IDOS DISCUSSION PAPER 14/2026

Potenzialsektoren für den Strukturwandel: Ein neues Leitbild für die Entwicklungszusammenarbeit im Wirtschaftsbereich

Tilman Altenburg

Rita Strohmaier

Babette Never



CC BY 4.0 license

Potenzialsektoren für den Strukturwandel

Ein neues Leitbild für die Entwicklungszusammenarbeit im Wirtschaftsbereich

Tilman Altenburg

Rita Strohmaier

Babette Never

Dr. Tilman Altenburg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

E-Mail: tilman.altenburg@idos-research.de

Dr. Rita Strohmaier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am IDOS.

E-Mail: rita.strohmaier@idos-research.de

Dr. Babette Never ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am IDOS.

E-Mail: babette.never@idos-research.de

Das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages sowie als Mitglied der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft vom Land NRW institutionell gefördert.

Zitationsvorschlag:
Altenburg, T., Strohmaier, R., & Never, B. (2026). *Potenzialsektoren für den Strukturwandel: Ein neues Leitbild für die Entwicklungszusammenarbeit im Wirtschaftsbereich* (IDOS Discussion Paper 14/2026). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS). https://doi.org/10.23661/idp14.2026

Disclaimer:
Die in dieser Publikation dargelegten Analysen sind die der Autor*innen und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten oder Richtlinien des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) wider.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Discussion Paper / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH
ISSN 2751-4439 (Print)
ISSN 2751-4447 (Online)
ISBN 978-3-96021-300-0 (Print)
DOI: https://doi.org/10.23661/idp14.2026

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
E-Mail: publications@idos-research.de
https://www.idos-research.de

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier



Inhalt

Abkürzungen

Zusammenfassung **1**

1 Einführung **6**

2 Warum an Potenzialsektoren orientieren? **6**

3 Wie Potenzialsektoren von und in Partnerländern identifiziert werden **10**

3.1 Ausgangspunkt: Strategien der Partnerländer 10

3.2 Instrumente zur Identifikation von Potenzialsektoren 11

3.3 Institutionelle Verankerung öffentlich-privater Suchprozesse 13

4 Welche neuen Akzente die Orientierung an Potenzialsektoren in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit erfordert **13**

4.1 Von Aktionsfelder-Programmierung zu integrierter Wirtschaftsförderung für den Strukturwandel 13

4.2 EZ-Programmierung auf Basis von Potenzialsektoren 15

4.3 Förderung von Unternehmensökosystemen anstatt isolierter KKMU-Förderung 15

4.4 Orientierung von Lieferkettenprojekten auf wirtschaftliche Entwicklung 18

4.5 Strukturwandel der Arbeitsmärkte begleiten 24

5 Wie das BMZ den Potenzialsektoransatz einsteuern kann **27**

5.1 Verortung des Potenzialsektoransatzes in der Reformagenda und Leitbildklärung 27

5.2 Implikationen der Potenzialsektororientierung für die Praxis der EZ-Programmierung 30

Literatur **32**

Abbildungen

Abbildung 1: Unternehmensökosysteme: Funktionale und dysfunktionale KKMU-Spezialisierungen 16

Abbildung 2: Upgrading-Pfade in der Bekleidungsindustrie 21

Abbildung 3: Sequenz für die Priorisierung von Potenzialsektoren für die EZ 29

Kästen

Kasten 1: Operationalisierung unspezifischer Potenzialsektoranalysen: Beispiel Kenia 11

Kasten 2: Alternative *Upgrading*-Pfade in der Bekleidungsindustrie 19

Kasten 3: Förderung von Potenzialsektoren im Rahmen von develoPPP 23

Tabellen

Tabelle 1: *Upgrading*-Pfade und spezifische Politikmaßnahmen 20

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMUKN	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPO	Business Process Outsourcing
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
IFC	International Finance Corporation
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
KKMU	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
TZ	Technische Zusammenarbeit
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)

Zusammenfassung

Das BMZ hat sich mit dem Reformplan „Zukunft zusammen global gestalten“ vom Januar 2026 zum Ziel gesetzt, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu einem strategischen Schwerpunkt auszubauen und Partnerschaften zu formen, von denen alle Seiten profitieren.

- Dies beinhaltet zum einen eine **Akzentsetzung in Bezug auf die Angebote an die Partner**: Unterstützung für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und lokale Wertschöpfung mit der gezielten Förderung von Unternehmensökosystemen. Zudem sollen „Berufsbildung, Fachkräftegewinnung, gute Beschäftigung und Privatsektorentwicklung … stärker in einem integrierten Ansatz zusammengedacht“ werden.

- Zum anderen liegt eine starke Aktzentverschiebung darin, dass die **deutsche (und europäische) Wirtschaft mit ihren Potenzialen systematisch einbezogen** werden soll. Gemeinsame Partnerschaften und konkrete Initiativen sollen entwickelt werden, die „zugleich deutschen Interessen und der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer“ dienen. Dafür seien strukturelle Hemmnisse für die deutsche und europäische Wirtschaft bei Ausschreibungen der Entwicklungszusammenarbeit abzubauen.

Während der Reformplan in knapper Form den strategischen Rahmen absteckt, stehen Details zur Umsetzung noch aus. Zur Operationalisierung schlagen wir einen **Potenzialsektoransatz** vor, der sich deutlich von der bisherigen Praxis der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterscheidet. Bisher werden die mit den Partnerländern vereinbarten Kooperationsthemen nicht explizit von den Erfordernissen eines produktivitätssteigernden Strukturwandels abgeleitet,[1] und die dafür besonders vielversprechenden Sektoren werden (zumindest systematisch) nicht identifiziert. Zwar benennen die BMZ-Länderstrategien durchaus relevante Sektoren für die wirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen Landes, und Regionalreferate sowie Durchführungsorganisationen passen ihre Strategien und Maßnahmen laufend neuen Gegebenheiten an. Zugleich ist aber eine Pfadabhängigkeit erkennbar. Diese zeigt sich in einer starken Konzentration auf bestimmte Themen, die über lange Zeit fortgeschrieben werden, wie „Berufsbildung“, „Förderung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU)“ oder „Lieferkettenstandards“, während neue Themen, zum Beispiel die Verwerfungen der Arbeitsmärkte durch die digitale Transformation, deutlich unterrepräsentiert sind.

Unser Vorschlag: Gemeinsam mit den Partnern werden die vielversprechendsten Sektoren für deren wirtschaftliche Entwicklung identifiziert – unter Einbezug von Kriterien wie breitenwirksamer Beschäftigung und ökologischem Strukturwandel. Parallel werden Sektoren identifiziert, für die Deutschland, einschließlich seiner Unternehmen, über eine besondere Angebotskompetenz verfügt. Wo sich besondere Entwicklungspotenziale der Partner mit deutscher Angebotskompetenz decken, werden Kooperationsangebote erarbeitet, die Kompetenzen der deutschen Wirtschaft mit solchen der technischen, finanziellen und ggf. wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit in einen synergetischen Gesamtansatz integrieren. Damit kann der wirtschaftliche Strukturwandel bei den Partnern gestaltet und beschleunigt werden – und zugleich werden deutsche Wirtschaftsinteressen bedient.

Das vorliegende IDOS Discussion Paper ist das **erste von zwei aufeinander abgestimmten Beiträgen mit Anregungen zur Operationalisierung** dieser Idee. Dieses erste Papier fokussiert auf die **Potenzialsektoren der Partnerländer**: warum sie relevant, wie sie zu identifizieren und wie sie zu fördern sind. Im nachfolgenden Discussion Paper werden dann innovative Verfahren und Instrumente zur **Einbindung der deutschen Wirtschaft** vorgestellt.

1 Im bislang gültigen BMZ-Strategiepapier „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ kommen Schlüsselbegriffe des Strukturwandels wie „Produktivitätssteigerung“, „technologisches Lernen“ oder „Unternehmensökosysteme“ nicht vor.

Der Status quo: Themenlogik statt Strukturwandel

Wirtschaftliche Entwicklung setzt **Strukturwandel** voraus – die Verschiebung von gering-produktiven Aktivitäten hin zu solchen, in denen hohe Produktivität höhere Einkommen ermöglicht. Ein zentraler Hebel können globale Wertschöpfungsketten sein, sofern Länder in der Lage sind, sich schrittweise von einfachen Zulieferungen auf der Basis von Naturressourcen oder niedrigen Lohnkosten zu höherer Wertschöpfung hochzuarbeiten. Wichtig ist ebenfalls, dass die Produktivitätssteigerung nicht auf wenige Exportenklaven begrenzt bleibt, sondern auf die vielen kleinen, oft informellen Unternehmen ausstrahlt. Dies sind Lehren aus den Erfahrungen der erfolgreichen Volkswirtschaften in Ost- und Südostasien, in denen sich die Lebensverhältnisse fundamental verbessert haben – gegenüber weiten Teilen Afrikas und Lateinamerikas, deren Strukturwandel kaum voranschreitet.

Das **BMZ-Portfolio „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" trägt der zentralen Bedeutung eines die Produktivität steigernden Strukturwandels bislang zu wenig Rechnung**. Zwar werden Wirtschaftspotenziale im Dialog mit den Partnern thematisiert. Aber es fehlt eine *systematische* Analyse der jeweils besonderen Wachstumspotenziale und der wichtigsten Engpassfaktoren, die der Inwertsetzung entgegenstehen; Wertschöpfungsketten werden nicht gründlich daraufhin geprüft, wie eine *Upgrading*-Strategie im jeweiligen Kontext aussehen und gefördert werden könnte; KKMU-Förderung zielt nur selten darauf ab, kleine Unternehmen wirtschaftlich mit den nationalen „Zugpferden" zu verbinden, damit auch sie von modernen Verfahren und neuen Marktzugängen profitieren. Die Förderpraxis könnte deutlich stärker zum Strukturwandel beitragen, wenn sie – gemeinsam mit den Partnern – Potenziale, Engpassfaktoren und *Upgrading*-Möglichkeiten in Wertschöpfungsketten gründlicher analysieren würde, um daraus Förderangebote abzuleiten. Derzeit erfolgt dies nur ausnahmsweise. Stattdessen werden in den meisten Fällen bestimmte Standardleistungen angeboten – etwa berufliche Bildung und KMU-Kreditlinien –, ohne systematisch zu prüfen, ob dies im jeweiligen Kontext tatsächlich die relevantesten Engpassfaktoren sind.

Was Potenzialsektoren sind und wie sie bestimmt werden

Potenzialsektoren sind wirtschaftliche Aktivitäten mit hoher und steigender Nachfrage bzw. besonders starken Entwicklungswirkungen – gute Beschäftigung, höhere Wertschöpfung, Spillovers in andere Bereiche –, deren Wachstumsmöglichkeiten bei Weitem nicht ausgeschöpft sind. Sie liegen typischerweise auf Subsektorebene (Zitrusfrüchte, Bekleidung, Software), teils quer dazu (Kreislaufwirtschaft, Energieeffizienzlösungen). In Kenia sind dies etwa arbeitsintensive IT-Dienstleistungen und einzelne Agrarwertschöpfungsketten, in Marokko die Automobilindustrie und energieintensive Wertschöpfung auf Basis erneuerbarer Energien. Die EZ sollte Potenzialsektoren zum Ausgangspunkt ihrer Zusagen machen.

Die verfügbare **Evidenz spricht für den Potenzialsektoransatz**. Die chilenische Lachszucht, der äthiopische Schnittblumenexport, der philippinische *Business-Process-Outsourcing*-Sektor, die indonesische Motorradindustrie und andere Beispiele zeigen: Erfolgreiche sektorale Entwicklung ergibt sich dort, wo Chancen frühzeitig mit der Wirtschaft identifiziert, Engpassfaktoren adressiert und komplementäre Investitionen in Infrastruktur, Qualifikationen, Technologie, Zuliefernetzwerke und Marktzugang koordiniert werden. Ohne diese Koordination unterbleiben Investitionen, weil die Vorbedingungen für tragfähige Geschäftsmodelle nicht gleichzeitig entstehen.

Methodisch stützt sich die Identifikation auf ein Bündel komplementärer Instrumente – *Economic-Complexity*-Analysen, *Market-Foresight*-Verfahren, risikokapitalbasierte Signale, Input-Output-Analysen und partizipative Wertschöpfungskettenstudien. Keines dieser Verfahren genügt allein. Entscheidend ist, dass es einen Suchprozess gibt, der die **Analyse von Märkten und Strukturen mit öffentlich-privaten Dialogen verknüpft**. Der Dialog ermöglicht es, sowohl das Wissen aus privaten Unternehmen als auch die Entwicklungsinteressen gesellschaftlicher Grup-

pen einzubringen. So können gemeinsam langfristige Sektorstrategien entworfen werden, einschließlich der erforderlichen Maßnahmen, um Hindernisse auszuräumen, die der Markt allein nicht adressieren würde. Die Auswahl von **Potenzialsektoren** beinhaltet insofern **keine riskanten Wetten auf die Zukunft**, da Strategien im Lichte neuer Erkenntnisse und im Dialog mit der Privatwirtschaft laufend nachjustiert und gegebenenfalls revidiert werden.

Auch geht es ausdrücklich nicht darum, dass die deutsche EZ Potenzialsektoren *für die Partner* definiert. Partnerländer benennen ihre Prioritäten in aller Regel bereits selbst; diese bleiben jedoch häufig unspezifisch („Tourismus", „Landwirtschaft"), sind nicht mit Budgets unterlegt und beruhen nicht auf einem gemeinsamen Suchprozess mit Unternehmen und nationalen Institutionen – entsprechend kann es dann an *Ownership* und politischer Legitimität fehlen. Hierin kann eine Rolle der EZ liegen: bestehende Strategien nachschärfen, Engpässe gemeinsam mit der Privatwirtschaft identifizieren und die Institutionen stärken, die solche Suchprozesse dauerhaft tragen.

Notwendige Anpassungen in der Projektpraxis

Wir plädieren für ein **neues Leitbild nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung in der deutschen EZ** und dementsprechend für eine andere Logik der Programmierung. Darüber hinaus identifiziert die Studie Anpassungsbedarf in drei zentralen Bereichen der Projektpraxis.

a) Von isolierter KKMU-Förderung zu Unternehmensökosystemen. Kleine Unternehmen tragen in vielen Partnerländern der deutschen EZ zwar viel zur Beschäftigung, aber wenig zu Produktivität und Wertschöpfung bei – weil sie sich nicht komplementär zu großen Unternehmen spezialisieren, sondern mit ihnen um die gleichen Märkte konkurrieren, bei einem Bruchteil der Produktivität. Wo diese Segmentierung besteht, kann eine Förderung, die das KKMU-Segment aus sich heraus entwickeln will, keinen relevanten Beitrag leisten. Erforderlich ist stattdessen: Kooperation mit den zentralen Akteuren, den *lead firms* der jeweiligen Wertschöpfungskette, damit sie in Vertragsbeziehungen und Technologietransfer investieren; Zuliefererentwicklungsprogramme, die den Enklavencharakter großer Investoren aufbrechen; gezielte Förderung systemdienlich spezialisierter KKMU (Zulieferer, Franchise, Nischenanbieter); sowie Gründungsförderung im Verbund mit Hochschulen und lokalen Finanzakteuren. Solche Projekte finden sich im Portfolio durchaus; die Mehrzahl der Vorhaben orientiert sich jedoch nicht am Leitbild integrierter Unternehmensökosysteme.

b) Lieferkettenvorhaben[2] auf wirtschaftliche Entwicklung ausrichten. Die Einbindung in Wertschöpfungsketten ist der zentrale Mechanismus, über den Unternehmen bessere Verfahren, Standards und Marktzugang erlernen. Automatisch geschieht das jedoch nicht; für Entwicklungsländer sind die Produktivitätseffekte ausländischer Investitionen empirisch oft sogar negativ. Wichtig ist eine gezielte Wirtschaftspolitik, die auf die breite Einbindung lokaler Unternehmen und Arbeitskräfte, auf Technologietransfer und ein „Hocharbeiten" durch verschiedene Wertschöpfungsstufen (*Upgrading*) abzielt. Die Lieferkettenprojekte der deutschen EZ konzentrieren sich bislang vor allem darauf, Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsstandards durchzusetzen, meist über Compliance. Das bleibt wichtig, zumal solche Standards mit über den Zugang zu hochwertigen Märkten entscheiden. Compliance kann jedoch teuer sein und gerade die schwächeren Marktteilnehmer, etwa Kleinbauern, ausgrenzen. Daraus folgen zwei Dinge: zum einen eine noch stärkere Berücksichtigung der sozialen Flankierung bei Compliance-Regeln, insbesondere jenen, die Kleinbauern betreffen; zweitens die vorrangige Förderung von Maßnahmen, die die Produktivität steigern. Höhere Produktivität erweitert die Spielräume für bessere Löhne

2 Wir verwenden die Begriffe „Lieferkette" und „Wertschöpfungskette" hier synonym. „Lieferkette" ist der vom BMZ verwendete Begriff; „Wertschöpfungskette" wird in der entwicklungspolitischen Literatur präferiert, welche die Verteilung von Wertschöpfung und Renten zwischen Unternehmen und Ländern untersucht.

und Umweltinvestitionen. Dies kann über sehr unterschiedliche Pfade stattfinden, die jeweils spezifische öffentliche Vorleistungen erfordern.

c) Beschäftigungsförderung strukturpolitisch denken. In Ländern mit niedrigem Einkommen entfallen rund 91 % der Beschäftigung auf Selbstständige und Mikrounternehmen, nur 6,1 % auf Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten. Das kleinstbetriebliche Segment lässt sich aber nicht aus sich selbst heraus zu einer tragenden Säule der Wirtschaft entwickeln; die Hauptaufgabe besteht darin, das kleine Segment produktiver Unternehmen zu vergrößern, das formelle Beschäftigung anbieten kann. Bei der Auswahl der zu fördernden Potenzialsektoren sollte deren Beschäftigungsbeitrag einen hohen Stellenwert haben. Agrarwertschöpfungsketten, die Bekleidungsbranche, Tourismus und *Business Process Outsourcing* (BPO) gehören zu den Branchen, die bislang in hohem Maße gute Beschäftigung für sehr viele Arbeitsuchende bereitstellen konnten. Allerdings ändern sich die Bedingungen. So entwertet Automatisierung Wettbewerbsvorteile in Niedriglohnindustrien, und Künstliche Intelligenz sorgt dafür, dass sich die Auslagerung einfacher Unternehmensdienstleistungen nicht mehr lohnt. Zugleich entstehen neue Spezialisierungsoptionen. Die wachsende Kaufkraft von Mittelschichten sowie deren Konzentration in Städten eröffnen neue Chancen für die wirtschaftliche Diversifizierung in den Binnenmärkten, etwa für nationale Lebensmittellieferketten. Dementsprechend sollte das Projektportfolio zur Beschäftigungsförderung strukturpolitischer ausgerichtet werden. Systemische Ansätze, die Unternehmensökosysteme in beschäftigungsintensiven Wachstumsbranchen unterstützen, sollten Vorrang vor Trainingsmaßnahmen haben, die an Einzelunternehmen ansetzen und kaum strukturbildende Wirkung entfalten können. Zudem sollten die Chancen und Risiken der Digitalisierung für den Strukturwandel systematisch adressiert werden – etwa Lösungen zur Beschäftigung sichernden Regulierung der Plattformökonomie oder zur Nutzung von Künstlicher Intelligenz für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen.

