter sollten nur als „resource-person“ bei Prüfungen/PFK teilnehmen.

Strategie zur Weiterführung

17. Eine Strategie zur Weiterführung durch die Partner nach Ende der Förderung eines Vorhabens, ist frühzeitig zu entwickeln und mittels eines „training-needs-assessment“ sind relevante Bereiche für die Restlaufzeit (ggf. auch Nachbetreuung) zu identifizieren.

2.3 Schlussfolgerungen

Für den Projekttyp

1. Für ihre Aufgaben benötigt die EZ Fachorganisationen mit Spezialkenntnissen. Beim Projekttyp KVP führen nicht auf EZ spezialisierte Organisationen die Vorhaben durch, sondern Kammern und Verbände. Einige davon verfügen zwar über EZ-Wissen und –Erfahrung, aber sie, wie alle anderen, bringen in erster Linie ihr Fachwissen ein. Da von der SEQUA eine adäquate Unterstützung (insbes. zu EZ-Fragen) erwartet wird, muss das BMZ sicherstellen, dass das benötigte entwicklungspolitische Instrumentarium gekannt und eingesetzt wird. Im Laufe ihres zehnjährigen Bestehens konnte die SEQUA EZ-Erfahrungen sammeln und entsprechendes Fachpersonal einstellen. Es bestehen aber noch Mängel im Bereich EZ und weitere Schwächen (vor allem beim „institution building“).
2. Die Stärken der Projekte liegen
 - in der hohen Fachkompetenz der Kammern beim Beratungsthema (Kammer- und Verbandsförderung, Kammer- und Verbandsdienstleistungen, Interessenvertretung);
 - in der Wirtschaftlichkeit des Projekts durch Eigenleistungen der Kammern;
 - im Mehrwert über das Projekt hinaus in Form von Kontakten, Netzwerken (fachlich, geschäftlich) oder gar in Form von Städtepartnerschaften;
 - im partnerschaftlichen Verhältnis zwischen den Kammern bzw. Verbänden, in der Zusammenarbeit von Vertretern der Wirtschaft auf beiden Seiten und
 - im Potential für hohe Nachfrageorientierung frei von kommerziellen Interessen.

Die Schwächen sind bedingt durch

- fehlende bzw. mangelnde entwicklungspolitische Kompetenzen einzelner Kammern/Verbände sowie
 - deren Unerfahrenheit im methodischen Vorgehen (partizipative Projektplanung und -steuerung, technische Beratung vs. Organisationsentwicklung).
3. Eine Herausforderung sind die unterschiedlichen Projekttypen, die bestimmt sind durch die Art der Projektpartner, deren Mitgliedschaft (privatisierte Kammer mit exportorientierten

KMU, neugegründeter Verband mit KKV, Kammern mit teilinformellen KMU/KKKMU) sowie die Märkte, in denen sich die Klienten bewegen/bewähren müssen. Sowohl direkte Maßnahmen zur Institutionenförderung (Personalentwicklung, Ausrüstung) als auch indirekte über den Aufbau von Dienstleistungen haben positiv gewirkt. In Transformationsländern können indirekte Maßnahmen u.U. kurz- und mittelfristig große Breitenwirksamkeit bewirken. Projekte können Wirkungen sowohl im KKKMU Sektor insgesamt (Rahmenbedingungen, Kreditunion, berufliche Bildung im ländlichen Raum) als auch auf Zielgruppenebene durch Einkommens- und Beschäftigungseffekte erzielen.

4. Wichtige Erfolgsvoraussetzungen für Partnerschaftsprojekte sind:

- Interne Entwicklungsfähigkeit der Partnerorganisation;
- rechtliche und politische Rahmenbedingungen;
- Spielraum für nachfrageorientierte Zusammenarbeit (dezentrale Struktur der Partnerorganisation, Eigenständigkeit der regionalen Kammern, Multipartnerstruktur);
- Rückhalt des Projekts durch die Geschäftsführung der deutschen Kammer;
- Qualität des Personals.

