



Evaluierungsbericht

Strategische Evaluierung der Kooperation der OEZA
mit der österreichischen/europäischen Wirtschaft,
insb. Wirtschaftspartnerschaften 2015–2020

Volume I – Hauptbericht

 Bundesministerium
Europäische und internationale
Angelegenheiten

 Austrian
Development
Agency

Impressum

Austrian Development Agency (ADA),
die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)1 90399-0
Fax: +43 (0)1 90399-1290
office@ada.gv.at
www.entwicklung.at

Die Evaluierung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für europäische und internationale
Angelegenheiten, Sektion VII – Entwicklung, und der Stabsstelle Evaluierung der Austrian Development
Agency erstellt von:



April 2022

Dies ist ein unabhängiger Evaluierungsbericht. Die darin enthaltenen Bewertungen und
Schlussfolgerungen stimmen nicht notwendigerweise mit jenen der Auftraggeber überein.

Evaluierungsbericht

Strategische Evaluierung der Kooperation der OEZA
mit der österreichischen/ europäischen Wirtschaft,
insb. Wirtschaftspartnerschaften 2015-2020

Datum des Berichts: 10. April 2022

Autoren: Dr. Felipe Isidor-Serrano, Tatjana Mauthofer und Viola Kaufmann
(Mainlevel Consulting AG)

Volume I - Hauptbericht



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Danksagung	5
Executive Summary	6
1. Einführung	19
1.1. Ziele der Evaluierung	19
1.2. Evaluierungskriterien und -fragen	19
1.3. Kontext des PS4D-Ansatzes	20
2. Evaluierungsgegenstand	22
2.1. Abgrenzung des Evaluierungsgegenstands	22
2.2. Wirkungsmodell	24
3. Evaluierungsansatz und Methodik	28
3.1. Methodischer Ansatz	28
3.2. Evaluierungsprozess	29
3.3. Anwendung der Methoden	29
3.3.1. Datenerhebungsinstrumente	29
3.3.2. Stichprobenbildung	31
3.3.3. Datenanalyseprozess	32
3.4. Triangulationsverfahren	32
3.5. Limitationen der Evaluation	33
4. Ergebnisse	35
4.1. Relevanz	35
4.2. Kohärenz	43
4.3. Effektivität	49
4.4. Effizienz	55
5. Schlussfolgerungen	63
6. Empfehlungen	66
Literaturverzeichnis	73
Anhang 1: Evaluierungsmatrix	76
Anhang 2: Datenerhebungstools	76
Anhang 3: Informationen zur Theory of Planned Behaviour	76
Anhang 4: Unternehmensumfrage	76
Anhang 5: Anonymisierte Liste der Interviewpartner*innen	76
Anhang 6: Regressionsanalyse	76
Anhang 7: ToR der Evaluation	76

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der PS4D-Ansatz innerhalb des Ansatzes zur Privatsektorförderung der OEZA.....	23
Abbildung 2: Aktuelles Wirkungsmodell des PS4D-Ansatzes (Januar 2022)	25
Abbildung 3: Evaluierungsprozess	29
Abbildung 4: Wahrgenommene Verbesserung der Qualifikation lokaler Arbeitnehmer*innen durch das Projekt (Umfrage)	50
Abbildung 6: Wahrgenommene Verbesserung des Zugangs zu globalen Märkten (Umfrage).....	52
Abbildung 5: Wahrgenommene Verbesserung des Zugangs zu nationalen / regionalen Märkten (Umfrage)	52
Abbildung 7: Geleistete und potenzielle Beiträge zu SDGs (Dokumentenanalyse off-site Fallstudien)	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erkenntnisinteresse relevanter Stakeholder-Gruppen.....	20
Tabelle 2: Legende	24
Tabelle 3: Querschnittsthemen.....	24
Tabelle 4: Liste der Stakeholder und ausgewählten Beteiligten an der Evaluierung	30

Abkürzungsverzeichnis

AAIF	Afrika-Fazilität
ADA	Austrian Development Agency
AG	Arbeitsgemeinschaft
AVBs	Allgemeine Vertragsbedingungen
BMEIA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMDW	Bundesministerium für Digitales und Wirtschaft
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWFW	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
CEval	Centrum für Evaluation
DAC	Development Assistance Committee
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union
FFG	Forschungsförderungsgesellschaft
ICEP	Institut zur Cooperation bei Entwicklungs-Projekten
IHK	Industrie- und Handelskammer
NGO / NRO	Nichtregierungsorganisation
OeEB	Oesterreichische Entwicklungsbank
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PS4D	Private Sector for Development-Ansatz
SDG	Sustainable Development Goal (Agenda 2030) der Vereinten Nationen
ToC	Theory of Change
ToR	Terms of Reference
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
W&E	Wirtschaft und Entwicklung

Danksagung

Diese strategische Evaluierung wurde vom Beratungsunternehmen Mainlevel Consulting AG im Auftrag der Austrian Development Agency (ADA) durchgeführt. Das Evaluationsteam bestand aus Felipe Isidor-Serrano, Tatjana Mauthofer und Viola Kaufmann und den lokalen Berater*innen Jadranka Zenic Zeljkovic in Serbien und Melody Niwamanya in Uganda.

Das Evaluationsteam bedankt sich für die wertvollen Beiträge und kritischen Reflexionen zahlreicher Stakeholder im Rahmen dieser Evaluierung. Dazu gehören die Mitglieder der Referenzgruppe aus dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) Abt. VII.2: Wolfgang Lapuh und Reinhold Gruber; Abt. III.8: Ulrike Ritzinger; Abt. VII.4: Dorothea Auer, Michael Pal, Raimund Magis und Michael Milosits; aus der Wirtschaftskammer Österreich (WKO): Michael Zimmermann und Isabel Schmidbauer; aus der Oesterreichischen Entwicklungsbank (OeEB): Kristin Duchâteau; sowie aus der ADA Referat Wirtschaft und Entwicklung: Gunter Schall und Gottfried Traxler; Referat Themen und Qualität: Waltraud Rabitsch; und Stabsstelle Evaluierung und Statistik: Sigrid Breddy und Tonka Eibs, welche zudem als Managerin dieser Evaluierung fungierte.

Darüber hinaus möchten wir uns bei allen weiteren nationalen und internationalen Stakeholdern bedanken, welche ihre Zeit dieser Evaluierung gewidmet haben, indem sie an Interviews, Fokusgruppensitzungen sowie der Online-Befragung teilgenommen haben. Der Bericht wäre ohne ihre Beiträge nicht zustande gekommen. Abschließend möchten wir dem Peer Reviewer Stefan Silvestrini vom Centrum für Evaluation (CEval) unseren Dank für wertvolle Kommentare und kritische Reflexion an relevanten Punkten des Evaluierungsprozesses aussprechen.

Executive Summary

Ziele und Grundlage der Evaluierung

Die Mainlevel Consulting AG wurde von der Austrian Development Agency (ADA) mit der strategischen Evaluierung ihres *Private Sector for Development* (PS4D)-Ansatzes im Zeitraum 2015 bis 2020 beauftragt. Die Evaluierung wurde von Juli 2021 bis April 2022 durchgeführt und zielte primär darauf ab, zwei Kernfunktionen zu erfüllen:

- Schaffung einer evidenzbasierten Grundlage für die Überarbeitung und Verbesserung des PS4D-Ansatzes und
- Ableitung von Empfehlungen für eine verstärkte Angleichung des PS4D-Ansatzes mit bestehenden Ambitionen, die Finanzierung von Projekten in Afrika auszuweiten.

Um die Vergleichbarkeit innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) und auf internationaler Ebene zu gewährleisten, wurde die PS4D-Strategie anhand von standardisierten Evaluierungskriterien und -fragen bewertet. Grundlage dafür waren die Evaluierungskriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) / des Entwicklungshilfesausschusses (Development Assistance Committee, DAC) für internationale Zusammenarbeit (Stand 2020). Im Fokus dieser Evaluierung standen insbesondere die Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz und Effektivität.

Kontext des PS4D-Ansatzes

Auf Basis internationaler Verpflichtungen und Prinzipien sowie des österreichischen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes (EZA-G) spiegeln sich die Prioritäten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in ihrem Drei-Jahres-Programm wider. Im zum Zeitpunkt der Evaluation aktuellen Drei-Jahres-Programm (2019 – 2021) ist die Privatsektorentwicklung mit dem Ziel des Aufbaus einer nachhaltigen Wirtschaft als explizites Ziel genannt. Private Unternehmen als Beschäftigungs- und Einkommensmotor werden als relevante Akteure für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum angesehen, welches wiederum als Voraussetzung und Vorbedingung für Entwicklung erachtet wird. Darüber hinaus wird die Strategie der Privatsektorentwicklung der OEZA durch die Österreichische Außenwirtschaftsstrategie (BMDW, BMEIA, WKO 2018) bestimmt, die vom österreichischen Außenministerium (BMEIA), dem österreichischen Bundesministerium für Digitales und Wirtschaftsstandort (BMDW) und der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) entwickelt wurde. Auf Grundlage dieser strategischen Dokumente basiert der Ansatz der OEZA zur Förderung der Privatsektorentwicklung auf drei miteinander verknüpften Interventionssäulen:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Engagement des Privatsektors in den OEZA-Partnerländern;
- Stärkung des Privatsektors in den OEZA-Partnerländern;
- Einbindung des österreichischen/europäischen Privatsektors (*Private Sector for Development*).

Abgrenzung des Evaluierungsgegenstands

Gegenstand dieser Evaluierung war die dritte Säule, *Private Sector for Development*, im Folgenden als PS4D-Ansatz bezeichnet. Gemäß der Leistungsbeschreibung (Terms of Reference, ToR) dieser Evaluierung lag innerhalb des PS4D-Ansatzes ein besonderer Fokus auf den „Instrumenten für die Kooperation mit der österreichischen und europäischen Privatwirtschaft“, die den Kernbereich des Ansatzes ausmacht. Er umfasst folgende Instrumente:

- Finanzierung / Zuschüsse für Machbarkeitsstudien

- Wirtschaftspartnerschaften
- strategische Allianzen
- strategische Partnerschaften

Zeitliche Abgrenzung:	Gegenstand dieser Evaluation ist der PS4D-Ansatz von 2015 bis Ende 2020.
Finanzieller Rahmen:	Insgesamt wurden Instrumente des PS4D-Programms zwischen dem 01.06.2015 und Ende 2020 mit 41 Mio. EUR gefördert. (ADA 2021).
Geografische Abgrenzung:	Das PS4D-Programm wird geographisch unabhängig von Partnerländern und Schlüsselregionen der OEZA implementiert. PS4D-Projekte können daher in Ländern rund um den Globus stattfinden. Dennoch sind die meisten PS4D-Projekte aus historischen, kulturellen und administrativen Gründen wie dem Vorhandensein gut ausgestatteter OEZA-Koordinationsbüros, die koordinierte Interventionen ermöglichen, in der Balkanregion angesiedelt. Durch den zunehmenden Fokus auf PS4D-Interventionen in afrikanischen Ländern ist zudem eine zunehmende, aber nicht dominante Anzahl von Projekten auf dem afrikanischen Kontinent vorzufinden. Im Untersuchungszeitraum kamen die meisten Instrumente in Projekten in Europa (33,5%) und Afrika (33%) zum Einsatz. Die verbleibenden 33,5% verteilten sich auf Asien, Amerika, den Mittleren Osten (Iran) sowie überregionale Projekte. In Uganda, welches eines der Fokustländer dieser Evaluation darstellte, wurden im Untersuchungszeitraum mit sieben Wirtschaftspartnerschaften und einer Machbarkeitsstudie die meisten Instrumente im afrikanischen Raum umgesetzt.
Stakeholder:	Der PS4D-Ansatz ist eingebettet in ein Multi-Akteurs- und multi-institutionelles Umfeld. Neben der ADA und dem BMEIA stellen die Koordinierungsbüros (KoBü) der OEZA in den Partnerländern, die Bundesministerien, die sich mit Wirtschafts- und Entwicklungsthemen befassen, insbesondere BMWFW und BMF, die OeEB, NGO-Dachorganisationen und beteiligte Privatunternehmen sowie Endbegünstigte der vielfältigen Interventionen relevante Stakeholder des PS4D dar. In den letzten Jahren hat sich zudem die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie der WKO und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) deutlich intensiviert.

Methodischer Ansatz der Evaluierung

Die vorliegende Evaluation beruhte auf einem theoriebasierten Evaluationsansatz. Dies bedeutet, dass in einem ersten Schritt ein Wirkungsmodell (Theory of Change, ToC) des PS4D-Ansatzes rekonstruiert wurde, welches die zentrale Grundlage für den Evaluationsansatz bildete. ToCs zielen darauf ab, die Komplexität einer Intervention zu *visualisieren* und zugleich zu *reduzieren*, indem sie Wirkungen auf verschiedenen Ebenen (Output, Outcome und Impact) verknüpfen und beabsichtigte *Wirkungspfade* veranschaulichen (Wirkungshypothesen). Sie stellen zudem die Basis von Kontributionsanalysen dar, mithilfe derer die Plausibilität kausaler Zusammenhänge zwischen Aktivitäten / Interventionen und Wirkungen bewertet werden.

Kontributionsanalytische Elemente dieser Evaluierung:

- Rekonstruierte ToC als Basis und Orientierungsrahmen
- Triangulation verschiedener Methoden zur Überprüfung der der ToC zugrundeliegenden Wirkungshypothesen
- Erfragung kausaler Zusammenhänge in Interviews (keine Limitation auf die Erreichung intendierter Wirkungen)
- Statistische Berechnung von potenziellen kausalen Zusammenhängen über Regressionsanalysen

Datenquellen und -erhebungen

Grundsätzlich griff die Evaluation sowohl auf sekundäre als auch auf primäre Datenquellen zurück und führte eine Daten- und Methodentriangulation durch. Die *qualitativen* Datenerhebungsmethoden umfassten das Dokumentenstudium, explorative Interviews, semi-strukturierte Interviews, Fokusgruppendifkussionen sowie partizipative Workshops zur Rekonstruktion der ToC zur Validierung des Evaluationskonzepts sowie zur Validierung vorläufiger Evaluationsergebnisse. Die komplementäre *quantitative* Datenerhebung umfasste eine Online-Umfrage unter allen involvierten Privatsektor-Akteuren im Betrachtungszeitraum 2015-2020. 181 Personen¹ wurden durch die Primärdatenerhebung einbezogen, in Interviews und FDGs 42 Männer und 43 Frauen und 96 Personen in der Online-Umfrage.

Auswahl von Fallstudien

Exemplarische Länderportfolios des PS4D-Programms wurden als Fallstudien in die Analyse einbezogen, um kontextspezifische Erkenntnisse ableiten und spezifische Evaluationsfragen beantworten zu können. Zu diesem Zweck wurden die in der Leistungsbeschreibung bereits festgelegten Länderportfolios in Uganda und Serbien im Zeitraum 2015 bis 2020 betrachtet. Zwei lokale Berater*innen aus Serbien und Uganda waren Teil des Evaluationsteams, um den Einbezug der lokalen Perspektive und Expertise in allen Phasen der Evaluation sicherzustellen. Die lokalen Berater*innen führten die Datenerhebungen der *on-site* Fallstudien in Serbien und Uganda durch. Im Fokus standen dabei folgende Instrumente:

- Uganda: Instrumente = Sieben Wirtschaftspartnerschaften, eine Machbarkeitsstudie
- Serbien: Instrumente = Zehn Wirtschaftspartnerschaften, eine strategische Partnerschaft, eine strategische Allianz, drei Machbarkeitsstudien, zwei Initiativen

Diese *on-site* Fallstudien wurden durch zusätzliche *off-site* Fallstudien komplementiert, welche ohne Präsenz vor Ort untersucht wurden. Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nach einem kriterienorientierten Stichprobenansatz. Auf diese Weise wurden Länder und Regionen im Balkan (Kosovo), Sub-Sahara Afrika (Kenia, Tansania, Uganda) und Asien (Indien) ausgewählt. Basierend auf dem Feedback, das während der Inception-Mission von Stakeholdern eingeholt wurde, wurden innerhalb der so ausgewählten Länderportfolios jeweils Fokusprojekte bestimmt, welche ein bestimmtes Themeninteresse (wie beispielsweise Innovation, Digitalisierung usw.) abdeckten.

Erkenntnisse

Erkenntnisse im Relevanzkriterium

Im Rahmen des Relevanz-Kriteriums wurde unter anderem überprüft, inwieweit die Gesamtlogik des PS4D-Ansatzes mit den angestrebten Zielen sowie den wesentlichen strategischen Bezugsrahmen übereinstimmen. Zudem wurde untersucht, inwieweit der Ansatz angemessen ist, um *Pro-Poor Growth* und (soziale) Innovation zu fördern und inwieweit er mit den Bedürfnissen und Ansätzen von Geschäftspartnern konsistent ist.

Grundsätzlich kann konstatiert werden, dass der gewählte Interventionsansatz des PS4D im Einklang mit den intendierten Zielen steht. Die Evaluation bestätigt die hohe Relevanz von PS4D auf nationaler und internationaler Ebene. Es zeichnet sich eine hohe Übereinstimmung der PS4D-Ziele mit **relevanten nationalen und internationalen Strategiepapieren** ab. Auch Unternehmen zeigen ein hohes Interesse daran, mit Hilfe von Wirtschaftspartnerschaften einen Beitrag zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele zu leisten.

¹ Interview-Partner*innen aus folgenden Gruppen konnten einbezogen werden: ADA, BMEIA, BMDW, BMF, OeEB, WKO, FFG, Akteure aus der Zivilgesellschaft (AG Globale Verantwortung, ICEP, Ashoka) sowie Stakeholder auf Zielgruppen-Ebene (Mitarbeiter*innen und Manager*innen von EU-Unternehmen (Fördernehmer) und lokalen Unternehmen in Serbien und Uganda; projektbeteiligte Akteure (z.B. Ministerien) in den Zielländern; in Implementierung involvierte Zivilgesellschaftakteure)

Der primäre Fokus des PS4D liegt jedoch klar auf der Projektanbahnungsphase, ein deutlich geringerer Fokus liegt auf der Unterstützung der Implementierung von Projekten im Zielland. Die zugrundeliegende Annahme besteht entsprechend darin, dass eine sorgfältige Vorbereitung der PS4D-Projekte eine weitgehend solide Grundlage für die Erreichung höhergelegener Wirkungen darstellt. Während die Evaluation bestätigt, dass die intensive Projektanbahnungsphase zur Qualitätssicherung beiträgt, stellt die signifikant geringere Konzentration auf die Implementierung ein potenziell kritisches **Nadelöhr** in der tatsächlichen Erzielung und Maximierung von Wirkung dar.

Im Hinblick auf die Angemessenheit des PS4D-Ansatzes, um **Pro-Poor Growth** im Sinne der OECD zu erreichen, lässt sich auf übergreifender Ebene konstatieren, dass PS4D zwar grundsätzlich angemessen ist, um **Pro-Poor Growth** voranzutreiben, jedoch strukturell in seiner aktuellen Ausgestaltung kein explizites Instrument für die Erreichung besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen darstellt. Nicht zuletzt setzen Qualifikations- und Bildungsangebote, sowohl von Unternehmen als auch von potenziellen Kooperationspartnern in den Zielländern wie Wirtschaftskammern, häufig auf Niveaus an, die eine gewisse Grundbildung voraussetzen.

Im Rahmen der für diese Evaluation geführten Datenerhebung wurde darüber hinaus deutlich, dass der PS4D-Ansatz durchaus angemessen scheint, um (soziale) **Innovation** zu fördern, da ADA insbesondere durch die Bereitstellung kleinerer *Grants* eine Lücke in der Geberlandschaft füllt, die Unternehmen mit innovativen Ideen nutzen können. Allerdings wird die Genehmigung innovativer Projekte teils durch neu eingeführte Prozesse der Risikobewertung, die Risikoaversion in der Projektselektion auf Seiten der ADA fördern, erschwert, da kleinere Unternehmen im Evaluierungszeitraum nicht immer die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen konnten oder bestimmte finanzielle Parameter nicht erfüllten. Im Rahmen der Evaluation wurde zudem deutlich, dass eine klare strategische Ausrichtung hinsichtlich akzeptabler und nicht akzeptabler Risiken in der Zusammenarbeit mit Unternehmen unterschiedlicher Größe fehlt. Es erscheint nicht für alle Beteiligten klar definiert, welche Parameter, etwa im Bereich Innovation, *red flags* in der individuellen Risikobewertung von Unternehmen / Projekten aufwiegen können. Komplexe Prozesse und enge administrative Vorgaben seitens der ADA kommen als erschwerende Merkmale für innovative Projekte hinzu. Die Evaluation kommt zu der Schlussfolgerung, dass das Bewusstsein, dass Innovation mit einem hohen Grad an Agilität verbunden ist und im Gegensatz zu bereits vielfach getesteten und etablierten Prozessen nicht immer linearer Planbarkeit folgt, bisher nicht flächendeckend in der ADA verankert ist.

Mit Blick auf die Bedürfnisse von Unternehmenspartnern kann konstatiert werden, dass die **breite und offene Natur** des Programm-Designs sich grundsätzlich an den Bedürfnissen der Unternehmen orientiert. Zugleich zeigte sich insbesondere in den untersuchten Fallstudien jedoch, dass Unternehmen häufig nicht mit der „**Denke**“ **und den Terminologien** der EZA vertraut sind, dies seitens des PS4D-Programms jedoch vorausgesetzt wird. Dies bringt einen teils erheblichen Beratungsbedarf seitens der ADA-Programm-Manager*innen mit sich. Ebenso werden die **administrativen Anforderungen** seitens Fördernehmer*innen als sehr komplex und teils im Widerspruch zu unternehmerischem Denken stehend wahrgenommen – insbesondere in Fällen, in denen, aufgrund vergaberechtlicher Bestimmungen, nicht mit etablierten Partnern zusammengearbeitet werden kann, weil diese bereits in der Projektvorbereitungsphase oder einer vorgeschalteten Machbarkeitsstudie involviert waren. Ein ähnliches Bild zeichnete sich mit Hinblick auf die **Zeithorizonte** ab, die im PS4D-Programm teils deutlich länger sind als im Privatsektor üblich.

Erkenntnisse im Kohärenzkriterium

Im Rahmen dieses Kriteriums wurde bewertet, inwieweit zwischen Akteuren der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ein gemeinsames Verständnis des PS4D-Ansatzes besteht und inwieweit dieser mit OEZA-Strategien sowie mit den Ansätzen, Strategien und Prioritäten anderer Akteure der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Privatsektorentwicklung übereinstimmt.

Zunächst kann konstatiert werden, dass der PS4D-Ansatz grundsätzlich **im Einklang mit dem allgemeinen OEZA-Ansatz** für die Entwicklungszusammenarbeit steht und relevante Strategien der

österreichischen Entwicklungszusammenarbeit den Privatsektor als relevanten und komplementären Akteur des öffentlichen Sektors zur Erreichung entwicklungspolitischer Wirkung anerkennen. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass das PS4D-Programm in einem **Spannungsfeld zwischen nationalen Wirtschaftsprioritäten und supranationalen Entwicklungszielen** agiert. Neben entwicklungspolitischen Zielen steht in der Wahrnehmung einiger interviewter Akteure entsprechend häufig auch der Wunsch im Vordergrund, dass insbesondere österreichische Unternehmen gefördert werden sollten.

Im Rahmen dieser Evaluation geführte Interviews verdeutlichten, dass unter Mitarbeiter*innen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zum Teil eine **subtile Skepsis** gegenüber Unternehmen als EZA-Akteure sowie dem potenziellen entwicklungspolitischen Nutzen von Partnerschaften mit dem Privatsektor vorherrscht. Unternehmen werden hierbei teils nicht als adäquate Akteure in der EZA angesehen und es wird unterstellt, dass Unternehmenspartnerschaften ausschließlich den Interessen der Unternehmenspartner dienen. Des Weiteren herrscht unter Akteuren der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ein teils unterschiedliches Verständnis davon, wer eigentlich die primäre **Zielgruppe** des PS4D-Ansatzes ist und was ihre Rolle ist, respektive welche Kompetenzen die „ideale Zielgruppe“ mitbringen sollte.

Mit Blick auf die Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen österreichischen Akteuren in den **Implementierungsländern** von PS4D-geförderten Projekten zeigt sich, dass in den Zielländern teils eine **Zuständigkeitslücke** in der Implementierungsphase hinsichtlich der Umsetzung der entwicklungspolitischen Komponente der Interventionen entsteht. Die ADA selbst besitzt im Bereich der Unternehmenspartnerschaften ein Mandat als Fördergeber und nicht als Durchführungsorganisation. Ein Rückgriff auf komplementäre, verfügbare (O)EZA-Strukturen im Zielland, welche beispielsweise die Koordinierung mit der staatlichen Ebene/ dem öffentlichen Sektor im Zielland unterstützen, fehlt jedoch häufig. Entsprechend stimmten weniger als die Hälfte der EU-Unternehmen, die an der im Rahmen dieser Evaluation durchgeführten Unternehmensumfrage teilnahmen, der Aussage zu, dass ihr Unterstützungsbedarf im Zielland durch österreichische Akteure in der Durchführungsphase gedeckt wurde.

Erkenntnisse im Effektivitätskriterium

Im Rahmen dieses Kriteriums wurde bewertet, inwieweit auf Projektebene Wirkungen erkennbar sind und inwieweit diese zu übergeordneten PS4D-Zielen beitragen.

Die Evaluation konnte zahlreiche Wirkungspfade, die in der Theory of Change identifiziert wurden, bestätigen. Auf Basis der Fallstudien sowie der Unternehmensumfrage kristallisierte sich heraus, dass eine verbesserte technische Qualifikation von Arbeitnehmer*innen, basierend auf einem **Wissenstransfer** zwischen EU- und lokalen Unternehmen, eine wichtige grundlegende Wirkung von PS4D-Projekten darstellte. In diesem Zusammenhang zeigte sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Alter eines Unternehmens und der Wirkung einer **verbesserten Qualifikation** lokaler Arbeitnehmer*innen - je älter ein Unternehmen, desto eher trug es in der Wahrnehmung der befragten Unternehmen zu einer verbesserten Qualifikation seiner Mitarbeiter bei. Die gestiegene Qualifikation lokaler Arbeitskräfte spiegelte sich in der Unternehmensumfrage in weiterer Konsequenz und in leicht vermindertem Maße auch in der Einschätzung wider, dass **höherwertige Arbeitsplätze** geschaffen wurden. Darüber hinaus konnte ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der erhaltenen Förderung und wahrgenommenen Verbesserungen in der **Wettbewerbsfähigkeit** der in PS4D-Projekten involvierten Unternehmen ermittelt werden. Sowohl EU-Partner (Fördernehmer) als auch lokale Partner in den Zielländern sahen zu jeweils knapp 70% eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch das jeweilige PS4D-Projekt gegeben. Komplementär dazu ließen sich im Rahmen der untersuchten Partnerschaften Hinweise auf einen verbesserten Zugang der involvierten Unternehmen zu **nationalen und regionalen Märkten** finden - es zeigte sich, dass die ADA-finanzierten Partnerschaften teils einen katalysierenden Effekt auf die Markterschließung ganzer Regionen hatten. Die Untersuchung der Fallstudien verdeutlichte, dass Unternehmenspartnerschaften insbesondere durch enge Zusammenarbeit mit lokalen Strukturen und

Institutionen ein hohes **Potenzial für Breitenwirksamkeit** durch die Stärkung lokaler Ökosysteme aufweisen – dieses wird jedoch in vielen Fällen noch nicht systematisch genutzt.

Hinsichtlich der Rolle der ADA in Bezug auf die Wirkungserreichung von Projekten lässt sich zuletzt konstatieren, dass 75% der Teilnehmer*innen der Unternehmensumfrage bestätigten, dass die kommerziellen sowie die entwicklungspolitischen Ziele der Vorhaben ohne die Unterstützung der ADA nicht im erreichten Maße möglich gewesen wären.

Erkenntnisse im Effizienzkriterium

Das Effizienzkriterium untersuchte, inwieweit die (finanziellen, personellen und zeitlichen) Ressourcen im Verhältnis zu den angestrebten und erreichten Outputs und Outcomes verfügbar und angemessen waren. Im Rahmen der Prozessanalyse wurde zudem bewertet, inwieweit die Verwaltungsprozesse und -anforderungen der ADA geeignet sind, um Geschäftspartner*innen für Unternehmenspartnerschaften zu gewinnen und eine erfolgreiche Umsetzung der PS4D-Maßnahmen zu erreichen.

Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass die im Fokus dieser Fragestellungen stehenden Themen für kontroverse Diskussionen mit teils konträren Wahrnehmungen unter den Interviewpartner*innen führten. Zugleich kristallisierte sich heraus, dass die im Rahmen der Prozessanalyse identifizierten Themenblöcke das größte Handlungs-/ Reformpotenzial für die zukünftigen Ausgestaltung des PS4D-Ansatzes bieten.

Mit Blick auf **Verwaltungsprozesse** kristallisierte sich heraus, dass das 2020 neu eingeführte **Risikomanagement**-System, welches die Prozesse verschiedener Förderinstrumente der ADA zu harmonisieren versucht, zusätzliche Ressourcen auf Seiten der W&E Programm-Manager*innen und der Fördernehmer*innen in der Projektanbahnungsphase bindet. Der notwendige Koordinierungsbedarf mit Fördernehmer*innen sowie die notwendige, manuelle Übertrag von Daten zwischen Formaten wird als zeit- und ressourcenintensiv wahrgenommen. Interviews zeigten zudem auf, dass der Mehrwert der neu eingeführten Mechanismen zur Risikobewertung organisationsübergreifend noch nicht einheitlich erkannt wird und weitere institutionelle Überlegungen hinsichtlich Risikobereitschaft in der Praxis notwendig sind.

Auch die Abwesenheit eines umfassenden und **digitalen Bewerbungs- und Managementsystems** mindert die Effizienz der Verwaltungsprozesse und stellt eine Quelle für vermeidbare Fehler dar - so sind Dokumentenvorlagen, welche in der Projektanbahnungsphase durch Fördernehmer*innen und Programm-Manager*innen ausgefüllt werden müssen, teils untereinander nicht abgestimmt und erfordern die händische Übertragung von Informationen. Zudem behindert die Abwesenheit eines übergreifenden Systems **institutionelles Wissensmanagement**, systematische Synergien und gegenseitiges Lernen innerhalb des PS4D. So haben Programm-Manager*innen aktuell keine übersichtlichen, systematischen Einblicke in management-relevante Informationen zu Unternehmenspartnerschaften und Projekten, die anderen Kolleg*innen unterstehen.

Darüber hinaus kam die Evaluation im Hinblick auf die administrativen Prozesse und Vorgaben zu dem Ergebnis, dass das Verständnis zu Vergaberegulungen und die Auslegung der Förderrichtlinien² und der Allgemeinen Vertragsbedingungen³ unter involvierten Stakeholdern divergiert, insbesondere in Hinblick darauf, welche Ausgaben und Leistungen seitens der ADA für spätere Auszahlungen anerkannt würden. Dies ließ sich sowohl zwischen beteiligten Organisationseinheiten innerhalb der ADA als auch zwischen der ADA und den Fördernehmer*innen feststellen. Im Untersuchungszeitraum führte dies teils zu Auszahlungsproblematiken und damit einhergehenden Frustrationen, insbesondere unter kleineren Unternehmen, welche in der Regel über geringere Finanzpolster verfügen und entsprechend auf zeitnahe

² In Interviews mit Fördernehmer*innen wurde sich nicht auf konkrete Dokumente bezogen, sondern auf die vor und bei Förderbeginn vorliegenden Richtlinien und -bedingungen der Förderungen. Diese werden im Folgenden wie auch im Evaluationsbericht als „Förderrichtlinien“ zusammengefasst.