Mehrwert für die deutsche Wirtschaft

Die **BMZ-Reformagenda setzt ein doppeltes Ziel**: Einerseits bekennt sie sich zur Förderung von Zukunftssektoren, lokaler Wertschöpfung sowie zur Förderung von Unternehmensökosystemen und integrierten Ansätzen – und damit implizit zum **Strukturwandel der Partnerländer**; andererseits betont sie sehr stark die Einbindung deutscher Unternehmen und die **Berücksichtigung deutscher Wirtschaftsinteressen**. Auch wenn die BMZ-Strategiepapiere beide Ziele als komplementär darstellen und mögliche Zielkonflikte ausblenden, besteht doch zwischen beiden ein **Spannungsfeld**. Zumal die Gewichtung der Ziele unklar ist und von relevanten Akteuren sehr unterschiedlich interpretiert wird. Unsere Studie zeigt mehrere Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit eines stärker an Eigeninteressen orientierten Ansatzes. In der Praxis der Länderprogramme und Projekte zeigen sich diese Zielkonflikte an vielen Stellen, und die Akteure interpretieren die politischen Vorgaben sehr unterschiedlich. Vor diesem Hintergrund wäre es wichtig, das neue BMZ-Leitbild nachzuschärfen im Sinne eines klaren Bekenntnisses zum entwicklungspolitischen Auftrag – bei stärkerer Einbindung der deutschen Wirtschaft überall dort, wo dies ohne Abstriche bei der Wirksamkeit möglich ist.

Der o. g. **Zielkonflikt könnte weitgehend entschärft werden**, wenn in Deutschland ein Prozess aufgesetzt würde, in dem systematisch die Interessen hiesiger Unternehmen sowie der potenzielle entwicklungspolitische Mehrwert ihres Engagements erfasst werden, um **im Vorfeld der Verhandlungen mit Partnerländern integrierte Angebotspakete** zu schnüren, die auf Potenzialsektoren der Partner einzahlen. Wo sich Potenziale der Partner mit Interessen und Kompetenzen der deutschen Wirtschaft decken, ergeben sich vielversprechende Kooperationspotenziale – etwa bei der Energiewende, der Kreislaufwirtschaft und dem ökologischen Umbau von Städten. Die Einbindung potenzieller Investoren aus dem Ausland macht das deutsche EZ-Angebot zugleich oftmals attraktiver für die Regierungen der Partnerländer. Wie dieser Prozess organisiert werden und unter welchen Bedingungen er zu echten Win-win-Konstellationen führen kann, führen wir in einem in Kürze folgenden **Discussion Paper** aus.

Wie das BMZ den Potenzialsektoransatz einsteuern kann

Wie oben begründet, steht am Anfang der operativen Umsetzung ein Wechsel der Förderlogik: Regierungsverhandlungen sollen sich an gemeinsam identifizierten Potenzialsektoren für einen produktivitätssteigernden Strukturwandel orientieren und deren Engpassfaktoren adressieren – anstatt an bestehenden Aktionsfeldern. Die Schaffung neuer Wettbewerbsvorteile braucht einen langen Atem und damit längere Programmierungszeiträume. Zugleich erfordert die partizipative Ausgestaltung der Sektorpolitiken Flexibilität und damit eine größere Feinsteuerungsautonomie der Akteure vor Ort. Die Orientierung am Strukturwandel macht es zudem erforderlich, die strukturpolitische Kompetenz der BMZ-Regionalreferate durch systematische Abstimmung mit der Unterabteilung Wirtschaft zu stärken. Empfohlen wird weiterhin die Einrichtung eines Kopfreferats in der Unterabteilung, um die Ausrichtung der Maßnahmen für Lieferketten, Handel, Berufsbildung, Finanzsysteme, Beschäftigung und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auf ein gemeinsames Zielsystem zu gewährleisten. Schließlich sollten die Erfolgsindikatoren angepasst werden, mit dem Schwerpunkt auf plausibel begründete Fortschritte beim Strukturwandel anstatt nur vermeintlich exakter Kennzahlen, etwa für geschaffene Arbeitsplätze, die auf von Durchführungsorganisationen und Leistungsempfängern postulierten Multiplikatoreffekten beruhen.

1 Einführung

2025 haben die Autor*innen für das BMZ ein internes Beratungspapier verfasst: „Die sozial-ökologische Wirtschaftstransformation fördern: Anregungen zur Anpassung des deutschen EZ-Portfolios“ (Altenburg et al., 2025). Darin wurde unter anderem vorgeschlagen, die Programmierung für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung an integrierten Förderansätzen für Potenzialsektoren zu orientieren, um effektiver zu einem sozial-inklusiven und nachhaltigen wirtschaftlichen Strukturwandel in den Partnerländern beizutragen. Dieser Ansatz beinhaltet weitreichende Änderungen der bisherigen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), etwa Projekte anhand ihres Beitrags zum Strukturwandel zu priorisieren, anstatt Zusagen auf Grundlage von Themen wie „Berufsbildung“ oder „Förderung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU)“ zu treffen. Darüber hinaus argumentierten wir in einem ergänzenden *Policy Brief* (Altenburg, Never, & Strohmaier, 2025), dass der Potenzialsektoransatz auch eine stärkere Einbindung deutscher Interessen und Wirtschaftsakteure ermöglicht, sofern im Vorfeld von Regierungsverhandlungen deutsche Wirtschaftsinteressen sowie Synergien zwischen Unternehmen und Entwicklungszusammenarbeit sondiert werden.

Einige dieser Anregungen wurden vom BMZ prominent aufgegriffen. Im Oktober 2025 präsentierte Ministerin Alabali Radovan den Aktionsplan „Starke Partnerschaften für eine erfolgreiche Wirtschaft weltweit“ (BMZ, 2025), der wirtschaftliche Zusammenarbeit zu einem strategischen Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit macht, eine umfassende Einbindung des deutschen Privatsektors vorsieht und u. a. Energie und Rohstoffe als prioritäre Sektoren benennt. Der im Januar 2026 vorgestellte Reformplan „Zukunft zusammen global gestalten“ betont dabei einmal mehr das Ziel der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung sowie der lokalen und diversifizierten Wertschöpfung in Partnerländern (BMZ, 2026). Allerdings lassen beide Pläne weitgehend offen, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten Zukunftssektoren und -märkte in Partnerländern unterstützt werden können. Mit dem IDOS-Team wurden daher Potenzialsektoranalysen für mehrere Partnerländer vereinbart.

Dieses und ein in Kürze folgendes zweites IDOS Discussion Paper sollen helfen, die BMZ-Politik umzusetzen. Im *vorliegenden* Paper zeigen wir die Vorteile einer Wirtschaftsförderung auf, die sich an den Potenzialen der Partner und an einem die Produktivität steigernden Strukturwandel orientiert. Wir zeigen weiterhin, inwiefern dieser Ansatz teilweise grundlegende Veränderungen in der Projektpraxis erfordert – insbesondere in der EZ-Programmierung, in der KKMU-, Lieferketten- und Beschäftigungsförderung. Zudem verweisen wir auf innovative Ansätze zur Operationalisierung und begründen, warum dieser Potenzialsektoransatz zugleich dazu beitragen kann, dass die deutsche Wirtschaft noch besser eingebunden wird – zum Nutzen der Partner und der deutschen Wirtschaft selbst. Die Verfahren und Instrumente für eine bessere Einbindung der deutschen Wirtschaft werden im Detail im *zweiten* IDOS Discussion Paper dargestellt.

2 Warum an Potenzialsektoren orientieren?

Wirtschaftliche Entwicklung setzt Strukturwandel voraus, bei dem die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen von geringer Produktivität und Wertschöpfung zu solchen mit höherer verschoben wird. Die wirtschaftlich erfolgreichen Länder Ost- und Südostasiens waren durch einen derartigen produktivitätssteigernden Strukturwandel gekennzeichnet. Demgegenüber trug der Strukturwandel in vielen Ländern Afrikas und Lateinamerikas insbesondere seit den 1990er Jahren deutlich weniger zum Produktivitätswachstum bei und wirkte teilweise sogar wachstumshemmend (McMillan et al., 2014; Gollin et al., 2014/2017). **Ausgangspunkt der EZ sollte daher sein, dass gemeinsam mit den Partnern Potenzialsektoren für einen beschäftigungsintensiven, die Produktivität steigernden und ökologisch nachhaltigen Strukturwandel identifiziert werden**.

Die wirtschaftlichen Entwicklungsoptionen eines Landes verändern sich ständig, weil neue Produkte nachgefragt werden, sich Produktionstechnologien und komparative Vorteile verändern und Preisgefüge verschieben. Wirtschaftsförderung muss diese Veränderungen im Blick haben, neue Potenziale identifizieren, herausfinden, welche Hindernisse deren Entfaltung im Wege stehen, und auf dieser Basis kohärente Förderansätze entwickeln. **Mit der Konzentration auf bestimmte Potenzialsektoren signalisieren Regierungen strategische Prioritäten**. Dabei geht es nicht darum, im Detail künftige Wettbewerbsvorteile zu antizipieren – das können nur die Märkte; die Rolle staatlicher Institutionen besteht vielmehr darin, im ständigen Austausch mit der Wirtschaft mögliche Pfade hin zu höherer Wertschöpfung, ökologischer Nachhaltigkeit, besserer Beschäftigung und technologischem Kompetenzerwerb zu erkennen. Eine solche gesellschaftlich orchestrierte Richtungsvorgabe (*directionality*: Mazzucato, 2025) **ermöglicht es, wirtschaftspolitische Maßnahmen strategisch zu priorisieren, und erhöht zugleich die Planungssicherheit für Investoren**.

Da Entwicklungsländer in der Regel nicht über finanzstarke Unternehmen mit hohem Innovationspotenzial verfügen und ihre nationalen Innovationssysteme vergleichsweise schwach sind, können sie im Wettbewerb um Spitzentechnologie kaum mithalten. Ihre Strategie für höhere Wertschöpfung und steigende technologische Komplexität fokussiert daher am Anfang stets auf **globale Lieferketten**. Der Einstieg in diese Lieferketten muss, solange noch keine spezifischen Kompetenzen erworben wurden, auf Basis einfacher Wettbewerbsvorteile erfolgen, etwa niedriger Arbeitskosten oder besonderer Naturressourcen. Ausländische Direktinvestitionen bringen dann technologisches und betriebswirtschaftliches Know-how ins Land und ermöglichen den Zugang zu neuen internationalen Märkten. Teilhabe an globalen Wertschöpfungsketten ist allerdings nicht hinreichend für höheren allgemeinen Wohlstand; das zeigt die Beobachtung, dass die meisten Entwicklungsländer in einer *middle-income trap* gefangen bleiben und gegenüber den reichen Ländern nicht aufholen (World Bank, 2024a).

Produktivitätssteigerung ist der Schlüssel, um dieser Falle zu entrinnen (Bulman et al., 2017). Neue technologisch-organisatorische Kompetenzen müssen erarbeitet werden, mit denen nationale Unternehmen schrittweise komplexere Aufgaben in der jeweiligen Wertschöpfungskette übernehmen und den nationalen Anteil an der Wertschöpfung erhöhen können. Dieses ***Upgrading* in der Wertschöpfungskette** ergibt sich nicht – oder allenfalls sehr langsam – von selbst; zumal die großen Unternehmen oft nicht daran interessiert sind, um sich herum leistungsfähige, wechselseitig spezialisierte Unternehmensökosysteme aufzubauen. Oft ist es lukrativer, Vorleistungen zu importieren; und selbst wenn lokale Unternehmensökosysteme im Interesse der großen Leitunternehmen sind, sehen diese es nicht als ihre Aufgabe, sie mit erheblichem Aufwand aufzubauen. **Öffentliche Förderung ist daher erforderlich**: Zum einen müssen in einem interaktiven Prozess mit der Wirtschaft mögliche *Upgrading*-Pfade identifiziert werden (dazu mehr unter 3.4); zum anderen müssen Vorleistungen bereitgestellt werden: spezifische neue Infrastrukturen, Kredite, Garantien, Forschung, Anreize zum Technologietransfer aus ausländischen Leitunternehmen und Universitäten, Berufsqualifikationen, Normen und Standards sowie vieles mehr.

Potenzialsektoren bezeichnen wirtschaftliche Aktivitäten, die auf eine hohe und steigende Nachfrage treffen bzw. von denen besonders positive Entwicklungswirkungen im Sinne von guter Beschäftigung, höherer Wertschöpfung sowie Impulsen für andere Wirtschaftsbereiche („Spillover-Effekte“) im Partnerland ausgehen und deren Wachstumsmöglichkeiten bei Weitem noch nicht ausgeschöpft werden. Diese Potenziale bestehen in der Regel in spezifischen Teilsektoren von Landwirtschaft, Industrie oder Dienstleistungen (zum Beispiel Zitrusfrüchte, Bekleidung oder Software), gelegentlich auch in der Spezialisierung auf Aktivitäten, die quer zur traditionellen Sektoreinteilung liegen (z. B. „Kreislaufwirtschaft“ oder „Energieeffizienzlösungen“).

In Kenia sind dies zum Beispiel arbeitsintensive einfache IT-Dienstleistungen für internationale Kunden sowie verschiedene Agrarwertschöpfungsketten, in Marokko die Automobilindustrie und der Ausbau energieintensiver internationaler Wertschöpfungsketten auf Basis erneuerbarer

Energien. In der Regel sind es ausländische Unternehmen, die den Marktzugang gewährleisten sowie international wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle entwickeln und mitbringen. Die nationale Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, solche Unternehmen zu attrahieren und schrittweise so zu integrieren, dass die nationalen *Spillovers* maximiert werden. In manchen afrikanischen Ländern mit begrenztem Exportpotenzial liegen die größten Potenziale in der Verbesserung inländischer Agrarlieferketten oder in der Substitution von Konsumgüterimporten durch lokale Unternehmen.

Der **Potenzialsektoransatz zeichnet sich durch zwei Perspektiven aus:**

1. Seine **strukturpolitische Richtung und Zukunftsperspektive**. Er betont die Notwendigkeit, gezielt den Erwerb von Kompetenzen in spezifischen Wirtschaftsaktivitäten zu fördern, die absehbar wichtiger werden: zum Beispiel in Bezug auf künstliche Intelligenz, Automatisierung und andere digitale Megatrends als Querschnittskompetenzen für wirtschaftliche Teilhabe; in Bezug auf erneuerbare Energien und Kreislaufwirtschaft aus ökologischen Gründen; oder um die Wertschöpfung in zentralen Sektoren der eigenen Volkswirtschaft zu erhöhen.