Risiken bergen die sich ändernden Bedingungen für die Tätigkeiten der in- und ausländischen Kammern. In Deutschland könnte ein Projektengagement durch Veränderung des Mandats (oder Aufweichung der Zwangsmitgliedschaft) beeinflusst werden. In Entwicklungs- und Transformationsländern können rechtliche und regulatorische Beschränkungen die Arbeit der verfassten Wirtschaft behindern. Kammerintern sind eigennützige Vorstände und Präsidenten, Paradigmenwechsel nach Vorstandswahlen, Führungsdefizite und Zerstrittenheit als Risiken anzusehen.

5. Problematisch ist die Wirtschaftlichkeit der Kammern, die (freiwillige) Mitgliedsbeiträge allein nicht sichern können, so dass ein Angebot von entgeltlichen Leistungen nötig sein kann. Die Palette von (auch geberunterstützten) Kammerleistungen darf nicht in Konkurrenz mit dem Privatsektor stehen und zu Marktverzerrungen beitragen.
6. Schwellenländer mit informellen, teilinformellen KKKMU bilden besondere Herausforderungen, da ein Angebot von BDS nicht ausreicht, um informelle Unternehmen in den formalen Bereich zu überführen. Rechtliche Rahmenbedingungen, steuerliche Begünstigungen, Höhe der Lohnnebenkosten sind ebenso wichtig.
7. Generelle Voraussetzung für Erfolge ist eine gelungene Einpassung von gängigen Fördermodulen in die Rahmenbedingungen. Unter Berücksichtigung landestypischer Besonderheiten sind nachfrageorientierte Aus- und Weiterbildung nach deutschem bzw. internationalen Standards mit entsprechenden Zertifikaten wichtig, da die Zertifizierung von Facharbeitern für KMU in aufstrebenden Ländern von großem Wert ist.
8. In Transformationsländern bildet sich durch den Rückzug des Staates ein Vakuum. Bei kaum existenter Mesoebene befinden sich die Unternehmen in einem Lernprozess zwischen Erwartungen an den und Distanz vom Staat. Trägeraufbau/-förderung, Dienstleistungen und Interessenvertretung (in ausbalancierter Form) können diese Vakuum füllen.

9. Entgegen dem Zielgruppenverständnis des BMZ werden teilweise noch die Partnerkammer und ihre Mitarbeiter (die Mittler sind) als Zielgruppe gesehen, die Unternehmen - wenn überhaupt – als weitere Zielgruppe.
10. Der Stellenwert der KVP für die programmatische Arbeit des BMZ ergibt sich vor allem bei der Stärkung der Mesoebene. Bezüge zum Aktionsprogramm 2015 und zu WIRAM müssen noch aktiv hergestellt und genutzt werden. Die Förderung der Privatwirtschaft bietet für die deutsche EZ mittel- und langfristig Potenzial zur Armutsminderung.
11. Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft umfassen nicht nur das KVPP, sondern auch PPP. Schnittstellen sind zu identifizieren und beide Instrumente zu verzahnen. Verbände und Kammern auf beiden Seiten können PPP-Ansätze aufgreifen, situationsgerecht gestalten und umsetzen. Gerade die auch bei PPP-Vorhaben bereits stark relevante Ausbildung könnte durch Einbindung in KVP größere Breitenwirksamkeit erzielen.
12. Aufgrund der Art der Finanzierung hat der Projekttyp einen Sonderstatus, der es ermöglicht außerhalb der bilateral verhandelten Länderquote (experimentell, pioniermäßig) tätig zu werden. Nachteilig dabei ist, dass die KVP häufig sowohl nicht in die Koordinierungstätigkeiten der deutschen EZ als auch nicht in die der Partnerländer eingebunden sind.
13. Regionale Ansätze des KVPP könnten in Zukunft ein Feld für neue/erweiterte Aktivitäten ergeben. Insbesondere wo durch politische Prozesse (am BIP gemessen) kleine autonome Volkswirtschaften existieren, besteht die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit (und/oder einer Integration in Wirtschaftsgemeinschaften). Der Balkan und Zentralasien, aber auch afrikanische Länder/Regionen bieten Möglichkeiten, anstelle von Einzelvorhaben Programme zu konzipieren, die auch die Entsendung von Fachkräften in die Region rechtfertigt, die als intermittierende KZF in den einzelnen Ländern agieren.