³ Diese Aussage bezieht sich auf die primär im Evaluierungszeitraum verwendeten AVBs. Den Evaluator*innen lag die Version von Oktober 2020 vor. Es ist positiv zu vermerken, dass es vor Abschluss der Evaluation und in enger Abstimmung zwischen den Organisationseinheiten Recht und W&E zu einer wesentlichen Erleichterung der Vergaberegulungen und somit zu Überarbeitung der AVBs kam (Version April 2022).

Auszahlungen angewiesen sind. Unter Anwendung der *Theory of Planned Behavior* konnte diesbezüglich im Rahmen der Unternehmensumfrage nachgewiesen werden, dass möglichst niedrige administrative Hürden eine wichtige Stellschraube zur Gewinnung neuer Unternehmenspartnerschaften darstellen.

Mit Blick auf die Partnerakquise zeigen die Evaluierungsergebnisse jedoch, dass es der ADA grundsätzlich an einer proaktiven **Strategie zur Gewinnung neuer Partner** im Bereich der Unternehmenspartnerschaften mangelt. Obgleich eine positive Außenkommunikation zum PS4D-Programm einen wichtigen Ansatzpunkt darstellt, um neue Partner zu gewinnen, existiert Potenzial, „Erfolgsgeschichten“ systematischer abzuschöpfen und für zielgruppenspezifisches Marketing zu nutzen.

War der Kontakt erst einmal hergestellt, wurde die **Beratungsleistung** durch die ADA-Programm-Manager*innen hingegen seitens der Fördernehmer*innen sowohl in der Vorbereitungs- und auch in der Durchführungsphase von Projektpartnern als durchweg hilfreich und zufriedenstellend wahrgenommen. Innerhalb der ADA zeichnete sich jedoch ab, dass die gewünschte Beratungsrolle der ADA den Fördernehmer*innen gegenüber intern nicht klar definiert ist und organisationseinheitsübergreifend für Spannungen sorgt. Erschwerend hinzu kommt, dass die für die Beratung und Betreuung der Fördernehmer*innen zur Verfügung stehenden Humanressourcen innerhalb der ADA bereits zum jetzigen Zeitpunkt stark ausgelastet sind. Mit Blick auf die kommenden Jahre, für die seitens des Bundes eine gesteigerte Zielgröße an Wirtschaftspartnerschaften angestrebt wird, erscheint die Beratung und Betreuung der Unternehmenspartnerschaften ohne Personalaufstockungen innerhalb der ADA ambitioniert.

Das Mandat der ADA im PS4D-Programm als Förderorganisation und nicht als Durchführungsorganisation, ressourcenintensive interne Prozesse und teils aufwändige Bewerbungs-, Kommentierungs- und Genehmigungsstrukturen sowie ein hoher Beratungsbedarf seitens der Fördernehmer*innen in der Anbahnungsphase führen dazu, dass Programm-Manager*innen beinahe alle Ressourcen in die Projektanbahnung sowie in vertragliche Abstimmungen und Änderungen fließen lassen (müssen). Die starke Ressourcennutzung in der Anbahnungsphase führt wiederum zu **Ressourcenengpässen in der Implementierungsphase**. Dies wiederum zieht einen Mangel an Überprüfbarkeit und Steuerungsmöglichkeit der intendierten Erreichung entwicklungspolitischer Ziele während der eigentlichen Projektdurchführung nach sich, welcher einer *wirkungsorientierten* Umsetzung des Programms entgegenstehen. Monitoring-Besuche zur Überprüfung von Wirkungen fanden beispielsweise aufgrund der begrenzten persönlichen und zeitlichen Ressourcen im W&E-Team und des begrenzten Reisebudgets im Untersuchungszeitraum nur eingeschränkt statt. Im Betrachtungszeitraum fanden des Weiteren keine Projektevaluierungen von PS4D-Projekten statt.

Im Hinblick auf die interne Zusammenarbeit zur Umsetzung des PS4D-Programms zeigte sich im Rahmen der Evaluation, dass **Rollen und Verantwortlichkeiten** der einzelnen Organisationseinheiten nicht gesamtheitlich betrachtet werden und bisher noch unzureichend aufeinander abgestimmt sind. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen administrativen Vorgaben der Risikominimierung und inhaltlichen Zielvorgaben, die Mittel zu nutzen und auszuschöpfen, um entwicklungspolitische Wirkung zu erzielen. Die silo-artig festgelegten Verantwortlichkeiten und Ziele führten im Untersuchungszeitraum zu einem fehlenden funktionalen Austausch zwischen Organisationseinheiten. Es ist jedoch positiv zu vermerken, dass in organisationsübergreifenden Diskussionen, die im Rahmen dieser Evaluation zusätzlich gefördert wurden, erste Lösungsansätze für existierende Problempunkte identifiziert werden konnten. Deren zeitnahe Umsetzung kann zukünftig zu einer verbesserten Prozessabstimmung und -abwicklung führen.

Übergeordnete Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den dargelegten Erkenntnissen leiten sich übergeordnete Empfehlungen ab, welche im Folgenden in gekürzter Form dargestellt sind.

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Geschärftes Verständnis der Unternehmenspartner und Schärfung von komplementären Rollen von ADA und Fördernehmer*innen</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 9</u>: <u>Erkenntnis 10</u>: <u>Erkenntnis 35</u>:</p>	<p>Die Evaluation bestätigt die hohe Relevanz von PS4D auf nationaler und internationaler Ebene. Gleichzeitig zeigen Unternehmen ein hohes Interesse, Projekte in Zielländern mit Hilfe von Unternehmenspartnerschaften wirksam umzusetzen. Jedoch kommt die Evaluation zu dem Schluss, dass im Evaluierungszeitraum unzureichend Informationen und Kenntnisse über potenzielle Geschäftspartner (Unternehmen) und deren Bedürfnisse, Kapazitäten und Risikofaktoren vorlagen. Die Rolle von und Erwartungen an Unternehmen wurde nicht ausreichend klar definiert und kommuniziert.</p>	<p>1. Weiterentwicklung des PS4D-Ansatzes hinsichtlich Anpassung auf spezielle Bedürfnisse, Kapazitäten und Risikofaktoren unterschiedlicher Unternehmensgruppen.</p>	<p>1. Durchführung einer Analyse von Unternehmen und ihren unterschiedlichen Bedürfnissen und Kapazitäten, einschließl. der Ableitung von Risikofaktoren pro Unternehmensgruppe</p> <p>2. Einführung von öffentlichen Webinaren für den verbesserten Dialog mit Geschäftspartnern</p>	<p>ADA Management und W&E Referat</p>

<p>Akquise-Prozesse und Ausschreibungsformat</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 14</u>; <u>Erkenntnis 31</u>:</p>	<p>PS4D bietet vielversprechende Möglichkeiten zur Förderung von Innovation und Unternehmertum und schließt damit eine wichtige Lücke in der österreichischen EZA. Die Evaluation verdeutlicht jedoch auch, dass Akquise-Prozesse aufwändig und nicht immer transparent sind. Auch wenn das Ausschreibungskonzept nicht komplett überarbeitet werden kann, weil dadurch Probleme im Hinblick auf das Beihilferecht nicht gelöst werden, so könnte ein zusätzlicher Wettbewerb einen Anreiz für bestimmte Unternehmensgruppen darstellen und Abwicklungsprozesse innerhalb der ADA vereinfachen.</p>	<p>2. Schaffung eines förderlichen Umfelds zur verbesserten Partnerakquise und Projektanbahnung.</p>	<p>3. Etablierung eines Wettbewerbs als zusätzliche Option und Ergänzung zu dem bisherigen Ansatz zur Partnerakquise</p> <p>4. Systematisierung und Vereinfachung des Prozesses des Partnerdialogs und der Projektanbahnung für alle Beteiligten</p>	<p>ADA W&E Referat</p>
---	---	--	--	--

<p>Ressourcenallokation</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 28</u>; <u>Erkenntnis 33</u>; <u>Erkenntnis 34</u>:</p>	<p>Die Beratungsrolle von W&E-Programm-Manager*innen Unternehmen gegenüber ist innerhalb der ADA kontrovers umstritten. Das Verhältnis von Aufwänden für die Projektgenehmigung und Projektumsetzung wird von Interviewpartner*innen als nicht adäquat wahrgenommen, um entwicklungspolitische Wirksamkeit auch während der Projektimplementierung zu steuern und zu monitoren.</p>	<p>3. Vermeidung von Kapazitätsengpässen auf Seiten der W&E-Programm-Manager*innen und Stärkung ihrer Beratungsrolle, auch während der Implementierung, durch unterstützende Maßnahmen.</p>	<p>5. Orientierung der Verantwortlichkeiten von W&E Programm-Manager*innen an den Bedarfen der Unternehmen</p> <p>6. Bei Bedarf Aufstockung der Ressourcen oder Einbezug von Ressourcen aus anderen Organisationseinheiten</p> <p>7. Frühere Einbeziehung anderer Organisationseinheiten bei der Projektanbahnung</p>	<p>ADA Management und W&E Referat</p>
<p>Vernetzung mit lokalen Institutionen in Zielländern</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 24</u>:</p>	<p>Die Evaluation verdeutlicht, dass es sinnvoll ist, einen stärkeren Fokus auf die aktive Verknüpfung von Unternehmen mit anderen Organisationen und Akteuren im Zielland zu legen, um das entwicklungspolitische Potenzial von Unternehmenspartnerschaften breitenwirksam zu nutzen.</p>	<p>4. Verstärkte Netzwerkarbeit und Verknüpfung von Unternehmen mit Organisationen und Akteuren in Zielländern zur Ausschöpfung des entwicklungspolitischen Potenzials von Unternehmenspartnerschaften.</p>	<p>8. Verbesserte Etablierung lokaler Kontakte über Machbarkeits- und Vorbereitungsstudien</p> <p>9. Verknüpfung von Unternehmen mit lokalen Institutionen und Ausbildungsträgern</p> <p>10. Berücksichtigung eines Einsatzes von Regionalmanager*innen</p>	<p>ADA Management und WKO, OeEB, BMEIA</p>

<p>Zusammenarbeitskultur und Zielkomplementarität der Organisationseinheiten</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 31.;</u> <u>Erkenntnis 36.:</u></p>	<p>Ein unklares Rollenverständnis der involvierten Organisationseinheiten und Schwachstellen in der Abwicklung ineinandergreifender Prozesse behindern die gemeinsame Umsetzung von internen Strategien und somit die Erreichung politischer Ziele des PS4D-Ansatzes.</p>	<p>5. Stärkung der intrainstitutionellen Zusammenarbeit durch Maßnahmen, die der gewünschten ADA-Zusammenarbeitskultur Rechnung tragen.</p>	<p>11. Externe Analyse der Unternehmens-/ Zusammenarbeitskultur oder Etablierung einer ADA-organisationseinheitsübergreifenden Task-Force zur Stärkung der übergreifenden Zusammenarbeit und Zielsetzungen zwischen Organisationseinheiten im Hinblick auf Wirtschaftspartnerschaften</p> <p>12. Siehe Empfehlung 6: Frühere Einbeziehung anderer Organisationseinheiten bei der Projektanbahnung</p>	<p>ADA Management</p>
<p>Prozessabwicklung</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 26.;</u> <u>Erkenntnis 25.:</u></p>	<p>Die Evaluation macht deutlich, dass bestehende Prozesse zur Projektabwicklung intern und extern als sehr fordernd wahrgenommen werden. Gleichzeitig wurden Belege dafür gefunden, dass niedrige administrative Hürden eine wichtige Stellschraube zur Gewinnung neuer Partnerschaften darstellen. Die Optimierung bestehender Prozesse stellt somit ein wichtiges Handlungsfeld dar. In der Evaluation wurde positiv vermerkt, dass innerhalb der ADA in jüngster Vergangenheit Lösungsvorschläge konzipiert wurden, die zeitnah umgesetzt werden sollten.</p>	<p>6. Verschlinkung administrativer Prozesse des PS4D-Programms.</p>	<p>13. Digitalisierung der Kernprozesse in der Projektanbahnung, -implementierung und -bewertung</p>	<p>ADA Management</p>

<p>Risikoappetit</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 5</u>; <u>Erkenntnis 5</u>; <u>Erkenntnis 7</u>; <u>Erkenntnis 25</u>:</p>	<p>Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass eine scheinbar hohe Risikoaversion innerhalb der ADA gegenwärtig die Genehmigung innovativer Projekte, welche ein potenzielles Alleinstellungsmerkmal des PS4D darstellen, erschwert. Das neu eingeführte Risikomanagement ermöglicht dabei noch keine differenziert ausgestaltete Risikobereitschaft auf Portfolioebene.</p>	<p>7. Strategische Entscheidung bzgl. differenzierterer Risikobereitschaft auf Grundlage von Erfahrungen anderer Akteure und Analyse des Portfolios.</p>	<p>14. Umsetzung differenzierterer Risikobereitschaft auf Grundlage von Analysen⁴</p> <p>15. Kriteriengeleitete Abwägung von Risiken und Innovationspotentialen während der Projektselektion</p> <p>16. Einführung von Mechanismen zur Vermeidung des Risikos der falschen Mittelverwendung und der damit verbundenen Aberkennung von entstandenen Kosten auf Seiten der Fördernehmer*innen</p>	<p>ADA Management</p>
<p>Ressourcenallokation für Monitoring und Evaluation</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 27</u>:</p>	<p>Die Evaluation zeigt auf, dass der Fokus des PS4D-Ansatzes auf der Projektanbahnungsphase zu limitierten Ressourcen für die regelmäßige Überprüfung von EZA-Wirkungen führt. Entsprechend wird Evidenz zu (positiven und negativen) Wirkungen der Projekte nur zu sehr limitiertem Maße als Entscheidungsgrundlage in der Projektselektion und für internes Lernen genutzt.</p>	<p>8. Regelmäßige Durchführung von Evaluierungen auf Ebene einzelner Unternehmenspartnerschaften und/oder regelmäßiges, wirkungsorientiertes Monitoring.</p>	<p>17. Über Einrichten von Rahmenverträge regelmäßige Durchführung gezielter Evaluationen auf Projektebene</p> <p>18. Systematische Ermöglichung und Budgetierung von Monitoring-Besuchen</p>	<p>ADA Management und W&E Referat</p>

⁴ Bsp. Referenz: USAID U.S. Agency for International Development Risk Appetite Statement – June 2018
https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAID_Risk-Appetite-Statement_Jun2018.pdf

<p>Projektbeurteilung im Fördergremium</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 19</u>:</p>	<p>Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass das interinstitutionelle Fördergremium Kohärenz zwischen den involvierten Institutionen fördert und die Qualität und Wirksamkeit der Projekte unterstützt. Allerdings wird die Effektivität des Gremiums durch den Mangel kriteriengeleiteter Bewertungsmaßstäben beeinträchtigt. Folglich ist die Beurteilung von Projektvorschlägen nicht immer nachvollziehbar.</p>	<p>9. Erstellung und Anpassung objektiver Kriterien zur Beurteilung von Projektvorschlägen, transparente Anwendung dieser Kriterien und Kommunikation der auf dieser Basis getroffenen Entscheidungen.</p>	<p>19. Institutionalisierung von Feedbackschleifen innerhalb des Fördergremiums zur Beurteilung von Projektvorschlägen</p> <p>20. Überarbeitung der ToR des Fördergremiums zur Inklusion von Bewertungskriterien und Schärfung der Aufgaben</p>	<p>Vorsitz / Mitglieder des Fördergremiums, Akteure innerhalb der österreichischen EZA</p>
---	--	--	---	---

2. Einführung

1.1. Ziele der Evaluierung

Die Mainlevel Consulting AG wurde von der Austrian Development Agency (ADA) mit der strategischen Evaluierung ihres *Private Sector for Development* (PS4D)-Ansatzes im Zeitraum 2015 bis 2020 beauftragt. Der Umfang der Evaluierung umfasste verschiedene miteinander verknüpfte Ziele:

- Die Rekonstruktion der Wirkungslogik (Theory of Change / ToC) des PS4D-Ansatzes, um seiner seit der letzten Evaluation im Jahr 2015 gewachsenen Komplexität Rechnung zu tragen;
- Eine Analyse des PS4D-Ansatzes entlang der OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz und Effektivität mit besonderem Fokus auf
 - einer Analyse der Stärken und Schwächen der **Instrumente für die Zusammenarbeit** mit dem österreichischen / europäischen Privatsektor,
 - einer Analyse der PS4D-Mechanismen, die auf **Innovationsförderung** abzielen und angesichts ihrer Bedeutung auf allen Ebenen der ToC als Querschnittsaspekt betrachtet werden, und
 - einer Analyse **förderlicher und hinderlicher Rahmenbedingungen** für PS4D in verschiedenen Ländern, insbesondere in Afrika.

Basierend auf diesen Zielen erfüllte die Evaluierung zwei Kernfunktionen:

- Schaffung einer evidenzbasierten Grundlage für die **Überarbeitung und Verbesserung des PS4D-Ansatzes** und
- Ableitung von Empfehlungen für eine verstärkte Angleichung des PS4D-Ansatzes mit bestehenden Ambitionen, die Finanzierung von Projekten in Afrika auszuweiten.

Auf übergreifender Ebene verfolgte die Evaluierung zudem das Ziel, zu organisatorischem Lernen unter den ADA-intern involvierten Organisationseinheiten beizutragen, um eine langfristige Nutzung der Ergebnisse der strategischen Evaluation zu gewährleisten. Diesem Anspruch wurde durch die kontinuierliche Involvierung beteiligter Schlüsselakteure während des gesamten Evaluationsprozesses Rechnung getragen, beispielsweise durch die Verbindung des anfänglichen Workshops zur Rekonstruktion des Wirkungsmodells mit einem kurzen Trainings-Input zur Erstellung und Sinnhaftigkeit von Wirkungsmodellen, um auf diese Weise zur Etablierung einer *Evaluationskultur* innerhalb der ADA beizutragen. Durch regelmäßige Austauschsitungen mit den wichtigsten Stakeholdern während des gesamten Prozesses wurde sichergestellt, die gesamte Evaluation und ihren Prozess soweit wie möglich an den Bedürfnissen der relevantesten Stakeholdergruppen auszurichten und somit den Nutzen der Evaluation für die Zukunft sicherzustellen. Insbesondere der Referenzgruppe, welche Akteure aus dem BMEIA, der ADA, der WKO, der OeEB sowie einen *Peer Reviewer* umfasste, kam in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle hinsichtlich der Prüfung, Ergänzung und Validierung des Inception-Konzepts, vorläufiger Ergebnisse der Evaluationsmission sowie dem finalen Evaluationsbericht zu.

1.2. Evaluierungskriterien und -fragen

Das PS4D-Programm wurde auf der Grundlage standardisierter Bewertungskriterien und -fragen evaluiert, um die Vergleichbarkeit sowohl innerhalb des OEZA als auch auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Die Evaluation basiert auf den Bewertungskriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit

und Entwicklung ([OECD](#) / [Development Assistance Committee \(DAC\)](#)) (aktualisiert 2020) für die internationale Zusammenarbeit. Fokus dieser Evaluation liegt auf den Kriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz und Effektivität. Die konkreten Evaluationsfragen unter den jeweiligen Dimensionen sind in der Evaluationsmatrix dargestellt (siehe Anhang 1).

Um den Erkenntnisinteressen der relevanten Stakeholder von PS4D bestmöglich Rechnung zu tragen, nutzte das Evaluationsteam die Inception-Mission in Wien. Die folgende Tabelle fasst zusätzliches Erkenntnisinteresse zusammen, das von den Stakeholdern während der Inception-Phase geäußert wurde und ebenfalls in die Evaluationsmatrix integriert wurde:

Tabelle 1: Erkenntnisinteresse relevanter Stakeholder-Gruppen

Erkenntnisinteresse in Evaluation	Berücksichtigung in der Evaluation
Berücksichtigung der hohen Komplexität, die durch eine Vielzahl von Stakeholdern mit teilweise divergierenden Zielen induziert wird	Relevanz, Effektivität
Analyse interner Prozesse, inklusive Kommunikations- und Feedbackkultur	Effektivität, Effizienz
Welche Wirtschaftspartnerschafts-Modelle haben ein hohes Wirkungspotenzial?	Relevanz, Effektivität
Was wäre ohne PS4D passiert? (Aspekte der Additionalität / Kosten-Wirkungs-Verhältnis)	Effektivität
Benchmarking mit anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. GIZ developPPP)	Relevanz, Effizienz / Prozessanalyse

1.3. Kontext des PS4D-Ansatzes

Auf Basis internationaler Verpflichtungen und Prinzipien sowie des österreichischen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes (EZA-G) spiegeln sich die Prioritäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in ihrem Drei-Jahres-Programm wider (ADA (2021d)). Im aktuellen Drei-Jahres-Programm (2019 – 2021) ist die Privatsektorentwicklung mit dem Ziel des Aufbaus einer nachhaltigen Wirtschaft als explizites Ziel genannt. Private Unternehmen als Beschäftigungs- und Einkommensmotor werden als relevante Akteure für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum angesehen, welches wiederum als Voraussetzung und Vorbedingung für Entwicklung erachtet wird. Darüber hinaus wird die Strategie der Privatsektorentwicklung der OEZA durch die Österreichische Außenwirtschaftsstrategie (BMDW, BMEIA, WKO 2018)⁵ bestimmt, die vom österreichischen Außenministerium (BMEIA), dem österreichischen Bundesministerium für Digitales und Wirtschaftsstandort (BMDW) und der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) entwickelt wurde.

Auf der Grundlage dieser strategischen Dokumente basiert der Ansatz der OEZA zur Förderung der Privatsektorentwicklung auf drei miteinander verknüpften Interventionssäulen:

⁵Im Einklang mit der OECD-Definition wird *nachhaltiges Wirtschaftswachstum* als Wachstum definiert, das wirtschaftliche, soziale und ökologische Erwägungen ausbalanciert (OECD 02/2011: *OECD-Arbeit zur nachhaltigen Entwicklung*).

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Engagement des Privatsektors in den OEZA-Partnerländern;
- Stärkung des Privatsektors in den OEZA-Partnerländern;
- Einbindung des österreichischen/europäischen Privatsektors (*Private Sector for Development*).

Gegenstand dieser Evaluation ist die dritte Säule, *Private Sector for Development*, im Folgenden als PS4D-Ansatz bezeichnet.

2. Evaluierungsgegenstand

Im nachfolgenden Kapitel werden der Evaluierungsgegenstand einschließlich der Theory of Change (im Folgenden mit ToC abgekürzt) beschrieben.

2.1. Abgrenzung des Evaluierungsgegenstands

Evaluationsobjekt: Gegenstand der Evaluation ist der bereits erwähnte PS4D-Ansatz. Im Einklang mit seinem strategischen Rahmen zielt der Ansatz darauf ab, eine nachhaltige, soziale und umweltverträgliche Entwicklung in Ländern des Globalen Südens im Sinne eines *Pro-Poor* Wachstums, also eines Wirtschaftswachstums, von dem primär arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen profitieren, zu fördern. Dies soll durch eine Nutzung des Potenzials österreichischer/europäischer Unternehmen respektive der Synergien zwischen der Privatwirtschaft und der Entwicklungszusammenarbeit geschehen.

Der PS4D-Ansatz unterteilt sich in drei miteinander verbundene Komponenten, wie untenstehende Abbildung 1 verdeutlicht. Gemäß der Leistungsbeschreibung (Terms of Reference) dieses Auftrags liegt ein besonderer Fokus der Evaluation auf der ersten Komponente, die den Kernbereich des PS4D-Ansatzes ausmacht und Instrumente der Zusammenarbeit mit dem österreichischen/europäischen Privatsektor umfasst. Diese Komponente beinhaltet folgende Instrumente:

- **Finanzierung / Zuschüsse für Machbarkeitsstudien**, die zur Klärung der wirtschaftlichen Machbarkeit und entwicklungspolitischen Relevanz genutzt werden können. Es werden bis zu 20.000 Euro bzw. maximal 50% der Projektkosten übernommen;
- **Wirtschaftspartnerschaft** zwischen der OEZA und einem Fördernehmen. Es werden Partnerschaften mit bis zu 200.000 Euro bzw. maximal 50 Prozent der Projektkosten und einer maximalen Laufzeit von drei Jahren gefördert.
- **Strategische Allianzen**, die regional- und länderübergreifende Wirtschaftspartnerschaften umfassen und einen besonderen Innovationscharakter haben. Es werden Partnerschaften von maximal 500.000 Euro gefördert.
- **Strategische Partnerschaften**, die programmatische Ansätze zwischen der OEZA, dem Fördernehmer und mehreren Partnern in mehreren Ländern beinhalten. Unter Einbeziehung verschiedener Akteure zielen sie auf systematische Verbesserungen im Zielland ab und leisten einen messbaren Beitrag zur Agenda 2030.

Um terminologische Unschärfen zu vermeiden, wird der Begriff „Unternehmenspartnerschaften“ in diesem Bericht als Überbegriff für alle vier Instrumente (Machbarkeitsstudien, Wirtschaftspartnerschaften, Strategische Allianzen und Strategische Partnerschaften) verwendet.

Im Untersuchungszeitraum 2015-2020 wurden 137 Projekte zwischen ADA und Privatsektor-Akteuren beendet und 80 Projekte befanden sich in der Implementierung. Über die Jahre betrachtet machten Wirtschaftspartnerschaften allein über 46% der Partnerschaften aus (ADA 2021).

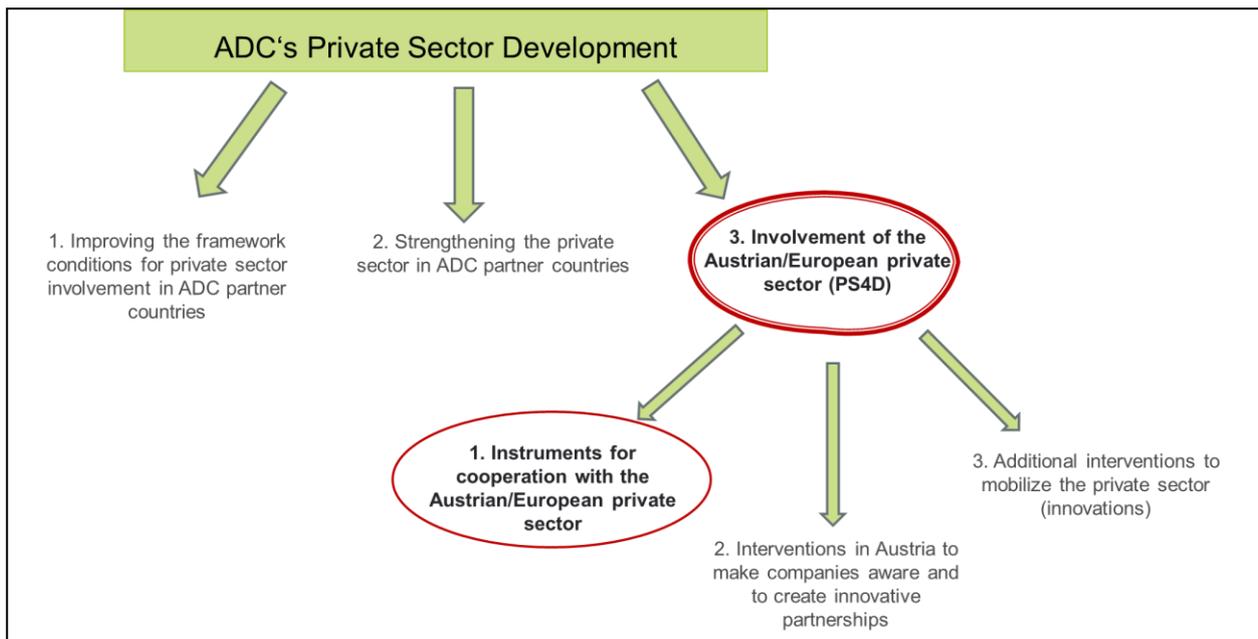


Abbildung 1: Der PS4D-Ansatz innerhalb des Ansatzes zur Privatsektorförderung der OEZA

Während eines zweitägigen Workshops zur Rekonstruktion der Wirkungslogik des PS4D, der ToC, der im Rahmen der Inception-Mission im Juli 2021 in Wien stattfand, wurde deutlich, dass die drei Komponenten des PS4D sich nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen lassen. Vielmehr sind sie als voneinander abhängig und teils überlappend zu verstehen. Diese interdependente Beziehung ist im rekonstruierten Wirkungsmodell dargestellt (vgl. Kapitel 3.2).

Zeitliche Abgrenzung: Gegenstand dieser Evaluation ist der PS4D-Ansatz von 2015, als die letzte Evaluierung stattfand, bis Ende 2020.

Geografische Abgrenzung: Das PS4D-Programm wird geographisch unabhängig von Partnerländern und Schlüsselregionen der OEZA implementiert. PS4D-Projekte können daher in Ländern rund um den Globus stattfinden. Dennoch sind die meisten PS4D-Projekte aus historischen, kulturellen und administrativen Gründen wie dem Vorhandensein gut ausgestatteter OEZA-Koordinationsbüros, die koordinierte Interventionen ermöglichen, in der Balkanregion angesiedelt. Durch den zunehmenden Fokus auf PS4D-Interventionen in afrikanischen Ländern steigt zudem die Anzahl von Projekten auf dem afrikanischen Kontinent (ADA 2021). Im Untersuchungszeitraum kamen die meisten Instrumente in Projekten in Europa (33,5%) und Afrika (33%) zum Einsatz. Die verbleibenden 33,5% verteilten sich auf Asien, Amerika, den Mittleren Osten (Iran) sowie überregionale Projekte. In Uganda, welches eines der Fokustländer dieser Evaluation darstellt, wurden mit sieben Wirtschaftspartnerschaften und einer Machbarkeitsstudie die meisten Projekte im afrikanischen Raum umgesetzt.

Stakeholder: Der PS4D-Ansatz ist eingebettet in ein Multi-Akteurs- und multi-institutionelles Umfeld. Neben der ADA und dem BMEIA stellen die Koordinierungsbüros (KoBü) der OEZA in den Partnerländern, die Bundesministerien, die sich mit Wirtschafts- und Entwicklungsthemen befassen, insbesondere BMFW und BMF, die OeEB NGO-Dachorganisationen und beteiligte Privatunternehmen sowie Endbegünstigte der vielfältigen Interventionen relevante Stakeholder des PS4D dar. In den letzten Jahren hat sich zudem die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie der WKO und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) deutlich intensiviert. Kapitel 4.3 dieses Berichts gibt einen Überblick darüber, wie welche Stakeholdergruppen in die Evaluation einbezogen wurden.

Finanzieller Rahmen: Insgesamt wurden Instrumente des PS4D-Programms zwischen dem 01.06.2015 und Ende 2020 mit 41 Mio. EUR gefördert. (ADA 2021).

Querschnittsthemen: Basierend auf den Interviews, die in der Inception-Phase durchgeführt wurden, wurden folgende Themen als besonders wichtige Querschnittsthemen für den PS4D-Ansatz identifiziert:

Geschlechtergerechtigkeit und Umwelt, Innovation und Digitalisierung, sowie der *Do-No-Harm-Ansatz* und Aspekte des *Pro-Poor-Wachstums*.