2. Seine **Prämisse**, dass Auslandsinvestitionen allein keine nachhaltige nationale Entwicklung ermöglichen, sondern Letztere eine **Wirtschaftspolitik erfordert, die auf den Erwerb nationaler technologisch-organisatorischer Kompetenzen abzielt und dafür vielfältiges Marktversagen ausräumt**. Er geht damit über eine weit verbreitete Förderpraxis hinaus, die den Abbau staatlicher Regulierung zum Ziel hat und sich in der proaktiven Förderung weitgehend auf Berufsbildung und Infrastruktur beschränkt.

Die **Evidenz** unterstützt diese Perspektiven. Gerade beim Aufbau neuer Branchen entstehen Koordinationsprobleme, die durch Marktkräfte allein nur schwer überwunden werden können. So gibt es zu Beginn der Entwicklung noch keine etablierten Netzwerke wechselseitig spezialisierter Unternehmen. Firmen halten sich mit Investitionen zurück, wenn nicht gewährleistet ist, dass erforderliche Vorbedingungen für ihr Geschäftsmodell (Zuliefer- und Abnahmeverträge, Infrastrukturvorleistungen) parallel entwickelt werden und rechtzeitig zur Verfügung stehen. Erfolgreiche Diversifizierungsprozesse zeigen daher stets eine aktive Rolle sektoraler Strukturpolitik, die komplementäre Investitionen in Infrastruktur, Qualifikationen, Technologie, Zuliefernetzwerke und Marktzugang koordiniert (Rodrik, 2004).

Ein gut dokumentiertes Beispiel ist die chilenische Lachszucht,[3] deren Aufbau durch öffentliche Institutionen wie CORFO und Fundación Chile mit Technologietransfer, Ausbildung, Forschung, Infrastruktur und der Organisation von Produzenten unterstützt wurde (Chandra & Kolavalli, 2005; Maggi Campos, 2006). Auch der Aufschwung der Schnittblumenexporte aus Äthiopien basierte auf nationalen Förderpolitiken, insbesondere der Bereitstellung von staatlichem Land zu niedrigen Preisen, günstigen langfristigen Krediten und subventionierter Luftfracht sowie enger Koordination durch eine starke Kammer (Gebreeyesus, 2014; Oqubay, 2015). Auf den Philippinen schuf die Regierung die Bedingungen für einen erfolgreich expandierenden BPO-Sektor, indem sie zunächst eine zentrale Agentur für die erforderlichen Anreizstrukturen einrichtete, dann einen *Cyberservices Corridor* etablierte, spezielle Steuervergünstigungen gewährte, Ausbildungsbeihilfen bereitstellte und das Land international als BPO-Standort vermarktete (Magtibay-Ramos et al., 2007; Kleibert & Mann, 2020). In Indonesiens Motorradindustrie wurde zunächst der Import von vollständig montierten Motorrädern verboten, anschließend wurden lokale Komponenten vorgeschrieben und verschiedene Anreize für eine höhere lokale Wert-

3 Die genannten Beispiele stehen exemplarisch für die mit staatlicher Beteiligung erfolgte Entwicklung wirtschaftlich erfolgreicher neuer Sektoren. Sie sind in einigen Fällen (insbesondere bei der intensiven Lachszucht) in der derzeitigen Praxis aufgrund ihrer Umweltwirkungen sehr problematisch. Dies verweist auf die Notwendigkeit, sozialökologische Kriterien in der Wirtschaftsförderung zu berücksichtigen und entsprechende Interessengruppen einzubeziehen.

schöpfung geschaffen. Während diese Strategie die Lokalisierung der Motorradindustrie erfolgreich vorantrieb, scheiterten ähnliche Maßnahmen in der wesentlich komplexeren Pkw-Fertigung (Aswicahyono et al., 2000). Schon in dieser kurzen Charakterisierung wird deutlich, dass die Maßnahmen zum *Upgrading* immer sehr kontextspezifisch sind.

Wie die Beispiele zeigen, sind viele der für den Ausbau neuer Wettbewerbsvorteile erforderlichen strukturpolitischen Maßnahmen **für die jeweilige Branche spezifisch**. Dies beinhaltet ein gewisses Risiko, dass sich Vorleistungen nicht amortisieren, weil sich die erwarteten Wachstumschancen nicht materialisieren. *Kein* Risiko einzugehen bedeutet jedoch, dass sich neue Branchen, in denen es Marktversagen gibt, nicht weiterentwickeln können. **Es gilt also, die Kosten durch ungenutzte Chancen gegen jene erfolgloser Experimente abzuwägen.** Hausmann und Rodrik (2003) verweisen auf die Notwendigkeit, Suchkosten öffentlich zu subventionieren, weil der Markt nicht die optimale Experimentierrate für neue Geschäftsmodelle hervorbringt. Das Experimentieren mit neuen Geschäftsmodellen ist riskant, und der Investor trägt das Risiko von Fehlinvestitionen allein. Ist er erfolgreich, kann er die Früchte seines Erfolgs jedoch nur zum kleinen Teil ernten, weil sein Geschäftsmodell schnell von anderen kopiert wird. Letzteres ist gut für die Gesellschaft, weil erfolgreiche Geschäftsmodelle schnell diffundieren und die Wirtschaft diversifizieren, aber es unterhöhlt die Anreize für den einzelnen Innovator. Insofern ist es für die öffentliche Hand sinnvoll, Anreize für eine solche Diversifizierung zu setzen. Dies gilt umso mehr, wenn der neue Sektor verschiedene komplexe Vorleistungen und insofern einen koordinierenden Akteur benötigt.

Rodrik vergleicht proaktive Industriepolitik mit Risikokapitalfonds in der Privatwirtschaft. Letztere investieren in ein Portfolio neuer Geschäftsmodelle, wohlwissend, dass die meisten sich nicht amortisieren werden – aber unter der Annahme, dass einige wenige so erfolgreich sein werden, dass das Gesamtportfolio Gewinn abwirft. Dementsprechend argumentiert er, dass „ein öffentliches Investitionsportfolio bei einer optimalen Strategie zur Maximierung des gesellschaftlichen Mehrwerts notwendigerweise auch Projekte beinhalten wird, die sich im Nachhinein als Fehlschläge erweisen. Es wäre ein Zeichen unzureichender Ambition – eines suboptimalen Mitteleinsatzes –, wenn alle einzelnen Projekte erfolgreich wären“ (Rodrik, 2022). Und an anderer Stelle: „Eine Politik, die auf Null-Fehler-Sicherheit angelegt wäre, ergäbe so viel Sinn wie ein Pharmaunternehmen, das nur in Medikamente investiert, deren Rentabilität von vornherein garantiert ist“ (Rodrik, 2008). Zum oben genannten Beispiel der chilenischen Lachszucht konstatiert Rodrik: „Die wenigen großen Erfolge der Fundación Chile, insbesondere die Lachszucht, amortisieren das Gesamtbudget dieser Organisation, einschließlich ihrer vielen Fehlschläge“ (Rodrik, 2008).

Die Beispiele von (privaten) Pharmaunternehmen und Risikokapitalfonds bedeuten nicht, dass Marktakteure hinreichend ins Risiko gehen; sie tun dies nur, wenn sie sich die Erträge privat aneignen können, nicht aber, um gesellschaftlichen Mehrwert zu erzeugen – etwa die zusätzliche Diversifizierung der Gesamtwirtschaft oder den ökologischen Umbau der Produktion. Die Quintessenz: **Auch wenn Investitionen in Potenzialsektoren im Einzelfall scheitern können, sind sie eine lohnende Investition in die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft.**

3 Wie Potenzialsektoren von und in Partnerländern identifiziert werden

3.1 Ausgangspunkt: Strategien der Partnerländer

Partnerländer verfügen in aller Regel bereits über Strategien, in denen sie wirtschaftliche Potenzialsektoren benennen. Insofern geht es nicht darum, dass die deutsche EZ Potenzialsektoren *für die Partner* definiert, sondern darum,

1. die angebotene **Unterstützung auf die erfolgreiche Umsetzung dieser Sektorstrategien auszurichten** und dabei **die relevantesten Engpassfaktoren zu priorisieren** – anstelle generischer Maßnahmen ohne strukturpolitische Analyse und wirtschaftsstrategische Richtung;

2. bei Bedarf gemeinsam mit den **Partnern Potenzialsektorstrategien zu spezifizieren und zu operationalisieren**. In Entwicklungsländern sind die Potenziale vielfach zwar als weit gefasste Sektoren benannt, bleiben aber unkonkret in Bezug auf Engpassfaktoren sowie mögliche Strategien und Instrumente, um diese zu erschließen. Bestehende Strategien wurden nicht selten von externen Beratungsfirmen erstellt – basieren also nicht auf einem gemeinsamen industriepolitischen Suchprozess mit Unternehmen, strategischen nationalen Institutionen und Expert*innen. Im Resultat fehlen dann die notwendigen realistischen Rückmeldungen der relevanten nationalen Unternehmen, die Ownership bei Unternehmen und Förderagenturen sowie die politische Legitimierung. In solchen Fällen kann insbesondere die Technische Zusammenarbeit (TZ) dazu beitragen, Strategien nachzuschärfen, entsprechende Kapazitäten (zum Beispiel sektorspezifische öffentlich-private Institutionen) aufzubauen und partizipative Prozesse zu etablieren. Kasten 1 illustriert dies.

3. In modernen Ansätzen der regionalen Wirtschafts- und Innovationsförderung, etwa in der Europäischen Union, werden Potenzial- und Prioritätsfelder auf Grundlage quantitativer und qualitativer Analysen identifiziert sowie anschließend in einem beteiligungsorientierten Prozess mit Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft validiert und in strategische Prioritäten sowie Umsetzungsmaßnahmen übersetzt (Perianez Forte & Wilson, 2021).

4. Die **Expertise der Privatwirtschaft ist dabei zentral**, denn die Unternehmen haben einen Informationsvorsprung bezüglich der Dynamik, der Wettbewerbssituation und der Eintrittsbarrieren spezieller Marktsegmente. Gleichzeitig **erfüllen öffentliche Institutionen zwei wichtige Funktionen**. Erstens können sie **Marktversagen adressieren**, indem sie zum Beispiel für die Entfaltung der Wirtschaft unabdingbare Vorleistungen in Infrastruktur, Forschung und Berufsbildung erbringen, Koordinationsaufgaben übernehmen, Standards definieren, Kapital für Investitionen bereitstellen und Garantien übernehmen (DEval, 2026). Zweitens können sie **gewährleisten, dass die Wirtschaftsentwicklung in gesellschaftlich wünschenswerte Bahnen gelenkt** wird – zum Beispiel ökologisch nachhaltiger, sozial inklusiver und regional ausgeglichener ist.

Kasten 1: Operationalisierung unspezifischer Potenzialsektoranalysen: Beispiel Kenia

Kenia definiert in seiner Vision 2030 Potenzialsektoren unter der Überschrift „Move the economy up the value chain“, aber diese Sektoren sind sehr allgemein gehalten (z. B. Tourismus oder Landwirtschaft) und nur in Ausnahmen spezifischer (z. B. BPO). Zwar gibt es eine Vielzahl von Masterplänen für einzelne Sektoren, aber diese definieren vor allem (großenteils im Rückblick ausgesprochen unrealistische) Wachstumsziele, sind nicht mit Budgets unterlegt, entwerfen keine Umsetzungspläne und halten Ziele nicht systematisch nach.

Ein Beispiel: Der Markt für kleine Motorräder (Mopeds) entwickelt sich in Ostafrika dynamisch, neuerdings insbesondere auch das Segment für Elektromotorräder (UNIDO, 2026, Kasten 5.2). Mehrere lokale Unternehmen montieren und vertreiben eigene Motorradmarken, im Wesentlichen auf Basis importierter Teile. Zwar formuliert die Regierung allgemeine Ziele für höhere Wertschöpfung in dieser Industrie, aber es gibt keine verbindlichen Auflagen für die Hersteller. Die Regierung hat seit 2023 steuerliche Anreize für Elektromotorräder eingeführt und im Februar 2026 eine nationale E-Mobilitätspolitik vorgelegt. Diese Maßnahmen setzen jedoch vor allem bei Preisen und Nachfrage an; eine integrierte Strategie für lokale Wertschöpfung – z. B. mit Zulieferentwicklung, Fachkräfteausbildung und Standards – fehlt bislang. In unseren Interviews (2024) zeigte sich zudem das Finanzministerium skeptisch, auch wegen entfallender Einnahmen aus der Kraftstoffbesteuerung.

Mit einer kohärenten Strategie könnte die lokale Wertschöpfung – und damit Arbeit und Einkommen – deutlich erhöht und die Position kenianischer Unternehmen im ostafrikanischen Markt gegenüber chinesischen und indischen Importen gestärkt werden; indem gezielt elektrische Mopeds gefördert werden, könnte zudem sukzessive die Mopedflotte mit Verbrennungsmotoren (zwei Millionen Fahrzeuge allein für Moped-Taxis) substituiert werden. Dies würde einen Dialog zwischen Herstellern, Berufsbildungszentren, Banken und relevanten Ministerien erfordern, um Engpassfaktoren und eine geeignete Förderstrategie (z. B. eine auf spezifische Bedarfe ausgerichtete duale Fachkräfteausbildung, die Einführung von Standards, temporärer Zollschutz für substituierbare Importteile, Markterschließung in Nachbarländern, Steuerabschreibungen) zu identifizieren. Auf dieser Basis sind zum Beispiel in Indonesien (BCG, 2022) und Vietnam (GIZ, 2024) florierende Motorradindustrien entstanden.

Derzeit gibt es in Kenia für kaum einen Potenzialsektor integrierte Strategien. Die deutsche EZ könnte hier integrierte TZ+FZ-Angebote machen, Erfahrungen aus der Wirtschaftsförderung u. a. in Deutschland einbringen, *peer learning* z. B. mit Institutionen aus Indonesien und Vietnam (siehe oben) ermöglichen und helfen, Lösungen für politökonomische Herausforderungen zu finden.

Quelle: Eigene, 2024 geführte Interviews in Kenia

3.2 Instrumente zur Identifikation von Potenzialsektoren

Im Folgenden werden Methoden zur Identifikation von Potenzialsektoren skizziert. Diese sind als komplementär zu verstehen, da sie teils unterschiedliche Perspektiven erfassen und ggf. unterschiedliche Sektoren als attraktiv ausweisen. In der Praxis gilt es, verschiedene Ansätze zu kombinieren. Wichtig ist im Vorfeld die Erstellung einer klaren Zielhierarchie, also eines Kriterienkatalogs, der die gesellschaftlichen Ziele gewichtet (z. B. Exportdiversifizierung, Importsubstitution, Schaffung neuer und inklusiver Arbeitsplätze, Emissionsminderung). Zudem sind Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wie fiskalischer Spielraum, Zeithorizont und geopolitische Restriktionen sowie handelsrechtliche Spielräume (WTO-Regeln, regionale Integrationsabkommen, Abkommen mit der EU). Damit können Analyseergebnisse trianguliert und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit eingeordnet werden.

Der **Economic-Complexity-Ansatz** (Hidalgo & Hausmann, 2009) identifiziert auf Basis globaler Handelsdaten ungenutzte Exportpotenziale und *Upgrading*-Pfade. Der Vorteil dieser Me-

thode liegt in einem hohen Detaillierungsgrad der Produktkategorien und einer starken empirischen Fundierung auf Basis internationaler Handelsdaten für lange Zeiträume. Einschränkungen ergeben sich aufgrund der Datenbasis (nur Waren, aber keine Dienstleistungen werden erfasst) und der begrenzten Aussagekraft für Zukunftsmärkte (da sich Potenzialgüter ausschließlich aus bisherigen Handelsmustern ergeben und Binnenmarktpotenziale – häufig besonders relevant für Entwicklungsländer – nicht gemessen werden). Hier müsste noch getrennt mittels qualitativer Analyse nachgeschärft werden. Die Weltbank (2026) schlägt etwa folgendes Raster für die operative Anwendung dieses Ansatzes vor: In einem ersten Schritt wird erhoben, welche neuen Aktivitäten, auch unter den gegebenen Voraussetzungen (z. B. Infrastruktur, Fähigkeiten), tatsächlich umsetzbar sind. In einem zweiten Schritt werden diese gegen andere Kriterien wie Produktkomplexität, langfristiges Diversifizierungspotenzial und Beschäftigungsintensität abgewogen.

***Market-Foresight*-Methoden** analysieren, wo künftig tragfähige Märkte entstehen, welche Produkte/Dienstleistungen nachgefragt werden und welche (länderspezifischen) Bedingungen Wettbewerbsvorteile schaffen. Typische Instrumente umfassen Trend- und Szenarienanalysen, Markt- und Preisprojektionen, Kunden- und Abnehmeranalysen, Politik- und Regulierungsanalysen sowie Benchmarking und Wettbewerbsanalysen. Der Vorteil von *Market-Foresight*-Methoden besteht in der Nähe zur realen Nachfrage und Investitionslogik, indem sie auf die kommerzielle Tragfähigkeit von Sektoren ausgerichtet sind. Zudem lassen sie sich partizipativ gestalten. Nachteile sind die hohe Unsicherheit (z. B. in Bezug auf Technologiepfade, Preistrends etc.) und die Subjektivität von expertenbasierten Analysetools.