Für die Förderpolitik des Subsektors bzw. Sektor insgesamt

1. Das KVPP konzentriert sich in der Privatwirtschaftsförderung auf die Stärkung von Organisationen der Privatwirtschaft. Die komparativen Vor- und Nachteile dieses Ansatzes lassen sich nur im konkreten Kontext feststellen.
2. Das Programm könnte/sollte eine exponierte Stellung innerhalb von WIRAM einnehmen. Mit Schwerpunkt Mesoebene sind Maßnahmen bzw. spill-over Effekte auf die Mikro-, Makro- und Metaebene möglich. Die KVP können über die Stärkung von Organisationen der Wirtschaft nur dann systemisch den Privatwirtschaftssektor eines Landes bearbeiten, wenn sie in Kooperation mit anderen Partner, anderen Ebenen und anderen Instrumenten agieren. Eine Integration in WIRAM kann die Signifikanz erhöhen und Synergien bringen.
3. Die Diskussionen der Geber bezüglich der Business Development Services Debatte finden sich nicht in den Zielsystemen der evaluierten Projekte. In der Marktentwicklung für Dienstleistungen (DL) sind BMO eher als Mittler zu sehen, denn als Anbieter von DL für KMU. Subventionierte DL verzerren den Wettbewerb, behindern die Entwicklung eines Angebotes zu Marktpreisen und unterliegen der Gefahr, nach Ende der Förderung nicht mehr bereitgestellt zu werden. Subventionen können dazu verleiten, die Tragfähigkeit der Organisationen nicht rechtzeitig realistisch auszurichten. Bei nicht-finanziellen DL müssen

die BDS-Guidelines konsequenter in Planung und Durchführung der KVPP und in Konzepten zur finanziellen Nachhaltigkeit des Angebotes einfließen. Für nachfrageorientierte und zunehmend kostendeckende DL sind strategische Partner vor Ort zu suchen.

4. Die bisher kaum berücksichtigte Diskussion zu Enabling Environment für KMU mag zwar noch nicht ausgereift sein, wäre aber im Rahmen von WIRAM aufzugreifen. Knowhow und Nähe zum ausländischen Partner qualifizieren KVPP für eine Vorreiterrolle, z.B. bei der Entwicklung verbesserter unternehmensbezogener DL und dabei im Rahmen von größeren Programmen innovativ zu sein.

In Bezug auf die institutionelle, organisatorische und prozedurale Fortentwicklung des Programms