2.2. Wirkungsmodell

Die **Theory of Change** (ToC) des PS4D-Ansatzes bildet die zentrale Grundlage für den in dieser Evaluation genutzten theoriebasierten Evaluationsansatz. Sie stellt den leitenden und analytischen Rahmen der Evaluation dar und ist für die Bewertung der einschlägigen OECD/DAC-Kriterien von wesentlicher Bedeutung. Eine erste ToC des PS4D-Ansatzes wurde während der vorangegangenen Evaluierung des PS4D-Ansatzes, insbesondere der Wirtschaftspartnerschaften, im Jahr 2015 erstellt. Die erstellte ToC wies jedoch gewisse Limitationen auf, da sie diverse *Black-Box*-Szenarien und lediglich vage Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ebenen und intendierten Wirkungen enthielt, sowie der gewachsenen Komplexität des PS4D-Ansatzes in den letzten sechs Jahren nicht mehr gerecht wurde.

In einem ersten Schritt wurde ein vorläufiger Entwurf der ToC auf Basis der Daten, die während der Inception-Mission gesammelt wurden, erstellt. Sie basierte auf Informationen, die während eines Kick-off-Workshops mit Vertretern von ADA, BMEIA, WKO und OeEB erlangt wurden sowie auf einer Sichtung relevanter Sekundärdaten, die dem Evaluierungsteam seitens der ADA zur Verfügung gestellt wurden. Die vorläufige ToC wurde in einem zweiten Schritt im Rahmen eines partizipativen zweitägigen Workshops in Wien im Juli 2021 mit wichtigen Stakeholdern überprüft und angepasst. Konträre Ansichten wurden diskutiert und Kompromisse geschlossen, um sich auf eine konsolidierte Version zu einigen, die die wesentlichen Inputs aller Stakeholder widerspiegelte und gleichzeitig eine valide Grundlage für den Evaluationsauftrag darstellte. Annahmen und Risiken hinsichtlich der Wirkungslogik des PS4D wurden bewusst nicht in der ToC aufgeführt, da diese tendenziell zu einer unnötigen Überladung der visualisierten ToC führen. Das Fehlen explizit visualisierter Annahmen und Risiken bedeutet jedoch nicht, dass diese in der ToC-Erstellung nicht berücksichtigt wurden.

Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt die grafische Darstellung des Wirkungsmodells. Jede Box enthält eine intendierte Wirkung des PS4D-Ansatzes. Die gerichteten Pfeile, die die Wirkungen verbinden, stellen logische Verbindungen und einen angenommenen positiven Beitrag dar; es wird angenommen, dass eine erfolgreiche Implementierung von Ergebnis X zur Entstehung von Ergebnis Y führt oder beiträgt. Die gepunkteten orangefarbenen Linien unterteilen die Output-Ebene in zwei Bereiche, die im folgenden Narrativ erläutert werden.

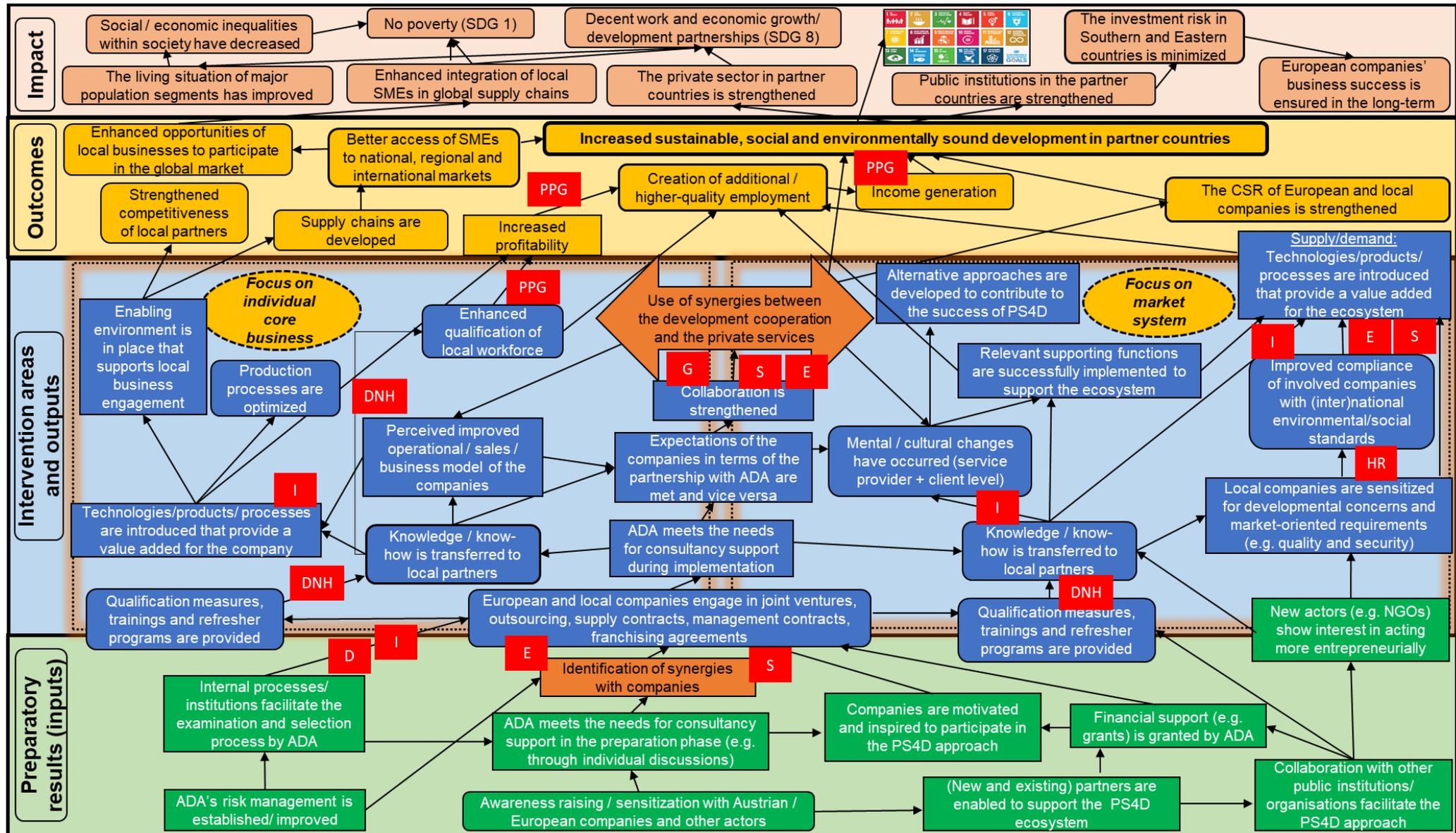
Tabelle 2: Legende

	Voraussetzungen und Vorbedingungen (Preparatory results)
	Handlungsfelder und direkte Wirkungen (Outputs and intervention areas)
	Direkte übergreifende Wirkungen auf Ebene der Zielgruppe (Outcomes)
	Indirekte übergreifende Wirkungen auf Ebene der Gesellschaft (Impacts)

Tabelle 3: Querschnittsthemen

Querschnittsthema	Abkürzung
Geschlechtergerechtigkeit	G
Umwelt (Environment)	E
Soziales	S
Digitalisierung	D
Menschenrechte (Human rights)	HR
Do no harm	DNH
Pro-poor-Wachstum (Pro-poor growth)	PPG
Innovation	I

Abbildung 2: Aktuelles Wirkungsmodell des PS4D-Ansatzes (Januar 2022)



Die ToC ist in vier Kernebenen unterteilt. Auf der untersten Ebene sind grundlegende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der OEZA mit privaten Unternehmen dargestellt (*preparatory results*, grüner Kasten). Direkt oberhalb dieser Ebene befinden sich direkte Wirkungen, die sich aus der Zusammenarbeit mit den privaten Unternehmen ergeben (*intervention areas and outputs*, blaue Box). Auf der darüberliegenden Ebene werden direkte übergreifende Wirkungen dargestellt, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben (*outcomes*, gelber Kasten). Auf höchster Ebene wiederum befinden sich die intendierten indirekten und übergreifenden Wirkungen der öffentlich-privaten Kooperationen (*impacts*, orange Box). Während des ToC-Workshops wurde insbesondere die **Vorbereitungsphase** (grüne Box am unteren Rand des Wirkungsmodells) von wichtigen Stakeholdern als bedeutend für die Evaluierung und als Kernvoraussetzung für die langfristige Erzielung von Entwicklungswirkungen hervorgehoben.

Darüber hinaus wurde eine Aufteilung zwischen zwei Komponenten auf Output-Ebene eingeführt, da die beiden Komponenten unterschiedliche beabsichtigte Wirkungen auf Output- und Outcome-Ebene mit sich bringen:

- Interventionen, die auf einzelne unternehmerische **Kerngeschäfte** abzielen (blauer Kasten auf der linken Seite) und
- Interventionen, die darauf abzielen, **ganze Marktsysteme / Ökosysteme** und unterstützende Funktionen zu verbessern (blauer Kasten auf der rechten Seite), beispielsweise durch Berufsbildungsprogramme, die darauf abzielen, eine Vielzahl verschiedener Akteure gleichzeitig positiv zu beeinflussen, anstatt auf einzelne Unternehmen in einem Markt abzielen.

Während auf diese Weise einige der intendierten Wirkungen auf der unteren Ebene der Wirkungsketten visuell dupliziert werden, da sie für beide Komponenten relevant sind, sollte angemerkt werden, dass diese Duplikationen lediglich visueller / didaktischer Natur sind, und weder Konsequenzen für den Evaluierungsprozess mit sich brachten noch doppelte Interventionslogiken innerhalb des PS4D suggerieren. Im Rahmen der für diese Evaluation ausgewählten Fallstudien wurden beide Komponenten berücksichtigt.

Besonderes Augenmerk wurde während des ToC-Workshops auf den Aspekt der **Synergien** gelegt, die auf zwei Ebenen des Wirkungsmodells berücksichtigt wurden. In der Vorbereitungsphase ist die *Identifizierung* von Synergien zwischen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit und unternehmerischen Geschäftsinteressen Kernvoraussetzung für die erfolgreiche Initiierung einer Zusammenarbeit zwischen der ADA und einem Vertreter des Privatsektors. In der Umsetzungsphase wiederum stellt die *Nutzung* der identifizierten Synergien ein zentrales Element der Interventionslogik dar.

Querschnittsthemen, insbesondere Geschlechtergerechtigkeit, ökologische und soziale Aspekte wie sie im ADA-Handbuch für Umwelt-, Gender- und Sozialverträglichkeitsmanagement (EGSIM) definiert sind, die Querschnittsthemen Innovation, Digitalisierung und Menschenrechte sowie Ansätze von *Do-No-Harm* und *Pro-Poor-Wachstum*⁶, von denen vor allem letzteres ein wiederkehrendes Thema auf allen Ebenen des PS4D-Ansatzes darstellt, wurden bewusst nicht als singuläre Ergebnisse in der ToC einbezogen, sondern als Querschnittsthemen während der gesamten Evaluation berücksichtigt. Ein besonderer Fokus wurde darauf gelegt, inwieweit der PS4D-Ansatz relevant und angemessen ist, um arme Menschen in die Lage zu versetzen, am Wachstumsprozess teilzunehmen und davon zu profitieren.

Die Berücksichtigung bestimmter ausgewählter Querschnittsthemen in der Evaluation ist bereits in der ToC indiziert (rote Kästchen mit den entsprechenden Abkürzungen von Querschnittsthemen). Die Evaluation beschränkte sich in ihrer Betrachtung jedoch nicht ausschließlich auf die indizierten Wirkungspfade,

⁶ Im Rahmen dieser Evaluation wird *Pro-Poor Wachstum* als Wirtschaftswachstum verstanden, welches Chancen für arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen bietet. (OECD 2007)

sondern betrachtete ausgewählte Querschnittsthemen, wo immer angemessen, auch in anderen Kontexten und Wirkungssträngen.

Die **Impact**-Ebene, die außerhalb der Systemgrenze und somit außerhalb des direkten Einflussbereichs des PS4D-Ansatzes liegt, wurde als Teil der ToC aufgenommen, obgleich sie im Rahmen dieser Evaluation nicht durch explizite Evaluationsfragen berücksichtigt wurde. Lediglich die Wirkungspotenziale bestimmter Instrumente des PS4D-Ansatzes, insbesondere von Wirtschaftspartnerschaften, wurden explizit auf dieser höchsten Wirkungsebene betrachtet. Zudem ist zu ergänzen, dass die Betrachtung intendierter entwicklungspolitischen / gesellschaftlichen Wirkungen auf Impact-Ebene implizit in vielen Aspekten der Evaluation eingeflossen ist.

3. Evaluierungsansatz und Methodik

Um der Komplexität des PS4D-Ansatzes gerecht zu werden, stützte sich die Evaluation auf nachfolgende Säulen. Die Evaluierung war **theoriebasiert** und integrierte **kontributionsanalytische** Elemente. Um Daten- und Methodentriangulation zu ermöglichen, wendete die Evaluation sowohl **quantitative** als auch **qualitative** Methoden an und stützte sich auf verschiedene Datenquellen. Schließlich wurde ein **partizipativer** Ansatz verfolgt und relevante Akteure wurden zu verschiedenen Zeitpunkten in den Evaluationsprozess inkludiert.

3.1. Methodischer Ansatz

Methodenmix: Für diese Evaluation wurde ein Methodenmix angewandt, bei dem sowohl qualitative als auch quantitative Instrumente angewandt wurden. Die **qualitativen Datenerhebungsmethoden** umfassten das Dokumentenstudium, explorative Interviews, semi-strukturierte Interviews, Fokusgruppendifkussionen sowie partizipative Workshops zur Rekonstruktion der ToC sowie zur Validierung vorläufiger Ergebnisse und Empfehlungen. Die **quantitative Datenerhebung** umfasste eine Online-Umfrage unter allen involvierten Privatsektor-Akteuren im Betrachtungszeitraum 2015-2020. Des Weiteren griff die Evaluation sowohl auf sekundäre als auch auf primäre Datenquellen zurück, um eine Datentriangulation zu ermöglichen.

Theoriebasierte Evaluation: Die vorliegende Evaluation beruht auf einem **theoriebasierten Evaluationsansatz**. Die erläuterte rekonstruierte ToC stellt dabei den leitenden analytischen Rahmen der Evaluation dar. ToCs zielen darauf ab, die Komplexität einer Intervention zu veranschaulichen und zu reduzieren, indem sie Ergebnisse auf verschiedenen Ebenen (Output, Outcome und Impact) verknüpfen und beabsichtigte Wirkungspfade veranschaulichen (Wirkungshypothesen). Sie stellen zudem die Basis von **Kontributionsanalysen** dar, mithilfe derer die Plausibilität kausaler Zusammenhänge zwischen Aktivitäten / Interventionen und Wirkungen bewertet werden (Mayne, 2012). Zusätzlich wurde ein theoriebasierter Ansatz in der Entwicklung der Datenerhebungsinstrumente verfolgt. Fragstellungen der Unternehmensumfrage wurden mit Hilfe der Theory of Planned Behaviour (TPB) operationalisiert⁷.

Kontributionsanalytische Elemente in dieser Evaluierung:

- Rekonstruierte ToC als Basis und Orientierungsrahmen
- Triangulation verschiedener Methoden zur Überprüfung der der ToC zugrundeliegenden Wirkungshypothesen
- Erfragung kausaler Zusammenhänge in Interviews (keine Limitation auf die Erreichung von Wirkungen)
- Statistische Berechnung von potenziellen kausalen Zusammenhängen über Regressionsanalysen

Prozessanalyse: Wichtiger Bestandteil der Evaluierung war die Durchführung einer internen Prozessanalyse, die vor allem zur Beantwortung des Effizienz-Kriteriums herangezogen wurde. Für die Prozessanalyse wurde ebenfalls ein Mischmethoden-Ansatz verfolgt; so wurden Kernprozesse mit verschiedenen Organisationseinheiten diskutiert und Prozessschritte einzelner Beispielprojekte analysiert.

⁷ Die TPB wurde in den 1990er Jahren von Icek Ajzen entwickelt und ist ein etablierter Rahmen zur Erklärung und Vorhersage von Verhalten (Ajzen, 1991). Weitere Informationen der TPB sind in Anhang 3 zusammengefasst.

Gewonnene Erkenntnisse und vorläufige Hypothesen wurden mit Hilfe der quantitativen Befragung validiert.

3.2. Evaluierungsprozess

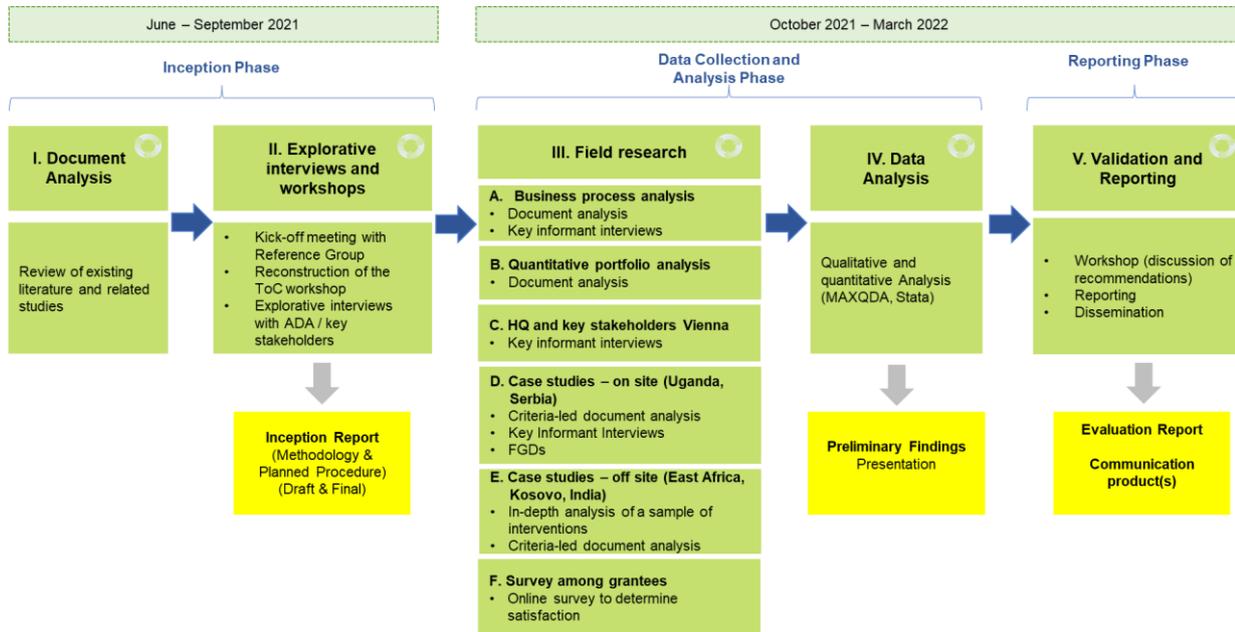


Abbildung 3: Evaluierungsprozess

Wie in Abbildung 3 dargestellt, erfolgte der Evaluierungsprozess in sequenzieller Art in drei Hauptphasen; der Inception-, Datenerhebungs-/analyse und Reporting-Phase. Innerhalb der Inception-Phase, die von Juni bis Ende September 2021 erfolgte, führte das Evaluationsteam zunächst eine Dokumentenanalyse durch, um auf vorhandenen Informationen über den PS4D-Ansatz aufbauen zu können. Diese Phase umfasste zudem qualitative, explorative Interviews mit relevanten Stakeholdern in Wien sowie einen partizipativen Workshop zur Rekonstruktion des Wirkungsmodells. Die Inception-Phase schloss mit einem Inception-Bericht, der das Konzept und Vorgehen für die vorliegende Evaluation zusammenfasste. Die anschließende Datenerhebungsphase reichte von Oktober 2021 bis Januar 2022 und umfasste qualitative und quantitative Datensammlungen in Österreich, Serbien und Uganda sowie eine Online-Befragung unter involvierten Unternehmen im Untersuchungszeitraum. Daten wurden anschließend analysiert und vorläufige Ergebnisse sowie Empfehlungen im Rahmen einer Validierungs-Präsentation und eines Workshops diskutiert und geschärft. Der finale Evaluierungsbericht sowie Kommunikationsprodukte wie Zusammenfassungen und eine Infografik wurden im April 2022 finalisiert.

3.3. Anwendung der Methoden

3.3.1. Datenerhebungsinstrumente

Qualitative Datenerhebungen in Wien: Basierend auf den gesammelten Informationen wurden erste qualitative Primärdaten im Rahmen von Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit Schlüsselinformanten in relevanten involvierten Institutionen in Wien geführt (siehe untenstehende Tabelle 4).

Qualitative Datenerhebungen der Länderfallstudien: Zur Beantwortung ausgewählter Evaluierungsfragen und für ein besseres Kontextverständnis exemplarischer Projektportfolios wurden im Anschluss Datenerhebungen mithilfe lokaler Konsultanten in Serbien und Uganda durchgeführt (→ Kapitel

4.3). Diese *on-site* Fallstudien wurden ergänzt durch *off-site*-Fallstudien, welche ohne Präsenz vor Ort erfolgten und auf einer kriteriengeleiteten Dokumentenanalyse beruhten. Die Fallstudien dienten komplementär zu den in Wien erhobenen Daten zudem der Entwicklung relevanter Hypothesen und Umfrage-Items für die sich anschließende Online-Befragung.

Quantitative Unternehmensumfrage: Im Anschluss an die Erhebung primärer qualitativer Daten und Auswertung sekundärer Daten (Dokumentenanalyse) wurde eine Unternehmensumfrage durchgeführt. Dabei handelte es sich um eine Vollerhebung unter im Untersuchungszeitraum involvierten Privatsektor-Akteuren. Durch dieses Instrument wurden primär generalisierbare, quantitative Daten gesammelt. Ansprechpartner von 387 EU-Partnern und lokalen Unternehmen wurden kontaktiert, die in die Implementierung oder Anbahnung von 254 Projekten im Untersuchungszeitraum involvierten waren. Dabei wurden 249 EU-Unternehmen und 128 Partner kontaktiert. Insgesamt wurde die Umfrage von 96 Personen beantwortet, von denen 69% EU-Unternehmen repräsentierten, 21% lokale Partnerunternehmen und 10% sich der Kategorie „Andere“ (wie beispielsweise NROs) zuordneten.

Zusätzliche Sekundärdaten: Quantitative Informationen zu den Unternehmenspartnerschaften (wie Anzahl, Größe und regionale Verteilung der Instrumente) wurden der seitens der ADA Stabsstelle Evaluierung & Statistik zur Verfügung gestellten Portfolioanalyse (2015-2020) entnommen.

Prozessanalyse: In einem ersten Schritt wurden auf Grundlage von Interviews mit Schlüsselpersonen innerhalb der ADA bestehende Prozesse, Abläufe und administrative Anforderungen im Rahmen von PS4D-Partnerschaften analysiert. Die so gewonnen Erkenntnisse wurden mit Erkenntnissen aus dem Dokumentenstudium selektierter Fallstudiendokumente trianguliert. Hieraus leitete das Evaluierungsteam Hypothesen ab, welche anschließend im Rahmen von Interviews mit Stakeholdern in Wien und auf Länderebene verifiziert oder falsifiziert wurden. Eine ergänzende Validierung der so erzielten Erkenntnisse erfolgte durch die sich zuletzt anschließende Online-Umfrage unter allen im Untersuchungszeitraum involvierten Privatsektor-Akteuren.

Untenstehende Tabelle fasst die an der Evaluierung beteiligten Personen zusammen.

Tabelle 4: Liste der Stakeholder und ausgewählten Beteiligten an der Evaluierung

Organisation/Unternehmen /Zielgruppe	Gesamtzahl der an der Evaluierung Beteiligten (mit Aufschlüsselung nach Geschlecht)	Anzahl der Interviewteilnehmer	Anzahl der Teilnehmer*innen der Fokusgruppe	Anzahl der Workshop-Teilnehmer*innen	Anzahl der Teilnehmer*innen an quantitativer Erhebung
ADA	16 (8m, 8w)	16		8	-
Involvierte Organisationseinheiten: Referat Wirtschaft & Entwicklung, Referat Budget, Finanzen, Abrechnung, Referat Themen & Qualität, Referat Drittmittel, Stabsstelle Recht, Abteilung Projekte und Programme, Stabsstelle Organisational Risk and Innovation Management					
BMEIA	1 (1m)				
Österreichische Ministerien und Institutionen	13 (7m, 6w)	5	3	5	-
BMDW, BMF, OeEB, WKO, FFG					
Akteure aus der Zivilgesellschaft	5 (3m, 2w)	2	3	-	-
AG Globale Verantwortung, Institut zur Cooperation bei Entwicklungs-Projekten (ICEP), Ashoka					

Zielgruppe (Summe)	146 (Interviews und FGDs: 24m, 26w)	25	25	-	96
Mitarbeiter*innen und Manager*innen von EU-Unternehmen (Fördernehmer) und lokalen Unternehmen in Serbien und Uganda; projektbeteiligte Akteure (z.B. Ministerien) in den Zielländern; in Implementierung involvierte Zivilgesellschaftakteure					
Gesamtanzahl der Evaluierungsteilnehmenden: 181 (davon in Interviews und FGDs: 42m, 43w) ⁸					
Hinweis: w = weiblich; m = männlich					

3.3.2. Stichprobenbildung

Auswahl der Fallstudien

Exemplarische Länderportfolios des PS4D-Programms wurden als Fallstudien in die Analyse einbezogen, um kontextspezifische Erkenntnisse ableiten und spezifische Evaluationsfragen beantworten zu können. Zu diesem Zweck wurden die in den ToR bereits festgelegten Länderportfolios in Uganda und Serbien im Zeitraum 2015 bis 2020 betrachtet. Zwei lokale Berater*innen aus Serbien und Uganda waren Teil des Evaluationsteams, um den Einbezug der lokalen Perspektive und Expertise in allen Phasen der Evaluation, insbesondere in der Datenerhebung und -analyse, sicherzustellen.

Uganda

Instrumente: 7 Wirtschaftspartnerschaften, 1 Machbarkeitsstudie

Serbien

Instrumente: 10 Wirtschaftspartnerschaften, 1 strategische Partnerschaft, 1 strategische Allianz, 3 Machbarkeitsstudien, 2 Initiativen

Diese *on-site* Fallstudien wurden durch zusätzliche *off-site* Fallstudien komplementiert, welche ohne Präsenz vor Ort untersucht wurden. Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nach einem kriterienorientierten Stichprobenansatz, der auf Folgendem beruhte:

- Überlegungen zu einer **geografischen Durchmischung**, die die Balkanregion, Asien und Afrika abdeckt;
- Überlegungen zur Erzielung eines **Instrumentenmixes**, der verschiedenen Instrumente für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor im Rahmen des PS4D-Ansatzes abdeckt;
- Dem **Status des Projekts**, der derzeit laufende Projekte und Projekte, bei denen die Umsetzung abgeschlossen ist, umfasst, und
- **Kontextfaktoren** in bestimmten Partnerländern, die in Interviews in der Anfangsphase als förderlich / herausfordernd bezeichnet wurden.

Auf diese Weise wurden der Balkan (Kosovo), Sub-Sahara Afrika (Kenia, Tansania, Uganda) und Asien (Indien) ausgewählt. Basierend auf dem Feedback, das während der Inception-Mission von Stakeholdern erhalten wurde, wurde innerhalb der so ausgewählten Länderportfolios jeweils ein Fokusprojekt bestimmt, welches ein bestimmtes Themeninteresse (bspw. Innovation, Digitalisierung usw.) abdeckte. Die Analyse der *off-site*-Fallstudien erfolgte primär anhand einer strukturierten und kriteriengeleiteten Analyse von Sekundärdaten, wie Projektfortschritts- und Endberichten, sowie übergreifenden Interviews mit Programm-Manager*innen der ADA.

⁸ In der Unternehmensumfrage wurde nicht das Geschlecht der Beteiligten erfragt.

Kosovo

Instrumente: 6 Wirtschaftspartnerschaften, 2 strategische Allianzen, 7 Machbarkeitsstudien, 2 Initiativen

Sub-Sahara Afrika (Regionalprojekte)

Instrumente: 6 Wirtschaftspartnerschaften, 1 strategische Allianz

Indien

Instrumente: 3 Wirtschaftspartnerschaften, 3 Machbarkeitsstudien

Auswahl der Interviewpartner*innen

In der Inception-Phase wurden relevante Institutionen und Stakeholder identifiziert und die folgenden Kriterien für die Auswahl von Interviewpartner*innen festgelegt:

- **Erreichbarkeit** (virtuell per Telefon und/oder Internet, für off-site Fallstudien und die Online-Umfragen, und/oder Face-to-Face für Fallstudien vor Ort und Datenerhebungen in Wien);
- **Repräsentativität** bezüglich der relevanten Ebenen der beteiligten (lokalen / europäischen) Unternehmen (Führungsebene, Mitarbeiter*innen). Relevante Informanten wurden für jede Fallstudie und jeden Kontext individuell ausgewählt;
- Ausgewogene **Verteilung der Geschlechter** (Repräsentation von 50% Frauen und 50% Männern).

Innerhalb der vordefinierten Stakeholder-Gruppen (bspw. Führungsebene europäischer Geschäftspartner) wurden anschließend Interviewpartner*innen ausgewählt, die (i) eng in das jeweilige Projekt eingebunden waren und (ii) in den vorgesehenen Phasen der Datenerhebungen zur Verfügung standen (siehe Tabelle 4).

3.3.3. Datenanalyseprozess

Für ein effizientes Datenmanagement und eine effiziente Datenanalyse folgte das Evaluationsteam einem mehrstufigen Prozess. In einem ersten Schritt wurden während des Interviews und Fokusgruppensitzungen Feldnotizen gemacht. Das Evaluierungsteam verwendete hierzu die *paper and pencil*-Technik, um Informationen im Laufe des Interviews zu erfassen und Notizen nach Abschluss des Interviews zu ergänzen, d.h. am Ende eines jeden Tages, während die Eindrücke noch frisch waren. Um verschiedene Datenquellen zu analysieren, wurde ein geeignetes Kategorien- / Kodierungssystem entwickelt, das sich an den Evaluationsfragen orientierte, während der Analyse jedoch induktiv offen für Anpassungen und Verbesserungen war und anhand des Datenmaterials ergänzt wurde. Basierend hierauf wurde eine kriteriengeleitete Analyse der **qualitativen Daten** durchgeführt. Hierfür verwendete das Evaluierungsteam eine qualitative Datenanalysesoftware (MaxQDA®). Auf dasselbe Instrument und dieselbe Software wurde für die kriteriengeleitete Analyse relevanter Programmdokumente zurückgegriffen. Auf diese Weise konnten Informationen, die aus verschiedenen Datenquellen zu einer bestimmten Evaluierungsfrage gesammelt wurden, zusammengetragen und gegenübergestellt und Ergebnisse zusammengefasst und trianguliert werden.

Quantitative Daten, welche primär durch die Online-Befragung unter involvierten Privatsektor-Akteuren sowie aus der kriteriengeleiteten Dokumentenanalyse der *off-site* Fallstudien generiert wurden, wurden deskriptiv und mit Hilfe von Inferenzstatistik (Regressionsanalyse) analysiert. Dafür wurde die Analysesoftware Stata genutzt. Um die quantitativen Ergebnisse zu kontextualisieren und die Robustheit der Erkenntnisse zu stärken, wurden sie mit den Ergebnissen der qualitativen Analyse trianguliert.