Risikokapitalbasierte Analysen: Analysen zu Risikokapital, wie sie von Banken genutzt werden, geben Hinweise darauf, in welchen Sektoren Investoren hohe Wachstums- und Renditeerwartungen sehen (IFC, 2019). Insbesondere in Ländern mit hohen Kapitalkosten fungiert Risikokapital als Indikator für betriebswirtschaftlich vielversprechende neue Marktchancen.

Input-Output-Analysen: Während *Market-Foresight*- und risikokapitalbasierte Analysen stark auf Nachfragepotenzialen beruhen, zeigen (v. a. multiregionale) Input-Output-Tabellen Aufstiegspfade von Ländern basierend auf bestehenden sektoralen Verflechtungen im In- und Ausland (Timmer et al., 2015; OECD, 2021). Ihr Nachteil liegt in der oft begrenzten Detailtiefe, da Sektoren häufig nur stark aggregiert ausgewiesen sind und die seltene Neuerhebung von Input-Output-Tabellen dazu führt, dass strukturelle Veränderungen – etwa durch neue Technologien oder sich wandelnde Wertschöpfungsketten – in den fortgeschriebenen Daten nicht hinreichend abgebildet werden.

Der Vorteil von **sektoralen Wertschöpfungsketten-Studien** ist ihr tieferer, häufig qualitativer Blick in konkrete Geschäftsmodelle, Einflussfaktoren auf Lieferketten und die Kontextualisierung polit-ökonomischer Konditionalitäten (Governance-Strukturen, *lead firms* etc.). Mehrere internationale Agenturen haben pragmatische partizipative Ansätze entwickelt und vielfach angewandt, z. B. GIZ, USAID und FAO (Altenburg, 2006). *Participatory Appraisal of Competitive Advantages* (PACA) ist ein partizipativer Ansatz zur Identifikation und Förderung lokaler wirtschaftlicher Potenziale, der auf gemeinsamer Analyse von Wettbewerbsfähigkeit durch öffentliche und private Akteure beruht (Mesopartner & Como Consult, 2024). Der Vorteil liegt neben der breiten Teilnehmerschaft (und damit starken lokalen Verankerung) in der praxisnahen Analyse lokaler Stärken und Engpässe und der gleichzeitigen Ableitung umsetzbarer, oft kurzfristiger Interventionen. Der Ansatz kann daher langfristige Analysen und makroökonomische Priorisierungen sinnvoll ergänzen.

Wenn mit Hilfe (einiger) der oben genannten Ansätze Potenzialsektoren und Optionen für das *Upgrading* herausgearbeitet sind, gilt es, im Dialog mit Unternehmen und anderen Stakeholdern die Barrieren für deren Umsetzung zu identifizieren. Das Konzept der ***Growth Diagnostics*** von Hausmann, Rodrik und Velasco (2005) empfiehlt, den Fokus jeweils auf die „most binding constraints“ zu legen.

3.3 Institutionelle Verankerung öffentlich-privater Suchprozesse

Wie oben bereits skizziert, beinhalten integrierte strukturpolitische Sektoransätze, dass sich Stakeholder unter aktiver Beteiligung der Privatwirtschaft auf Ziele und Umsetzungsschritte einigen. Damit rücken lokale Institutionen in den Mittelpunkt, die diese integrierten Ansätze vorantreiben, außerdem industriepolitische *Think Tanks* und Institutionen, die Märkte und technologische Trends beobachten (*foresight*), ggf. auch spezialisierte Technologieinstitute. Solche **strukturpolitischen Institutionen** sollten folgende fünf Funktionen abdecken, die sich in Ländern mit erfolgreichem Strukturwandel bewährt haben (Hausmann & Rodrik 2003; Rodrik, 2004; Steenbergen, 2023):

1. Koordination aller relevanten Akteure im jeweiligen Potenzialsektor mit dem Ziel, operative Entwicklungsstrategien zu entwickeln.

2. Durchführung von Markt- und Technologievorausschauen, um Entwicklungstendenzen frühzeitig in Politikkonzepte umsetzen zu können.

3. Proaktive, strategische Investitionsförderung, z. B. über internationale Imagekampagnen, um Investoren anzuziehen.

4. Auswertung internationaler Erfahrungen mit verschiedenen Politikmodellen bzw. Anreizsystemen, um sie für den nationalen Bedarf nutzbar zu machen.

5. Unabhängige Erfolgskontrolle der eingesetzten Politikinstrumente.

Die dafür **erforderlichen Institutionen gilt es, systematischer in entwicklungspolitische Maßnahmen zur Privatsektorentwicklung einzubeziehen** bzw. deren Aufbau oder Weiterentwicklung zu unterstützen. Beispielsweise können *Capacity Building* und Vernetzung im Sinne von *Peer Learning* mit deutschen und europäischen Spiegelinstitutionen sowie denen anderer Partnerländer angeboten werden.

4 Welche neuen Akzente die Orientierung an Potenzialsektoren in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit erfordert

4.1 Von Aktionsfelder-Programmierung zu integrierter Wirtschaftsförderung für den Strukturwandel

Der größte Teil der Wirtschaftsförderung des BMZ ist dem bisherigen Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ zugeordnet. Es umfasst **drei „Aktionsfelder“**:

- Auf **„Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“** entfallen rund 52 % der Projekte und 63 % der Portfolioauszahlungen. Von diesen entfällt ein großer Teil auf KKMU-Förderung, wobei nur sehr wenige Projekte darauf abzielen, dieses Unternehmenssegment in integrierte Unternehmensökosysteme einzubinden, in denen sich kleine und große Unternehmen komplementär spezialisieren (siehe 3.2). Damit wird die Chance vertan, Produktivitätssteigerung durch Wissenstransfer und neue Marktzugänge zu hebeln. Diese Kritik wird auch in den Partnerländern geäußert (z. B. für Ghana Simons, 2026).

- **„Berufliche Bildung“** macht etwa 35 % der Projekte und 24 % der Auszahlungen aus. Sie ist oft ein Engpassfaktor wirtschaftlicher Entwicklung. Allerdings ist fraglich, inwieweit diese

massive Mittelkonzentration auf einen möglichen Engpassfaktor inhaltlich begründet ist oder institutionelle Beharrungskräfte widerspiegelt. Eine systematische Prüfung, wo im jeweiligen Kontext die wichtigsten Engpässe liegen, würde mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Diversifizierung des Angebots führen – zum Beispiel zur Förderung von Existenzgründungen, Unternehmensclustern, Zulieferbeziehungen, Auslandsinvestitionen oder Technologietransfer.

- **„Sozial-ökologische Lieferketten, Handel und nachhaltige Infrastruktur“** ist das kleinste Aktionsfeld mit nur 11 % der Projekte und 12 % der Auszahlungen.[4] Es umfasst handelspolitische Beratung und Lieferkettenprojekte mit dem Schwerpunkt auf Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards. So wichtig diese Standards sind: Der zentralen Bedeutung dieser Ketten für den Zugang zu globalen Märkten und Technologien, zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung und zur Steigerung von Produktivität und technologischer Kompetenz wird das Projektportfolio nicht gerecht: Es gibt kaum Vorhaben, die Standards gezielt mit wirtschaftlichem *Upgrading* verknüpfen (siehe 3.4).[5] Neben dem Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ zielt auch das BMZ-Portfolio für „Gute Arbeit“ auf sozial inklusive wirtschaftliche Entwicklung ab. Auch hier adressieren die meisten Maßnahmen berufliche Bildung (siehe 3.5).

Der derzeitige Zuschnitt der Aktionsfelder steht einer integrierten Wirtschaftsförderung entgegen. Die Aktionsfelder führen ein Eigenleben; unterschiedliche administrative Einheiten im BMZ und in den Durchführungsorganisationen definieren ihre jeweils eigenen Agenden, ohne ein gemeinsames Leitbild für den Strukturwandel. Es fehlt eine *systematische* Analyse der jeweils besonderen Wachstumspotenziale und der wichtigsten Engpassfaktoren, die der Inwertsetzung entgegenstehen. Dadurch, dass es für den möglichen Engpassfaktor „Berufliche Bildung“ eigene administrative Strukturen und Budgets gibt, nicht aber für andere Engpassfaktoren, wird berufliche Bildung zum Standardbestandteil in den meisten Partnerländern; Wertschöpfungsketten werden nicht gründlich daraufhin geprüft, wie eine *Upgrading*-Strategie im jeweiligen Kontext aussehen und gefördert werden könnte; KKMU-Förderung zielt nur selten darauf ab, kleine Unternehmen wirtschaftlich mit den nationalen „Zugpferden“ zu verbinden, damit auch sie von modernen Verfahren und neuen Marktzugängen profitieren. Die Förderpraxis könnte deutlich stärker zum Strukturwandel beitragen, wenn sie – gemeinsam mit den Partnern – Potenziale, Engpassfaktoren und *Upgrading*-Möglichkeiten in Wertschöpfungsketten gründlicher analysieren würde, um daraus ergebnisoffen Förderangebote abzuleiten. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für ein neues, gemeinsames **Leitbild, das explizit auf produktivitätssteigernden Strukturwandel ausgerichtet** ist. Dessen Umsetzung beinhaltet, dass

a) die **Förderung**, wie in den Abschnitten 1 und 2 dargelegt wurde, **auf Potenzialsektoren fokussiert** wird (4.2);

b) Beiträge dazu geleistet werden, dass die **unproduktive Segmentierung von Unternehmensstrukturen überwunden** wird, in denen international integrierte große Unternehmen weitgehend unverknüpft neben einer großen Zahl kleiner Unternehmen agieren – mit dem Ergebnis, dass nur sehr begrenzt Wissen transferiert wird und sich die große Produktivitätslücke zwischen den Segmenten nicht schließt (4.3);

c) **Lieferketten** systematisch genutzt werden, um sich **Aufgaben mit höherer Produktivität und Wertschöpfung sowie besseren Arbeitsbedingungen zu erschließen** (4.4);

d) Maßnahmen zur Förderung von **guter Beschäftigung** systematischer an den o. g. Zielen ausgerichtet werden (4.5).

4 Die verbleibenden Prozentpunkte (< 1,5 % der Projekte bzw. Auszahlungen) entfallen auf weitere Aktionsfelder.

5 Es gibt allerdings auch viele Wertschöpfungskettenprojekte in anderen BMZ-Schwerpunkten (etwa im Agrar- und Energiebereich), zu deren Ausrichtung wir keine Informationen haben.

4.2 EZ-Programmierung auf Basis von Potenzialsektoren

Aus den Potenzialsektoren der Partnerländer kann das BMZ diejenigen adressieren, die von der deutschen EZ als besonders förderungswürdig erachtet werden. Hier kommt die eigene Werteorientierung ins Spiel: Das BMZ kann bei der Auswahl Schwerpunkte auf starke Beschäftigungseffekte, Beiträge zur ökologischen Wende und andere normative Dimensionen legen.

Gemeinsam mit den Partnern kann die EZ dann analysieren, welche **Engpassfaktoren** deren sozial inklusive und ökologisch nachhaltige Entwicklung behindern. Die Auswahl der Unterstützungsmaßnahmen ergibt sich somit aus den spezifischen Anforderungen des jeweiligen Potenzialsektors im jeweiligen Land: Was behindert deren Entfaltung, was steht einer breiten Einbindung auch kleiner Unternehmen entgegen? Pfadabhängige Ex-ante-Festlegungen sind zu vermeiden. Dabei werden die Lehren jahrzehntelanger vergleichender Entwicklungsforschung berücksichtigt, die insbesondere die Bedeutung integrierter Sektoransätze, komplementär spezialisierter Unternehmensökosysteme sowie der strategischen Integration in Wertschöpfungsketten hervorhebt. Viele dieser Elemente werden im Agrar-Portfolio des BMZ seit langem erfolgreich praktiziert und von anderen Geberländern auch in anderen Wirtschaftsbereichen angewandt, etwa im Rahmen der britischen *Industrial Decarbonisation Hubs*, bei denen sektorale Wertschöpfungsketten gemeinsam mit den Partnern analysiert und gezielt unterstützt werden.

Die Identifizierung von Potenzialsektoren obliegt in aller Regel dem Partnerland selbst. Ist dieser Suchprozess noch nicht hinreichend erfolgt, so kann die EZ Angebote machen, um die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen im Partnerland zu stärken. Bei Bedarf können Expert*innen mit zusätzlichen Analysen und Einschätzungen beauftragt werden. Bestehende Strategien und Analysen können mit zentralen Wirtschaftsakteuren diskutiert und auf ihre praktische Plausibilität und Relevanz hin geprüft werden.

4.3 Förderung von Unternehmensökosystemen anstatt isolierter KKMU-Förderung

KKMU-Förderung ist einer der großen Schwerpunkte in der Privatsektorentwicklung. Die Forschung zu diesem Thema zeigt eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen dem großen Beschäftigungsbeitrag kleiner Unternehmen und ihrem sehr geringen Beitrag zu Produktivität und Wertschöpfung (Ayyagari et al., 2014). KKMU tragen damit (anders als in hochentwickelten Volkswirtschaften) kaum zur Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft bei.

Das liegt wesentlich daran, dass **KKMU sich hier nicht komplementär zu großen Unternehmen spezialisieren** (können) (Altenburg & Eckhardt, 2006). In produktiven **Unternehmensökosystemen** ergänzen kleine Unternehmen die großen Firmen in sinnvoller Weise, wie in Abb. 1a dargestellt: Zum einen übernehmen sie Funktionen, für die eine großbetriebliche Produktion ungeeignet ist, wie individualisierte Dienstleistungen oder die Fertigung spezialisierter Produkte in Kleinserien; viele KKMU arbeiten als Franchise oder Zulieferer für große Unternehmen. Zum anderen spielen kleine und junge Unternehmen eine wichtige Rolle für die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung, indem sie einen „Prozess der schöpferischen Zerstörung“ (Schumpeter, 2020) vorantreiben: Neue Unternehmen treten in bestehende Märkte ein, bringen neue Technologien, Geschäftsmodelle oder Produkte hervor und setzen etablierte Unternehmen unter Wettbewerbsdruck; sie verdrängen weniger produktive Unternehmen, so dass Arbeit und Kapital hin zu produktiveren Verwendungen realloziert werden (Aghion et al., 2009).

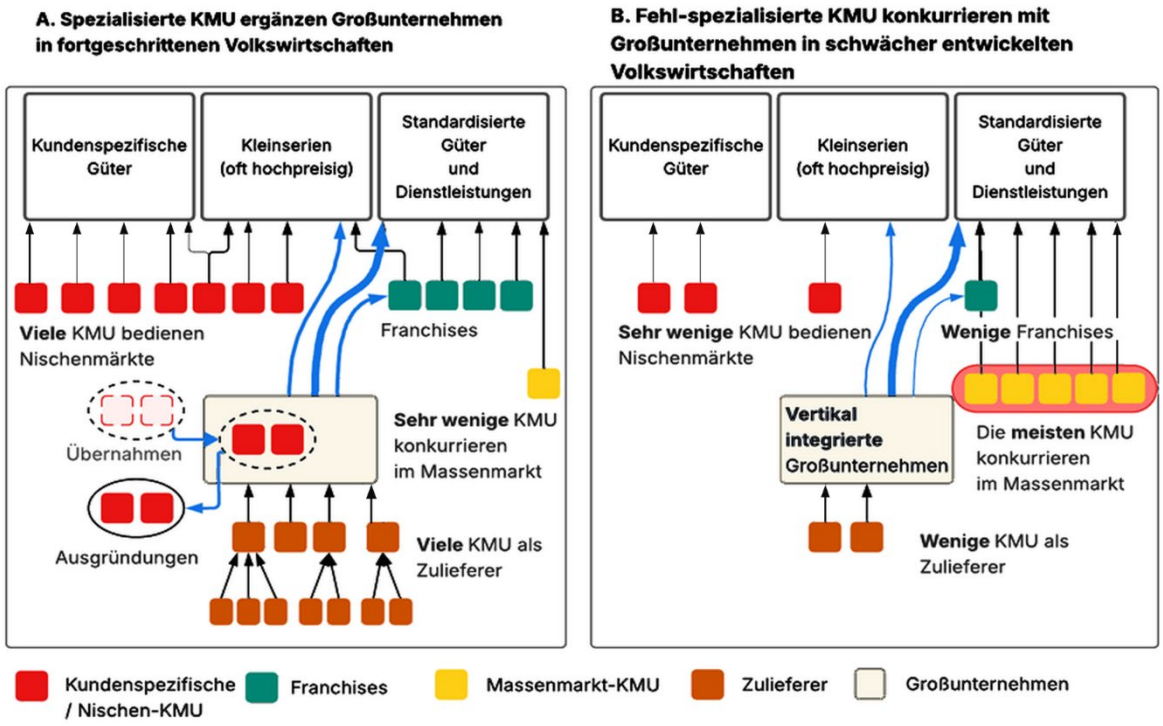
In Entwicklungsländern sind beiden Mechanismen enge Grenzen gesetzt. KKMU verfügen selten über gut ausgebildete Fachkräfte, haben kaum Zugang zu günstiger Finanzierung, und oft

fehlt im Unternehmen eine etablierte Qualitätskultur. Große Unternehmen vermeiden Vertragsbeziehungen mit KKMU, solange diese nicht in der Lage sind, zuverlässig und kostengünstig größere und homogene Produktmengen mit bestimmten Qualitätsstandards zu produzieren und solange Vertragsbeziehungen rechtlich schwer durchzusetzen sind. Insofern findet kaum eine komplementäre Spezialisierung statt. Stattdessen sind die meisten kleinen, insbesondere die informellen Firmen in Marktsegmenten tätig, in denen sie mit großen Unternehmen im Wettbewerb stehen – allerdings nur mit einem Bruchteil von deren Produktivität sowie dementsprechend niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen (Abb. 1b; Altenburg & Eckhardt, 2006).