1. Kammern leisten das, was Kammern können. Sie sind in Deutschland Teil eines stabilen ordnungspolitischen Rahmens und die Rahmenbedingungen ändern sich allenfalls langsam. Sie finden in KVPP kaum Kopien ihrer eigenen Organisationsstruktur vor und haben sich in jedem Projekt auf ungewohnte Rahmenbedingungen einzustellen, die in Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern von Umbrüchen/Instabilität gekennzeichnet sind. Der Umgang damit, in einer auf die Etablierung der Mesoebene und/oder deren nachhaltige Stabilisierung gerichteten Projektarbeit, bedarf erheblicher EZ-Erfahrungen.
2. Ähnliche Überlegungen gelten für die SEQUA. Eine von der Zahl der Mitarbeiter/Innen her ausreichende Kapazität sowie Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter/Innen, dürfen nicht den Blick dafür verstellen, dass Gesamterfahrung und fachliches und länderspezifisches Kenntnisspektrum im Vergleich mit anderen EZ-Organisationen relativ klein sind.
3. Diese Situation erfordert klarere Zielformulierungen für das KVPP durch das BMZ als bisher, um Spezialwissen der Kammern und Verbände effizient zu nutzen.
4. Eine Zielklärung zwischen BMZ, SEQUA, Kammern/Verbänden und Partnerorganisationen sowie weiteren DO der deutschen EZ sollte Fragen nach der Priorität von KVP erörtern. SEQUA müsste sich auf Kooperations- und Wissensmanagement konzentrieren, die Vernetzung der Kammern mit anderen DO sicherstellen und das Instrumentarium der KVP weiterentwickeln und den Beteiligten vermitteln.
5. Die KVPP müssten sich in den PL in die aktuelle lokale Diskussion und korrespondierende innovative Institutionsstrukturen mit ihren Partnern einbringen bzw. idealerweise gemeinsam die Diskussion über innovative Institutionsstrukturen anstoßen. Die Diskussion sollte die Belange der bislang weitgehend ausgeklammerten Mikro-, Familien- und Einpersonener Unternehmen im informellen Sektor einbeziehen. Diese Gruppe würde unter den gegebenen Rahmenbedingungen bei einem Wechsel vom informellen in den formellen Sektor möglicherweise ihre ökonomische Grundlage verlieren. Daher muss das Verhältnis grundsätzlich geklärt und die Angebotspalette der Kammern und Verbände gegenüber dem informellen Sektor geprüft werden.
6. Die organisatorische Entwicklung des KVPP bedarf einer Klärung der Anwendung des Zuwendungsrechts. Die Minimierung des Verwaltungsaufwandes lässt sich evtl. durch Sammelbewilligungen vereinfachen. Zur Steigerung von Effektivität und Effizienz sowie eine stärkere Integration von KVPP in den EZ-Ansatz für ein Partnerland dürfte in Einzelfällen

ein Übergang zum Auftragsverfahren und/oder eine Finanzierung aus der Länderquote sinnvoll sein. Die Mittel des Sektorfonds könnten stärker für Situationen mit Pioniercharakter, was besonders für den Kontinent Afrika gilt, genutzt werden.

7. Die Wirkungseinschätzung von Projekten erfordert die Bedarfsanalyse mit einer detaillierten Dokumentation der relevanten Ist-Situation zu koppeln. Die Erfassung der Inputseite aller Beteiligten ist für eine Effizienzprüfung wichtig.
8. Monitoring wird noch eher unter dem Kontroll- als unter dem Steuerungsaspekt gesehen. Projekterfolge messen sich aber nach dem Erreichten, nicht nach dem, was getan wurde. Wirkungsmonitoring stellt die Frage: Was will ich, in welcher Ausprägung, wo (oder bzw. bei wem), wann erreicht haben?. Dies stellt vier Anforderungen an Wirkungsindikatoren:
 - Quantität – wie viel soll es sein
 - Qualität – in welcher Verfassung soll es sein
 - Raum – wo soll es sein (oder mit bzw. bei wem)
 - Zeit - wann soll es sein
9. Problematisch ist die mangelhafte Abklärung der Beziehung zwischen Indikatoren und Ergebnissen bzw. Zielen und die Ausrichtung von Indikatoren auf das Ende einer Phase. Sie wären im Zuge der Operationsplanung auf Teilziele/-ergebnisse/-phasen herunter zu brechen. Berichte müssen den Bezug dazu und zum jeweiligen „Ist“ aufzeigen.
10. Eine Abstimmung der Planung mit anderen Akteuren der Privatwirtschaft und Gebern vor Ort ist bedeutsam und kann ggf. auch zusätzliche Ressourcen mobilisieren.
11. Das Nachhalten solcher Abstimmungen und die entwicklungspolitische Steuerung durch das BMZ sind bislang nicht ausreichend. Zwar kann/könnte die Abstimmung von Maßnahmen zwischen den DO und/oder dem Personal vor Ort erfolgen, es ist aber Aufgabe des BMZ, dies zu überprüfen. KVP können gerade in kleinen Ländern starke Gestaltungskraft für die Wirtschaftsordnung haben. Abstimmungsprozesse müssen Vorhaben in den Bereichen WIRAM, berufliche Bildung und PPP einbeziehen und sollten relevante Vorhaben der Stiftungen und den Einsatz von CIM-Fachkräften berücksichtigen.