3.4. Triangulationsverfahren

Die Evaluation fand zu einem entscheidenden Zeitpunkt statt, da externe Faktoren wie die Covid-19-Krise sowie interne Neustrukturierungen zu einer Verlangsamung in der Projektabwicklung des PS4D-Programms führten. Akteure, die in die Evaluation involviert wurden, zeigten großes Interesse daran, Schwachpunkte und Lösungsansätze zu identifizieren und zu diskutieren. Das Evaluierungsteam nahm wahr, dass die im Fokus dieser Evaluation stehenden Themen und Fragestellungen für kontroverse Diskussionen mit teils konträren Perspektiven der Interviewpartner*innen führten. Aufgabe dieser Evaluation war es, diese Wahrnehmungen darzustellen, jedoch stets zu kennzeichnen, auf welche Quellen sich bestimmte Aussagen basierten.

Um ein möglichst vielschichtiges Verständnis des Evaluierungsgegenstands zu erhalten und die Robustheit von Ergebnissen zu fördern, wendete das Evaluierungsteam verschiedene Triangulationsverfahren an. Zunächst wurde eine **Daten-Triangulation** durchgeführt: Informationen aus verschiedenen Datenquellen (Primär- und Sekundärdaten) wurden berücksichtigt und verglichen. Die Anwendung verschiedener Methoden (**methodologische Triangulation**) ermöglichte die Verifizierung von Hypothesen, die zu verschiedenen Zeitpunkten der Datenerhebungsphase aufgestellt wurden. So konnten beispielsweise Erkenntnisse der qualitativen Datenerhebung mit Hilfe der Online-Befragung validiert und teils generalisiert werden. Darüber hinaus wurde durch das mehrköpfige Evaluationsteam eine **Forscher*innen-Triangulation** sichergestellt. Durch den Einsatz mehrerer Interviewer*innen sowie einen engmaschigen Austausch über die gewonnenen Erkenntnisse und Lernerfahrungen zwischen den Evaluatoren*innen konnten Erkenntnisse kontinuierlich gespiegelt und diskutiert werden.

Triangulationsverfahren minderten das Risiko, Erkenntnisse auf Einzelaussagen oder anekdotische Evidenz zu stützen. Sollten in einzelnen Fällen doch individuelle Wahrnehmungen dargestellt sein, wurde dies im Evaluierungsbericht entsprechend gekennzeichnet.

3.5. Limitationen der Evaluation

Aus methodischer Sicht barg das zu einem großen Teil auf Fallstudien basierende Evaluationsdesign das Risiko, anekdotische Evidenz sowie Erkenntnisse zu spezifischen Kontextfaktoren zusammenzutragen, anstatt eine breite **Repräsentativität** zu erreichen. Durch eine gezielte Auswahl adäquater Fallstudien (siehe Kapitel 3.3) wirkte das Evaluationsteam diesem Risiko entgegen. Um die Repräsentativität weiter zu erhöhen, wurde eine übergreifende Portfolioanalyse, welche seitens der ADA im Vorgang der Evaluation durchgeführt wurde, in die Evaluation einbezogen sowie eine Online-Befragung aller im PS4D-Programm im Zeitraum 2015-2020 involvierter Privatsektor-Akteure durchgeführt. Im Zusammenhang der **Online-Umfrage** wurde in der Inception-Phase die Bereitschaft von Unternehmen, die entweder während des Bewerbungsprozesses oder während der Umsetzung ausgeschieden sind, an der geplanten Online-Befragung teilzunehmen, als mögliche Einschränkung für die Evaluation identifiziert angesehen. Da eine intendierte Versendung der Umfrageeinladung über die Wirtschaftskammer Österreich nicht möglich war, wurde anstelle dessen ein offizielles Begleitschreiben des BMEIA an die Einladungs-E-Mail angefügt. Auf diese Weise konnten 96 Projektstakeholder zum vollständigen oder annähernd vollständigen Ausfüllen der Umfrage ermutigt werden. Einschränkung ist jedoch anzumerken, dass der ADA primär die Kontaktdaten solcher Privatsektor-Akteure vorlagen, die Projekte zur Gänze durchgeführt hatten oder während der Projektgenehmigungs- und Implementierungsphase ausgeschieden waren. Von jenen Unternehmen, mit denen es zwar erste Kontakte gab, die jedoch nicht weitergeführt wurden, liegen die Daten nicht vor. Lediglich zwei Akteure konnten erreicht werden, die bereits während der Anbahnungsphase aus dem Prozess ausgestiegen waren.

Insbesondere bei der Analyse der gewählten off-site Fallstudien erschwerte die stark **unterschiedliche Qualität und uneinheitliche Struktur** von Projektberichten die Vergleichbarkeit sowie die Ableitung übergreifender Ergebnisse. Des Weiteren erschwerte die Abwesenheit eines übergreifenden **Monitoring-Systems**, aus dem aggregierte Ergebnisse, etwa zu Indikatoren, hätten entnommen werden können, die

Ableitung allgemeingültiger Ergebnisse für alle durchgeführten Projekte. Dies muss als signifikante Limitation angeführt werden.

Die anhaltende **Covid-19-Pandemie**, die das PS4D-Programm seit Anfang 2020 in seiner Umsetzung beeinträchtigt, wurde als weitere Einschränkung identifiziert. Laut Interviews, die während der Inception-Mission durchgeführt wurden, hat sich das Engagement und Verhalten von Unternehmen unter dem Einfluss von Covid-19 verändert, unter anderem aufgrund einer erhöhten Risikoaversion und Skepsis gegenüber wahrgenommenen risikoreichen Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Diese Auffassung wurde nicht von allen interviewten Akteuren geteilt, so dass diesbezüglich keine eindeutige Schlussfolgerung getroffen werden kann. Jedoch kann vor diesem Hintergrund nicht ausgeschlossen werden, dass die während der Evaluation seitens der Gesprächspartner getätigten Aussagen und Schlussfolgerungen, bspw. in Bezug auf die Verhaltensabsicht von Unternehmen, von dem abweichen, was vor der Pandemie artikuliert worden wäre. Die Covid-19-Pandemie hatte zudem direkte Auswirkungen auf die Durchführung der Datenerhebungen im Rahmen der Länderfallstudie in Serbien. Angesichts hoher Infektionszahlen im Land zur Zeit der Datenerhebung sowie damit einhergehenden Maßnahmen zur Kontakteinschränkung waren persönliche Treffen und Interviews der lokalen Evaluatorsin mit den diversen Gesprächspartner*innen nicht möglich. Stattdessen mussten alle Gespräche virtuell oder per Telefon geführt werden. Obgleich die absolute Mehrzahl der intendierten Gesprächspartner*innen auf diese Weise erreichbar war, bergen gänzlich über die Distanz geführte Gespräche stets das Risiko einer verminderten Offenheit der Gesprächspartner*innen sowie eine fehlende Nutzung des Instruments der partizipativen Observation.

4. Ergebnisse

4.1. Relevanz

In diesem Abschnitt wird die Relevanz des PS4D-Ansatzes im Zeitraum 2015-2020 analysiert und bewertet.

Angemessenheit der Konzeption des PS4D-Ansatzes

I. Inwieweit ist der PS4D-Ansatz geeignet, um intendierte Entwicklungsziele und kommerzielle Ziele, dargestellt in der ToC und den zugrundeliegenden Annahmen, erreichen zu können?

Mit der Gründung der ADA im Jahr 2004 wurde das Themen- und Arbeitsfeld „Wirtschaft und Entwicklung“ neu in die OEZA aufgenommen. Der Privatsektor wurde im Rahmen dieses neuen Arbeitsfeldes als relevanter Akteur für die Erreichung von wirtschaftlichem Wachstum im Sinne eines *Pro-Poor Growth* im Globalen Süden anerkannt (ADA 2013). Konkret wurde dabei anerkannt, dass Investitionen des Privatsektors bedeutend sind für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, insbesondere für arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen.

Auf Grundlage dieser strategischen Zielsetzungen der OEZA hat die ADA in Zusammenarbeit mit dem österreichischen Außenministerium (BMEIA) das PS4D-Programm aufgesetzt. Durch die Identifizierung und Nutzung von Synergien zwischen Unternehmensinteressen und EZA-Interessen sollen in Kooperation mit dem Privatsektor aus Österreich und der EU die sozio-ökonomische Entwicklung in Ländern des Globalen Südens vorangetrieben und auf diese Weise ein wichtiger Beitrag zur Erreichung übergreifender Entwicklungsziele geleistet werden.

Entsprechend erkennt die ADA in ihrem Unternehmenskonzept (ADA 2014) den Privatsektor als neuen Akteur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) an, der im Rahmen sich verändernder Bedingungen wie der Globalisierung zunehmend an Bedeutung gewinnt und maßgeblich zum ökonomischen Wachstum in Ländern des Globalen Südens beiträgt. Die Zusammenarbeit zwischen der ADA und dem Privatsektor und insbesondere die Nutzung des Potenzials dieser Zusammenarbeit, ergo der Synergien zwischen beiden Akteuren, wird entsprechend im Unternehmenskonzept als explizites *corporate objective* definiert (ADA 2014). Die Relevanz des Privatsektors für die Erreichung wirtschaftlichen Wachstums im Sinne von *Pro-Poor Growth* wird ebenso in den OEZA Leitlinien Wirtschaft und Entwicklung (2010) bestätigt.

Das rahmengebende Dokument für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit und somit auch für die Strategie der ADA ist das vom BMEIA vorgegebene Dreijahresprogramm (BMEIA 2018). Das zur Zeit der Evaluation aktuelle Dreijahresprogramm (2019-2021) betrachtet Privatsektorentwicklung als eines von drei Kernelementen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Unternehmen als Schöpfer von Arbeitsplätzen und Einkommen werden im Dreijahresplan als relevante Akteure zur Erreichung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums⁹ angesehen, welches wiederum als Vorbedingung für Entwicklung eingestuft wird.

⁹ In Anlehnung an die OECD-Definition wird nachhaltiges Wirtschaftswachstum im Rahmen dieser Evaluation als Wachstumsart angesehen, die ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen einbezieht (OECD 2011).

Auf Übereinstimmung des in der ToC dargelegten PS4D-Ansatzes mit relevanten strategischen Dokumenten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wird im Detail im Rahmen des Kohärenz-Kriteriums (→ Evaluationsfrage VII) weiter eingegangen.

Erkenntnis 1: Die Übereinstimmung mit relevanten Strategiepapieren auf nationaler und internationaler Ebene zeigt auf, dass der gewählte Ansatz von PS4D grundsätzlich im Einklang mit den intendierten Zielen steht.

Mit Blick auf die Angemessenheit der in der ToC dargestellten Aktivitäten und Vorbedingungen, zeichnete sich im Rahmen der Evaluation ab, dass der primäre Fokus des PS4D auf der **Projektanbahnungsphase** liegt und ein deutlich geringerer Fokus auf der Unterstützung der Implementierung von Projekten im Zielland liegt (unterste Ebene der ToC). Mit Blick auf die Kohärenz von Aktivitäten und Instrumenten mit intendierten Outputs und Outcomes besteht die zugrundeliegende Annahme entsprechend darin, dass eine sorgfältige Vorbereitung der PS4D-Projekte eine weitgehend solide Grundlage für die Erreichung der höhergelegenen Wirkungen darstellt. Dies stellt im Umkehrschluss für die Erreichung von Wirkungen auf der übergestellten Ebene der ToC ein potenzielles Nadelöhr dar.

Erkenntnis 2: Reibungslose Abläufe in der Projektanbahnungsphase stellen eine Voraussetzung für die Erreichung entwicklungspolitischer und kommerzieller Ziele dar.

Zugleich zeichnet sich angesichts einer **hohen Anzahl involvierter Stakeholder** ein Missverhältnis und teils ein Spannungsverhältnis zwischen intendierten Zielen ab. Innerhalb der ADA scheinen die Ziele der im PS4D involvierten Organisationseinheiten teils gegeneinander zu wirken und nicht immer auf die im Wirkungsmodell definierten Wirkung ausgerichtet (→ Effizienz-Kapitel). Des Weiteren besteht ein Spannungsverhältnis zwischen den auf politischer Ebene festgelegten Zielen hinsichtlich der zu erreichenden Quantität an Wirtschaftspartnerschaften und den dafür zur Verfügung stehenden Humanressourcen, insbesondere innerhalb des W&E-Referats der ADA (→ Effizienz-Kapitel).

Angemessenheit von PS4D zur Erreichung von *Pro-Poor Growth*

II. Inwieweit ist der PS4D-Ansatz angemessen, um *Pro-Poor Growth* im Sinne der OECD zu erreichen?

Zur Überprüfung der gemeinsam mit der ADA in der Evaluationsmatrix festgelegten Dimensionen von *Pro-Poor Growth* wurde neben Erkenntnissen aus Interviews in Wien anekdotische Evidenz aus Fallstudien sowie Ergebnisse aus der Unternehmensumfrage zur Rate gezogen.

Pro-Poor Growth (OECD 2007), wie auch das in der Agenda 2030 festgelegte Konzept von *Leave No One Behind*, zielt darauf ab, dass die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen in EZA-Projekten mitgedacht werden. Ersteres Konzept setzt es sich dabei insbesondere zum Ziel, dass primär arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen von erreichtem Wirtschaftswachstum profitieren und dieses nicht lediglich der Mittelschicht zugutekommt. Im *Manual on Economic Development Cooperation (2015a)* der ADA ist *Pro-Poor-Growth* zudem als verbesserte Möglichkeit für die Armen definiert, sich durch die Produktion und den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen in Sektoren, in denen sie bereits aktiv sind (wie etwa der Landwirtschaft), einen Lebensunterhalt zu verdienen (ADA 2015a). Das zugrundeliegende Konzept besteht dabei aus der komplementären Schaffung konkreter Arbeitsplätze für die Armen sowie aus der begleitenden Schaffung einer *Pro-Poor Policy* auf öffentlicher Ebene, wie beispielsweise einem progressiven Steuersystem. Die prioritäre Wichtigkeit des Privatsektors, insbesondere für die Erreichung von *Pro-Poor Growth*, wird auch in der ADA Leitlinie Wirtschaft und Entwicklung (ADA 2010) bestätigt.

Entsprechend greifen im Rahmen des PS4D festgelegte Qualitätskriterien zur Projektauswahl selektierte Parameter auf, welche die Berücksichtigung spezifischer Faktoren von *Pro-Poor Growth* sicherstellen sollen. In der Projektauswahl werden beispielsweise explizit Gender-Standards als Selektionsparameter einbezogen (Interviews). Ebenso sind arbeitstechnische Minimumstandards wie ILO-Standards im Rahmen des Programms vorgegeben, welche jedoch im Rahmen der Indikatoren-Berichterstattung in den

Fortschritts- und Endberichten der Unternehmen in der Regel nicht disaggregiert berichtet werden, sodass keine systematischen Rückschlüsse auf die Aufschlüsselung der geschaffenen Arbeitsplätze nach Geschlecht, Altersgruppe, Bildungsgrad etc. möglich sind (Interview). Die durchgeführte Unternehmens-Umfrage zeichnet jedoch das Bild, dass über 64% der Befragten der Auffassung sind, dass durch ihr Projekt *decent work* im Sinne der ILO-Standards geschaffen wurde (*agree to some extent* oder *strongly agree*). Weniger als 5% der Befragten sind im Gegenteil der Auffassung, dass dies nicht der Fall war.

Je nach Art des Projekts stellen vulnerable Bevölkerungsgruppen wie junge arbeitslose Frauen, ältere Menschen oder Teile der ländlichen Bevölkerung wie Kleinbauern zudem eine direkte oder indirekte Zielgruppe der Vorhaben dar (Umfrage). In den im Rahmen der Fallstudien untersuchten Projekten zeichnete sich ab, dass insbesondere **Arbeitsplätzen** für vulnerable **bäuerliche Bevölkerungsgruppen** im ländlichen sowie im landwirtschaftlichen Bereich geschaffen wurden (Interviews). So wurden in einem Projekt in Uganda, welches pflanzenbasierte Tierfuttermittelzusätze herstellt, lokale, analphabetische Bäuerinnen rekrutiert, welche das benötigte Rohmaterial herstellen und ernten. Diese wurden durch das Projekt in Frauenassoziationen organisiert, aus denen das Projekt anschließend rekrutierte und somit Arbeitsplätze in Gegenden schuf, in denen vorher keinerlei Arbeitsplätze vorhanden waren (Interviews). Ähnliche Arten der Mitarbeiter*innen-Rekrutierung zeichneten sich auch in anderen Projekten im ländlichen Bereich ab, in denen insbesondere Frauen, aber auch **Menschen mit Behinderung** in der Aussaat und Ernte von benötigten Rohstoffen geschult und anschließend zu diesem Zweck angestellt wurden (Interviews). Teils wurden auf diese Weise alternative, nachhaltigere Einkommensquellen geschaffen, welche etwa in Serbien frühere Minen-Arbeiter in Aussaat und Ernte von für Bioenergie benötigten Pflanzungen schulte und somit neue Arbeitsperspektiven schuf:

„The profiles [...] were very diverse; [...] planting was done also by disabled workers and old people because it was not a tough job and did not require prequalification.” – Lokaler Partner, Serbien
(Fokusgruppendifkussion)

Ein Projektunternehmen in Uganda ging darüber hinaus eigeninitiativ eine Kooperation mit einer internationalen NGO ein, um auf diese Weise Menschen mit Sehbehinderung die Möglichkeit zu geben, beim Unternehmen tätig zu werden (Interview). Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass im Rahmen der Fallstudien für die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen keine konkreten Hinweise dafür gefunden wurde, dass die für sie erreichbaren, geschaffenen Arbeitsplätze die Möglichkeit von Weiterbildung enthielten, die eine langfristige Reduktion der Vulnerabilität über das konkrete Anstellungsverhältnis ermöglicht hätten.

Die geführten Interviews mit Unternehmensangehörigen zeigten zudem, dass **Frauen** häufig als intendierte Zielgruppe im Bewusstsein der Fördernehmer*innen vorhanden waren. Dies bedeutet, dass viele Interviewpartner*innen sich der Relevanz der spezifischen Förderung von Frauen bewusst waren. Die Portfolio-Analyse zeigte jedoch auf, dass 42 von 191 zwischen Mitte 2015 und 2020 begonnenen Projekte den OECD-DAC Gender-Marker 1 gekennzeichnet sind, 3 Projekte mit dem Gender-Marker 2 und 146 mit gar keinem Gender-Marker.¹⁰ Somit hatten nur knapp 24% der Interventionen in ihrem Projektdesign im Untersuchungszeitraum einen expliziten Fokus auf dem Thema der Geschlechtergleichheit.

Nichtsdestoweniger sahen über 68% der Befragten der Unternehmens-Umfragen die Beteiligung von Frauen im Arbeitsmarkt durch ihr jeweiliges Projekt gestärkt. Auf anekdotischer Basis zeigten sich sogar in kleinem Maße Einstellungsveränderungen im familiären Kontext:

¹⁰ Laut dem *Policy Marker System* der OECD (2014) gelten folgende Differenzierung bei der Zuordnung von Markern zu Interventionen: (i) GG 1: *Gender equality is a significant objective, i.e. although it is important it is not one of the principal reasons for undertaking the development measure.* (ii) GG 2: *Gender equality is the principal objective of the development cooperation measure (module objective derived from the programme objective), i.e. is the crucial reason for its implementation.*

“A group of about 50 women were trained in herb growing. Our husbands now encourage us to go to work every day because they see the money we bring home daily and we have been able to contribute to the welfare of our families unlike before.” – Lokale Arbeitnehmerinnen, Uganda (Fokusgruppendifkussion)

Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass Frauen teils spezifisch für die PS4D-Projekte angestellt wurden und unklar ist, inwieweit sich dies in langfristigen Verhaltens- und Bewusstseinsänderung in Richtung einer strukturell vermehrten Einstellung von Frauen in den (lokalen) Unternehmen widerspiegeln wird (Interviews). Die tatsächliche Anstellung von Frauen für die vorhandenen Arbeitsstellen hing zudem stark von Strukturen und Kontexten ab, welche mitbestimmen, welche Art der Arbeit für Frauen im jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Kontext attraktiv erscheint (Interviews).

Nicht zuletzt kristallisierte sich heraus, dass einige der Unternehmenspartnerschaften Produkte hervorbrachten, die wiederum direkt die **Ärmsten der Armen als Zielgruppe** erreichen. Exemplarisch lässt sich hierfür der Vertrieb eines solarbetriebenen Herds anführen, welcher in ländlichen Gebieten Ugandas vertrieben wird und saubere, gesundheitsfreundliche und günstige Elektrizität in Häuser bringt, welche zuvor teils gänzlich von der elektrischen Versorgung abgeschnitten waren. Das somit eingesparte Geld hat hierbei das Potenzial, ebenso indirekt zu *Pro Poor Growth* beitragen, sofern es von den Familien in entsprechende Zwecke wie Bildung investiert wird (Interviews).

Trotz dieser anekdotischen Evidenz für den Einbezug vulnerabler Bevölkerungsgruppen im Rahmen von PS4D-Projekten lässt sich auf übergreifender Ebene konstatieren, dass PS4D zwar grundsätzlich angemessen ist, um *Pro-Poor Growth* voranzutreiben, jedoch strukturell in seiner aktuellen Ausgestaltung kein explizites Instrument für die Erreichung besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen darstellt. Bildungsangebote sowohl von Unternehmen als auch von potenziellen Kooperationspartnern in den Zielländern wie Wirtschaftskammern setzen häufig auf Niveaus an, die eine gewisse Grundbildung voraussetzen (Interviews). PS4D setzt somit nicht strukturell bei der Förderung von Randgruppen an (Fokusgruppendifkussion, Interview) und ist kein „Instrument der Sozialarbeit“. Ein Ziel, welches im Rahmen des PS4D explizit gefördert werden sollte, ist die **Systemstärkung**, durch die öffentliche Institutionen langfristig darin befähigt und gestärkt werden, Bildungs- und Sozialleistungen für marginalisierte Bevölkerungsgruppen anzubieten. Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, gibt es hinsichtlich des Aspekts der intendierten Systemstärkung, welche eine Verknüpfung der Unternehmen mit lokalen Institutionen voraussetzt, jedoch noch Ausbaupotenzial in der Ausgestaltung des PS4D-Programms.

Obgleich empirische Belege zeigen, dass Ärmsten der Armen im Rahmen untersuchter PS4D-Projekte einbezogen werden konnten, zeigte die Prozessanalyse zudem, dass nicht zuletzt in der **Projektselektion auch viele andere Parameter** einbezogen werden, die keinen expliziten *Pro-Poor*-Fokus aufweisen. Sofern seitens der ADA gewollt, könnte grundsätzlich ein bewussterer Fokus des PS4D-Programms und der definierten Auswahlparameter auf *Pro-Poor Growth* den Aspekt noch weiter in den Vordergrund stellen.

Erkenntnis 3: PS4D ist grundsätzlich geeignet, jedoch in seiner aktuellen Ausgestaltung kein Instrument für die systematische Förderung von marginalisierten Bevölkerungsgruppen.

Angemessenheit von PS4D zur Förderung von Innovationspotenzial

III. Inwieweit ist der PS4D-Ansatz angemessen, um (soziale) Innovation zu fördern?

Innovation im Kontext dieser Evaluation wird in Absprache mit der ADA zweiteilig betrachtet. Zum einen stehen die Mechanismen und Prozesse des PS4D-Ansatzes im Vordergrund und ihre Angemessenheit zur Förderung von Innovation. Des Weiteren wurde Innovation im Rahmen der untersuchten Fallstudien betrachtet. Der Fokus lag hierbei auf sozialen Innovationen, also Neuerungen mit positiven gesellschaftlichen Auswirkungen, die seitens der Projektstakeholder im Länder- und Kulturkontext der jeweiligen Projekte als solche verstanden wurden.

Innovation wird innerhalb des Privatsektor-Ansatzes der OEZA eine wichtige Rolle zugesprochen. Das *Manual on Economic Development Cooperation* (2015a) wirft hierzu an zentraler Stelle ein, dass die Involvierung profit-orientierter Akteure, also dem Privatsektor, eine entscheidende Triebkraft für Innovation darstellt. In den Leitlinien Wirtschaft und Entwicklung der OEZA (ADA 2010) wird weitergehend spezifiziert, dass insbesondere Mikro- und Kleinunternehmen als Akteure anzusehen sind, die „großes Innovationspotenzial haben und wesentlich zur Wirtschaftsleistung beitragen.“ Durch die Unterstützung solcher „Pionierunternehmen“ erhofft sich die ADA, Zukunftsmärkte zu erschließen (BMEIA 2010).

Im Untersuchungszeitraum gab es seitens der ADA entsprechend Anstrengungen zur systematischeren Verankerung des Innovationsthemas innerhalb des PS4D. So wurde die Kritik aus der vorangegangenen Evaluation der Wirtschaftspartnerschaften aufgegriffen, die besagte, dass unzureichend Fachexpertise zu Innovation im W&E-Team vorhanden ist. Folglich wurde die Position eines *Innovation Focal Points* etabliert (Interviews). Des Weiteren gab es Anstrengungen zu Partnerschaften mit relevanten Akteuren im Innovationsbereich in Österreich, wie der österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft im Bereich der *Frugal Innovation*, jedoch führten diese zu keiner Tiefenverankerung der Partnerschaft.

Im Rahmen der für diese Evaluation geführten Interviews wurde deutlich, dass ADA insbesondere durch die Bereitstellung kleinerer Grants für Machbarkeitsstudien eine Lücke in der Geberlandschaft füllt, die kleinere Unternehmen, die häufig agiler und innovativer agieren als größere Konzerne, nutzen können (Interviews).

Erkenntnis 4: ADA füllt durch kleine Grants eine Lücke in der Geberlandschaft.

Innovation, insbesondere durch kleinere Unternehmen, entgegen steht jedoch eine scheinbare Risikoaversion seitens der ADA in der Projektselektion. Interviews mit ADA-Vertreter*innen in Wien zeigten, dass eine klare strategische Ausrichtung hinsichtlich akzeptabler und nicht akzeptabler Risiken in der Zusammenarbeit mit Unternehmen unterschiedlicher Größe fehlt. Es ist nicht klar definiert, welche Parameter, etwa im Bereich Innovation, *red flags* in der individuellen Risikobewertung von Unternehmen aufwiegen könnten. Gleichzeitig scheinen kleinere Unternehmen Schwierigkeiten zu haben, die benötigten Informationen zur Verfügung zu stellen, sodass eine nachvollziehbare Grundlage für die Risikobewertung nicht immer vorliegt. Interviews zufolge führt dies zu einem hohen Koordinierungs- und argumentationsaufwand für involvierte Programm-Manager*innen, um eine Projektgenehmigung für innovative Projekte zu erhalten (Interviews).

Erkenntnis 5: Eine scheinbare Risikoaversion in der Projektselektion erschwert die Genehmigung innovativer Projekte.

Gleichzeitig stehen diesem Angebot starre Prozesse und enge administrative Vorgaben entgegen, welche innovative Projekte insbesondere kleinerer Unternehmen teils in ihrem Potenzial einschränken (Interview). Innovation ist mit einem hohen Grad an Agilität verbunden – im Gegensatz zu bereits vielfach getesteten und etablierten Prozessen folgt Innovation keiner linearen Planbarkeit, sondern erfordert in einem hohen Maße eine agile Anpassbarkeit der nächsten Schritte und Ziele an die empirischen Gegebenheiten in den Zielländern. Dies ist durch die Prozesse des PS4D insbesondere für kleinere Unternehmen häufig nur eingeschränkt gegeben (Interviews).

„ADA was not always flexible enough to modify (the project) according to events on the ground. This did not damage the project but diminished its potential.“ - Fördernehmer*in Serbien (Fokusgruppendifkussion)

Erkenntnis 6: Starre Prozesse verhindern Agilität und schmälern das Potenzial von Innovation.

Durch die im Rahmen der Fallstudien betrachteten Projekte ergibt sich trotz der aufgeführten Einschränkungen das Bild, dass in einigen Fällen soziale Innovation generiert werden konnte. Beispielhaft lassen sich hierfür etwa durch ADA-Projekte in gewissen Regionen ausgerollte Innovationen wie die nachhaltige und kosteneffiziente *WADI* Wasserdesinfektion nennen, welche ohne Batterien, Elektrizität zum Abkochen des Wassers oder Chlortabletten auskommt und insbesondere für die abgelegensten Bevölkerungsgruppen Zugang zu sicherem Wasser und somit zu erhöhter Lebensmittelsicherheit

ermöglicht (Interview). Durch *home solar systems* in Uganda konnte eine bessere Beleuchtung und einhergehend damit verbesserte Arbeits-/ Bildungsmöglichkeiten durch Arbeitsmöglichkeiten nach Sonnenuntergang und verbesserte Sicherheit in Dorfgemeinschaften durch weniger dunkle Orte erreicht werden (Interview). Energieeinsparungen durch solarbetriebene Energie ermöglichten neben Umweltnutzen zudem monetäre Einsparungen auf Haushaltsebene, welche in andere entwicklungsrelevante Zwecke investiert werden konnten. Ebenfalls im Bereich der solarbetriebenen Energiesysteme angesiedelt sind im Bereich der Sozialinnovation im Rahmen eines Projekts genutzte neue Arten der Mikrofinanzvergabe zu nennen, welche durch technische Neuerungen eine Risikominimierung und somit geringere Zinsen ermöglichten und somit insbesondere einkommensschwachen Gesellschaftsschichten Zugang zu (solarbetriebener) Energie ermöglichte (Interviews). Im Bereich der Ernährung fand sich zudem ein Projekt, welches lokal angebaute, chemiefreie Futterbeimischungen zu prophylaktischen und therapeutischen Zwecken produzierte und distribuierte, um auf diese Weise Arzneimittelresiduen in tierischen Lebensmitteln zu verringern und auf diese Weise Krankheiten wie Krebs unter Konsumenten zu verringern (Interview).

Grundsätzlich lässt sich somit festhalten, dass die Fallstudien-Analysen Grund zur Annahme liefern, dass durchaus einige Projekte im PS4D-Portfolio 2015-2020 vorhanden sind, die soziale Innovationen bewirk(t)en. Gleichzeitig zeigte sich, dass Innovation ein hohes Maß an Agilität benötigt, welchem scheinbar eine gewisse Risikoaversion in der Projektanbahnung sowie starre Prozesse in der Implementierung entgegenstehen (→ siehe Evaluationsfrage X). Innovation stellt zudem keinen spezifischer Auswahlparameter in der Selektion von Projektvorschlägen dar.

Erkenntnis 7: Eine umfassende Strategie der ADA hin zu mehr Innovationsfreude gepaart mit einem größeren Risikoappetit würden einen systematischeren Fokus des PS4D-Ansatzes auf (sozial)innovativen Projekten ermöglichen.

Relevanz angesichts jüngerer Entwicklungen

IV. *Inwieweit bleibt der OEZA PS4D-Ansatz relevant angesichts a) jüngster Entwicklungen und Erkenntnisse im Bereich PS4D und b) des in den SDGs zum Ausdruck gebrachten Nachhaltigkeitskonzeptes in seinen drei Dimensionen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozial inklusiven Entwicklung?*

Neben der strategischen Relevanz, die Partnerschaften mit der Wirtschaft im Rahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zugesprochen wird (siehe vorangegangene Fragestellungen), wird diese neue Art der Partnerschaft auch auf internationaler Ebene zunehmend anerkannt. Die Agenda 2030 erkennt explizit an, dass sich viele globale Herausforderungen nur gemeinschaftlich durch das Zusammenwirken von Staat, Zivilgesellschaft und dem Privatsektor lösen lassen. Der Aufruf nach einer globalen Partnerschaft ist entsprechend explizit in Ziel 17 verankert.