Gerade informelle und sehr kleine Unternehmen weisen häufig hohe Ein- und Austrittsraten auf, ohne dass daraus nennenswerte Produktivitätsgewinne entstehen, weil neu eintretende Unternehmen ebenso wenig produktiv sind wie diejenigen, die aufgeben (Aghion et al., 2009).

Die strukturellen Defizite erklären auch, warum sich in Entwicklungsländern aus KKMU nur sehr selten wettbewerbsfähige Unternehmen entwickeln, die einen positiven Beitrag zum Strukturwandel leisten (Nichter & Goldmark, 2009; Hampel-Milagrosa et al., 2015; Hsieh & Olken, 2014). Im Ergebnis steht eine segmentierte Unternehmenslandschaft (Goedhuys & Sleuwaegen, 2002; van Biesebroeck, 2005), in der die Produktivitätslücke zwischen kleinen und großen Unternehmen wesentlich größer ist als in funktionierenden Unternehmensökosystemen (Li & Rama, 2015; La Porta & Shleifer, 2014).

Abbildung 1: Unternehmensökosysteme: Funktionale und dysfunktionale KKMU-Spezialisierungen



Quelle: Angepasst nach Altenburg & Eckhardt (2006)

Gute Wirtschaftsförderung zielt daher darauf ab, integrierte Unternehmensökosysteme zu fördern. Wenn…

- fast die gesamte nationale Wertschöpfung von einer Handvoll größerer Unternehmen erzeugt wird, die KKMU also kaum einen Beitrag leisten (in Ghana zum Beispiel werden fast 80 % der Wertschöpfung von weniger als 1 % der Unternehmen geschaffen [Teal, 2021]),

- diese wenigen großen Unternehmen weitgehend von den nationalen KKMU isoliert sind, so dass die Synergien komplementärer Spezialisierung weitgehend entfallen,
- kaum ein direkter Wissenstransfer erfolgt, durch den sich das Produktivitätsgefälle verringern könnte, und
- die wenigen großen Unternehmen bereits groß entstehen (durch ausländische Direktinvestitionen, privilegierte Eliten oder den Staat), also nicht aus dem Substrat der nationalen KKMU hervorgehen (Ciani et al., 2020),

… dann wird eine Förderpraxis, die KKMU als isoliertes Subsystem betrachtet und dieses Segment aus sich selbst heraus entwickeln möchte, keinen relevanten Beitrag zur nationalen Wirtschaftsentwicklung leisten.

Vor diesem Hintergrund muss die **Praxis der KKMU-Förderung angepasst** werden. Es geht darum, KKMU **nicht als isoliertes Segment zu betrachten, sondern Unternehmensökosysteme auszubauen**. Zwar berücksichtigen KKMU-Vorhaben standardmäßig die institutionellen Rahmenbedingungen, z. B. in Bezug auf die Stärkung von Ausbildungsinstitutionen, Kammern, Verbänden und Finanzdienstleistungen; die Verknüpfung kleiner mit großen Unternehmen und der Wissenstransfer zwischen ihnen stehen aber bislang nicht im Mittelpunkt. Die Ökosystem-Perspektive beinhaltet,

- mit großen Unternehmen dahingehend zu kooperieren, dass sie in **Vertragsbeziehungen** mit kleineren Unternehmen investieren sowie mehr Wissen und Technologie transferieren. Dies kann im Rahmen von Wertschöpfungsansätzen erfolgen, die **bei der jeweiligen *lead firm*** (Gereffi, 1999) **ansetzen** (mehr dazu in 3.4). Entsprechende Ansätze sollten auch in internationale Initiativen für ausländische Direktinvestitionen integriert werden, wie *Compact with Africa*, und Programmen der multilateralen Entwicklungsbanken, etwa der International Finance Corporation (IFC). Deren Narrativ basiert auf der vereinfachenden und im Einzelfall häufig widerlegten (siehe 3.3) Annahme, dass ausländische Direktinvestitionen auch ohne flankierende Maßnahmen zur Entfaltung lokaler Unternehmensökosysteme beitragen.
- **Unternehmens-Cluster** zu fördern, in denen KKMU nicht nur untereinander kooperieren, sondern auch Zugang zu den Wertschöpfungs- und Innovationsprozessen großer Unternehmen erhalten. Weil Cluster gemeinsame Infrastrukturen, Standards und Wissensplattformen bereitstellen, sinken für KKMU die Transaktions- und Koordinationskosten der Zusammenarbeit mit größeren Partnern. Durch die Einbettung in ein Unternehmensökosystem wird zugleich eine Vertrauensbasis geschaffen, was Geschäftsbeziehungen erleichtert. Entscheidend ist dabei die Rolle intermediärer Organisationen – Kammern, Verbände, Technologiezentren und Clusteragenturen –, die als Broker zwischen ungleichen Partnern vermitteln und Machtasymmetrien ausgleichen (Ketels & Memedovic, 2008; Pitelis et al., 2006). Clusterförderung wird in der TZ bereits praktiziert, etwa im Rahmen der Sonderinitiative Gute Beschäftigung, wurde aber zugunsten direkter Ausbildungsbeihilfen für einzelne Unternehmen zurückgefahren.
- bevorzugt solche **KKMU zu fördern, die systemdienlich spezialisiert** sind bzw. sich systemdienlich entwickeln können, etwa als Zulieferer, Franchise-Nehmer, Nischenanbieter oder Anbieter kundenspezifischer Dienstleistungen. Insbesondere Zuliefererentwicklungsprogramme sind geeignet, den weit verbreiteten Enklavencharakter großer Unternehmen zu überwinden. Die Einbindung von KKMU als Zulieferer ermöglicht ihnen Skalenerträge, Zugang zu besseren Technologien und Verfahren und damit Produktivitätssprünge. Solche Programme werden in vielen Ländern erfolgreich betrieben, etwa in Mexiko, Costa Rica und Malaysia. In Vietnam organisiert die Weltbank ein *Pilot Supplier Development Program*. Die Erfolgsbedingungen dieser Programme sind gut dokumentiert: Entscheidend ist, dass die Nachfrage großer Investoren am Anfang steht, potenzielle Zulieferer sowie deren Kompetenzlücken gemeinsam identifiziert werden und entsprechend gezielt gefördert wird (UNCTAD, 2001).

- **Neugründungen mit innovativen Geschäftsideen zu fördern**, etwa Start-ups von Gründern aus leistungsfähigen Hochschulen oder Rückkehrern aus Industrieländern. Dies wird u. a. durch develoPPP Ventures bereits praktiziert. Da Gründer auf ein unterstützendes Umfeld angewiesen sind, wären auch integrierte Förderansätze sinnvoll, bei denen Gründerfonds der Geber, lokale Banken, Business Angels, Hochschulen und andere Akteure zusammenarbeiten.

Entscheidend ist, dass alle Maßnahmen zu einem produktiven Strukturwandel beitragen und *langfristig* gute, überlebensfähige Arbeitsbedingungen geschaffen werden (siehe hierzu auch 3.4).

4.4 Orientierung von Lieferkettenprojekten auf wirtschaftliche Entwicklung

Die oben beschriebene, für Entwicklungsländer typische Segmentierung der Unternehmenslandschaft in einige wenige moderne und produktive (in- oder ausländische) Großunternehmen sowie eine überwältigende Mehrzahl gering-produktiver, oft informeller Kleinunternehmen sind Hemmnis und Chance zugleich. Wenn es gelänge, die Produktivität der vielen kleinen Unternehmen schrittweise an die der großen heranzuführen, dann ergäbe sich daraus ein massiver Schub für Produktivität und Einkommen der gesamten Volkswirtschaft (McMillan & Zeufack, 2023). **Die Einbindung in Lieferketten ist dafür ein zentraler Mechanismus, weil kleine Unternehmen dabei neue Produktionsverfahren und bessere Standards erlernen sowie Zugang zu neuen Märkten erlangen** können (Altenburg, 2000; Arráiz et al., 2013). Vietnam verdeutlicht das Potenzial für wirtschaftliche Entwicklung durch globale Wertschöpfungsketten: Die Exporte stiegen von weniger als 4 % des BIP (1988) auf fast 100 % (2023), zugleich versechsfachte sich das Pro-Kopf-Einkommen und der Schwerpunkt der Exporte verlagerte sich von Agrarrohstoffen und Fisch auf technologisch anspruchsvollere Industriegüter (World Bank, 2024b).

Reardon, Liverpool-Tasie und Minten (2021) zeigen für afrikanische Länder, wie **auch in inländischen Agrarlieferketten** viele produktive Unternehmen entstehen können. Wichtig ist bei der Förderung lokaler Wertschöpfungsketten, dass dadurch neue Märkte erschlossen bzw. produktivere Praktiken etabliert werden. Andernfalls kann es zu einem Nullsummenspiel kommen, bei dem zusätzliche Beschäftigung bei den geförderten Firmen mit Verlusten bei nicht-geförderten einhergeht, die aus dem Markt gedrängt werden (Woodruff & Mohan, 2026; Altenburg & Eckhardt, 2006).

Auch bei der Integration nationaler Unternehmen in internationale Wertschöpfungsketten verbessert sich deren Situation keineswegs automatisch. Wissenschaftliche Studien kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (Farole & Winkler, 2014). Insbesondere für Entwicklungsländer sind die Auswirkungen ausländischer Investitionen auf die Produktivität und technologische Kompetenz lokaler Unternehmen oft sogar negativ (Adarov & Pallan, 2025; Herzer & Donaubauer, 2018). Auch hier ist eine **wirtschaftspolitische Strategie erforderlich**:

- Erstens, um sukzessive die **Wertschöpfung zu erhöhen und technologisches Lernen zu ermöglichen**. *Upgrading* kann über sehr unterschiedliche Pfade erfolgen, die jeweils spezielle Unterstützungsmaßnahmen erfordern. Tabelle 1 zeigt dies exemplarisch für drei sehr unterschiedliche Branchen, Kasten 2 führt das Beispiel der Bekleidungsindustrie aus. Meist müssen die jeweiligen Pfade und Unterstützungsmaßnahmen mit mächtigen Unternehmen (*lead firms*), die den Marktzugang haben und Standards vorgeben, gemeinsam identifiziert und ausgestaltet werden.

- Zweitens, **damit auch viele kleine Unternehmen profitieren können**, denn große Auftraggeber sehen es nur selten als ihre Aufgabe (oder können es sich nicht leisten), in die Ent-

wicklung lokaler Zulieferer zu investieren. Betriebswirtschaftlich ist es oft günstiger, Vorleistungen zu importieren, von anderen zuverlässigen Großunternehmen zu beziehen oder selbst herzustellen. Dadurch bleiben die gewünschten Spillover-Effekte begrenzt, der Enklavencharakter vieler Großunternehmen im Entwicklungsländer-Umfeld reproduziert sich. Staat und Förderagenturen haben die Aufgabe, einerseits engagierte Großunternehmen für solche Partnerschaften zu motivieren, andererseits Technologietransfer und nationale Verflechtungen teilweise auch gegen die Interessen der großen Unternehmen durchzusetzen, etwa durch Auflagen bei der Beschaffung. Auch haben sich integrierte Ansätze bewährt, bei denen sich gemeinnützige dritte Akteure engagieren, welche die Kosten der Fortbildung, Zertifizierung und allgemeinen Organisation zukünftiger kleiner Lieferanten übernehmen. Vor allem im Agrarbereich gibt es viele solcher Dreiecks- bzw. Multi-Stakeholder-Partnerschaften (Humphrey et al., 2014; Maryono et al., 2024).

Kasten 2: Alternative *Upgrading*-Pfade in der Bekleidungsindustrie

Seit den 1970er Jahren ist die Bekleidungsindustrie in globalen Wertschöpfungsketten organisiert, um Lohnkostenunterschiede auszunutzen. Modefirmen aus den Industrieländern lassen seitdem in Ländern mit niedrigen Arbeitskosten fertigen. Für viele Länder eröffnete dies eine besondere Entwicklungschance. Die arbeitsintensive Bekleidungsindustrie ermöglichte es, sehr schnell Hunderttausende, teils sogar mehrere Millionen Beschäftigte aus informellen Arbeitsverhältnissen in weitgehend formalisierte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen. Davon profitieren viele Länder Ost- und Südasiens, Mittelamerikas und Nordafrikas, wenn auch die Arbeitsbedingungen in einigen Ländern und Unternehmenssegmenten zu Recht kritisiert werden (ILO, 2017). Die International Labour Organization (ILO) zeigt allerdings auch, dass die Beschäftigung in diesen globalen Lieferketten in vielen Entwicklungsländern höhere Löhne bietet als alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere solche im informellen Milieu, aus dem viele Textilarbeiter*innen rekrutiert werden (ILO, 2018).

Für einige Länder war die Bekleidungsindustrie zugleich ein Sprungbrett zu höherer Wertschöpfung und höherem Einkommen, zunächst durch *Upgrading* innerhalb der Branche, später durch den Übergang in komplexere Industrien – so etwa in Südkorea, Taiwan, China und Vietnam. Die weitaus meisten produzierenden Länder schafften diesen Strukturwandel jedoch nicht und blieben auf der niedrigsten Wertschöpfungsstufe, den Näharbeiten, stecken. In diesen Ländern blieben Löhne auf einem sehr niedrigen Niveau, und technologisches Lernen fand kaum statt (Fernandez-Stark et al., 2011; Whitfield et al., 2021).

Mehrere Studien belegen die Relevanz nationaler Sektorstrategien, auf deren Grundlage schrittweise neue Wertschöpfungsstufen erschlossen werden konnten – oder eben nicht (Pasquali et al., 2021; Pipkin & Fuentes, 2017). Dabei können verschiedene kombinierbare Pfade beschritten werden: von billiger Massenware hin zu aufwändiger Konfektion oder Spezialtextilien, z. B. Sportswear; vom Nähen vorgeschnittener Stoffe (*cut, make & trim*) zur autonomen Auftragsbearbeitung inklusive eigenverantwortlicher Beschaffung der Vorprodukte (*full package supply*); Wertsteigerung durch kürzere Auslieferzeiten, wodurch die hohe Zahlungsbereitschaft zu Beginn von Modezyklen genutzt und unverkäufliche Ware minimiert werden können; bzw. eine Kombination von Auftragsfertigung mit dem Aufbau eigener Marken und Designkompetenz. Wie Abbildung 2 zeigt, erfordert jeder dieser Pfade unterschiedliche öffentliche Vorleistungen. Daher ist es wichtig, dass sich Unternehmen und unterstützende Agenturen über die im jeweiligen Kontext vielversprechendsten *Upgrading*-Pfade verständigen.

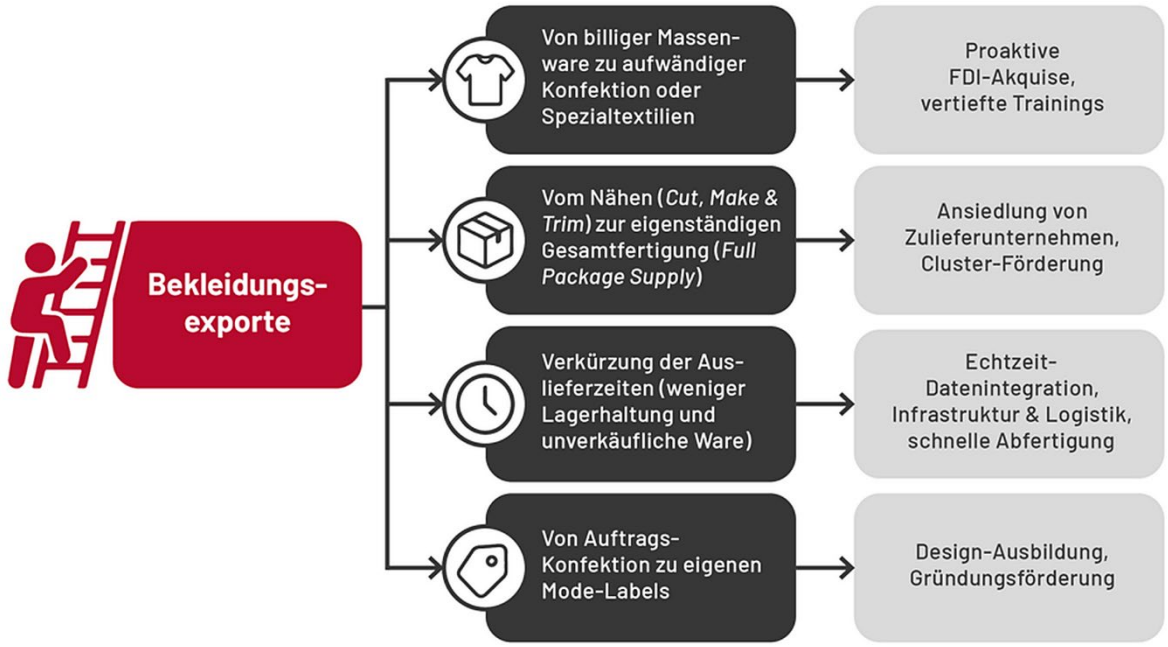
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der angegebenen Literatur

Tabelle 1: *Upgrading*-Pfade und spezifische Politikmaßnahmen

Ausgangs-situation	Mögliche *Upgrading*-Pfade	Ausgewählte unterstützende Politiken
Einfache Bekleidungs-fertigung (*assembly*)	Einfache Massenware => hochwertige Mode oder technische Spezialtextilien	Bessere Ausbildung, gezielte Akquise
	Kürzere Lieferzeiten (*time-to-market*)	Echtzeit-Datenübertragung vom *Point of Sale* zur Fabrikationsstätte, effizientere Logistik
	Cut, make & trim => *Full Package Supply*	Vertrauensbildung bei Kunden, Diversifizierung inländischer Produktion von Stoffen und Accessoires, Ansiedlung von Zulieferunternehmen, Cluster-Förderung
	Aufbau eigener Design- und Markenkompetenz	Ausbildung von Textildesigner*innen
Export einfacher Schnitt-blumen	Diversifizierung in neue Sorten	Pflanzenforschung, Marktforschung, Förderung von Pilotmaßnahmen
	Export via niederländische Börse => Direktvermarkung	Unterstützung bei Online-Marketing oder langfristigen Lieferverträgen mit Supermarktketten
	Export von Massenware => Export fertiger Bouquets	Förderung Direktvermarktung, Beschleunigung Logistik/Kühlkette
	Von Flug- auf emissionsarmen Schiffstransport umstellen, Mehrwert durch Zertifizierung	Pflanzenzucht für haltbare Varietäten, CO_2-Labels, Verbesserung Kühlkette
Produktion von klima-freundlichem Wasserstoff	Dekarbonisierung inländischer Industrien und Transporte	CO_2-Bepreisung, Förderung von Pilotprojekten, *Carbon Contracts for Difference*
	Ausweitung der Exporte von Wasserstoff und Derivaten	Infrastrukturinvestitionen, Risikogarantien für Exportprojekte
	Einwerben energieintensiver Industrien, die preiswerten grünen Wasserstoff brauchen	Spezifische Einrichtung von Industrieparks, One-Stop-Shops
	Entwicklung technologischer Kompetenzen in neu entstehenden Komplementärbranchen (Elektrolyseure, CO_2-Speicherung)	F&E-Förderung, Pilotprojekte

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis früherer Forschungsarbeiten der Autor*innen

Abbildung 2: *Upgrading*-Pfade in der Bekleidungsindustrie



Quelle: Eigene Darstellung

Strategien zum *Upgrading* und zur inklusiveren Ausgestaltung von Lieferketten zu unterstützen, sollte Kernaufgabe des BMZ-Portfolios werden. Die EZ sollte dabei das gesamte Zielsystem sozialökologischer Transformation im Blick behalten, also dabei helfen, das produktivitätssteigernde *Upgrading* sozial inklusiv auszugestalten, indem zusätzliche Arbeitskräfte, bäuerliche Unternehmen und KKMU eingebunden werden und zugleich auf hohe Ressourcenproduktivität und geringe Umweltbelastungen abgestellt wird. Regierungsstellen können zum Beispiel dabei beraten werden, Beschaffungsrichtlinien so zu reformieren, dass neben dem Preis gesellschaftliche Ziele – in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit, soziale Einbindung oder nationale Wertschöpfung – stärker berücksichtigt werden. Hier kann auf Erfahrungen mit entsprechenden Reformen in der OECD zurückgegriffen werden.

Derzeit liegt der Fokus der Lieferkettenvorhaben im BMZ-Portfolio auf der Umsetzung von Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards. Das ist richtig und gewinnt an Bedeutung, weil neue EU-Regulierungen – etwa zu entwaldungsfreien Produkten, Batterien oder dem CO_2-Grenzausgleich – die Einhaltung solcher Standards zunehmend zur Voraussetzung für den Marktzugang machen. Standards und *Upgrading* sind dabei keine Gegensätze: Die Fähigkeit, anspruchsvolle Standards verlässlich zu erfüllen und nachzuweisen, ist selbst eine Form des *Upgrading* und öffnet höherwertige Marktsegmente. Umgekehrt erweitert höhere Produktivität die Spielräume für bessere Löhne und Umweltinvestitionen. Soziales folgt allerdings nicht automatisch aus wirtschaftlichem *Upgrading* (Barrientos et al., 2011); **beides muss gezielt gemeinsam gefördert werden**. Genau diese Verknüpfung fehlt bislang weitgehend: Standards werden überwiegend als Compliance-Aufgabe behandelt, ohne sie systematisch mit Produktivitätssteigerung, Qualitätsinfrastruktur und neuen Marktzugängen zu verbinden. Integrierte Ansätze dürften bei den Partnern zudem auf größere Akzeptanz stoßen.

Innovative Projektansätze, die auf Lieferketten als Vehikel für *Upgrading* und gesellschaftlichen Wohlstand zielen – und im deutschen EZ-Portfolio bislang kaum zu finden sind –, wären zum Beispiel:

- Strategieentwicklung gemeinsam mit *lead firms* in ausgewählten Potenzialsektoren, um *Upgrading*-Pfade zu identifizieren und kooperativ auszugestalten. Zur Identifizierung vielversprechender Potenzialsektoren siehe 2.2. Ansätze zur Kooperation mit *lead firms* in Wertschöpfungsketten sind gut dokumentiert, u. a. in detaillierten Handreichungen der GIZ und verschiedener anderer Geber (IVLA, o.J.; UNIDO & GIZ, 2024; Altenburg, 2006). Um dem wachsenden Interesse der Bundesregierung an der Verknüpfung von EZ und deutschen Wirtschaftsinteressen Rechnung zu tragen, kann hier gut an deutschen Unternehmen angeknüpft und es könnten Maßnahmen wie develoPPP (siehe Kasten 3) und ImpactConnect genutzt werden.

- Zuliefererentwicklungsprogramme zu fördern, um rund um große Staats- bzw. halbstaatliche Unternehmen und Auslandsinvestoren industrielle Verflechtungen und technologisches Lernen zu fördern (siehe auch 3.2).

- Investitionsagenturen dahingehend zu beraten, dass sie gezielt solche ausländischen Direktinvestitionen einwerben, die ein besonderes *Upgrading*-Potenzial beinhalten und ein entsprechendes Standortmarketing betreiben; und dass sie Anreize für Auslandsinvestoren so gestalten, dass diese möglichst eng in die lokale Wirtschaft eingebunden werden. Derzeit wirken viele Investitionsanreize in die entgegengesetzte Richtung, etwa wenn für Freie Produktionszonen Importe vergünstigt und lokale Beschaffung ausgeschlossen werden.

- In der FZ spezielle *Factoring*-Programme anzubieten, bei denen Verträge mit Großunternehmen als Kreditsicherheit akzeptiert werden. Auch könnte die FZ Förderkredite an lokale Vernetzungsziele knüpfen.

Bei Vorhaben, die die Partnerländer in ihrem Bemühen um *Upgrading* und höhere Wertschöpfung unterstützen, sind die handelspolitischen Spielräume zu berücksichtigen, denn einige sektorspezifische Instrumente berühren handelsrechtliche Regeln. *Local-Content*-Auflagen sind nach WTO-Regeln in der Regel unzulässig, ebenso Subventionen, die an die Verwendung heimischer statt importierter Vorprodukte geknüpft sind. De facto verwenden jedoch fast alle größeren Länder solche Maßnahmen, da die Durchsetzung von WTO-Regeln durch die Blockade der Berufungsinstanz durch die USA praktisch zum Erliegen gekommen ist. Die Zahl der *Local-Content*-Auflagen ist zwischen 2008 und 2023 Jahr um Jahr gestiegen (Evenett et al., 2025). In einigen Fällen müssen Regierungen ihre Auflagen dennoch zurücknehmen. Indonesien musste die an Steuer- und Zollvergünstigungen geknüpften *Local-Content*-Vorgaben seines Automobilprogramms nach einem WTO-Panelbericht aufheben. Wie stark die WTO-Regeln den entwicklungspolitischen Spielraum insgesamt einschränken, ist umstritten (DiCaprio & Gallagher, 2006; Amsden & Hikino, 2000). Unstrittig ist jedoch, dass wichtige Instrumente wie die oben genannten Beispiele zulässig bleiben. Viele Länder wenden deutlich niedrigere Zölle an, als sie in der WTO gebunden haben, und nutzen diesen Spielraum kaum. Öffentliche Beschaffung unterliegt multilateralen Disziplinen nur für Mitglieder des plurilateralen Beschaffungsabkommens (GPA). Für die am wenigsten entwickelten Länder gelten Sonderregeln, etwa bei Exportsubventionen. Die Förderung von Qualifikationen, Forschung und Technologie ist weitgehend zulässig (Amsden & Hikino, 2000). Engere Grenzen setzen häufig bilaterale Handels- und Investitionsabkommen, insbesondere nach US-Vorbild. Potenzialsektoranalysen sollten daher prüfen, welche Instrumente im jeweiligen Rechtsrahmen zulässig sind, und die handelspolitische Beratung der EZ sollte helfen, vorhandene Spielräume zu nutzen. Zugleich sollte sich die Bundesregierung in der EU-Handelspolitik für den Erhalt dieser Spielräume einsetzen.

Kasten 3: Förderung von Potenzialsektoren im Rahmen von develoPPP

Das develoPPP-Programm des BMZ unterstützt Unternehmen dabei, nachhaltige Geschäftsmodelle in Entwicklungs- und Schwellenländern umzusetzen. Dabei können Unternehmen eine gemeinsame Projektimplementierung oder Zuschüsse beantragen, wenn sie mit ihren Investitionen in besonderer Weise zur Entwicklung des Gastlandes beitragen. Dieser Beitrag muss Leistungen umfassen, die das Unternehmen nicht ohnehin erbringen muss, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Allein die Schaffung neuer Arbeitsplätze im eigenen Unternehmen oder Ausbildungsmaßnahmen für den Eigenbedarf begründen keine öffentliche Förderung. Werden dem Gastland dagegen zusätzliche Wissenstransfers zur Verfügung gestellt, so kann dies gefördert werden.

Die Projekte werden in der Regel von Unternehmen beantragt und von DEG oder GIZ geprüft. Indem Unternehmen ihre spezifische Expertise in Bezug auf Technologien, Prozesse und Marktzugänge einbringen, können develoPPP-Maßnahmen relevante Entwicklungsbeiträge zu vergleichsweise geringen Kosten leisten. Allerdings wirken diese oft nur im unmittelbaren Einflussbereich des jeweiligen Vorhabens, da das entsprechende Know-how nicht institutionell bzw. branchenweit verankert wird. Insbesondere die GIZ bemüht sich jedoch um eine solche Verankerung, indem sie Drittpartner wie Universitäten, Verbände und öffentliche Ausbildungsorganisationen einbindet.

Auch wirbt die GIZ zum Beispiel gezielt Unternehmen ein, die mit ihrem Know-how die bilateralen Projektportfolios ergänzen; oder sie versucht, mehrere Unternehmen in einen Konsortialansatz zu integrieren. Ein Beispiel hierfür ist etwa eine im thailändischen Reissektor aufgebaute Partnerschaft zwischen darin tätigen Schlüsselunternehmen (inkl. internationalen Abnehmern), staatlichen Institutionen und dem Green Climate Fund, die klimaintelligente Anbaumethoden über verbesserte Finanzierungszugänge, die Stärkung von Nachhaltigkeitsstandards und politische Reformen fördert.[9] In Indien wurde in zwei aufeinander aufbauenden develoPPP-Vorhaben (und in Kooperation mit einem IKI-Vorhaben des BMUKN) der Ausbau von Agrivoltaik vorangetrieben und dabei zunächst mit zwei indischen Partnern zusammengearbeitet. In der zweiten Phase wurde ein deutsches Technologieunternehmen einbezogen, das so einen neuen Absatzmarkt erschloss.[10]

Drei Reformen könnten die strukturbildende Wirkung des Programms weiter erhöhen:

1. In einem strukturierten Suchprozess unter Beteiligung deutscher Unternehmen sowie der Durchführungsorganisationen von Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung könnten im Vorfeld von Regierungsverhandlungen bzw. -konsultationen Paketangebote geschnürt werden, bei denen sich Unternehmensangebote, technische und finanzielle Zusammenarbeit synergetisch ergänzen. So könnten z. B. geplante Privatinvestitionen in Agrarproduktion oder Infrastruktur durch öffentlich geförderte Lieferketten ergänzt, Investitionen in Windparks durch Kreditangebote und Politikberatung zu Einspeisevergütungen oder Netzplanung komplementiert werden. Bei solchen Paketen könnte das develoPPP-Format zu einem zentralen Baustein werden, um Unternehmen systematisch einzubinden.

2. Das develoPPP-Programm könnte bestehende bilaterale Vorhaben noch systematischer mit Know-how zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bereichern, indem es strukturiert Erfahrungen und Prozesswissen weitergibt sowie entsprechende Prozesse berät.

3. Das BMZ könnte Anreize setzen, die strukturbildende Wirkung von develoPPP noch weiter zu erhöhen. Zwar sollten die Standardvorhaben mit auf das Unternehmensumfeld begrenzten Wirkungen weiter gefördert werden, um weiterhin innovative Ideen aus der Wirtschaft aufgreifen zu können und die bewährte Vielfalt der Unternehmensinitiativen zu erhalten; allerdings könnten stärker strukturbildende Maßnahmen besonders unterstützt werden. Dazu kann das BMZ (a) die Durchführungsorganisationen anhalten, den Anteil strukturbildender Maßnahmen im develoPPP-Portfolio zu erhöhen, und (b) sie dadurch belohnen, dass in dem Maße neue Projektmittel zur Verfügung gestellt werden, in dem der Anteil strukturbildender Projekte in der vorangegangenen Berichtsperiode gesteigert wurde. Um die strukturbildenden Wirkungen zu erfassen, schlagen wir zwei Stufen zunehmender Wirksamkeit vor, die entsprechend belohnt werden:

Stufe 1: Einbettung der Maßnahme in eine Multi-Akteurs-Partnerschaft oder einen Konsortialansatz: Das antragstellende Unternehmen schließt sich mit weiteren Akteuren zusammen, entweder im Rahmen einer Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft bzw. lokalen Wirtschaftsverbänden oder in Form eines Unternehmenskonsortiums entlang einer Wertschöpfungskette.

Stufe 2: Das zu fördernde Projekt passt sich in laufende bilaterale EZ-Vorhaben ein, etwa in integrierte Programme der Berufsbildung oder Beschäftigungsförderung. Die develoPPP-Maßnahme kann dazu genutzt werden, die konkrete Umsetzung innovativer EZ-Ansätze zu demonstrieren und Implementierungsprobleme aufzuzeigen, die dann in die sektorpolitische Beratung eingespeist werden können.

Quelle: Eigene Erarbeitung auf Basis von Projektbeispielen aus dem develoPPP-Programm

4.5 Strukturwandel der Arbeitsmärkte begleiten

In Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (*low-income countries*) ist Selbstbeschäftigung für die Existenzsicherung vorherrschend: Hier entfallen rund 53,5 % der Beschäftigung auf *own-account workers* und weitere 37,4 % auf Mikrounternehmen mit zwei bis neun Beschäftigten – zusammen also rund 91 %. Nur 6,1 % der Berufstätigen arbeiten in Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten (ILO, 2019).

Angesichts der sehr begrenzten Beiträge der oben genannten 91 % der Erwerbsbevölkerung zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung (geringe und langfristig stagnierende Produktivität, kaum Teilhabe am produktiveren Teil der Wirtschaft, kein Substrat, aus dem leistungsfähige Wachstumsunternehmen hervorgehen: siehe 3.3) sind Versuche, dieses Segment aus sich heraus zu einer tragenden Säule der Wirtschaft zu entwickeln, nicht vielversprechend. Die Herausforderung besteht eher darin, das **kleine Segment der vergleichsweise produktiven Unternehmen zu erweitern**, die gute, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbieten können.