Neben der Agenda 2030 ist der Ansatz der Privatsektorentwicklung zum Zwecke der Erreichung von Entwicklungszielen in diversen internationalen Übereinkünften festgeschrieben; nicht zuletzt wird der Privatsektor in internationalen Abkommen wie der *Accra Agenda for Action* (2008) und der *Doha Declaration on Financing for Development* (2008) als relevanter Partner für die Erreichung von Entwicklungszielen anerkannt.

Entsprechend der der Kooperation mit dem Privatsektor zugesprochenen Relevanz auf globaler Ebene setzen diverse europäische Länder seit einigen Jahren (und teils Jahrzehnten) erfolgreich Kooperationsmodelle zwischen staatlichen Entwicklungsakteuren und dem Privatsektor um und haben diese Programme inzwischen als festen Bestandteil ihres Portfolios etabliert. So wurden beispielsweise im Rahmen des *develoPPP*-Programms der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in den letzten 20 Jahren über 2.500 Projekte in 100 Ländern umgesetzt und über 1,7 Milliarden Euro in verschiedene Branchen und Sektoren investiert (GIZ, o.J.). Des Weiteren zeigen internationale Zertifizierungen wie das *B-Corp*-Siegel, mit dem die Non-Profit-Organisation *B Lab* Unternehmen für ihre

sozialen und ökologischen Auswirkungen auszeichnet und mit dem auch mindestens ein*e Fördernehmer*in der ADA ausgezeichnet wurde, die zunehmende internationale Relevanz der Involvierung von Privatsektorakteuren zur Erreichung von entwicklungspolitischem Impact und sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit (B Corporation, o.J.).

Innerhalb der strategischen Ausrichtung der ADA findet (unternehmerische) Nachhaltigkeit in den Planungsdokumenten des Arbeitsfeldprogramms Arbeitsfeld Wirtschaft und Entwicklung für die Jahre 2020 und 2021 keine explizite Erwähnung. Im EGSIM-Handbuch ist Nachhaltigkeit hingegen definiert als „Fähigkeiten und Mechanismen für den Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Entwicklung“. Alle drei Dimensionen sollen bei Interventionen gleichermaßen berücksichtigt werden. Explizit wird darin erwähnt, dass auch wirtschaftlicher Fortschritt nicht nur für heutige Generationen wichtig ist, sondern auch für zukünftige Generationen gesichert werden sollte. Dies impliziert unter anderem, dass externe Einflüsse und Nachhaltigkeitsrisiken bewertet und entsprechende Mitigationsmaßnahmen definiert werden sollten.

Die Prozessanalyse zeigt jedoch auf, dass insbesondere für Projekte unter der Förderschwelle von 500.000 Euro, ab der eine EGSIM-Prüfung verpflichtend ist, in den aktuellen Prozessen in der Projektanbahnung und -implementierung kein Fokus auf die priorisierte Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten gelegt wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Fokus von PS4D, wie im Laufe der Analyse weiter erläutert wird, stark auf der Planungs- und weniger stark auf der Implementierungsphase liegt. Die Berichtslegungspflicht der Fördernehmer*innen endet zudem mit dem Ende der jeweiligen Projekte, und hiermit endet in der Regel auch der formale Kontakt zwischen ADA und den Unternehmen (ADA 2015). Dies erschwert eine systematische oder auch nur anekdotische Erfassung von Nachhaltigkeitsaspekten über die Projektlaufzeit hinaus, welche sich robust erst nach einer gewissen Zeit nach Projektabschluss überprüfen lassen.

Erkenntnis 8: Der österreichische PS4D-Ansatz bleibt relevant vor dem Hintergrund internationaler Vereinbarungen und Entwicklungen hinsichtlich der dem Privatsektor in der internationalen (Nachhaltigkeits-) Debatte zugesprochenen Relevanz. Aspekte der Nachhaltigkeit, wie sie im ADA-eigenen EGSIM-Handbuch bereits operationalisiert sind, könnten seitens der ADA im Auswahl- und Implementierungsprozess von Projekten jedoch, sofern gewollt, stärker priorisiert werden.

Ausrichtung des PS4D auf Bedürfnisse und Kapazitäten von Geschäftspartnern

V. *Inwieweit ist der operative Rahmen des PS4D-Ansatzes auf die Bedürfnisse und Ansätze abgestimmt, an die Geschäftspartner gewöhnt sind? Wie nachvollziehbar sind OEZA-Verfahrensvorschriften?*

Auf übergreifender Ebene ist zunächst zu konstatieren, dass das Programmdesign hinsichtlich potenzieller Sektoren, Zielländern und Unternehmen, die sich bewerben können, sehr breit und offen gehalten ist. Es gibt keine spezifischen *Calls for Proposals* oder weitere Spezifizierungen der erwünschten Projektideen. Wirtschaftspartnerschaften können global umgesetzt werden und beschränken sich nicht nur auf Partnerländer der OEZA. Die grundlegende Idee dahinter besteht darin, eine Breite an potenziell interessierten Unternehmen anzusprechen, und auf diese Weise eine möglichst hohe Anzahl an Wirtschaftspartnerschaften zu ermöglichen. Das Programm passt sich in dieser Hinsicht gut an die Anforderungen und Prioritäten der Unternehmen an (Fokusgruppendifkussion, Interview).

Erkenntnis 9: Die breite und offene Natur des Programm-Designs orientiert sich grundsätzlich an den Bedürfnissen der Unternehmen.

Die Unternehmensumfrage zeichnet ebenso ein weitgehend positives Bild hinsichtlich der Zufriedenheit involvierter Unternehmen mit dem PS4D-Programm auf. 76% der teilnehmenden Unternehmen (n=96) stimmten der Aussage zu, dass ihre Erwartungen an die Zusammenarbeit mit der ADA erfüllt wurden (*strongly agree* oder *agree to some extent*).

In den im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews zeigte sich hingegen ein wesentlich heterogeneres Bild. Neuralgische Punkte wurden insbesondere in Fragen der Abrechnung, Auslegung von Förderrichtlinien¹¹ und (Nicht-) Anerkennung erbrachter Leistungen und Ausgaben seitens der Unternehmen deutlich (Fokusgruppendifkussion, Interviews). Interviews mit Unternehmen zeigten zudem, dass auch der Bewerbungsprozess teils als „langwierig und zeittressend“ wahrgenommen wurde, mit teils mehreren Einreichungsrunden der Bewerbung, bis diese die gewünschte Form hatte (Interviews). Dies scheint zum Teil darin begründet zu sein, dass Unternehmen in der Regel nicht mit der „Denke“ der Entwicklungszusammenarbeit wie *Logical Frameworks*, Wirkungsindikatoren, SDGs oder Gender-Kennzahlen vertraut sind. Die ADA als Institution hingegen ist es gewohnt, mit NGOs und anderen EZA-Akteuren zu kollaborieren, für die die EZA mit ihrem Regelwerk und ihrer Terminologie täglich Brot ist. Es besteht somit in einigen Fällen eine Lücke zwischen dem Interesse von Unternehmen am Engagement im Globalen Süden und den seitens der Unternehmen mitgebrachten Kompetenzen, entwicklungspolitische Interventionen zu designen und umzusetzen (Interview, Fokusgruppendifkussion). Des Weiteren ergab sich aus den geführten Interviews, dass Unternehmen in der Regel nicht mit den sektorspezifischen Terminologien der Entwicklungsarbeit vertraut sind. Antragsunterlagen, die auf diese Terminologien zurückgreifen, sind entsprechend sprachlich für Unternehmen nicht immer einfach verständlich (Interviews). Dies zieht teils erheblichen Beratungsbedarf in der Projektverfassung (Anbahnungsphase) sowie in der Implementierungsphase (Berichtslegung) durch die ADA Programm-Manager*innen nach sich, der, insbesondere im Bereich der Abrechnung, auf Grund existenter Kollaborations- und Kommunikationsmuster zwischen den involvierten ADA-Organisationseinheiten, teils nur bedingt gerecht geworden werden kann (→ Effizienz-Kapitel). Es wird somit eine Form des Zielkonflikts deutlich, in dem nicht scharf definiert zu sein scheint, welche Kompetenzen von Unternehmen im Rahmen des PS4D-Programms erwartet werden können und sollten; sollten Unternehmen primär in der Lage sein, Förderantragslogiken zu verstehen und EZA-gerechte Projekte zu designen, oder sollten ihre primären Kompetenzen in der Umsetzung von entwicklungsrelevanten Interventionen in den Ländern liegen, wie dem Transfer relevanten Wissens und Aufbau relevanter Qualifikationen unter lokalen Arbeitskräften im Zielland (Fokusgruppendifkussion, Interview). Eine genauere Definition der Rolle von und Erwartung an Unternehmen innerhalb der Unternehmenspartnerschaften erscheint hier notwendig. Das in Deutschland durchgeführte develoPPP-Programm verfolgt beispielsweise eine detaillierte Prozessliste, die die Verantwortlichkeiten in einzelnen Prozessschritten genau beschreibt. Inhaltliche Dialoge mit Partnerunternehmen zur Schärfung der Projektidee und zur Klärung von Verantwortlichkeiten sind wichtiger Bestandteil und werden in der Prozessbeschreibung explizit genannt.

Erkenntnis 10: PS4D setzt voraus, dass Fördernehmer*innen mit „Denke“ und Terminologie der EZA vertraut sind.

Die administrativen Anforderungen und Templates werden entsprechend von Fördernehmer*innen und externen Akteuren als sehr komplex eingeordnet. Prüfungen, insbesondere im Bereich der Finanzen, sind in ihrer Auslegung der Förderrichtlinien in den letzten Jahren in der Wahrnehmung involvierter ADA-Organisationseinheiten strenger geworden. Während früher beispielsweise Pauschal-Sätze für Gehälter veranschlagt werden konnten, für die keine Kostennachweise zu erbringen waren, wurde diese Praxis aufgrund stichprobenartig festgestellter Unregelmäßigkeiten abgestellt und durch einen detaillierten Nachweis von Personalkosten ersetzt. Die diesbezüglichen Anforderungen erscheinen den interviewten Fördernehmer*innen jedoch als teils weit von den tatsächlichen Begebenheiten und Möglichkeiten in den Implementierungsländern entfernt und erzeugen den Eindruck, die Anforderungen seien „im Elfenbeinturm“ abseits der Realitäten des Umsetzungskontexts entstanden. Anforderungen, beispielsweise bezüglich der öffentlichen Vergaberegeln, werden unabhängig von der Größe der Ausschreibungsvolumina von

¹¹ In Interviews mit Fördernehmer*innen wurde sich nicht auf konkrete Dokumente bezogen, sondern auf die vor und bei Förderbeginn vorliegenden Richtlinien und -bedingungen der Förderungen. Diese werden im Folgenden als „Förderrichtlinien“ zusammengefasst.

Unterauftragnehmer angewendet. So wird von Fördernehmer*innen in Entwicklungsländern erwartet, ihre Partner auch unter einem Vertragswert von 100.000 EUR, dem gesetzlich geforderten Schwellenwert, durch eine öffentliche Ausschreibung auszuwählen¹². In anderen Fällen wurde dem Evaluationsteam berichtet, dass aus vertragsrechtlichen Gründen nicht mit Partnern zusammengearbeitet werden durfte, die bereits in der Projektvorbereitung oder einer vorangegangenen Machbarkeitsstudie involviert waren. Dies steht Interviews zufolge jedoch diametral im Widerspruch zum unternehmerischen Anspruch der Risikominimierung durch Zusammenarbeit mit bekannten und vertrauensvollen Partnern (Interviews).

„A proposal for the continuation of the project was prepared and submitted. ADA proposed not to continue cooperation with the same partners but to engage new partners. For us, this is not logical, bearing in mind that we have cooperated very well with the old partners, everything was transparent and done according to ADA request and in a fact, it is a continuation of the project, not a new project.“ – Fördernehmer
Serbien (Fokusgruppendifkussion)

Für Unternehmen handelt es sich bei den in PS4D-Projekte fließenden Ressourcen um Risikokapital und nicht, wie es etwa in der Kollaboration der ADA mit NGOs oder anderen EZA-Akteuren der Fall ist, um „Projektgelder“ – dies zusätzlich zu den als komplex wahrgenommenen administrativen Anforderungen geht mit dem Risiko einher, die Attraktivität der Instrumente des PS4D für Unternehmen zu mindern (Fokusgruppendifkussion, Interviews).

Erkenntnis 11: Administrative Anforderungen und der Umfang der Berichterstattung werden nicht immer als im Verhältnis zur Fördersumme stehend gesehen.

Zu guter Letzt wurde im Rahmen der Fallstudien deutlich, dass die Zeithorizonte im PS4D-Programm teils länger waren als im Privatsektor üblich. In diversen Fällen wurden von Bearbeitungszeiten von Projektanträgen von bis zu zwei Jahren berichtet, teils sogar bei Folgevorhaben zu bereits laufenden Projekten (Fokusgruppendifkussion, Interview).

Zudem kam es im Untersuchungszeitraum laut Interviews in einigen Fällen zu Zahlungsverzögerungen. Dies führte bei vielen Fördernehmer*innen zu Unsicherheiten und erhöhten Risiken, da sie zu dem Zeitpunkt der finanziellen Prüfungen, an die die Auszahlungen gebunden sind, bereits in Vorkasse getreten waren. Es wurde deutlich, dass extreme Zahlungsverzögerungen insbesondere ein Problem für kleinere Unternehmen und NGOs darstellen, die auf die zeitnahe Zahlung angewiesen sind, und dass diese zudem die Gefahr bergen, eine stark demotivierende Wirkung auf stark engagierte Projektteams auszuüben (Fokusgruppendifkussion, Interview).

Erkenntnis 12: Die Zeithorizonte für Projektanbahnung und Auszahlungen sind häufig länger als im Privatsektor üblich.

4.2. Kohärenz

In diesem Abschnitt wird die Kohärenz des PS4D-Ansatzes analysiert und bewertet. Er ist analog zu den Bewertungsdimensionen in der Evaluierungsmatrix aufgebaut (siehe Anhang).

VI. *Inwieweit gibt es ein gemeinsames Verständnis des konzeptionellen und operativen Rahmens von PS4D unter Akteuren der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und Geschäftspartnern?*

¹² Das Evaluierungsteam möchte an dieser Stelle anmerken, dass es laut den AVB Möglichkeiten gibt, von diesen Vorgaben abzuweichen, indem eine Sonderregelung mit der ADA vereinbart wird. Zudem ist es positiv zu vermerken, dass im Frühjahr 2022 bereits wesentliche Erleichterungen der Vergaberegulungen konzipiert wurden und eine neue Version der AVB genehmigt wurde (Version: April 2022).

Ein Kernelement der Interventionslogik des PS4D-Ansatzes (siehe ToC) ist die Identifizierung und Nutzung von **Synergien** zwischen öffentlichen und unternehmerischen Interessen. Dies basiert auf der Annahme, dass entwicklungspolitischer und unternehmerischer Nutzen Hand in Hand gehen können.

Unter vielen befragten **Akteuren der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit** herrscht die Auffassung vor, dass Unternehmen höchst relevant für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele sowie der in der Agenda 2030 festgelegten Nachhaltigkeitsziele sind. Insbesondere existiert eine übergreifende Übereinkunft, dass der Ansatz adäquat für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zielland ist, teils genannt im Kontext der Fluchtursachenbekämpfung. Gleichzeitig wurden im Rahmen der innerhalb der ADA geführten Interviews immer wieder Stimmen wahrgenommen, die eine in Teilen herrschende Skepsis gegenüber Unternehmen als EZA-Akteure zum Ausdruck brachten, verbunden mit der Frage, ob Unternehmen wirklich in der Lage sein können, entwicklungspolitischen / gesellschaftlichen Nutzen hervorzubringen. Teils scheint eine Denkrichtung vorzuherrschen, welche Unternehmen nicht als adäquate Akteure in der EZA sieht, sondern unterstellt, dass Unternehmenspartnerschaften ausschließlich den Interessen der Unternehmenspartner dienen, neue Absatzmärkte zu erschließen (Fokusgruppendifkussion, Interview). Ein Synergie-Potenzial, das eine *Win-Win*-Situation mit Nutzen sowohl auf entwicklungspolitischer wie auch auf kommerzieller Seite ermöglichen soll, wird in diesen Fällen nicht gesehen (Interviews).

Erkenntnis 13: Innerhalb der OEZA herrscht teils Skepsis gegenüber Unternehmen als EZA-Akteuren sowie dem potenziellen entwicklungspolitischen Nutzen von Partnerschaften mit der Wirtschaft vor.

Des Weiteren herrscht unter Akteuren der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ein teils unterschiedliches Verständnis davon, wer eigentlich die **primäre Zielgruppe** des PS4D-Ansatzes ist und was ihre Rolle ist, respektive welche Kompetenzen die „ideale Zielgruppe“ mitbringen sollte. Dies liegt teils darin begründet, dass das Programmdesign, wie zuvor ausgeführt, sehr breit und offen gehalten ist. Während es sich auf diese Weise möglichst an den Bedürfnissen und Prioritäten aller potenzieller Fördernehmer*innen zu orientieren versucht, scheint diese Offenheit innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit jedoch dazu zu führen, dass nicht klar definiert ist, ob eher Großunternehmen angesprochen werden sollen, die die finanziellen Anforderungen mit Leichtigkeit erfüllen oder sich bei Bedarf eine*n Berater*in mit entsprechender Expertise leisten können, kleine und mittelständische Unternehmen mit hohem Eigenengagement oder etwa Sozialunternehmen mit potenziell großem Innovationspotential. Es scheint zudem innerhalb der ADA, nicht ausreichend definiert zu sein, welche Art von Unternehmen primär angesprochen werden soll und welche Auswirkungen bestimmte Unternehmensparameter (wie beispielsweise Größe, bisherige Erfahrung in der EZA, Kapazitäten in der Projektentwicklung) auf den Erfolg der Partnerschaft haben.

Erkenntnis 14: Die breite und offene Natur des Programm-Designs führt zu Unschärfen in der Eingrenzung der Zielgruppe und ihrer Kapazitäten und Bedürfnisse.

Auf Ebene der **Geschäftspartner*innen** aus dem Privatsektor ist zu konstatieren, dass es, insbesondere angesichts des Mangels einer proaktiven Rekrutierungsstrategie der ADA, bereits eine Art der Vorselektion anhand des Parameters des entwicklungspolitischen Bewusstseins unter den sich bewerbenden Unternehmen gibt. Dies bedeutet, dass Unternehmen, die sich für eine Zusammenarbeit mit der ADA im Rahmen des PS4D interessieren, ohnehin bereits ein entsprechendes entwicklungspolitisches Bewusstsein aufweisen und auf diese Weise auf das Programm aufmerksam wurden. Dieses Bewusstsein kann durch die Zusammenarbeit mit der ADA noch weiter ausgebaut werden (Interviews). In vielen Fällen greift hier das **Subsidiaritätsprinzip**, da intendierte Eigenanstrengungen von Geschäftspartnern im entwicklungspolitischen Bereich genutzt und unterstützt werden und Synergien auf diese Weise ausgeschöpft werden können. Laut Unternehmensumfrage bestätigen entsprechend 84% der EU-Partner und der lokalen Partner, dass Synergien zwischen dem öffentlichen und dem privaten Projektpartner genutzt werden konnten (*strongly agree* oder *agree to some extent*).

Erkenntnis 15: Geschäftspartner*innen, die sich im PS4D engagieren, zeigen bereits entwicklungspolitisches Bewusstsein und nutzen bewusst Synergiepotentiale, die ihnen die Zusammenarbeit im Rahmen des PS4D bietet.

VII. *Inwieweit ist der PS4D-Ansatz im **Einklang mit dem allgemeinen Ansatz der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit für die Entwicklungszusammenarbeit** a) wie in den OEZA-Leitlinien, Strategien, Sektorprioritäten, Länderstrategien beschrieben, b) im EGSIM-Handbuch einschließlich seiner Checklisten beschrieben c) sowie von OEZA-Mitarbeiter*innen und Durchführungspartnern wahrgenommen?*

Der allgemeine Ansatz für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit basiert legal auf dem Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (§1 Abs. 3 EZA-G 2003), welches primär die Ziele der (1) nachhaltigen Reduktion von Armut in Entwicklungsländern durch Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, (2) der Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit und (3) des Erhalts der Umwelt und des Schutzes natürlichen Ressourcen als Basis für nachhaltige Entwicklung definiert.

Im Regierungsprogramm 2020 – 2024 bekennt sich die österreichische Regierung zu dem Ziel, in Partnerländern des Globalen Südens „Perspektiven vor Ort“ sowie Möglichkeiten für eine „wirtschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu schaffen“. Der Leitfaden Wirtschaft und Entwicklung zeichnet komplementär hierzu den Einbezug des Privatsektors als zentrales Anliegen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit auf. Dabei erkennt der Leitfaden deutlich den in der ToC des PS4D-Ansatzes aufgezeigten Zusammenhang zwischen der Einbindung des Privatsektors in die Entwicklungszusammenarbeit und Beiträgen zu wirtschaftlichem Wachstum und verminderter Verteilungsungleichheit im Sinne eines *Pro-Poor Growth*, der Schaffung neuer Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten und, auf Impact-Ebene, Beiträgen zu einer nachhaltigen Reduktion von Armut an.

Wie im Relevanzkapitel bereits angeschnitten, betrachtet das aktuelle Dreijahresprogramm (2019-2021) Privatsektorentwicklung als eines von drei Kernelementen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Seitens der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sind zudem elf Schwerpunktländer¹³ der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit definiert. In diesen Ländern ist Wirtschaftsentwicklung häufig ein Schwerpunktthema und Wirtschaftspartnerschaften werden teils explizit in den Landesstrategien genannt. So ist beispielsweise in der Länderstrategie für Moldau (2016-2020) vermerkt, dass insbesondere mit dem Ziel der Stärkung der Ausbildungsmärkte ein verstärktes Engagement des Österreichischen Privatsektors, in Kooperation mit österreichischen Institutionen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Moldau, vorgesehen ist. Im Untersuchungszeitraum fand jedoch kein einziges PS4D-Projekt in Moldau statt. Insgesamt zeigt die Projektübersicht, dass im Untersuchungszeitraum 48 PS4D-Projekte in den Schwerpunktländern implementiert wurden (von denen jedoch allein acht in Uganda lagen), was einem prozentualen Anteil von knapp unter 25% Prozent entspricht (Interview). Strukturell ist hierzu anzumerken, dass PS4D keinen Fokus oder besondere Anreizsetzung für Projektideen vorsieht, die in diesen Ländern implementiert werden sollen. Eine stärkere Anreizsetzung könnte potenziell mehr Unternehmen motivieren, auch in wirtschaftlich herausfordernderen Schwerpunktländern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit aktiv zu werden.

Mitarbeiter*innen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die im Rahmen dieser Evaluation befragt wurden, nahmen den PS4D-Ansatz grundsätzlich als im Einklang mit der übergreifenden österreichischen Entwicklungsstrategie stehend war. Wie bereits unter Evaluationsfrage VI dargestellt, wird insbesondere eine Übereinstimmung des Ansatzes mit der in strategischen Dokumenten dargestellten Relevanz von Privatsektorakteuren für die Erreichung von Entwicklungszielen gesehen. Einschränkend ist

¹³ Die Schwerpunktländer sind Burkina Faso, Äthiopien, Uganda, Mosambik, Bhutan, Kosovo, Albanien, Moldau, Georgien, Armenien und Palästina. (ADA Länder)

jedoch auch an dieser Stelle noch einmal die subtil geäußerte Skepsis gegenüber Unternehmen als EZA-Akteuren anzubringen, welche dieser Idee diametral entgegensteht.

Erkenntnis 16: Relevante Strategien der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit erkennen den Privatsektor als komplementären Akteur des öffentlichen Sektors zur Erreichung der im PS4D-Ansatz intendierten Wirkungen an.

Die ADA verfügt des Weiteren über ein ausführliches *Environmental, Gender and Social Impact Management* (EGSIM)-Handbuch, das die übergreifenden Prinzipien und Standards der ADA in den genannten Bereichen sowie ihre Anwendungsprozesse beschreibt. Eine vollständige Anwendung der EGSIM-Anforderungen soll dazu führen, dass in ADA-Projekten und -Programmen Potenziale für Wirkungen im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit sowie für die Schaffung sozialen und ökologischen Nutzens ausgeschöpft werden. Das EGSIM-Handbuch sieht vor, dass diese Aspekte im Rahmen aller Phasen eines Projektes, vom Projektdesign bis zur Implementierung, systematisch mitgedacht und durch Monitoring- und Evaluationsaktivitäten überwacht werden.

Gemäß dem EGSIM-Handbuch ist Rahmen des PS4D-Programms eine EGSIM-Prüfung lediglich für Projekte mit einer Projektsumme von über 500.000 Euro notwendig. Bei Projekten unterhalb dieser Schwelle beurteilen Programm-Manager*innen die Projekte anhand der EGSIM-Checkliste und binden bei individuell wahrgenommenem Bedarf entsprechende Fachreferenten in die Beurteilung mit ein (Interview). Dies verdeutlicht, dass EGSIM-Aspekte im vorhergesehenen Prozess der Projektplanung zwar systematisch mitgedacht werden. In der Empirie zeigt sich jedoch, dass lediglich für 11% der im Rahmen der Dokumenten-Analyse untersuchten Projekte EGSIM-Empfehlungen ausgesprochen wurden und/oder Projekte als EGSIM-prüfungsrelevant erachtet wurden¹⁴.

Auch die Analyse eines exemplarischen Projekts¹⁵ mit einer Fördersumme über dem Schwellenwert von 500.000 Euro zeigt jedoch, dass auch in diesen Fällen seitens der Fördernehmer*innen nicht in systematischer Weise zu EGSIM-Kriterien berichtet wird. Unternehmen werden im Rahmen schriftlich niedergelegter EGSIM-Empfehlungen gebeten, zu bestimmten Aspekten wie dem Einbezug vulnerabler Gruppen (Soziales) oder der praktizierten Vermeidung von Chemikalien im Landwirtschaftsbetrieb (Umwelt) im Rahmen der Fortschrittsberichte Stellung zu beziehen. In den Fortschrittsberichten gibt es jedoch keine spezifische Sektion, in der dezidiert auf die ausgesprochenen EGSIM-Empfehlungen eingegangen und seitens der Unternehmen Rückmeldung zu ihrem Umsetzungsstand gegeben wird. Auch im Narrativ wird nicht explizit auf die Empfehlungen eingegangen. Die Fallstudie legt somit den Schluss nahe, dass auch bei Projekten über 500.000 Euro in der aktuellen Programmausgestaltung kein expliziter, systematischer Fokus auf der Harmonisierung der Projektimplementierung mit EGSIM-Standards liegt.

Eine Ausnahme hiervon stellt der Aspekt der Schaffung von *decent work* dar. *Decent work* ist im Rahmen angestrebter Arbeits- und Gesundheitsstandards explizit im EGSIM-Handbuch aufgeführt und stellt gleichzeitig seitens der ADA einen Standardindikator für Wirtschaftspartnerschaften dar, zu dem in allen Projekten berichtet wird. An dieser Stelle kann eine entsprechend hohe Übereinstimmung mit den EGSIM-Ansprüchen festgestellt werden kann.

Erkenntnis 17: Die Prozesse sehen eine Ausrichtung von PS4D-Projekten nach EGSIM-Aspekten in der Projektanbahnungsphase vor. In der Umsetzung ist jedoch lediglich ein Fokus auf dem Aspekt des *decent work* zu erkennen.

VIII. *Inwiefern gibt es einen gesamtstaatlichen Ansatz und wie kohärent ist der PS4D-Ansatz der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit mit Ansätzen anderer österreichischer ODA-Akteure im Bereich der Privatsektorentwicklung?*

¹⁴ Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass das aktuell gültige EGSIM-Verfahren erst 2018 eingeführt wurde.

¹⁵ Exemplarisch wurden Dokumente und Kommentierungen des Projekts *Coffee Alliance for Ethiopia* (PN 2550-24/2019) zur Rate gezogen.

Im Rahmen der Interviews in Wien hat sich die hohe politische Relevanz des PS4D-Ansatzes und spezifisch von Unternehmenspartnerschaften herauskristalliert, die sich nicht zuletzt in der Festschreibung der Wirtschaftspartnerschaften in den **Wirkungszielen des Bundes** niederschlägt. Entsprechend schreibt das Bundesfinanzgesetz 22 Wirtschaftspartnerschaften für 2022, 23 Partnerschaften für 2023 und 24 für 2024 vor (Interview). Wirtschaftspartnerschaften werden hierbei insbesondere stark durch das Finanzministerium befürwortet (Interview).

Den entwicklungspolitischen Zielen wird hierbei durchaus Wert beigemessen, allerdings steht in der Wahrnehmung der interviewten Akteure häufig auch der Wunsch stark im Vordergrund, dass insbesondere österreichische Unternehmen gefördert werden sollen (Fokusgruppendifkussionen, Interview). Dies führt teils zu Spannungen zwischen dem politischen Wunsch nach einer Förderung spezifisch österreichischer Akteure und der programmatischen Offenheit des PS4D-Ansatzes für Unternehmen aus allen EU-Ländern, mit dem Ziel der Generierung entwicklungspolitischer Wirkung (Interviews).

Erkenntnis 18: PS4D agiert im Spannungsfeld zwischen nationalen Wirtschaftsprioritäten und supranationalen Entwicklungszielen.

Im Rahmen des PS4D-Ansatzes wird ein regelmäßiger institutioneller Austausch zwischen relevanten politischen und EZA-Akteuren im Bereich der Privatsektorentwicklung primär durch das **Fördergremium** sichergestellt. Durch diese Institution wird einerseits eine gewisse Kohärenz zwischen den Strategien und Interventionen involvierter Akteure und andererseits eine rigorose Qualitätskontrolle der zu genehmigenden Interventionen sichergestellt.

Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass in Interviews mit Mitgliedern eben diesen Fördergremiums deutlich wurde, dass innerhalb des Gremiums teils nicht klar definierte Rollen- und Verantwortungszuteilungen vorherrschen. So scheint nicht übergreifend klar zu sein, ob die Aufgabe des Gremiums eine inhaltlich formende Rolle ist, anhand welcher Kriterien diese Bewertung stattfinden soll und ob Vetos zu Projektvorschlägen, wo angemessen, erwünscht sind. Es entsteht somit der Eindruck, dass die Institution des Fördergremiums noch zielführender agieren könnte, wäre allen Mitgliedern bewusst, worin ihre Rolle besteht und anhand welcher Bewertungskriterien sie ihr Urteil festmachen sollten.

Erkenntnis 19: Ein interinstitutionelles Fördergremium sorgt für eine gewisse Kohärenz zwischen den Strategien und Interventionen relevanter Akteure. Jedoch wird die Effektivität des Gremiums durch unklare Rollenzuschreibungen sowie mangelnde kriteriengeleitete Bewertungsmaßstäbe beeinträchtigt.

Hinsichtlich der Kohärenz mit anderen in der österreichischen Privatsektorförderung involvierten Akteure zeigte sich zudem, dass es, wie zuvor bereits angeschnitten, eine zeitweise Zusammenarbeit des PS4D-Programms mit der **Forschungsförderungsgesellschaft** (FFG) gab, die jedoch zu keiner Tiefenverankerung der Partnerschaft führte. In Interviews genannte Hauptgründe hierfür fanden sich in der divergenten Zielgruppe; die FFG zielt auf soziale Innovatoren ab, die den Anforderungen des PS4D-Programms häufig nicht gerecht werden und geforderte Eigenbeiträge nicht aufbringen können (Interviews).

Teils enge Kooperationen bestehen zudem zwischen dem PS4D-Programm sowie den Ansätzen relevanter **NGO-Dachorganisationen**. So existieren *Runde Tische* etwa zwischen der AG Globale Verantwortung, der ADA und der Österreichischen Entwicklungsbank (OeEB), bei denen aktuelle Fragen besprochen und Synergiepotenziale identifiziert werden (Interview, Fokusgruppendifkussion). In Zusammenarbeit mit der NGO ICEP, die einen klaren Fokus auf der Schnittstelle von Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft aufweist, wurden zudem im Untersuchungszeitraum mehrere WIPAS umgesetzt, weitere potenzielle Partnerschaften befinden sich laut Interviews mit involvierten Stakeholdern in der Pipeline.

Ebenso gibt es Ansätze der Zusammenarbeit zwischen der ADA im Rahmen des PS4D und dem **Bundeministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort** (BMDW). So führt das BMDW jährliche *SDG Business Forums* durch, bei denen Unternehmen eine Plattform geboten wird, sich über ihr Engagement, auftretende Probleme und potenzielle Lösungen eines Engagements in Entwicklungs- und

Schwellenländern auszutauschen. Im Rahmen dieses Forums ist die ADA häufig involviert. Aktuell läuft seitens des BMDW zudem ein neues Projekt an, mit dem Unternehmen in den österreichischen Bundesländern angesprochen und für ein Engagement in Ländern des Globalen Südens motiviert werden sollen. Hier gibt es potenzielle Anknüpfungspunkte mit ADA PS4D, die in der Zukunft genutzt werden könnten (Interviews).

Hinsichtlich der Kooperation mit einem weiteren relevanten Akteur, der **österreichischen Entwicklungsbank** (OeEB), bestand früher die gemeinsame Idee, WIPAs gemeinsam zu finanzieren. Nachdem sich dies nicht als zielführend erwies, wurde auf ineinandergreifende Instrumente umgestellt, bei der die OeEB im Rahmen der *Afrika-Fazilität* (AAIF) ein potenzielles Anschlussinstrument zu WIPAs zur Verfügung stellt. Allerdings stellte sich in Interviews heraus, dass die in beiden Instrumenten angewandten Selektionskriterien und Prozesse noch besser aufeinander abgestimmt sein könnten, was die Anschlussfähigkeit teils kompromittiert (Fokusgruppendifkussion, Interview).

Obgleich die ADA im Rahmen des PS4D-Programms Anstrengungen unternimmt, in WIPAs involvierte Unternehmen an die OeEB zur Anschlussfinanzierung weiterzuvermitteln (Interview), wird anhand der Ergebnisse der durchgeführten Unternehmensumfrage deutlich, dass die Anschlussfähigkeit noch ausbaufähig ist. Der Aussage, dass sie durch die Kollaboration mit ADA im Rahmen des PS4D-Programms in der Lage waren, sich für Anschlussfinanzierung durch andere österreichische Akteure zu bewerben, stimmten lediglich 16% der befragten Unternehmen zu (*strongly agree* oder *agree to some extent*). Auf Grundlage dieser Daten zeigt sich, dass die Kohärenz der innerhalb der österreichischen EZA vorhandenen Instrumente im Förderbereich noch geschärft oder mit Einschränkungen transparenter kommuniziert werden kann.

Mit Blick auf die Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen österreichischen Akteuren in den **Implementierungsländern** von PS4D-geförderten Projekten zeigt sich, dass teils ein unterschiedliches Verständnis der Rolle der Beteiligten vorherrscht. Da die ADA selbst sich im Bereich der Unternehmenspartnerschaften ein Mandat als Fördergeber und nicht als Durchführungsorganisation besitzt, ergibt sich in den Zielländern teils ein **Rollenvakuum** hinsichtlich der Umsetzung der entwicklungspolitischen Komponente der Interventionen. In den für die Fallstudien geführten Interviews wurde deutlich, dass Unternehmen in den Zielländern teils in die Rolle von Entwicklungsakteuren gedrängt werden, welche mit Ministerien über neue Ausbildungsstrukturen verhandeln müssen, was von vielen Akteuren als unangemessene Rolle für einzelnen Unternehmen angesehen wird (Fokusgruppendifkussion, Interview). Unternehmen haben entsprechend häufig Schwierigkeiten, in die lokalen Ausbildungssysteme einzutreten.

Unter anderem fehlt in vielen Fällen die Unterstützung durch ein Koordinationsbüro (Kobü) der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit oder eine äquivalente Institution. In manchen Fällen, wie etwa im Kosovo, existieren Kobüs mit relevanter Expertise und ausreichenden Ressourcen, welche Unternehmen entsprechend bei der Verbindung mit lokalen Behörden und Institutionen zur Seite stehen können (Interviews); in den meisten Fällen ist dies jedoch nicht der Fall. Die institutionelle Evaluation der ADA befand diesbezüglich bereits im Jahr 2019, dass die ADA / österreichische Entwicklungszusammenarbeit "in den Auslandsbüros (...) im Kampf um die besten Expert*innen nicht wettbewerbsfähig (ist), da sie nur Lokalverträge anbietet, was für internationale Expert*innen unattraktiv ist" (Integrated Consulting 2019). Des Weiteren verdeutlichten die geführten Interviews, unter anderem mit Koordinationsbüros, dass Kobüs häufig nicht über ausreichende quantitative (Personal-)Ressourcen verfügen, um Wirtschaftspartnerschaften – und teils allgemein das Thema der Wirtschaftsentwicklung - zeitintensiv zu betreuen. Hinzu kommt, dass es in vielen der Zielländer von Wirtschaftspartnerschaften gar kein Koordinationsbüro der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit gibt.

Ein Rückgriff auf (O)EZA-Strukturen im Zielland, welcher die Koordinierung mit der staatlichen Ebene übernimmt, fehlt entsprechend häufig und es entsteht eine **Zuständigkeitslücke** in der Implementierungsphase. Entsprechend stimmten nur knapp 47% der an der Umfrage teilnehmenden EU-

Unternehmen der Aussage zu, dass ihr Unterstützungsbedarf im Zielland durch österreichische Akteure in der Durchführungsphase gedeckt wurde.

Erkenntnis 20: Innerhalb von Österreich sind gute Ansätze einer kohärenten Abstimmung von ODA-Akteuren vorhanden, die Anschlussfähigkeit der Instrumente von ADA und OeEB ist hingegen weiter ausbaufähig. In den Zielländern tritt häufig eine Zuständigkeitslücke auf.

Beispiele aus den untersuchten Fallstudien unterstreichen zudem, dass die Abwesenheit eines Akteurs, der die Rolle des „entwicklungspolitischen Vermittlers“ im Zielland übernimmt, das Synergie-Potenzial der Instrumente teils stark limitiert. Exemplarisch lässt sich hierfür ein Fallbeispiel aus Serbien anführen. Das in einem Projekt zur Herstellung von Baugerüsten involvierte EU-Unternehmen konstatierte, dass das Ausbildungssystem für Facharbeiter in der Metallverarbeitung in Serbien sehr schwach sei und entsandte eigene Mitarbeiter*Innen ins Land, um die Mitarbeiter*innen des lokalen Partners zu schulen. Nach eigenem Bekunden hätte das Unternehmen angesichts der existenten Mängel im lokalen Ausbildungssystem gerne einen *Training of Trainers*-Ansatz verfolgt und komplementär zur Schulung der eigenen Mitarbeiter*innen die Kapazitäten in lokalen Berufsschulen gestärkt, um auf diese Weise einen größeren Effekt auf die Qualität im gesamten Sektor zu haben. Mangels Kenntnis entsprechender Institutionen vor Ort und keiner Kontaktherstellung seitens der ADA oder anderen österreichischer / öffentlicher Akteure im Land, kam es jedoch nie zu dieser übergreifenden Intervention (Interview).

Umgekehrt kristallisierte sich in den Fallstudien heraus, dass die Zusammenarbeit mit lokalen Strukturen in Fällen, in denen diese entstand, als sehr hilfreich empfunden wurde – so stellte beispielsweise im Rahmen eines anderen in Serbien implementierten Projektes die der für den Sektor zuständige Attaché der österreichischen Botschaft vor Ort die Verbindung mit dem serbischen Landwirtschaftsministerium her, welche dem Projekterfolg zuträglich war (Fokusgruppendifkussion, Interview). Zudem könnte eine engere und systematische Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen, die in den Ländern und Regionen aktiv sind, in einem ersten Schritt helfen, Potenziale für Breitenwirksamkeit im Projektland besser zu identifizieren und auszuschöpfen. Dachorganisationen wie die AG Globale Verantwortung könnten hierbei verstärkt vermittelnd tätig werden (Interviews).

4.3. Effektivität

In diesem Abschnitt wird die Effektivität des PS4D-Ansatzes im Untersuchungszeitraum analysiert und bewertet. Der dieser Evaluation zugrundeliegenden Methodik folgend, wird das Effektivitätskriterium zum einen anhand der abgeleiteten Erkenntnisse hinsichtlich erreichter und nicht-erreichter Wirkungen aus der Unternehmens-Umfrage, den erhobenen Primärdaten der *on-site* Fallstudien sowie der aus Sekundärdaten generierten Erkenntnissen beantwortet.

Projektspezifische und übergreifende Wirkungen

IX. Inwieweit wurden auf individueller Projektebene Wirkungen erzielt und was lässt sich über den Beitrag (das Potenzial) von PS4D-Interventionen zur Erreichung übergeordneter PS4D-Ziele sagen (Kausalpfade, Additionalität)?

Hinsichtlich erzielter Wirkungen innerhalb der Projekte im PS4D-Programm lässt sich zunächst feststellen, dass im Rahmen der unter Unternehmen durchgeführten Umfrage 75% der Teilnehmer*innen bestätigen, dass die kommerziellen sowie die entwicklungspolitischen Ziele der Vorhaben ohne die Unterstützung der ADA nicht im erreichten Maße möglich gewesen wären (*highly unlikely* oder *rather unlikely*). Hinweise auf Wirkungen wurden insbesondere in Hinblick auf die im Folgenden erläuterten Dimensionen gesehen.

Im Rahmen der untersuchten Fallstudien zeichnete sich ab, dass in der Kooperation zwischen EU-Firma und lokalem Unternehmen der **Wissenstransfer** vom EU-Unternehmen zum lokalen Partner einen zentralen Stellenwert einnahm. Häufig geschah dies über die Gründung von Tochterfirmen und *joint ventures*, die im Zielland etabliert wurden. In beinahe allen im Rahmen der *on-site* Fallstudien betrachteten

Projekten berichteten die Projektstakeholder in Interviews, dass Wissen seitens der internationalen Unternehmen an lokale Unternehmen weitergegeben wurde, und empfanden die Zusammenarbeit als positiv und komplementär. Ein ähnliches Bild ergab sich aus der Analyse der Projektberichte, in denen der gelungene Wissenstransfer in 68% der Fälle explizit aufgeführt wird. Der Wissenstransfer geschah insbesondere hinsichtlich der Weitergabe von technischen Fähigkeiten wie bestimmten handwerklichen und industriellen Fertigkeiten, etwa im Schweißen (Interview), über Unternehmensbesuche oder über Weiterbildungen lokaler Mitarbeiter*innen in Österreich, als auch über virtuelle Kollaborationsarten und Teilung von *good practices*, beispielsweise in den Bereichen Administration und Abrechnung (Interview).

Anekdotisch liegt durch die Fallstudien zudem Evidenz vor, dass sich auf Grundlage der Weitergabe solchen Wissens **operative Prozesse** lokaler Partnerunternehmen verbesserten. Interviews mit lokalen Firmen zufolge gewannen operative Prozesse teils an Effizienz und Geschwindigkeit (Interviews) und insbesondere Projektmanagementprozesse, Marketing und Verkaufsstrategien verbesserten sich (Interviews, Fokusgruppendifkussionen). Abgesehen von technisch-operativen Verbesserungen wurden zudem Anhaltspunkte für aufgetretene Veränderungen in der jeweiligen Arbeitskultur, insbesondere im Bereich der internen Kommunikation, in involvierten lokalen Unternehmen verzeichnet:

“To a very big extent, cultural changes have occurred in (our company) with regard to communication, cooperation and hiring. For example, a subordinate can now walk to a superior’s office and tell him anything that concerns the company. There is openness, fairness, respect and everyone is heard.” –
 Lokales Partnerunternehmen, Uganda (Interview)

Es zeichnete sich ab, dass die unterschiedlichen Ansätze des Wissenstransfers häufig zu einer verbesserten **Qualifikation (eigener) lokaler Arbeitskräfte** vor Ort führten. Dies wurde durch die verschiedenen Stakeholder-Ebenen hindurch bis zur lokalen Mitarbeiter*innen-Ebene lokaler Unternehmen bestätigt (Fokusgruppendifkussionen). Die erlangten Fähigkeiten wurden zudem in der Regel nicht als unternehmensspezifisch betrachtet, sondern als auch in anderen Unternehmen **monetarisierbar** (Interviews, Fokusgruppendifkussionen). Es handelte sich somit um Fähigkeiten, die auch in anderen Firmen genutzt werden könnten und nicht auf einen spezifischen Arbeitgeber ausgerichtet sind. Dieser Aspekt ist für die nachhaltige entwicklungspolitische Wirksamkeit von Bildung als höchst relevant zu erachten.

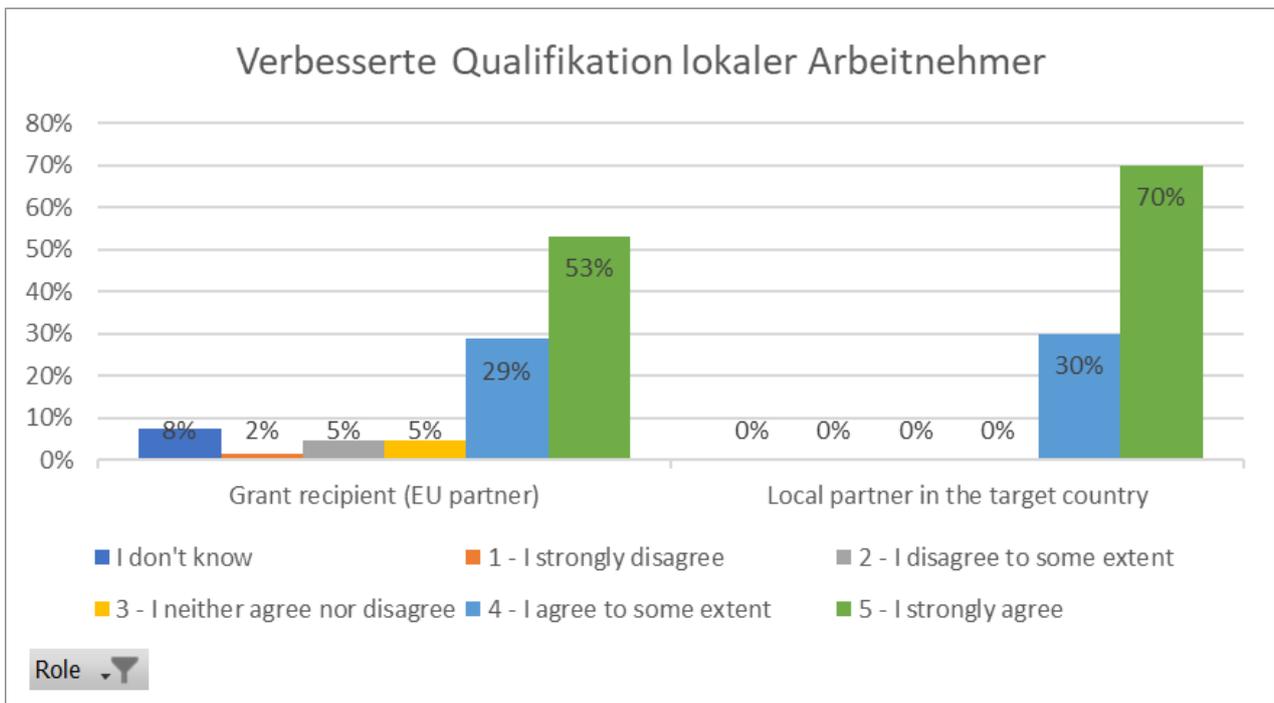


Abbildung 4: Wahrgenommene Verbesserung der Qualifikation lokaler Arbeitnehmer*innen durch das Projekt (Umfrage)

Die verbesserte Qualifikation lokaler Arbeitskräfte spiegelte sich auch in der Unternehmensumfrage wider, in der diese Wirkung die höchsten Zustimmungswerte unter den abgefragten Resultaten erreichte. 84% der Befragten stimmten der Aussage zu, dass durch ihr jeweiliges Projekt eine verbesserte Qualifikation lokaler Arbeitskräfte erzielt wurde (Abb. 4). Interessanterweise wurde dieser Effekt von lokalen Partnern weitaus stärker wahrgenommen als von den europäischen Fördernehmer*innen; 100% der lokalen Partner stimmten zu, dass die Qualifikation ihrer Arbeitskräfte zugenommen hatte, wohingegen auf Seite der EU-Partner lediglich 82% dieser Aussage zustimmten. In Interviews wurde deutlich, dass auf Seiten der EU-Partner auch bei gesteigener Qualifikation häufig der Eindruck fortbestand, dass viel Unterstützung, insbesondere im administrativen und analytischen Bereich, benötigt wird (Interviews) – dies vermag die divergente Einschätzung zu erklären. Entsprechend dieser Einschätzung zeigte auch die Analyse der Projektberichte, dass sich die verbesserten Fähigkeiten lokaler Arbeitnehmer*innen zu einem stärkeren Grad im **technischen Bereich** niederschlagen scheinen (in 57% der Projektberichte erwähnt) als im administrativen Bereich (in 11% der Projektberichte erwähnt).

Erkenntnis 21: Eine verbesserte technische Qualifikation von Arbeitgeberinnen, basierend auf einem Wissenstransfer zwischen EU- und lokalen Unternehmen, stellt eine wichtige Wirkung vieler PS4D-Projekte dar.

Zudem zeigte sich in den Umfrageergebnissen ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem **Alter eines Unternehmens** und der Wirkung einer **verbesserten Qualifikation** lokaler Arbeitnehmer*innen. Je älter ein Unternehmen, desto eher trägt es in der Wahrnehmung der befragten Unternehmen zu einer verbesserten Arbeitnehmer*innenqualifikation bei. Dies ist vor dem Hintergrund der zuvor erläuterten Wege des Wissenstransfer vom EU- zum lokalen Unternehmen nicht erstaunlich; unter der Annahme, dass das Alter eines Unternehmens in der Regel mit etablierteren Strukturen und häufig auch mit größeren finanziellen Ressourcen verbunden ist, erscheint es intuitiv, dass etabliertere Unternehmen eher in der Lage sind, Ressourcen aufzuwenden, um ihre Mitarbeiter*innen durch Unternehmensbesuche oder virtuelle Kollaboration zu schulen. Kleinere Unternehmen, insbesondere Startups, benötigen in der Regel alle zur Verfügung stehenden Ressourcen für Kernprozesse des Unternehmens, sodass weniger Ressourcen für Schulungen und Wissenstransfer im weiteren Sinne zur Verfügung stehen.

Die gestiegene Qualifikation lokaler Arbeitskräfte spiegelte sich in der Unternehmensumfrage in weiterer Konsequenz und in leicht vermindertem Maße auch in der Einschätzung wider, ob durch das Projekt **höherwertige Arbeitsplätze** geschaffen wurden – dieser Aussage stimmen unter den lokalen Unternehmen 70% zu, unter den EU-Unternehmen 62%. Entsprechend des in der ToC dargelegten Wirkungspfad weist eine auf Grundlage der Umfrageergebnisse durchgeführte Korrelationsanalyse hierbei einen Zusammenhang¹⁶ ($r = .504$; $p < 0.1$) zwischen der Wahrnehmung einer verbesserten Qualifikation lokaler Arbeitskräfte und der Wahrnehmung über die Schaffung höherwertiger Arbeitsplätze auf (siehe Annex 6). Im Rahmen der Fallstudien konnte zudem anekdotische Evidenz gefunden werden, dass die verbesserte (und auch in anderen Unternehmen monetarisierbare) wahrgenommene Qualifikation der Mitarbeiter*innen teils dazu führte, dass Unternehmen einen **höheren Wert auf faire Löhne und Arbeitsbedingungen** legten, um Mitarbeiter*innen zu halten (Interviews).

Des Weiteren zeigte sich in den Analysen, dass leichte Unterschiede durch die Wirkung eines Projekts auf die Schaffung höherwertiger Arbeitsplätze in Abhängigkeit der erhaltenen **Fördersumme** bestehen; Strategische Partnerschaften (Fördersumme > 500.000 Euro) stuften den Einfluss des Projekts auf die untersuchte Dimension „Arbeitsplätze“ durchschnittlich als stärker ein als Wirtschaftspartnerschaften, die mit bis zu 200.000 Euro gefördert wurden. Eine positive Wirkung auf die Schaffung höherwertiger

¹⁶ Der hier dargestellte Zusammenhang konnte lediglich auf einem Signifikanzlevel von 10% nachgewiesen werden, deckt sich jedoch mit den zuvor dargestellten Erkenntnissen der Unternehmensumfrage.

Arbeitsplätze scheint somit im Mittel im Rahmen finanziell stärker unterstützten Projekten stärker aufzutreten als im Rahmen kleinerer Projekte.

Ein ähnlicher Effekt zeigte sich mit Hinblick auf die intendierte Wirkung der verbesserten **Wettbewerbsfähigkeit**. Es zeigte sich auf Grundlage einer Regressionsanalyse ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang ($\beta = .271$; $p < .05$) zwischen der Höhe der erhaltenen Förderung seitens der ADA und den durch die Fördernehmer*in wahrgenommenen Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit. Sowohl EU-Fördernehmer(in) als auch lokale Partner sahen zu jeweils knapp 70% eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch das PS4D-Projekt gegeben (*agree to some extent* und *strongly agree*).

Erkenntnis 22: Es besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der erhaltenen Förderung und wahrgenommenen Verbesserungen in der Wettbewerbsfähigkeit.

Komplementär zu dieser Erkenntnis ließen sich im Rahmen der untersuchten Partnerschaften Belege für einen verbesserten Zugang der involvierten Unternehmen zu **nationalen und regionalen Märkten** finden (Abb. 5). Diese Wirkung war stärker ausgeprägt als die intendierte Wirkung einer verbesserten Einbindung in globale Märkte.

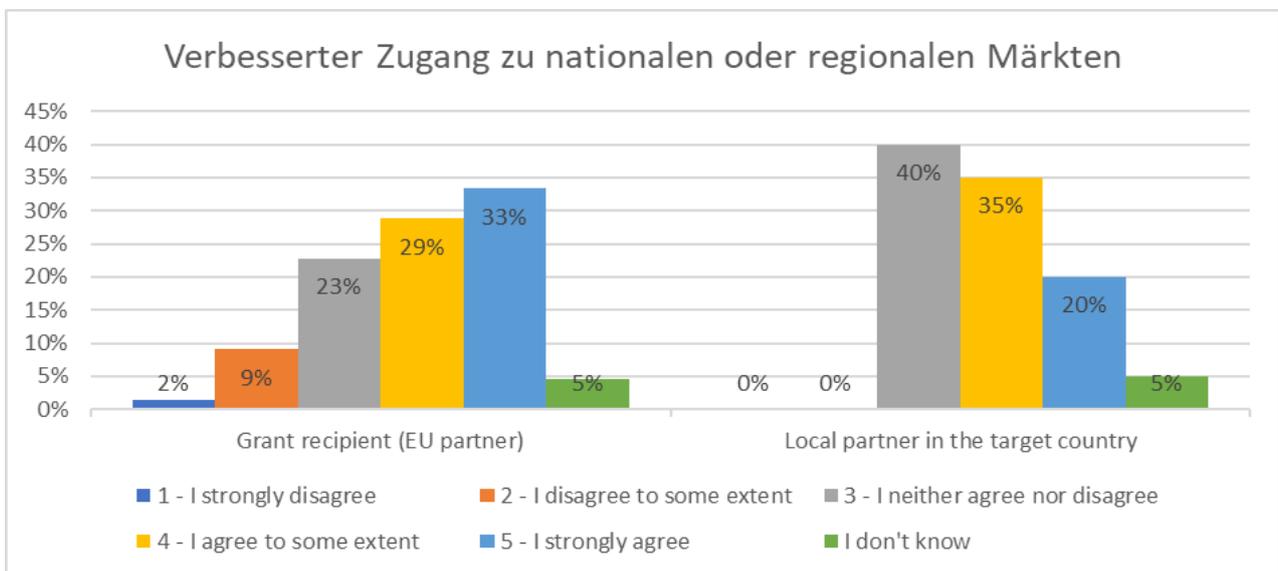


Abbildung 6: Wahrgenommene Verbesserung des Zugangs zu nationalen / regionalen Märkten (Umfrage)

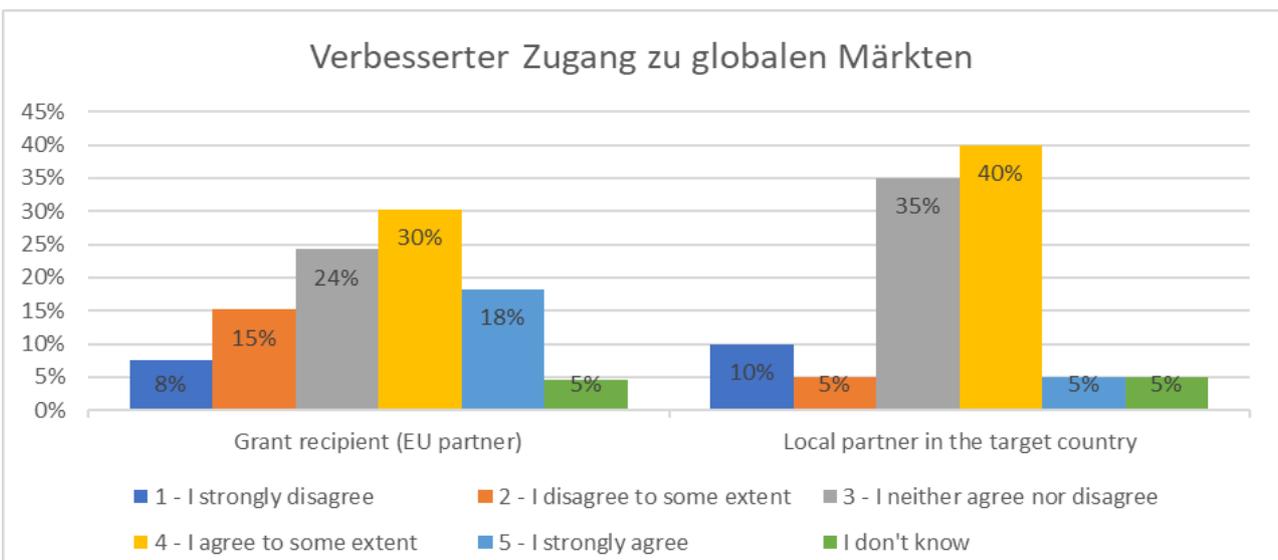


Abbildung 5: Wahrgenommene Verbesserung des Zugangs zu globalen Märkten (Umfrage)

Die Wirkung eines verbesserten Zugangs zu nationalen und regionalen Märkten divergierte leicht in Bezug auf die erhaltene Fördersumme. Unternehmen, die in einer strategischen Partnerschaft mit der ADA involviert waren, bewerteten die Verbesserung ihres Zugangs zu nationalen / regionalen Märkten im Schnitt höher als solche, die im Rahmen einer Wirtschaftspartnerschaft eine Förderung bis zu 200.000 Euro erhalten hatten.

Der verbesserte Zugang zu Märkten zeigte sich auch in den untersuchten Fallstudien. Es zeigte sich, dass die ADA-finanzierten Partnerschaften in einigen Fällen einen **katalysierenden Effekt** hatten, auf Grundlage dessen eine gesamte Region peu à peu erschlossen werden konnte. Das PS4D-Projekt diente in solchen Fällen als Sprungbrett für die Markterschließung in der Region, wie Ostafrika (Interview). Dieser Effekt zeigte sich teils sogar bei Projekten, in denen das lokale Unternehmen nicht über die Projektlaufzeit hinaus solvent war. Exemplarisch lässt sich hierfür ein Unternehmen in Serbien anführen, welches eine App baute, die lokale Bauern mit größeren Supermärkten und Endabnehmern in den Städten verbinden sollte. Trotz der Insolvenz des lokalen Unternehmens wurden Interviews zufolge auf diese Weise Veränderung angestoßen, die zu einem verbesserten Marktzugang der Bauern zu nationalen Märkten beiträgt, etwa durch den Aufbau eines Logistiksystems, bei dem die Bauern ihre Produkte an gekühlte Lagerräume liefern, aus denen die Produkte anschließend zentral von Abnehmern in den Städten abgeholt werden.

Erkenntnis 23: PS4D-Projekte katalysierten im Untersuchungszeitraum eher Zugang zu nationalen und regionalen Märkten als zu internationalen Märkten.

Der initial angeführte Wissenstransfer von EU-Unternehmen an lokale Unternehmen, insbesondere aber auch an lokale Institutionen, ist in der Interventionslogik des PS4D-Ansatzes eng verknüpft mit der Implementierung systemischer Unterstützungsfunktionen und der **Stärkung des lokalen Ökosystems**. Trotz der bereits angebrachten Einschränkung, dass das Fehlen einer effektiven Verknüpfung der Unternehmen mit lokalen Strukturen im Zielland die breitenwirksame Entfaltung erreichter Wirkungen teils behindert, ließ sich bei der Untersuchung der Fallstudien-Projekte teils Hinweise finden, dass die Kooperation mit lokalen Institutionen stattfand und entsprechende Breitenwirksamkeit erkennbar war. So gab es beispielsweise in Serbien im Untersuchungszeitraum gleich zwei Projekte zur dualen Berufsausbildung, die beide eng mit der serbischen Industrie- und Handelskammer (IHK) zusammenarbeiteten. Im Rahmen der Projekte wurde eine digitale Bewerberplattform eingerichtet, in der sich Arbeitnehmer*innen für duale Berufsausbildung eintragen können. In Zusammenarbeit mit dem serbischen Bildungsministerium wurde die duale Berufsbildung in Serbien inzwischen in ein Gesetz gegossen, woraufhin die IHK den Status eines öffentlich anerkannten Trainingsanbieter erlangte; ein Effekt, den die IHK direkt der Arbeit des Projekts zuschreibt. In einem weiteren Projekt mit der IHK wurde eine *Technical Academy* aufgezogen und die Mitarbeiter*innen der IHK wurden in der Kommunikation mit Firmen und der Entwicklung von Training-Programmen geschult. Dies führte dazu, dass die *Technical Academy* anschließend als Blaupause für die serbische IHK diente, aus der eigenständig eine weitergreifende *Business Academy* entwickelt wurde. Damit einhergehend wurde Interviews mit Projektstakeholdern zufolge ein **Paradigmenwechsel** innerhalb der IHK erreicht; die Beziehung zu lokalen Unternehmen wurde zuvor seitens der IHK als sehr schwierig wahrgenommen und die Annahme herrschte vor, Unternehmen haben keine Zeit, mit der IHK zu arbeiten. Inzwischen arbeitet die IHK hingegen sehr effektiv und eng mit vielen Unternehmen zusammen und vermag auf Grundlage dieser Veränderungen effektive Bildungsveränderungen im Land zu erzeugen.