In der Vergangenheit haben viele Länder von Lohnkostenvorteilen in der Fertigung leichtindustrieller und agrarischer Exportprodukte profitiert, in einigen Fällen auch von ausgelagerten Dienstleistungen. Exportorientierte Unternehmen absorbierten gering qualifizierte Beschäftigte in großer Zahl und brachten diese in formelle, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse. Viele der in der Vergangenheit boomenden Exportoptionen stehen allerdings heute unter Druck. Digitalisierung (Künstliche Intelligenz, Sensorik, Automatisierung) entwertet tendenziell die Lohnkostenvorteile einfacher Tätigkeiten in den Partnerländern. Zugleich können allerdings neue Spezialisierungschancen entstehen, etwa aufgrund neuer Möglichkeiten kostengünstiger Datenübertragung. Zudem setzt sich die digitale Substitution von Arbeit nicht in allen Branchen durch, vor allem nicht in den Binnenmärkten von Niedriglohneinkommensländern. Der folgende kurze Abriss skizziert Trends in **vier Sektoren, die potenziell einfache Arbeit absorbieren können** – die beiden ersten durch internationale Arbeitsteilung, die beiden letzten aufgrund wachsender heimischer Nachfrage als Beschäftigungstreiber:

- Die **Bekleidungs- und Schuhindustrie** war bislang sehr arbeitsintensiv und verhalf vielen Millionen Menschen zu formeller Beschäftigung. Prominente Beispiele sind Bangladesch mit rund 4,4 Millionen (Invest Bangladesh, 2026) und Vietnam mit rund 3,3 Millionen Beschäftigten (ILO, 2025). Einige Länder nutzten die Bekleidungsindustrie zudem als Sprungbrett für die Industrialisierung. Wenn in diesen Ländern das Lohnniveau stieg, behielten sie bestimmte Kompetenzen, etwa im Modedesign, in der mechanisierten Fertigung und bei der Koordination internationaler Bekleidungsproduktionsnetzwerke, während sie die lohnkostenintensive Näherei in andere Länder verlagerten. Heute droht die Automatisierung allerdings, diese lohnkostenbasierten Wettbewerbsvorteile zu erodieren. Altenburg et al. (2020) zeigen

jedoch, dass die vollständige Automatisierung der Bekleidungsproduktion noch nicht unmittelbar bevorsteht. Zwar können bereits heute verschiedene Produktionsschritte automatisiert werden, und China investiert stark in diesen Bereich; beim Nähen, dem arbeitsintensivsten Produktionsschritt, dürfte Robotisierung aber noch 15–20 Jahre teurer bleiben als manuelle Arbeit. Dies verschafft Ländern mit Lohnkostenvorteilen ein begrenztes Zeitfenster, das sie für den Aufbau ihrer Bekleidungsindustrie und die Entwicklung weitergehender Kompetenzen nutzen sollten. Dazu gehören insbesondere digitale und technische Fähigkeiten, Produktentwicklung, Qualitätsmanagement sowie die Koordination globaler Wertschöpfungsketten. Ziel sollte es sein, die Phase niedriger Lohnkosten für den industriellen Aufholprozess zu nutzen, bevor Automatisierung den Wettbewerbsvorteil niedriger Löhne zunehmend relativiert.

- Im ***Business Process Outsourcing*** (BPO) setzt künstliche Intelligenz das bisherige Geschäftsmodell unter Druck. Insbesondere routinemäßige Tätigkeiten wie standardisierte Kundenanfragen sind stark von Automatisierung bedroht: Cucio und Hennig (2025) gehen von einem hohen Verdrängungsrisiko für Arbeitsplätze aus; insbesondere Contact-Center-Tätigkeiten sind durch KI weitgehend automatisierbar. Zugleich eröffnet diese Möglichkeiten, BPO-Dienstleistungen produktiver zu machen und zu höherwertigen, wissensintensiveren Funktionen weiterzuentwickeln. Standardisierte Kundenanfragen lassen sich zunehmend automatisieren, während komplexere und kundenspezifische Anliegen weiterhin von qualifizierten Beschäftigten bearbeitet werden müssen – zunehmend unterstützt durch KI und andere Technologien. Caynila und Centeno (2025) zeigen, dass BPO-Unternehmen KI bereits einsetzen, um repetitive Aufgaben zu automatisieren und Kundenservice durch Chatbots, Spracherkennung und KI-gestützte Assistenz zu verbessern. Dadurch könnte sich ihr Wettbewerbsvorteil von reinen Lohnkostenvorteilen hin zu einer Kombination aus Kosteneffizienz, qualifizierten Arbeitskräften und technologischer Unterstützung verlagern (McKinsey, 2024).

- Ein weiteres Feld mit erheblichem Beschäftigungspotenzial ist die **ökologische Bauwirtschaft**. Ihr Potenzial ergibt sich aus dem Zusammentreffen rascher Urbanisierung – insbesondere in Afrika und Südasien –, eines weiterhin großen ungedeckten Bedarfs an Wohnraum und Infrastruktur sowie der Notwendigkeit, den Ressourcen- und Energieverbrauch des Bausektors zu reduzieren. Anders als in vielen digitalisierbaren Dienstleistungssektoren bestehen hier zahlreiche Tätigkeiten, die auch längerfristig arbeitsintensiv bleiben dürften und sich für den Einsatz gering- und mittelqualifizierter Arbeitskräfte eignen, etwa bei Bau, Sanierung, Wartung, Recycling und der Verarbeitung lokaler oder biobasierter Baustoffe. Zugleich kann die ökologische Transformation des Sektors die Qualität der Beschäftigung verbessern, wenn sie mit neuen Standards, Technologien und Qualifizierungsangeboten verbunden wird. Hinweise darauf liefert etwa eine Untersuchung von 546 Unternehmen entlang der Bauwertschöpfungskette in Kigali, Ruanda: Dort waren bereits rund 63 % der Arbeitsplätze zumindest teilweise ökologisch ausgerichtet; ein höherer Grad ökologischer Praxis ging zudem mit höheren Löhnen und einem höheren Anteil unbefristeter Beschäftigung einher (Never et al., 2025). Der Sektor illustriert, weshalb Beschäftigungspotenziale nicht allein über Berufsbildung erschlossen werden können, sondern eine koordinierte Entwicklung des gesamten sektoralen Ökosystems erfordern.

- Auch lokale **Lebensmittellieferketten** absorbieren viele Beschäftigte mit geringer und mittlerer Qualifikation. Mit der Urbanisierung und teilweise steigenden Einkommen wächst in Afrika die Nachfrage nach verarbeiteten und qualitativ höherwertigen Lebensmitteln, die bislang überwiegend aus heimischer Produktion stammen. Reardon et al. (2021) zeigen, dass sich entlang dieser Lieferketten eine „*quiet revolution*“ kleiner und mittlerer Unternehmen vollzieht – insbesondere in Verarbeitung, Großhandel, Logistik, Inputversorgung und landwirtschaftlichen Dienstleistungen. Diese Unternehmen entstehen häufig in Clustern rund um wachsende städtische Märkte und schaffen Beschäftigung sowohl außerhalb der Landwirtschaft als auch für kleinbäuerliche Betriebe. Da Obst, Gemüse und tierische Produkte nur zu

einem kleinen Teil importiert werden, ist dieses Wachstum bislang weitgehend binnenmarktgetrieben. Damit bieten lokale Agrarlieferketten gerade dort Beschäftigungspotenziale, wo der internationale Wettbewerb weniger unmittelbar greift und steigende heimische Nachfrage die Entstehung arbeitsintensiver kleiner und mittlerer Unternehmen ermöglicht.

Diese Beispiele zeigen wiederum die Komplexität des Strukturwandels. Eine detaillierte Beobachtung sektoraler Trends und ein fortlaufender Dialog mit den entsprechenden Unternehmen sind wichtig, um Potenziale zu erkennen und geeignete Förderansätze zu identifizieren.

Zur Erhöhung von Beschäftigungswirkungen sollten zudem durchaus auch **regulatorische Maßnahmen** in Betracht gezogen werden, die zugunsten von Beschäftigung in die Märkte eingreifen, wie Beschäftigungsauflagen bei öffentlichen Projekten. Angesichts der Beobachtungen, dass die Wirtschaft immer weniger in der Lage ist, ausreichend Beschäftigung zu schaffen – weltweit nicht, und in Niedrigeinkommensländern noch viel weniger –, und da die Kombination von Künstlicher Intelligenz und Robotik dieses Phänomen absehbar wesentlich verschärfen wird, schlagen auch renommierte Experten solche Maßnahmen vor. Rodrik (2022) plädiert für eine *Industrial Policy for Good Jobs* und schlägt für die USA eine staatliche Forschungsinstitution vor, die gezielt Technologien fördert, welche Arbeit durch neue Technologien verbessern, anstatt sie zu verdrängen. Bill Gates schlägt vor, bestimmte Arbeitsmarktsegmente für einige Jahre oder Jahrzehnte für menschliche Arbeitskraft zu reservieren, um massive Arbeitsplatzverluste durch Künstliche Intelligenz und Robotik zu vermeiden (Gates, 2026).

Für die **Beschäftigungsförderung** in der deutschen EZ ergeben sich aus dieser Analyse **neue Akzente**. Erstens sollte die Priorität klar auf **systemische Ansätze zur Förderung beschäftigungsintensiver Potenzialsektoren** gelegt werden. Solche Ansätze gibt es durchaus. In Ghana gibt es Angebote, um die Rahmenbedingungen für die Nutzung komparativer Vorteile beim BPO zu verbessern; in Senegal verfolgt die Sonderinitiative im Textilsektor einen vollständigen Wertschöpfungskettenansatz – von der Baumwoll- und Düngerproduktion bis zur Konfektion. Allerdings wurde der Schwerpunkt der BMZ-Maßnahmen insbesondere mit der Sonderinitiative in Richtung Aus- und Fortbildung bzw. einzelbetriebliche Maßnahmen verlagert. Die Website der Initiative[6] zeigt denn auch einige strukturbildende Vorhaben, dokumentiert aber auch die oben genannte Verschiebung auf die Mikroebene. Diese erfolgte nicht zuletzt aufgrund der politischen Vorgabe, Zahlen für zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze dokumentieren zu können. Dies ist jedoch zum einen methodisch fragwürdig, da die kausale Verknüpfung zwischen Trainingsmaßnahmen und zusätzlicher Beschäftigung nicht nachweisbar ist; zum anderen widerspricht es der Einsicht, dass nachhaltige Verbesserungen eher durch verbesserte Rahmenbedingungen erreicht werden.

Zweitens sollten die **Verwerfungen durch digitale Innovationen und mögliche – auch regulatorische – Lösungsansätze** wesentlich stärker adressiert werden. Diese Verwerfungen ergeben sich aus dem Siegeszug globaler und regionaler Handelsplattformen (Chava et al., 2022), aufgrund derer lokale Produktion und stationärer Handel durch Lieferdienste substituiert werden; durch die Automatisierung ehemals arbeitsintensiver Prozesse, etwa in der Konfektion und der Agrarindustrie; und künftig vor allem durch die neuen Möglichkeiten Künstlicher Intelligenz. Mögliche beschäftigungspolitische Ansätze beinhalten eine Besteuerung der Handelsplattformen, die regulatorische Besserstellung von menschlicher Arbeit gegenüber Automatisierung, die Entkoppelung sozialer Sicherung von der Beschäftigung sowie die Förderung von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen, Garantiearbeitsprogrammen und Infrastrukturarbeit als Übergangsarbeitsmärkte. Bei der Ausgestaltung bestehen noch erhebliche Wissenslücken. Hier könnte sich die deutsche EZ als innovativer Vorreiter profilieren.

6 https://invest-for-jobs.com/projekte#6/-1.904/30.083

5 Wie das BMZ den Potenzialsektoransatz einsteuern kann

In den vorherigen Abschnitten haben wir dargelegt, welche Vorteile ein Potenzialsektoransatz hat, wie Potenziale identifiziert werden können und welche inhaltlichen Veränderungen dies in zentralen Bereichen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung nach sich ziehen würde. Die folgenden Überlegungen betreffen die **Verortung des Potenzialsektoransatzes in der Reformagenda** und dessen operative Umsetzung im BMZ. Hierfür braucht es zum einen eine kohärente Leitlinie zur **Abstimmung der entwicklungspolitischen Ziele mit den deutschen Wirtschaftsinteressen** (siehe 4.1), zum anderen strukturelle **Anpassungen in der EZ-Programmierung und im Steuerungsmodell** des BMZ (siehe 4.2).

5.1 Verortung des Potenzialsektoransatzes in der Reformagenda und Leitbildklärung

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist im Reformplan (BMZ, 2026) unter Ziel 3 „Wirtschaftliche Zusammenarbeit für nachhaltiges gerechtes Wachstum“ verankert. Dort wird die Förderung von **„Zukunftsbranchen“** (explizit genannt: Gesundheits-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft, erneuerbare Energien, Stadtentwicklung, Mobilität sowie kritische und strategische Rohstoffe) u. a. durch den Aufbau von **„Unternehmensökosystemen“** vorgegeben, was bereits eine stärkere **Strukturwandelperspektive** impliziert. Hierfür gibt der Aktionsplan Wirtschaft den Umsetzungsrahmen vor. Zugleich sollen entwicklungspolitische Maßnahmen integral mit der Förderung **wirtschaftlicher Eigeninteressen** (v. a. resiliente Lieferketten, diversifizierte Absatzmärkte und Rohstoffzugang) verknüpft werden.

Diese doppelte Zielsetzung – Entwicklung in den Partnerländern und deutsche Eigeninteressen – schafft ein **Spannungsverhältnis**, das in den beiden Strategiepapieren nicht aufgelöst wird: Werden Potenzialsektoren dort priorisiert, wo der Strukturwandel des Partnerlandes am meisten gefördert wird, oder dort, wo deutsche Unternehmen eingebunden und Eigeninteressen am besten erreicht werden können? Die BMZ-Strategiedokumente zur Kooperation mit der Wirtschaft sind so formuliert, dass stets Synergien zwischen deutschen und Partnerinteressen herausgestellt werden. In der Praxis beinhaltet die stärkere Ausrichtung auf deutsche Eigeninteressen allerdings durchaus Risiken für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne ihrer ursprünglichen Zielsetzung:

- Die EZ könnte weniger als bisher zum produktivitätsorientierten Strukturwandel beitragen und die Effizienz der Zusammenarbeit in Bezug auf die originären Entwicklungsziele im Sinne der *Sustainable Development Goals* verringern, etwa wenn Kredite an Konditionalitäten geknüpft werden, die die Partner zwingen, anstatt des besten und günstigsten Angebots dasjenige aus Deutschland zu nehmen.

- Politische Vorgaben, deutsche Unternehmen einzubinden, beinhalten einen Anreiz, mehr Ressourcen für unternehmensnahe Einzelmaßnahmen (Mikroebene) einzusetzen anstatt für institutionelle Kooperationen (Mesoebene) und Reformen der Rahmenbedingungen (Makroebene).[7]

7 Dies ist etwa bei der Sonderinitiative „Gute Beschäftigung für sozial gerechten Wandel“ zu beobachten, deren Schwerpunkt von strukturbildenden Maßnahmen hin zu subventionierten Trainingsmaßnahmen für – mit Vorrang deutsche – Einzelunternehmen verschoben wurde.

- Eine Zusammenarbeit, die stärker auf die jeweils spezifischen Bedarfe von Unternehmen ausgerichtet wird und kein klares entwicklungspolitisches Zielsystem formuliert, würde absehbar zu einer weiteren Fragmentierung der Länderportfolios führen.

- All dies könnte die *Ownership* der Partner unterminieren.

In der Umsetzungspraxis der Länderprogramme ist die Güterabwägung zwischen wettbewerbsneutralen Maßnahmen zugunsten der Partner und der Neuausrichtung auf deutsche Interessen allgegenwärtig, und die politischen Vorgaben werden sehr unterschiedlich interpretiert. Das Spannungsverhältnis erfordert daher eine **Nachschärfung des im Reformplan skizzierten Leitbildes**. Angesichts der o. g. entwicklungspolitischen Risiken plädieren wir für ein klares **Bekenntnis zum Vorrang entwicklungspolitischer Ziele mit dem Schwerpunkt auf nachhaltigen Strukturwandel in den Partnerländern** (siehe Abschnitt 3).

Dies muss keineswegs auf Kosten der Eigeninteressen gehen, wenn Sektoren gezielt an der Schnittstelle von Potenzialen der Partner und deutscher Angebotskompetenz ausgewählt werden.