Dies unterstreicht, dass das Instrument der WIPAs insbesondere durch die enge Zusammenarbeit mit und Stärkung lokaler Strukturen und Institutionen ein hohes Potenzial für Breitenwirksamkeit und Impact aufweist (Fokusgruppendifkussion, Interviews). Einschränkend ist jedoch zu vermerken, dass dieser Effekt in der aktuellen Ausgestaltung des PS4D nicht in der Mehrzahl der Projekte gegeben ist. Lediglich ein Fünftel der untersuchten Projektberichte weist entsprechend die Stärkung des lokalen Ökosystem / Marktsegments als Wirkung ihres Projekts aus.

Erkenntnis 24: Die Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen erhöht das Potenzial für eine breitenwirksame Stärkung lokaler Strukturen. Das Potenzial hierfür wird noch nicht immer ausgeschöpft.

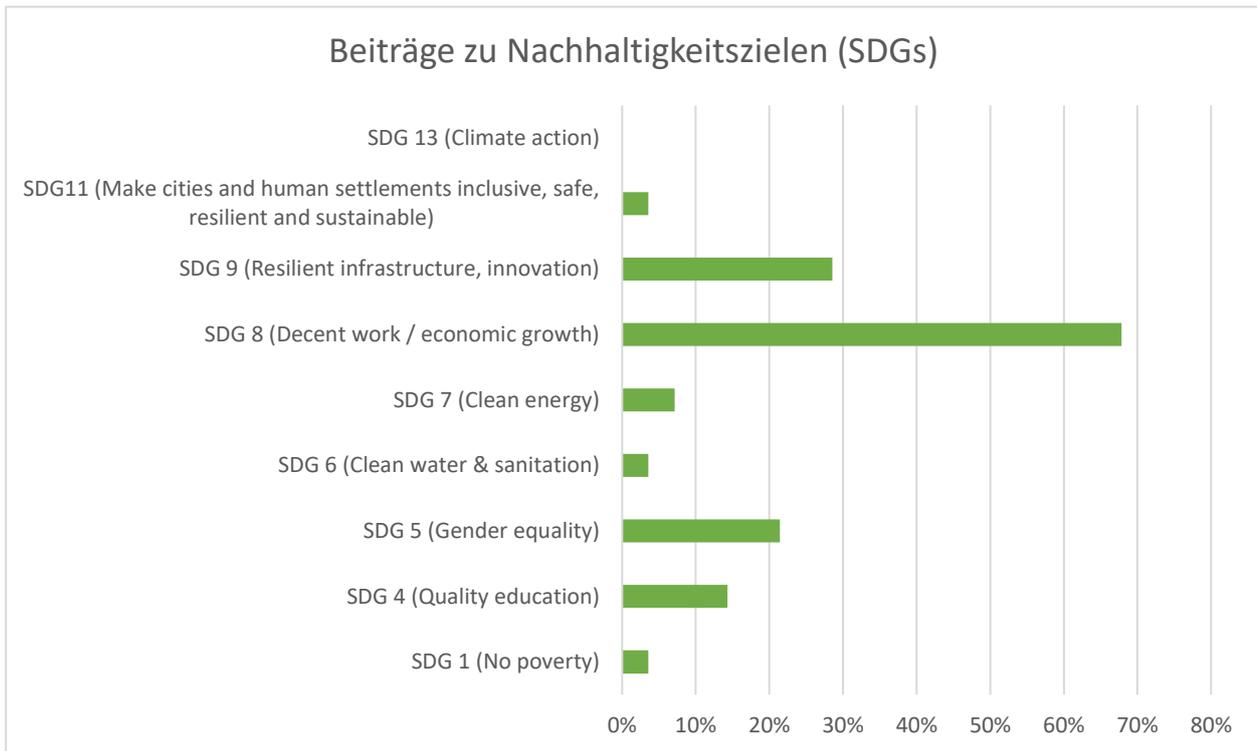


Abbildung 7: Geleistete und potenzielle Beiträge zu SDGs (Dokumentenanalyse off-site Fallstudien)

Hinsichtlich der Beiträge von PS4D-Projekten zu übergeordneten PS4D-Zielen lässt sich insgesamt konstatieren, dass die überwiegende Mehrzahl der untersuchten Projekte ein klares Potenzial oder, in vielen Fällen, Hinweise für geschaffene Wirkungen auf entwicklungspolitisch relevanter Ebene (z.B. SDGs) aufweisen. Die involvierten Partner arbeiten dabei in der Regel sehr gut zusammen und bringen ihre jeweiligen Kompetenzen komplementär in die Projektimplementierung ein. In Hinblick auf Beiträge zu den übergreifenden Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 zeichnen sich auf Grundlage der Analyse der Projektdokumente (in absteigender Reihenfolge) insbesondere Beiträge zu *decent work* (SDG 8), Industrie, Innovation und Infrastruktur (SDG 9) sowie Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5) ab.

Förderliche und hinderliche Umgebungsfaktoren zur Erreichung von Zielen in afrikanischen Ländern

- Die durchgeführten statistischen Auswertungen, insbesondere die Regressionsanalyse, zeigten **keine Hinweise auf systematische Unterschiede** zwischen dem Auftreten intendierter Wirkungen, wie beispielsweise einer verbesserten Qualifikation von Arbeitnehmer*innen oder einem verbesserten Zugang zu Märkten, und der **Weltregion** (insbesondere Afrika), in der ein Projekt stattfand. Entsprechend ließen sich hieraus keine systematischen Rückschlüsse darauf ziehen, ob in Projekten in Afrika im Mittel mehr oder weniger intendierte Wirkungen erreicht wurden.
- Die kriteriengeleitete Dokumentenauswertung der off-site Fallstudien, insbesondere der Fortschritts- und Endberichte, ergab ebenfalls keine Hinweise auf Kontextfaktoren, welche ausschließlich im afrikanischen Raum aufgetreten wären und in anderen Weltregionen nicht genannt wurden.
- Interessanterweise lagen sechs der neun Projekte, in deren Fortschritts-/Schlussberichten die Nutzung von **digitalen Technologien** als förderlicher Faktor für die Erreichung der Projektergebnisse genannt wurden, jedoch in Afrika.

- Ebenso lag die Hälfte der Projekte, in denen **nachteilige ökonomische Bedingungen** als hinderlicher Faktor genannt wurde, in afrikanischen Ländern. Dies bestätigte sich auch im Rahmen eines Interviews in Uganda, in dem die „Dynamiken des ugandischen Marktes“, welche in den Augen des Interviewten eine aggressivere Vorgehensweise zur Überbrückung bürokratischer und teils korrupter Tendenzen nötig mache, als hinderlicher Faktor für die Erreichung der Projektziele erachtet wurde (Interview).

4.4. Effizienz

PS4D-Prozesse und -anforderungen

X. *Inwiefern sind bestehende **ADA-Prozesse und -anforderungen** geeignet und förderlich für die **Gewinnung von Partnern** und für die **effiziente Umsetzung** von PS4D-Interventionen?*

Wie bereits im Relevanz-Kapitel angeführt, sorgt das 2020 neu eingeführte, umfassende **Risikomanagement** für Diskussionen und teils noch für Unverständnis und Unmut innerhalb der ADA (Interviews). Ziel der vorherigen Geschäftsführung war es, die Risikomanagement-Prozesse verschiedener Förderinstrumente der ADA zu harmonisieren (Interview). Als weitere Gründe für die Neuerung wurden (i) gestiegene staatliche Anforderungen, (ii) erhaltene EU-Gelder, (iii) die Akkreditierung der ADA im Green Climate Fund angeführt sowie (iv) der Wunsch nach einer bewussteren Befassung mit Risiken zur Steigerung der Risikotransparenz genannt (Interviews).

Die neu eingeführte Risikobewertung und das Partner-Assessment werden ab einer Fördersumme von 100,000 EUR angewandt. Laut Interviews mit den W&E Programm-Manager*innen und Fördernehmer*innen führen die neu eingeführten Mechanismen jedoch zu zusätzlichem administrativem Aufwand in der Projektanbahnungsphase (Interviews). Die aktuellen Anforderungen bewirken einen vermehrten Koordinierungsaufwand mit Unternehmen und eine manuelle Übertragung von Daten, etwa in das sogenannte „Financial Health Tool“, was in Interviews als zeit- und ressourcenintensiv bewertet wurde. Jedoch ergebe sich aus der Risikobewertung respektive den ausgegebenen *red flags* in der Wahrnehmung diverser Akteure noch keine klare Handlungsempfehlung – weder für die Projektselektion noch für den Umgang mit den Risiken während der Projektimplementierung. Es mangle entsprechend an einer klaren Strategie, wie mit den aufgezeigten Risiken umgegangen werden soll und welche Parameter (bspw. Innovationscharakter) festgestellte Risiken eines Projekts im Selektionsprozess aufwiegen können (Interviews). In ihrer aktuellen Form ist daher davon auszugehen, dass die umfassende Risikobewertung in einigen Fällen Daten erhebt und überträgt, die bisher unzureichend Mehrwert für die Selektion und Implementierung der PS4D-Projekte darstellen. Die Ressourcennutzung wird daher teils als ineffizient wahrgenommen.

Erkenntnis 25: Der Mehrwert der neu eingeführten Mechanismen zur Risikobewertung, die zu zusätzlichem Ressourcenaufwand in der Projektanbahnungsphase führen, konnte noch nicht in allen im PS4D-Ansatz involvierten Organisationseinheiten einheitlich erkannt werden.

Die Abwesenheit eines umfassenden und **digitalen Bewerbungs- und Managementsystems** frisst Zeit und fördert Fehler und den Verlust relevanter Informationen (Interviews). Antragstellung und Kommentierungsschleifen laufen standardmäßig über E-Mails, zahlreiche Unterlagen seitens der Fördernehmer*innen – unabhängig von ihrem physischen Standort auf der Welt – müssen analog und papier-basiert eingereicht werden respektive ausgedruckt und neu eingescannt werden. Bestehende Formate, welche im Rahmen der Projektanbahnung ausgefüllt werden müssen sind zudem teils untereinander nicht angepasst und erfordern die manuelle Übertragung von Informationen von einem Format in das andere durch den/die Programm-Manager*in. Diese Prozesse stellen Quellen für vermeidbare Fehler dar und mindern die Effizienz (Interviews).

Erkenntnis 26: Das Fehlen eines digitalen Bewerbungs- und Managementsystems führt zu Wissens- und Effizienzverlusten und fördert Fehler.

Zudem verhindert die Abwesenheit eines übergreifenden Managementsystems institutionelles **Wissensmanagement**. Programm-Manager*innen haben keine übersichtlichen, systematischen Einblicke in Unternehmenspartnerschaften und Projekte, die anderen Kolleg*innen unterstehen. Auf diese Weise werden systematische Synergien und gegenseitiges Lernen erschwert. Dies wiederum führt dazu, dass Lernerfahrungen nicht für evidenzbasierte Entscheidungen zur Weiterentwicklung des Programmdesigns genutzt werden können. Es gibt wenige Einblicke in laufende Wirtschaftspartnerschaften, weder während noch im Anschluss an die jeweiligen Implementierungsphasen. Im Untersuchungszeitraum 2015-2020 wurden nur sieben von 190 Partnerschaften mit der Wirtschaft evaluiert; dies entspricht einem Anteil von knapp 3,5% (ADA 2021). Bis 2020 waren Wirtschaftspartnerschaften komplett von Evaluationen ausgenommen (Interviews, Fokusgruppensitzungen). Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich sonstiger Wirkungsprüfungen, wie etwa Monitoring-Besuche durch das Referat W&E, welche laut ADA-intern geführter Interviews aufgrund knapper zeitlicher Ressourcen und eines beschränkten Reisebudgets nur eingeschränkt stattfinden. In der Wahrnehmung einiger Interviewpartner*innen, werden diese institutionell nicht unbedingt gewünscht und daher nicht entsprechend gefördert (Interviews).

Es scheint zudem keine kontinuierliche und für relevante Akteure zugängliche Aggregation von relevanten quantitativen Kennzahlen wie geschaffenen Arbeitsplätzen zu geben, obgleich diese einen offiziell bestimmten Erfolgsindikator darstellen und sowohl intern als auch extern zur Wirkungskommunikation verwendet werden könnten (Interviews). Wissen über erfolgreiche und weniger erfolgreiche WIPAs steht somit auch anderen relevanten Akteuren innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, dem Fördergremium sowie im linearen Genehmigungsprozess bis zum Geschäftsführer, nicht zur Verfügung und kann somit nicht in zukünftige Entscheidungen, etwa zu Projektgenehmigungen, mit einfließen. Auf diese Weise wird die ADA im PS4D-Bereich signifikant in ihrem Potenzial beschnitten, eine lernende Organisation zu sein.

Erkenntnis 27: Monitoring-Besuche oder Evaluationen zur Überprüfung entwicklungspolitischer Wirkung finden kaum statt. Dies mindert die Möglichkeiten für evidenzbasierte Entscheidungen.

Die erläuterten internen Prozesse und teils ineffizienten Bewerbungs-, Kommentierungs- und Genehmigungsstrukturen sowie der hohe Beratungsbedarf seitens der Fördernehmer in der Anbahnungsphase führen dazu, dass Programm-Manager*innen beinahe alle Ressourcen in die **Projektanbahnung** fließen lassen (müssen). Die starke Ressourcennutzung in der Anbahnungsphase führt zu Ressourcenengpässen in der Implementierungsphase. Dies wiederum zieht einen Mangel an Überprüfbarkeit und Steuerungsmöglichkeit der intendierten Erreichung entwicklungspolitischer Ziele während der eigentlichen Projektdurchführung nach sich, welcher einer effizienten, wirkungsorientierten Umsetzung des Programms entgegenstehen.

Erkenntnis 28: Das Gros der verfügbaren Ressourcen fließt in die Projektanbahnungsphase. Dies führt zu limitierten verbleibenden Ressourcen für die Überprüfung entwicklungspolitischer Wirkungen in der Implementierungsphase.

Nichtsdestoweniger konnte in den Fallstudien in vielen Projekten ein effizienter *Value for Money* identifiziert werden. So konstatierte etwa die serbische Industrie- und Handelskammer mit Blick auf die in Serbien durchgeführten Wirtschaftspartnerschaften:

„These were very successful projects with very practical value, while some other bigger (EU) projects just generate a lot of paper.“ – Serbische Industrie- und Handelskammer

Ähnliche Einschätzungen wurden in diversen Projekten bestätigt, wie etwa im Rahmen eines in Serbien durchgeführten Bioenergie-Projekts, deren erreichte Resultate seitens einer anerkannten Menschenrechtsorganisation mit einem Preis honoriert wurden und welche insbesondere überrascht davon

waren, wie viel innerhalb einer so kurzen Projektlaufzeit und mit sehr limitierten Finanzressourcen erreicht werden konnte (Fokusgruppendifkussion).

Erkenntnis 29: In umgesetzten Projekten kristallisiert sich teils eine hohe Kosteneffektivität heraus.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit das Instrument geeignet ist, um den Privatsektor für die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor respektive der ADA zu gewinnen, lässt sich zunächst konstatieren, dass Unternehmen in der Regel auf die ADA zukommen und nicht umgekehrt (Interviews). Wie zuvor bereits dargestellt, sind Unternehmen, die sich an die ADA wenden, zudem in der Regel bereits intrinsisch motiviert, gesellschaftliches Engagement zu zeigen.

Informationen zu Fördermöglichkeiten durch eine Kooperation mit ADA werden hingegen nicht von allen Fördernehmer*innen als transparent und leicht zugänglich wahrgenommen. So berichtete ein Stakeholder eines Projekts in Serbien, dass sie zufällig auf die Möglichkeit einer Kooperation mit ADA aufmerksam geworden seien und nach wie vor nicht im Bilde darüber seien, welche Möglichkeiten zur weiteren Kooperation existierten (Fokusgruppendifkussion). Ähnliches wurde seitens eines österreichischen Kooperationspartners berichtet, welcher darüber berichtete, dass Prozesse und entsprechend auf der Website der ADA zur Verfügung gestellte Dokumente sich regelmäßig ändern und es hierzu keinerlei proaktive Kommunikation, etwa in Form öffentlicher Webinare für potenziell interessierte Fördernehmer*innen, seitens der ADA gibt (Fokusgruppendifkussion).

Bereits die OEZA Leitlinien Wirtschaft und Entwicklung aus dem Jahr 2010 erkannten diese Problematik und schlussfolgerten, dass österreichische Unternehmen oftmals „nicht hinreichend über (...) Instrumente und konkrete Projekte der Entwicklungszusammenarbeit informiert (sind), um initiativ Chancen der Zusammenarbeit zu identifizieren. Wegen der hohen Komplexität in diesem Feld besteht generell die Notwendigkeit, Unternehmen stärker aktiv anzusprechen, um sie auf Geschäftschancen in Entwicklungs- und Transformationsländern hinzuweisen und ihnen die notwendigen Kenntnisse zu vermitteln“ (BMEIA 2010). Nichtsdestoweniger existieren auch heute wenig extern verfügbaren Informationen, etwa über erfolgreiche Unternehmenspartnerschaften, die auch Unternehmen für Kooperationen gewinnen könnten, die sich dieser Möglichkeiten bisher nicht bewusst waren¹⁷. Diese **Erfolgsgeschichten** werden bisher nicht systematisch abgeschöpft und für entsprechendes „Marketing“ und somit die aktive Gewinnung neuer Partner genutzt.

Im Rahmen der Unternehmensbefragung wurden Determinanten, die die Absicht von Unternehmen beeinflussen, sich im PS4D Programm zu engagieren, untersucht (siehe Kapitel 4.2). Es zeigte sich, dass insbesondere die Wahrnehmung durch für die Unternehmen relevante Stakeholder einen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob sich Unternehmen erneut auf eine ADA-Partnerschaft einlassen. Dies bedeutet, dass Unternehmen dann eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, erneut mit der ADA zu kooperieren, wenn Stakeholder, die für sie von Relevanz sind, dies befürworten. Die Außenkommunikation positiver Beispiele, bspw. eine aktivere Nutzung von Erfolgsgeschichten durch adäquate Akteure stellt somit eine **wichtige Stellschraube** dar, um ein verstärktes Interesse auf Unternehmensseite zu generieren.

Hierzu komplementär zeigte sich in den Interviews, dass durchaus Potenzial für vermarktungsfähige Erfolgsgeschichten existiert. Diese Einschätzung wird auch unter Fördernehmer*innen selbst geteilt, die ihren Erfolg, teils als ganzes Unternehmen in einer spezifischen Weltregion, primär der ADA-Förderung zuschreiben. Jedoch verspüren sie kaum Interesse von ADA an den erreichten Projektergebnissen (Interview, Fokusgruppendifkussion):

¹⁷ Ausgewählte Erfolgsgeschichten werden punktuell im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit auf Websites wie „Weltnachrichten“ und „CORPORALD“ veröffentlicht.

„ADA was one of the very early believers in our product, we should be their poster child – I don't know why they don't take the credit for it!“ - Fördernehmer Uganda (Interview)

Erkenntnis 30: Es mangelt an einer proaktiven Strategie zur Gewinnung neuer Partner – zugleich stellt eine positive Außenkommunikation zum PS4D-Programm eine wichtige Stellschraube dar, um neue Partner zu gewinnen.

Wie bereits im Relevanz-Kapitel angeschnitten, stellte sich im Rahmen der qualitativen Interviews jedoch zugleich heraus, dass das insbesondere im Vergleich mit anderen Gebern wahrgenommene hohe Maß an **Bürokratie**, insbesondere in der Abrechnung, seitens der Fördernehmer*innen als stark hinderlich und Quelle von **Effizienzverlusten und teils erheblichem Frust** wahrgenommen wird. Von Fördernehmer*innen wurde in Interviews häufig die Rückmeldung erhalten, dass die Auslegung der Förderbedingungen im Vorhinein nicht transparent war, respektive vertragliche Bestimmungen bei der Projektanbahnung nicht ausreichend erläutert wurden. Insbesondere wurde geäußert, dass die Vorgaben hinsichtlich abrechenbarer und nicht-abrechenbarer Kostenkomponenten der Projektimplementierung im Vorhinein nicht immer klar waren. Es mangelte an einem klaren und einheitlichen Verständnis aller involvierten Akteure. In der Konsequenz führte dies zu teils starken Verzögerungen oder teils gänzlichen Weigerungen bestimmter Auszahlungen durch die ADA. Interviews mit Fördernehmer*innen zufolge kam es somit in späteren Prozessschritten zu nicht vorausgesehenen Anforderungen, die seitens der Fördernehmer*innen teils zu einem Gefühl geringer Verbindlichkeit und Rechtssicherheit führt, was insbesondere angesichts der Tatsache, dass Unternehmen für die Leistungen in Vorkasse treten, problematisch ist (Fokusgruppendifkussion, Interview). Die Zahlungsverzögerungen und teils -weigerungen bergen zudem ein hohes Risiko für Frustration auf allen Seiten und somit die Gefahr signifikanter **Reputationsschäden** auf Seiten der ADA, welche der Gewinnung neuer Partner, welche, wie obenstehend dargestellt, stark von einer positiven Kommunikation über das Programm beeinflusst wird, diametral entgegensteht.

Erkenntnis 31: Eine divergierende Auslegung der AVBs und Förderrichtlinien zwischen Organisationseinheiten der ADA und den Fördernehmer*innen führte im Untersuchungszeitraum teils zu Auszahlungsproblematiken und damit einhergehenden Frustrationen, insbesondere unter kleineren Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund verliert auch die **Machbarkeitsstudie** als potenziell sehr relevantes Instrument an Attraktivität. Während eine gute Marktanalyse vor Beginn des Projekts als Erfolgsfaktor für erfolgreiche Unternehmenspartnerschaften angesehen wird (Interviews), wofür das Instrument der Machbarkeitsstudie geeignet ist, wird dieses laut ADA-interner Interviews häufig von den Unternehmen nicht richtig angenommen, da sie mit administrativem Aufwand, Kosten und teils unklaren Prozessen hinsichtlich der möglichen folgenden Schritte verbunden sind. So ist vor dem Hintergrund der Auslegung des Vergaberechts für Unternehmen beispielsweise häufig nicht klar, ob Expert*innen, die in Machbarkeitsstudien involviert waren, auch anschließend in der eigentlichen Projektimplementierung genutzt werden dürfen – dies limitiert die Attraktivität der PS4D-Instrumente für Unternehmen und die damit verbundene Investition von Risikokapital (Interviews). Aktuell gibt es innerhalb der ADA einen konstruktiven Vorschlag, um den Abrechnungsprozess der Machbarkeitsstudien zu vereinfachen. Anstatt Machbarkeitsstudien wie kleine ADA-Projekte zu gestalten, könnte stattdessen ein Werksvertrag mit der durchführenden Organisation aufgesetzt werden, der weder ein detailliertes Budget noch einen Audit oder eine detaillierte Abrechnung einzelner Kostenstellen notwendig machen würde.

Erstaunlicherweise spiegelt sich die in Interviews so häufig geäußerte Unzufriedenheit nur zu begrenztem Maße in der Unternehmensumfrage wider; 69% der befragten EU-Unternehmen empfinden die geforderte Berichtslegung als (völlig oder weitgehend) adäquat, lediglich 19% der EU-Unternehmen stimmen dem (völlig oder weitgehend) nicht zu. Auch im Mittelwertvergleich (Kruskal-Wallis-Test) lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen kleineren und größeren Unternehmen finden.

Im Rahmen der Interviews mit Fördernehmer*innen stelle sich heraus, dass insbesondere die Zusammenarbeit mit externen Konsulenten, welche die Gestaltung des Projektdesigns, der Verträge und Anbahnung mit der ADA übernimmt, dazu beigetragen hat, dass Unternehmen mit den Abläufen der ADA zufrieden waren (Interviews, Fokusgruppendifkussion).

“The structure of business partnership and the idea behind is perfect, but at the moment, the companies that apply for such cooperation need to have a support partner for education, somebody to organize the tender and evaluation so that they can concentrate on their part of the business and not to bother with all these activities.” – Fördernehmer Serbien (Fokusgruppendifkussion)

Eine mögliche Erklärung für die Divergenz zwischen den vorgebrachten Einschätzungen in qualitativen Interviews und der Einschätzung in der Umfrage mag ferner darin liegen, dass die Auslegung der Förderrichtlinien und damit einhergehende Prüfungen, insbesondere im Bereich der Finanzen, Einschätzungen von Interviewpartner*innen zufolge erst in der jüngeren Vergangenheit strenger geworden sind bzw. konsequenter nachverfolgt werden (Interviews). Im Rahmen der Fallstudien konnten insbesondere Stakeholder von Projekten erreicht werden, die sich aktuell noch in der Implementierung befinden oder erst vor kurzem abgeschlossen wurden. In der Umfrage wurde hingegen eine Vollerhebung aller im Zeitraum implementierten Vorhaben angestrebt; d.h. auch solcher, die vor der Verschärfung der Prüfungen abgeschlossen waren. Daher ist es naheliegend, dass die Erkenntnisse aus den Fallstudien verstärkt Unzufriedenheiten aus der jüngeren Vergangenheit offenbart, welche in früher implementierten Projekten nicht zutrafen.

Als mutmaßliche Konsequenz aus diesen Tendenzen der jüngeren Vergangenheit kommt es in diesem und letztem Jahr zu Verzögerungen und Verlängerungen in der Ausarbeitung der Projektanträge durch Unternehmen und in der Bearbeitung durch die Organisationseinheit W&E, die Projekt-Pipeline stockt. Die weltweite Covid-19 Pandemie kann als (Teil-)Ursache nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Viele laufende Projekte sind aufgrund der COVID-19-Pandemie in ihrer Umsetzung stark verzögert und mussten umgeplant werden. Dies hat eine Vielzahl von Budgetumwidmungen und Laufzeitverlängerungen zur Folge. Der Beginn geplanter Neu- oder Folgeprojekte wurde folglich in mehreren Fällen zeitlich nach hinten verschoben. Jedoch zeigten Kontext-Interviews mit anderen in der österreichischen Privatsektorförderung tätigen Akteuren auch, dass viele Unternehmen ihre Geschäfte in Ländern des Globalen Südens nicht wegen der Pandemie ausgesetzt haben, sondern die Pandemie teils als Chance betrachtet haben, sich nach neuen Märkten umzusehen, wofür sie entwicklungspolitisch kompetente Unterstützung gut brauchen könnten (Fokusgruppendifkussion, Interview).

Im Rahmen der Betrachtung von Parametern, die die Verhaltensabsicht von Unternehmen, erneut mit der ADA zu kooperieren, beeinflussen, steht die wahrgenommene Verhaltenskontrolle seitens der Unternehmen an zweitwichtigster Stelle. Dies bedeutet, dass Unternehmen dann eher wieder in eine solche Partnerschaft eintreten möchten, wenn sie sich dazu befähigt fühlen und es ihnen leichtfällt. Im Umkehrschluss impliziert dies, dass die Absicht von Unternehmen, sich erneut für eine Partnerschaft zu bewerben, sich eher entwickeln wird, wenn es ihnen durch geringere administrative Hürden einfach gemacht wird. Dies Absenkung administrativer Hürden in der Projektbewerbung und -implementierung stellt somit neben der oben genannten Außenkommunikation von Erfolgsgeschichten eine zweite signifikante Stellschraube zur Gewinnung neuer Partner dar.

Erkenntnis 32: Die Absicht von Unternehmen, sich für eine PS4D-Partnerschaft zu bewerben, hängt stark von ihrer wahrgenommenen Verhaltenskontrolle ab. Niedrige administrative Hürden stellen dementsprechend eine wichtige Stellschraube zur Gewinnung neuer Partnerschaften dar.

Verfügbarkeit von Ressourcen zur Beratung von Fördernehmern

XI. Inwieweit stehen Ressourcen (finanzieller, personeller und zeitlicher Natur) zur Verfügung, um (interne/externe) **Beratungsleistungen** der ADA zu gewährleisten, die zur Erreichung übergreifender Entwicklungsziele erforderlich sind? Ist das Verhältnis von benötigtem Humaneinsatz (Beratung) und gewährten finanziellen Zuschüssen angemessen?

In den für die Fallstudien geführten Interviews als auch im qualitativen Anteil der unter allen involvierten Fördernehmern im Betrachtungszeitraum durchgeführten Umfrage kristallisierte sich heraus, dass Unternehmen die Beratungsleistung seitens der ADA als sehr hilfreich erachten und schätzen. Die Beratung wurde von einem überwiegenden Teil der Befragten sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Implementierungsphase als zufriedenstellend wahrgenommen – 47% (Vorbereitungsphase) bzw. 50% (Implementierungsphase) der Befragten stimmten der Aussage zu, dass ihre Bedürfnisse voll erfüllt wurden, völlig zu; 21% (Vorbereitungsphase) bzw. 17% (Implementierungsphase) stimmten der Aussage weitgehend zu. Es stellte sich heraus, dass insbesondere während der Projektvorbereitungsphase eine engmaschige Betreuung potenzieller Fördernehmer notwendig ist, um ein Projektdesign zu ermöglichen, das neben den kommerziellen Interessen auch die entwicklungspolitische Komponente ausreichend berücksichtigt.

Erkenntnis 33: Die Beratungsleistung seitens der ADA-Programm-Manager*innen werden seitens der Fördernehmer*innen sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Durchführungsphase als hilfreich und zufriedenstellend wahrgenommen.

Es muss jedoch konstatiert werden, dass den ADA-intern geführten Interviews zufolge die zur Verfügung stehenden Humanressourcen innerhalb des W&E-Referats zur inhaltlichen Beratung und Gestaltung der Projekte am Kapazitätslimit sind. Diese bereits aktuell beobachtbare Problematik dürfte angesichts der hohen politischen Relevanz und der hochgesteckten Ziele der Republik Österreich in Hinblick auf die intendierte Zahl durchzuführender Wirtschaftspartnerschaften¹⁸ (Wirkungscontrolling des Bundes 2021) für die kommenden Jahre eher noch an Schärfe gewinnen. Nicht zuletzt liegt dies darin begründet, dass Zielkonflikte zwischen der seitens des Außenministeriums/Finanzministeriums genannten Wunschgröße an zu erreichenden Wirtschaftspartnerschaften in den kommenden Jahren und der für (zusätzliches) Personal zur Verfügung stehenden Mittel innerhalb der zuständigen W&E-Referats der ADA existieren (Interviews).

Erkenntnis 34: Die für die Beratung und Betreuung der Fördernehmer*innen zur Verfügung stehenden Humanressourcen innerhalb der ADA sind stark ausgelastet. Eine Erreichung der seitens des Bundes definierten WIPA-Zielgrößen für die kommenden Jahre erscheint ohne Personalaufstockungen ambitioniert.

Die zuständigen Programm-Manager*innen innerhalb des W&E-Referats agieren zudem in einem Spannungsverhältnis zwischen Anforderungen der Fördernehmer und teils subtiler Skepsis innerhalb der ADA, was die Rolle und Intentionen von Unternehmen in der EZA betrifft (→ Relevanz-Kapitel). In Interviews innerhalb der ADA wurde immer wieder deutlich, dass die gewünschte Beratungsrolle der ADA den Unternehmen gegenüber nicht klar definiert und intern teils umstritten ist. Es wird hinterfragt, inwieweit die ADA die Unternehmen beraten sollte und wenn ja, in welcher Detailtiefe dies geschehen sollte. Es existiert keine klare Abgrenzung, an welcher Stelle die ADA in Form der zuständigen Programm-Manager*innen gegebenenfalls ihr Mandat überschreitet und den Unternehmen „zu unterstützend“ zur Seite tritt.

Erkenntnis 35: Nicht klar definierte Rollen von ADA und Fördernehmer*innen sorgen für Unklarheiten hinsichtlich gewünschter Beratungsleistungen an Fördernehmer*innen.

Das **Verhältnis von Beratungs-Leistung und Fördersumme** wird innerhalb der ADA-intern geführten Interviews zumeist als adäquat erachtet. Die Aufwände, die für interne Prozesse seitens der Programm-

¹⁸ Das Wirkungscontrolling (2021) des Bundes legt fest, dass 2022, 2023 und 2024 jeweils 21 neue Wirtschaftspartnerschaften aufgesetzt werden sollen.

Manager*innen und seitens der Fördernehmer*innen aufgewendet werden müssen, werden hingegen als häufig nicht im Verhältnis zur jeweils gewährten Fördersumme stehend erachtet.

Interne Prozesse und Zusammenarbeit

XII. *Inwieweit sind interne Prozesse (Kommunikation / Feedbackkultur) adäquat, um mit den verfügbaren personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen maximalen Output zu erzielen?*

Hinsichtlich der organisationseinheitsübergreifenden Zusammenarbeit und Kommunikation lässt sich zunächst einmal konstatieren, dass alle interviewten Organisationseinheiten ein hohes Pflichtbewusstsein aufweisen und ihre im Rahmen des PS4D-Programms anfallenden Aufgaben entsprechend akribisch und detailgenau erledigen. Die in Wien geführten Interviews, insbesondere im Rahmen der Prozessanalyse, haben jedoch Anhaltspunkte dafür geliefert, dass die **Rollen und Verantwortlichkeiten** der einzelnen Organisationseinheiten häufig in Silos, ohne ausreichende referatsübergreifende Koordination und Kommunikation, festgelegt werden.

Innerhalb des PS4D herrscht eine hohe Komplexität von Strukturen und Prozessen vor. Dieses Phänomen ist in vielen Organisationen, nicht nur in der ADA, zu beobachten; je älter und etablierter eine Organisation wird, desto mehr wachsen und führen administrative Prozesse wachsen und führen zu der Entstehung einer Kontrollkultur (GIZ, 2020). Im Rahmen des PS4D-Ansatzes scheinen die so gewachsenen Strukturen dazu zu führen zu, dass die Zielsetzungen der einzelnen Organisationseinheiten und die der ADA als übergeordneter Institution nicht immer in die gleiche Richtung zeigen, sondern teils gar gegeneinander zu wirken scheinen. Während eine involvierte Organisationseinheit möglichst viele Projekte ermöglichen möchte, um das Potenzial für entwicklungspolitische Wirkung bestmöglich zu nutzen, liegt das Ziel anderer Organisationseinheiten darauf, Präventionsmaßnahmen zur Risikominimierung umzusetzen, selbst wenn hierdurch weniger Wirtschaftspartnerschaften zustande kommen.

Es besteht somit ein **Zielkonflikt** zwischen administrativen Vorgaben der Risikominimierung, auch wenn dies geringere Ausschöpfung von Mitteln impliziert, und den inhaltlichen Vorgaben, die Mittel zu nutzen und auszuschöpfen, um entwicklungspolitische Wirkung zu erzielen. Dieser Zielkonflikt unterstreicht eine Erkenntnis der institutionellen Evaluation der ADA aus dem Jahr 2019, welche konstatierte, dass die Führungsebene der ADA „sich primär und erfolgreich um Umsatzsteigerung und Kostenminimierung bemüht, wodurch aber Themen wie Wirkungen, Auseinandersetzung mit fachlichen Inhalten, Qualität, guten Arbeitsbedingungen und Personalentwicklung zu kurz kommen“ (Integrated Consulting 2019).

Mangels eines gemeinsamen Ziels und Rollen, die auf diese gemeinsame Zielerreichung ausgelegt sind, herrscht wenig **Kooperation und Kommunikation** zwischen den ADA-intern involvierten Organisationseinheiten. Dies wiederum führt dazu, dass kaum Lösungsansätze für identifizierte Probleme gefunden werden. Eine prozessuale Herausforderung besteht insbesondere darin, dass das Referat Budget, Finanzen, Abrechnung ihre Rolle als rein prüfend betrachtet, es aber kaum klare Vorgaben für die Projektanbahnung zu geben scheint, auf die transparent geprüft werden kann (Interviews). Es besteht entsprechend kein gemeinsames Verständnis zu den Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) und Förderrichtlinien (Interviews), zugleich gibt es jedoch wenig funktionalen Austausch dazu zwischen Organisationseinheiten. Ob rechtliche Aspekte vielfach strenger ausgelegt werden als nötig, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden. Allerdings bedarf es einer verbesserten und regelmäßigeren Kommunikation zwischen den Organisationseinheiten W&E und Recht, um die gegenseitigen Anforderungen besser zu verstehen und realitätsnahe Lösungen zu finden (Interviews).¹⁹

¹⁹ Positiv ist zu vermerken, dass es vereinzelt bereits punktuelle Lösungsansätze zum verbesserten Austausch zwischen Organisationseinheiten und der gemeinsamen Lösungsfindung hinsichtlich administrativer Anforderungen und ihrer Umsetzung gab, auf die im Anschluss an die Evaluation aufgebaut werden sollte (Interview).

Die aktuelle Auslegung der Förderrichtlinien könnte in der Zukunft laut interner Interviews innerhalb des rechtlichen Rahmens angepasst werden, um die Hürden und bestehenden Problematiken herabzusetzen.

Die lückenhafte interne Kommunikation und Kooperation führte im Untersuchungszeitraum stellenweise auch dazu, dass Fördernehmer*innen teils von unterschiedlichen Organisationseinheiten kontaktiert wurden, ohne dass zuvor ADA-interne Absprachen stattgefunden hätte. Dies führt nicht nur zu Ineffizienzen in der Zusammenarbeit mit Fördernehmer*innen und innerhalb der ADA, sondern impliziert auch das Risiko einer Schädigung der Reputation der ADA.

„During implementation we received several requests from the ADA department for finance, which we believe could have been answered, at least to some extent, by the ADA private partnership unit. These questions arose because these two departments do not communicate during project implementation and coordinate their activities.” - Unternehmensumfrage

Erkenntnis 36: Silo-artig festgelegte Zielsetzungen involvierter Organisationseinheiten führen zu mangelnder Kooperation zur Lösung existenter Problempunkte.

5. Schlussfolgerungen

In der Gesamtbetrachtung der untersuchten Kriterien sind **Stärken und Schwächen** respektive **förderliche und hinderliche Faktoren** deutlich geworden, welche im Folgenden erläutert werden sollen. Wo immer angebracht, werden hieraus im Folgekapitel Optionen und Empfehlungen abgeleitet, wie der PS4D-Ansatz der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft weiter gestaltet und angepasst werden kann, um förderliche Faktoren weiter auszubauen und hinderliche Faktoren einzudämmen.

In der Gesamtbetrachtung wurde deutlich, dass die ADA in Hinblick auf die Förderung von Innovation eine Lücke in der Geberlandschaft füllt. Dieser komparative Vorteil wird in Teilen jedoch durch eine scheinbar erhöhte **Risikoaversion** wieder aufgehoben, welcher die Genehmigung innovativer Projekte erschwert.

Insgesamt zeigt sich in der Gesamtbetrachtung eine scheinbare Risikoaversion, welche sich nicht zuletzt in einer ab einer Fördersumme von 100.000 EUR umfassenden Risikobewertung niederschlägt. Diese bindet in ihrer aktuellen Gestaltung signifikante Ressourcen und führt mangels für alle Beteiligten evidenter und konkreter Handlungsimplicationen zu einer teils ineffizienten Ressourcennutzung.

Auf Seiten der Stärken des PS4D-Programms ist die **Beratungsleistung** seitens der ADA-Programm-Manager*innen anzuführen, welche seitens der Fördernehmer sowohl in der Vorbereitungs- and auch in der Durchführungsphase beinahe ausnahmslos als zufriedenstellend und zielführend wahrgenommen wurde.

Zugleich kristallisierte sich heraus, dass die für die **Beratung und Betreuung der Fördernehmer*innen** zur Verfügung stehenden Humanressourcen innerhalb der ADA stark ausgelastet sind und vor dem Hintergrund der seitens des Bundes definierten WIPA-Zielgrößen für die kommenden Jahre drohen zunehmend weiter belastet zu werden.

Hinzu kommt eine bestehende Spannungslage zwischen häufig benötigter und seitens der ADA gewünschter Beratung der Unternehmen. Hieraus ergibt sich die **Notwendigkeit für eine Schärfung der Erwartungen an Unternehmen** und die Ausrichtung einer komplementären (Beratungs-) Rolle der ADA hierauf. Die zugrundeliegende Frage besteht darin, welche Kompetenzen von Unternehmen erwartet werden können und sollten und welche Rolle die ADA im Verhältnis dazu einnimmt. Im Zusammenspiel mit der genaueren Definition der Zielgruppe ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, inwieweit vorausgesetzt werden sollte, dass Unternehmen (i) selbst Expertise im EZA-Bereich mitbringen oder (ii) über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügen, externe Konsulent*innen mit der entsprechenden Expertise spezifisch für die Umsetzung des PS4D-Projekts zu involvieren.

Während das Design des Programms grundsätzlich eine maximale **Offenheit hinsichtlich potenzieller Fördernehmer*innen und ihrer Projektideen** garantiert und darauf abzielt, sich bestmöglich an den Bedürfnissen der Unternehmen zu orientieren, führt es in der Empirie zu Unschärfen in der Eingrenzung der Zielgruppe und ihrer Kapazitäten.

Hinsichtlich der Programmimplementierung hat sich als besondere Stärke von Unternehmenspartnerschaften die **Vernetzung mit lokalen Institutionen** und etablierten Partnern vor Ort im Zielland als Erfolgsfaktor für nachhaltige Kapazitätsentwicklung und Breitenwirksamkeit herausgestellt. In der Implementierungsphase und in den Zielländern von PS4D-Projekten tritt jedoch häufig eine Zuständigkeitslücke hinsichtlich der Betreuung und Vernetzung von Unternehmen auf.

Auf der Seite der Faktoren, welche eine erfolgreiche Abwicklung von PS4D-Projekten tendenziell erschweren, hat sich im Rahmen der Evaluation zum einen die **Vertragsadministration**, insbesondere im Bereich der finanziellen Prüfung und Abrechnung, herauskristallisiert. Eine divergierende Interpretation der AVBs und Förderrichtlinien zwischen und innerhalb der ADA und den Fördernehmer*innen führte im Untersuchungszeitraum teils zu Auszahlungsproblematiken und damit einhergehenden Frustrationen,

insbesondere unter kleineren Unternehmen. Eine Schwäche der PS4D-Instrumente besteht zudem darin, dass die Zeithorizonte für Projektanbahnung und -auszahlungen häufig länger sind als im Privatsektor üblich.

Die Analysen zeigten zudem, dass die Absicht von Unternehmen, sich für eine PS4D-Partnerschaft zu bewerben, stark von ihrer **wahrgenommenen Verhaltenskontrolle** abhängt. Niedrige administrative Hürden stellen dementsprechend eine wichtige Stellschraube zur Gewinnung neuer Partnerschaften dar.

Ebenso im Bereich der administrativen Prozesse angesiedelt hat die Analyse verdeutlicht, dass **vertragsrechtliche Herausforderungen** bestehen, welche die Prozesse, etwa hinsichtlich der Weiterbeschäftigung von im Rahmen von Machbarkeitsstudien involvierten Konsulent*innen durch die Fördernehmer*innen teils sehr komplex und undurchsichtig machen.

Eine weitere Schwäche, die sich im Rahmen der Evaluation herauskristallisiert hat, ist das **Fehlen eines systematischen Wissensmanagement** sowie eines strukturellen Fokus auf der Überprüfung von entwicklungspolitischen Wirkungen. Relevante Akteure innerhalb des PS4D-Programms können mangels solchen Wissens keine **evidenzbasierten Entscheidungen** treffen, etwa hinsichtlich der Ausgestaltung und Genehmigung neuer Projekte. Zugleich entsteht auf Seiten der Projektbeteiligten (Unternehmen) teils der Eindruck, die ADA sei lediglich an finanziellen und administrativen Informationen interessiert und es bestünde keinerlei Interesse an entwicklungsrelevanten Projektergebnissen.

Systematisch erhobene Belege für die entwicklungspolitische Wirksamkeit von PS4D-Projekten könnten zudem dazu beitragen, Skepsis gegenüber Unternehmen als entwicklungspolitischen Akteuren abzubauen und somit zu einer **größeren Akzeptanz des PS4D-Ansatzes** innerhalb der österreichischen EZA-Landschaft beitragen.

Hinsichtlich der **Gewinnung neuer Partner** hat sich herauskristallisiert, dass es im PS4D-Programm trotz punktueller Veröffentlichungen auf dezidierten Websites grundsätzlich an einer proaktiven Strategie zur Gewinnung neuer Fördernehmer*innen mangelt. Zugleich hat sich im Rahmen der Analysen herausgestellt, dass eine positive Außenkommunikation zum PS4D-Programm eine wichtige Stellschraube darstellt, um neue Partner zu gewinnen.

Zusammenfassung: Stärken und Schwächen der PS4D-Instrumente

Machbarkeitsstudien

- + Effektives Instrument, das den Erhalt relevanter Kontextinformationen und Marktanalysen ermöglicht; Oftmals Vorbedingung für eine erfolgreiche Umsetzung von Unternehmenspartnerschaften
- Aufgrund von vergaberechtlichen Bedingungen können Partner oder Personen, die in der Umsetzung der Machbarkeitsstudie involviert waren, nicht ohne weiteres in die Projektimplementierung eingebunden werden.

Wirtschaftspartnerschaften und Strategische Allianzen

- + Instrument theoretisch dafür geeignet Innovationen zu identifizieren und zu skalieren; ermöglicht die Implementierung von innovativen, „out-of the box“ - Pilotprojekten
- Verhältnis zwischen bürokratischem Aufwand und tatsächlichem öffentlichen Beitrag wird von Unternehmen als nicht adäquat wahrgenommen; Vorstreckung der Kosten für kleinere Unternehmen / Organisationen bleibt herausfordernd
- strategische Weiterentwicklung des PS4D Programms, um Themenbereiche wie Social Entrepreneurship zu fördern, aktuell verlangsamt

Strategische Partnerschaft

- + größere Hebelwirkung möglich; höherer Beitrag zu übergeordneten Entwicklungszielen, wie Schaffung von Arbeitsplätzen
- + hohe Motivation und Engagement der Unternehmen ist sichergestellt
- meist langjähriger Anbahnungsprozess, der die erfolgreiche Umsetzung von anderen Instrumenten

6. Empfehlungen

Aus didaktischen Gründen werden in der folgenden Tabelle - wie im Validierungsworkshop mit der Referenzgruppe - die Schlussfolgerungen den Empfehlungen gegenübergestellt.

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Geschärftes Verständnis der Unternehmenspartner und Schärfung von komplementären Rollen von ADA und Fördernehmer*innen</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 9</u>: <u>Erkenntnis 10</u>: <u>Erkenntnis 35</u>:</p>	<p>Die Evaluation bestätigt die hohe Relevanz von PS4D auf nationaler und internationaler Ebene. Gleichzeitig zeigen Unternehmen ein hohes Interesse, Projekte in Zielländern mit Hilfe von Unternehmenspartnerschaften wirksam umzusetzen. Jedoch kommt die Evaluation zu dem Schluss, dass im Evaluierungszeitraum unzureichend Informationen und Kenntnisse über potenzielle Geschäftspartner (Unternehmen) und deren Bedürfnisse, Kapazitäten und Risikofaktoren vorlagen. Die Rolle von und Erwartungen an Unternehmen wurde nicht ausreichend klar definiert und kommuniziert.</p>	<p>1. Weiterentwicklung des PS4D-Ansatzes hinsichtlich Anpassung auf spezielle Bedürfnisse, Kapazitäten und Risikofaktoren unterschiedlicher Unternehmensgruppen.</p>	<p>1. Durchführung einer Analyse von Unternehmen und ihren unterschiedlichen Bedürfnissen und Kapazitäten, einschließl. der Ableitung von Risikofaktoren pro Unternehmensgruppe</p> <p>2. Einführung von öffentlichen Webinaren für den verbesserten Dialog mit Geschäftspartnern</p>	<p>ADA Management und W&E Referat</p>

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Akquise-Prozesse und Ausschreibungsformat</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 14</u>; <u>Erkenntnis 31</u>:</p>	<p>PS4D bietet vielversprechende Möglichkeiten zur Förderung von Innovation und Unternehmertum und schließt damit eine wichtige Lücke in der österreichischen EZA. Die Evaluation verdeutlicht jedoch auch, dass Akquise-Prozesse aufwändig und nicht immer transparent sind. Auch wenn das Ausschreibungskonzept nicht komplett überarbeitet werden kann, weil dadurch Probleme im Hinblick auf das Beihilferecht nicht gelöst werden, so könnte ein zusätzlicher Wettbewerb einen Anreiz für bestimmte Unternehmensgruppen darstellen und Abwicklungsprozesse innerhalb der ADA vereinfachen.</p>	<p>2. Schaffung eines förderlichen Umfelds zur verbesserten Partnerakquise und Projektanbahnung.</p>	<p>3. Etablierung eines Wettbewerbs als zusätzliche Option und Ergänzung zu dem bisherigen Ansatz zur Partnerakquise</p> <p>4. Systematisierung und Vereinfachung des Prozesses des Partnerdialogs und der Projektanbahnung für alle Beteiligten</p>	<p>ADA W&E Referat</p>

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Ressourcenallokation</p> <p>Siehe Erkenntnis 28:: Erkenntnis 33:: Erkenntnis 34:</p>	<p>Die Beratungsrolle von W&E-Programm-Manager*innen Unternehmen gegenüber ist innerhalb der ADA kontrovers umstritten. Das Verhältnis von Aufwänden für die Projektgenehmigung und Projektumsetzung wird von Interviewpartner*innen als nicht adäquat wahrgenommen, um entwicklungspolitische Wirksamkeit auch während der Projektimplementierung zu steuern und zu monitoren.</p>	<p>3. Vermeidung von Kapazitätsengpässen auf Seiten der W&E-Programm-Manager*innen und Stärkung ihrer Beratungsrolle, auch während der Implementierung, durch unterstützende Maßnahmen.</p>	<p>5. Orientierung der Verantwortlichkeiten von W&E Programm-Manager*innen an den Bedarfen der Unternehmen</p> <p>6. Bei Bedarf Aufstockung der Ressourcen oder Einbezug von Ressourcen aus anderen Organisationseinheiten</p> <p>7. Frühere Einbeziehung anderer Organisationseinheiten bei der Projektanbahnung</p>	<p>ADA Management und W&E Referat</p>
<p>Vernetzung mit lokalen Institutionen in Zielländern</p> <p>Siehe Erkenntnis 24:</p>	<p>Die Evaluation verdeutlicht, dass es sinnvoll ist, einen stärkeren Fokus auf die aktive Verknüpfung von Unternehmen mit anderen Organisationen und Akteuren im Zielland zu legen, um das entwicklungspolitische Potenzial von Unternehmenspartnerschaften breitenwirksam zu nutzen.</p>	<p>4. Verstärkte Netzwerkarbeit und Verknüpfung von Unternehmen mit Organisationen und Akteuren in Zielländern zur Ausschöpfung des entwicklungspolitischen Potenzials von Unternehmenspartnerschaften.</p>	<p>8. Verbesserte Etablierung lokaler Kontakte über Machbarkeits- und Vorbereitungsstudien</p> <p>9. Verknüpfung von Unternehmen mit lokalen Institutionen und Ausbildungsträgern</p> <p>10. Berücksichtigung eines Einsatzes von Regionalmanager*innen</p>	<p>ADA Management und WKO, OeEB, BMEIA</p>

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Zusammenarbeitskultur und Zielkomplementarität der Organisationseinheiten</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 31.;</u> <u>Erkenntnis 36.;</u></p>	<p>Ein unklares Rollenverständnis der involvierten Organisationseinheiten und Schwachstellen in der Abwicklung ineinandergreifender Prozesse behindern die gemeinsame Umsetzung von internen Strategien und somit die Erreichung politischer Ziele des PS4D-Ansatzes.</p>	<p>5. Stärkung der intrainstitutionellen Zusammenarbeit durch Maßnahmen, die der gewünschten ADA-Zusammenarbeitskultur Rechnung tragen.</p>	<p>11. Externe Analyse der Unternehmens-/Zusammenarbeitskultur oder Etablierung einer ADA-organisationseinheitsübergreifenden Task-Force zur Stärkung der übergreifenden Zusammenarbeit und Zielsetzungen zwischen Organisationseinheiten im Hinblick auf Wirtschaftspartnerschaften</p> <p>12. Siehe Empfehlung 6: Frühere Einbeziehung anderer Organisationseinheiten bei der Projektanbahnung</p>	<p>ADA Management</p>

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Prozessabwicklung</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 26</u>; <u>Erkenntnis 25</u>:</p>	<p>Die Evaluation macht deutlich, dass bestehende Prozesse zur Projektabwicklung intern und extern als sehr fordernd wahrgenommen werden. Gleichzeitig wurden Belege dafür gefunden, dass niedrige administrative Hürden eine wichtige Stellschraube zur Gewinnung neuer Partnerschaften darstellen. Die Optimierung bestehender Prozesse stellt somit ein wichtiges Handlungsfeld dar. In der Evaluation wurde positiv vermerkt, dass innerhalb der ADA in jüngster Vergangenheit Lösungsvorschläge konzipiert wurden, die zeitnah umgesetzt werden sollten.</p>	<p>6. Verschlinkung administrativer Prozesse des PS4D-Programms.</p>	<p>13. Digitalisierung der Kernprozesse in der Projektanbahnung, -implementierung und -bewertung</p>	<p>ADA Management</p>

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Risikoappetit</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 5</u>; <u>Erkenntnis 5</u>; <u>Erkenntnis 7</u>; <u>Erkenntnis 25</u>:</p>	<p>Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass eine scheinbar hohe Risikoaversion innerhalb der ADA gegenwärtig die Genehmigung innovativer Projekte, welche ein potenzielles Alleinstellungsmerkmal des PS4D darstellen, erschwert. Das neu eingeführte Risikomanagement ermöglicht dabei noch keine differenziert ausgestaltete Risikobereitschaft auf Portfolioebene.</p>	<p>7. Strategische Entscheidung bzgl. differenzierterer Risikobereitschaft auf Grundlage von Erfahrungen anderer Akteure und Analyse des Portfolios.</p>	<p>14. Umsetzung differenzierterer Risikobereitschaft auf Grundlage von Analysen²⁰</p> <p>15. Kriteriengeleitete Abwägung von Risiken und Innovationspotentialen während der Projektselektion</p> <p>16. Einführung von Mechanismen zur Vermeidung des Risikos der falschen Mittelverwendung und der damit verbundenen Aberkennung von entstandenen Kosten auf Seiten der Fördernehmer*innen</p>	<p>ADA Management</p>
<p>Ressourcenallokation für Monitoring und Evaluation</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 27</u>:</p>	<p>Die Evaluation zeigt auf, dass der Fokus des PS4D-Ansatzes auf der Projektanbahnungsphase zu limitierten Ressourcen für die regelmäßige Überprüfung von EZA-Wirkungen führt. Entsprechend wird Evidenz zu (positiven und negativen) Wirkungen der Projekte nur zu sehr limitiertem Maße als Entscheidungsgrundlage in der Projektselektion und für internes Lernen genutzt.</p>	<p>8. Regelmäßige Durchführung von Evaluierungen auf Ebene einzelner Unternehmenspartnerschaften und/oder regelmäßiges, wirkungsorientiertes Monitoring.</p>	<p>17. Über Einrichten von Rahmenverträge regelmäßige Durchführung gezielter Evaluationen auf Projektebene</p> <p>18. Systematische Ermöglichung und Budgetierung von Monitoring-Besuchen</p>	<p>ADA Management und W&E Referat</p>

²⁰ Bsp. Referenz: USAID U.S. Agency for International Development Risk Appetite Statement – June 2018
https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAID_Risk-Appetite-Statement_Jun2018.pdf

Thema und Bezug zu relevanten Erkenntnissen	Schlussfolgerung	Empfehlungen	Handlungsoptionen	Adressat
<p>Projektbeurteilung im Fördergremium</p> <p>Siehe <u>Erkenntnis 19</u>:</p>	<p>Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass das interinstitutionelle Fördergremium Kohärenz zwischen den involvierten Institutionen fördert und die Qualität und Wirksamkeit der Projekte unterstützt. Allerdings wird die Effektivität des Gremiums durch den Mangel kriteriengeleiteter Bewertungsmaßstäben beeinträchtigt. Folglich ist die Beurteilung von Projektvorschlägen nicht immer nachvollziehbar.</p>	<p>9. Erstellung und Anpassung objektiver Kriterien zur Beurteilung von Projektvorschlägen, transparente Anwendung dieser Kriterien und Kommunikation der auf dieser Basis getroffenen Entscheidungen.</p>	<p>19. Institutionalisierung von Feedbackschleifen innerhalb des Fördergremiums zur Beurteilung von Projektvorschlägen</p> <p>20. Überarbeitung der ToR des Fördergremiums zur Inklusion von Bewertungskriterien und Schärfung der Aufgaben</p>	<p>Vorsitz / Mitglieder des Fördergremiums, Akteure innerhalb der österreichischen EZA</p>

Literaturverzeichnis

Ajzen, I. (1991): *The theory of planned behavior. Organizational behavior and human decision processes*, S. 179-211.

Austrian Development Agency (ADA) (2021): *Portfolio Analysis of the Private Sector for Development (PS4D) within the Austrian Development Cooperation (ADC)*. Nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (2010): *Leitlinie Wirtschaft und Entwicklung*. Wien: Austrian Development Agency.

ADA (2013): *Wirtschaftspartnerschaften. Richtlinie. Ein Instrument der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Austrian Development Agency.

ADA (2014a): *Strategische Partnerschaften mit dem Privatsektor. Richtlinie. Ein Instrument der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Austrian Development Agency.

ADA (2014): *Austrian Development Agency Business Strategy 2014*. Wien: Austrian Development Agency.

ADA (2015): *Evaluierung. Kooperation der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit mit der österreichischen Wirtschaft (WIPA+)*. Wien: Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Stabsstelle Evaluierung & Statistik der Austrian Development Agency.

ADA (2015a): *Manual on Economic Development Cooperation*. Wien: Austrian Development Agency.

ADA (2016): *Initiativen in Österreich. Richtlinie. Ein Instrument der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Austrian Development Agency. ADA (2018): *Manual Environmental, Gender and Social Impact Management*. Wien: Austrian Development Agency (ADA). ADA (2020): *Staff Handbook Risk management in projects and programmes of the Austrian Development Agency*. Nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (ohne Jahr): *Annex I & II Risk Catalogue & Management Plan*. Internes, nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (2021a): *Financial Health Form*. Internes, nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (2021b): *Partner Assessment Tool*. Internes, nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (2021c): *Projektliste PS4D 2015-2020 (Status 7.4.2021)*. Internes, nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (2021d): *Working together. For our world. Three-Year Programme on the Austrian Development Policy 2019-2021. Update 2020*. Wien: Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres.

ADA (ohne Jahr): *Environmental, Gender and Social Standards (EGSS) Checklist*. Nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (ohne Jahr): *Innovation und Entwicklungszusammenarbeit. Strategische Überlegungen*. Nicht veröffentlichtes Dokument.

ADA (ohne Jahr): *Länder*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/laender>. Zugriff: 02/2022.

B Corporation (no date): *B Corp Website, Make Business a Force For Good*. Online verfügbar: <https://www.bcorporation.net/>. Letzter Zugriff: 02/2022

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (BMEIA) (2010): *Wirtschaft und Entwicklung. Leitlinien der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

BMDW, BMEIA, WKO (2018): Außenwirtschaftsstrategie Eine innovative Außenwirtschaftspolitik für ein erfolgreiches Österreich. Wien: Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.

BMEIA (2018): *Working together. For our world. Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2019–2021*. Wien: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

BMEIA, ADA (2021): *Strategic Evaluation of the Human Rights-Based Approach within Austrian Development Cooperation*. Wien: Austrian Development Agency.

BMEIA, ADA (2015): *Albania. Country Strategy 2015-2020 (extended until the end of 2021)*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2012): *Armenia. Country Strategy 2012–2020*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2019): *Bhutan. Country Strategy 2019–2023*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2019): *Burkina Faso. Country Strategy 2019–2025*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2019): *Ethiopia. Country Strategy 2019–2025*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2013): *Kosovo. Country Strategy 2013–2020 (extended until the end of 2021)*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2019): *Moldova. Country Strategy 2019–2024*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2019): *Mozambique. Country Strategy 2019–2024*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

BMEIA, ADA (2019): *Uganda. Country Strategy 2019–2025*. Online verfügbar: <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/publications/programmes#c1647>. Zugriff: 02/2022.

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (no date): *Erfolgreiche Entwicklungspartnerschaften weltweit*. Online verfügbar: <https://www.developpp.de/projekte-erfolge/>. Letzter Zugriff: 02/2022.

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2020): Die Unternehmenskultur der GIZ : unternehmensstrategische Evaluierung – Hauptbericht. Online verfügbar unter: [E-Pflicht-Sammlung / Die Unternehmenskultur der GIZ \(uni-bonn.de\)](https://www.uni-bonn.de/ue/ue-2020/). Letzter Zugriff: 03/2022

Integrated Consulting (2019): *Institutionelle Evaluierung der Austrian Development Agency (ADA)*. Nicht veröffentlichtes Dokument.

Mayne, J (2012). Making Causal Claims. Brief 26, Institutional Learning and Change (ILAC) Initiative. Online verfügbar unter:

https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/ILAC_Brief26_Making%20causal%20claims_2.pdf.
Letzter Zugriff: 02/2022.

OECD (2006): *Promoting Pro-Poor Growth. Private Sector Development*. OECD Publishing

OECD (2007): *Promoting Pro-Poor Growth Policy Guidance for Donors*. OECD Publishing. Online verfügbar: https://www.oecd-ilibrary.org/development/promoting-pro-poor-growth_9789264024786-en.
Letzter Zugriff: 02/2022.

OECD (2008): *Accra Agenda for Action*, OECD Publishing. Online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098107-en>. Letzter Zugriff: 02/2022.

OECD (2011): *OECD work on Sustainable Development*. Online verfügbar: <https://www.oecd.org/greengrowth/47445613.pdf>. Letzter Zugriff: 02/2022.

Republik Österreich (2020): *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich.

Republik Österreich (2021): *Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, EZA-G)*.

United Nations (2009): *Doha Declaration on Financing for Development*. Online verfügbar unter: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/Doha_Declaration_FFD.pdf. Letzter Zugriff: 02/2022.

Anhang

Anhang 1: Evaluierungsmatrix

Anhang 2: Datenerhebungstools

Anhang 3: Informationen zur Theory of Planned Behaviour

Anhang 4: Unternehmensumfrage

Anhang 5: Anonymisierte Liste der Interviewpartner*innen

Anhang 6: Regressionsanalyse

Anhang 7: ToR der Evaluation