Eine solche Ausrichtung setzt gleichzeitig den immer stärker transaktionalen Logiken anderer (auch nicht-traditioneller) Geber ein klares, interessen- *und* wertebasiertes Gegennarrativ entgegen. Für die deutsche Wirtschaft entsteht kein Nachteil, **wenn die gefilterten Potenzialsektoren vorausschauend daraufhin bewertet werden, welche Chancen sie langfristig als Absatz-, Investitions- oder Beschaffungsmärkte bieten**. Dies setzt zwei Dinge voraus:

- Erstens, dass **aus dem Spektrum möglicher Potenzialsektoren der Partner diejenigen für Kooperationsangebote ausgewählt werden, bei denen die deutsche Wirtschaft über besondere Kompetenzen verfügt**. Dies könnten zum Beispiel Industrien und Dienstleistungen in den Bereichen Erneuerbare Energien, Intelligente Energienetze und Speicher, Kreislaufwirtschaft, Ökologisches Bauen oder Schienenverkehr sein. Da diese Angebotsstärken oft in ökologisch nachhaltigen Branchen liegen, zahlt die Spezialisierung zugleich auf Umweltziele ein.

- Zweitens, dass in diesen Schnittmengen auf deutscher Seite ein **strategischer Prozess aufgesetzt wird, um frühzeitig integrierte Angebotspakete zu entwickeln**, die so mit entwicklungspolitischen Potenzialsektoren verknüpft werden können, dass Partnerländer *und* deutsche Wirtschaft davon profitieren. Die Vorgabe, bereits vor Konsultationen und **Regierungsverhandlungen** relevante Wirtschaftsakteure (Unternehmen, Branchenverbände) einzubeziehen (BMZ, 2025), schafft hierfür prinzipiell den geeigneten institutionellen Rahmen.

Wie ein solcher Ansatz konkret aussehen kann, wird von Altenburg et al. (2025) skizziert; eine ausführliche **Ausgestaltung** hinsichtlich der Prozesse und Instrumente wird **im nachfolgenden IDOS Discussion Paper** vorgelegt.

Auf operativer Ebene schlagen wir bei der Identifizierung von Potenzialsektoren eine **Sequenzierung der Auswahlkriterien** vor, bei der die deutsche EZ aus dem Menü möglicher Potenzialsektoren relevante Handlungsfelder nach drei aufeinander aufbauenden Kriterien herausfiltert:

1. Leistet der Sektor einen nachweisbaren **Beitrag zu zentralen Entwicklungszielen**? Hier kann das BMZ im Sinne der eigenen Werte und Qualitätsmerkmale priorisieren (etwa inklusive Beschäftigung oder Industriedekarbonisierung).

2. Inwieweit kann die **deutsche EZ Kompetenzen** in den Auf- oder Ausbau des Sektors einbringen, die weder lokal noch durch andere Geberländer oder -organisationen bereitgestellt werden? So wird auch sichergestellt, dass das deutsche Angebot komplementär wirkt und keine parallelen oder redundanten Strukturen entstehen.

3. Gibt es in diesem Sektor spezifische **Angebotsstärken und Beschaffungsbedarfe der deutschen Wirtschaft**? Diese sind ein zentraler Hebel für den Wissens- und Kapitaltransfer, und ihre Einbeziehung hilft zudem, deutsche außenwirtschaftliche Ziele zu erreichen.

Abbildung 3: Sequenz für die Priorisierung von Potenzialsektoren für die EZ



Quelle: Eigene Darstellung

Mit dieser Sequenz bietet sich zugleich die Chance, sozial-ökologische Transformation als Markenzeichen der deutschen EZ zu verankern und Kompetenzen bei Energiewende, Kreislaufwirtschaft, ökologischem Bauen, Ökosteuerreformen und dergleichen auszubauen, bei denen Deutschland unternehmerisch und institutionell diversifiziert ist.

Diese Sequenzierung greift zugleich die **Partnerdifferenzierung** des Reformplans auf: In den am wenigsten entwickelten Ländern fehlen meist die institutionellen Rahmenbedingungen, die überhaupt erst durch die EZ geschaffen werden müssen, damit privatwirtschaftliche Investitionen oder Angebote tragfähig werden können. Folglich sollte Kriterium 3 in der Auswahl der Potenzialsektoren für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in diesen Ländern nachrangig sein. Bei aufstrebenden Volkswirtschaften wie Brasilien, Indien, Südafrika oder Vietnam, die über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen, sieht der Reformplan von vornherein eine stärkere Rolle deutscher Wirtschaftsakteure vor. Gleichzeitig spielen diese Länder eine besondere Rolle für den Erhalt globaler öffentlicher Güter wie Klima- und Tropenwaldschutz und sind Schlüsselpartner in internationalen Foren; dies rechtfertigt auch die Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit unter den im Reformplan formulierten Konditionen (FZ nur auf Basis rückzahlbarer Kredite und stärkere Eigenbeiträge der Partnerländer). In diesem Kontext kann Kriterium 3 stärker gewichtet werden, ohne den entwicklungspolitischen Kernauftrag zu verwässern.

In allen Ländergruppen ergeben sich perspektivisch Anknüpfungspunkte für umfassendere Wertschöpfungspartnerschaften (z. B. grüner Stahl in Namibia), Reformpartnerschaften (z. B. Zusammenarbeit bei Kohlenstoffmärkten und Grenzausgleichsmechanismen in Brasilien) sowie Technologie- und Qualifizierungspartnerschaften (z. B. Schienenverkehr in Vietnam).

5.2 Implikationen der Potenzialsektororientierung für die Praxis der EZ-Programmierung

Der BMZ-Reformplan sieht auch eine Adjustierung des bisherigen Steuerungsmodells vor, indem Strategien mit klaren Zielvorgaben versehen sowie Verfahrens- und Durchführungsmodalitäten vereinfacht und flexibilisiert werden (BMZ, 2026). Dies schafft die Gelegenheit, die Zielvorgaben auch inhaltlich neu zu fassen – hin zu Zielen, die auf den wirtschaftlichen Strukturwandel abstellen. Eine konsequente Strukturwandelperspektive und Potenzialsektororientierung würde einen Wechsel der Förderlogik mit neuen fachlichen Schwerpunkten, Kompetenzen und Organisationsstrukturen erfordern. Folgende Punkte bieten hierfür eine Richtschnur:

- **Einigung auf gemeinsam identifizierte Potenzialsektoren als Basis für Zusagen bei Regierungsverhandlungen.** EZ-Angebote richten sich dann nach den relevantesten Engpassfaktoren für deren Entwicklung, anstatt wie bisher Zusagen auf Basis der bestehenden „Aktionsfelder“ zu machen. Die Länderstrategien legen für das jeweilige Partnerland präzise dar, welche Sektoren aus welchen entwicklungspolitischen Gesichtspunkten heraus für die wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgewählt, welche Synergien mit der deutschen Wirtschaft angestrebt, welche strukturpolitischen Ziele verfolgt und wie die Wirkungen des Programms gemessen werden. Wichtig ist, dass es nicht lediglich zu einem *Relabelling* bestehender Initiativen kommt.

- **TZ und FZ adressieren vorrangig die zentralen Engpässe**, die den Ausbau der jeweiligen Potenzialsektoren behindern. Dies können Engpässe im Infrastrukturbereich, in der Verfügbarkeit von Fachkräften oder Krediten, im Aufbau von Zulieferbeziehungen, im Bereich von Normen und Standards und vieles mehr sein.

- **Längerfristig verbindliche thematische Korridore, aber Flexibilisierung der Feinsteuerung.** Der Reformplan weist darauf hin, dass die Verfahrensänderungen der Dauer struktureller Transformationsprozesse und der langfristigen Planbarkeit für Partnerländer Rechnung tragen müssen; gleichzeitig sind schnellere Entscheidungen erforderlich, um auf neue Opportunitäten eingehen zu können. Beides lässt sich sinnvoll verbinden. Längere Programmierungszeiträume ermöglichen es, neue Wettbewerbsvorteile und interaktive Unternehmensökosysteme auszubauen, und erhöhen für alle Beteiligten die Planungssicherheit. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens können dann aber den Akteuren vor Ort – etwa Botschaften, KfW-Länderbüros, GIZ-Länderbüros und Cluster-Koordinator*innen – mehr Autonomie und Budgetverantwortung bei der Feinsteuerung eingeräumt werden, etwa um schnell auf mit den Partnern identifizierte Engpassfaktoren reagieren zu können; oder um in der FZ zum Beispiel flexibel sektor- oder engpassspezifische Fenster in bestehenden Fonds oder Projektvorbereitungsfazilitäten einrichten zu können. Auch das Modell der *Facilités d’Amorçage de Préparation et de Suivi de projets* der französischen Entwicklungsagentur AFD bietet sich an. Dies ist ein Fonds, aus dem kurzfristige Sondierungs- und Anbahnungsprojekte flexibel finanziert werden können, sodass zeitnah auf neue Weichenstellungen der Partnerregierung und Kooperationsangebote der lokalen Wirtschaft reagiert werden kann.

- **Stärkung der strukturpolitischen Kompetenz der BMZ-Regionalreferate.** Die Strukturwandelperspektive muss auf der Ebene der politischen Steuerung im BMZ verankert werden. Dies ist insofern herausfordernd, als die Länderprogrammierung in der Zuständigkeit der Regionalreferate liegt, von denen ein fundiertes Verständnis moderner, evidenzbasierter Strukturpolitik sowie der spezifischen Wachstums- und Diversifizierungsprozesse in jedem ihrer Partnerländer kaum verlangt werden kann. Daher sollte ein strukturierter Abstimmungsprozess mit der Unterabteilung für Wirtschaft entwickelt werden (siehe auch den nächsten Punkt). Es geht um Fragen wie: Welche Sektoren sind besonders vielversprechend, nicht

nur hinsichtlich ihres Wachstumspotenzials, sondern auch für eine breitenwirksame und ökologisch nachhaltige Entwicklung? An welcher Stelle kann deutsche EZ sinnvoll fördern, ggf. Synergien mit der deutschen Wirtschaft mobilisieren? Mit welchen weiteren EZ-Maßnahmen – etwa in Bezug auf Handel, Landwirtschaft, Energie, Stadtentwicklung oder Klimapolitik – müssen die Maßnahmen koordiniert werden, um größtmögliche Systemwirkungen zu erzeugen?

- **Zuweisung eines Kopfreferats zur Koordination innerhalb der Unterabteilung und zwischen BMZ-Abteilungen.** Referat 410 („Wirtschaftliche Entwicklung, öffentliche Finanzen und Finanzsysteme“) könnte als Kopfreferat fungieren und in enger Abstimmung mit Referat 411 („Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“) die Ausrichtung der Länderprogramme im Bereich Nachhaltiges Wachstum auf Strukturwandel, Strukturpolitik und Potenzialsektoren koordinieren – ebenso in den Durchführungsorganisationen. Es würde die Regionalreferate dabei unterstützen, laufende Zusagen aus der bisherigen Aktionsfelderlogik schrittweise auf Potenzialsektoren umzusteuern, auf Ressortabstimmung sowie den Ausbau von Kooperationen mit „industriepolitischen Kerninstitutionen“ (Industrieverbände, industriepolitische Think Tanks) hinwirken und das KKMU-Portfolio in Richtung „Unternehmensökosysteme“ umsteuern.

- Die Strukturwandelperspektive erfordert zudem **angepasste Erfolgsindikatoren**. KKMU-Projekte wären etwa stärker auf die funktionale Einbindung dieser Unternehmensgruppe in Ökosysteme auszurichten, z. B. auf Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen statt allein auf die Zahl erreichter Unternehmen. Dabei sollte der Fokus weniger auf Kennzahlen liegen, die zwar objektiv wirken, de facto aber nicht intersubjektiv nachprüfbar sind – wie Zurechnungen angeblich geschaffener neuer Arbeitsplätze zu durchgeführten Trainingsmaßnahmen, postulierte Multiplikatoreffekte („ein durch EZ geschaffener formeller Arbeitsplatz schafft x zusätzliche Arbeitsplätze im informellen Sektor“) oder durch Unternehmerreisen entstandene zusätzliche Im- und Exporte –, sondern auf plausibel nachvollziehbare Fortschritte beim angestrebten Strukturwandel.

Literatur

Adarov, A., & Pallan, H. (2025). *Foreign Direct Investment in Retreat. Policies to Turn the Tide*. World Bank.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., & Prantl, S. (2009). The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity. *Review of Economics and Statistics*, *91*(1), 20–32.

Altenburg, T. (2000). *Linkages and spill-overs between transnational corporations and small and medium-sized enterprises in developing countries: Opportunities and policies*. German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Altenburg, T. (2006). *Donor approaches to supporting pro-poor value chains. Report prepared for the Donor Committee for Enterprise Development Working Group on Linkages and Value Chains*. https://www.idos-research.de/uploads/media/DonorApproachestoPro-PoorValueChains_01.pdf

Altenburg, T., Chen, X., Lütkenhorst, W., Staritz, C., & Whitfield, L. (2020). *Exporting out of China or out of Africa? Automation versus Relocation in the Global Clothing Industry* (DIE Discussion Paper 1/2020). German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). https://doi.org/10.23661/dp1.2020

Altenburg, T., & Eckhardt, U. (2006). *Productivity enhancement and equitable development: Challenges for SME development.* UNIDO. https://www.unido.org/publications/ot/9656366/pdf

Altenburg, T., Never, B., Pegels, A., & Strohmaier, R. (2025). *Die sozial-ökologische Wirtschaftstransformation fördern: Anregungen zur Anpassung des deutschen EZ-Portfolios.* Unveröffentlichte Studie. German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

Altenburg, T., Never, B., & Strohmaier, R. (2025). *Wirtschaftliche Eigeninteressen in der deutschen Entwicklungspolitik: Wie kann das aussehen?* (IDOS Policy Brief 13/2025). German Institute of Development and Sustainability (IDOS). https://doi.org/10.23661/ipb13.2025

Amsden, A. H., & Hikino, T. (2000). The bark is worse than the bite: New WTO law and late industrialization. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *570*(1), 104–114.

Arráiz, I., Henríquez, F., & Stucchi, R. (2013). Supplier Development Programs and Firm Performance: Evidence from Chile. *Small Business Economics*, *41*, 277–293.

Aswicahyono, H., Basri, C., & Hill, H. (2000). How Not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *36*(1) (April), 209–41. https://doi.org/10.1080/00074910012331337843

Ayyagari, M., Demirgüç-Kunt, A., & Maksimovic, V. (2014). Who creates jobs in developing countries? *Small Business Economics*, *43*(1), 75–99.

Barrientos, S., Gereffi, G., & Rossi, A. (2011). Economic and social upgrading in global production networks. *International Labour Review*, *150*(3–4), 319–340.

BCG (Boston Consulting Group). (2022). *Electrifying Indonesia's Two-wheeler Industry.* https://web-assets.bcg.com/4d/a7/b73e2a5a4c88b34598e8663fb8ee/bcg-x-aeml-electrifying-indonesias-two-wheeler-industry-nov-2022-1.pdf

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). (2025). *Starke Partnerschaften für eine erfolgreiche Wirtschaft weltweit: Aktionsplan Wirtschaft und Entwicklung*. https://www.bmz.de/resource/blob/269838/aktionsplan-wirtschaft-entwicklung-20251002-ansicht.pdf

BMZ. (2026). Zukunft zusammen global gestalten: Reformplan des BMZ. https://www.bmz.de/de/ministerium/grundsaetze-ziele/zukunft-zusammen-global-gestalten-282480

Bulman, D., Eden, M., & Nguyen, H. (2017). Transitioning from Low-Income Growth to High-Income Growth: Is There a Middle-Income Trap? *Journal of the Asia Pacific Economy*, *22*(1), 5–28.

Caynila, K. A. M., & Centeno, G. P. S. (2025). Adopting Generative Artificial Intelligence: Opportunities and Challenges in the Philippine IT-BPM Industry. *Economi Newsletter, Bangko Sentral ng Pilipinas Economic Newsletter*, *25*(01), July 2025. https://www.bsp.gov.ph/Media_And_Research/Publications/EN25-01.pdf

Chandra, V., & Kolavalli, S. (2005). *Technology and Growth Series: Chilean Salmon Exports.* PREM Notes, No. 103. World Bank. http://hdl.handle.net/10986/11204

Chava, S., Oettl, A., Singh, M., & Zeng, L. (2022). *Creative Destruction? Impact of E-Commerce on the Retail Sector* (NBER Working Paper No. 30077, May 2022). https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30077/w30077.pdf

Ciani, A. (2020). *Making It Big: Why Developing Countries Need More Large Firms.* World Bank. doi:10.1596/978-1-4648- 1557-7

Cucio, M., & Hennig, T. (2025). *Artificial Intelligence and the Philippine Labor Market – Mapping Occupational Exposure and Complementarity* (IMF Working Paper, 2025, Issue 043). https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2025/043/001.2025.issue-043-en.xml

DiCaprio, A., & Gallagher, K. P. (2006). The WTO and the shrinking of development space: How big is the bite? *Journal of World Investment & Trade*, *7*(5).

Evenett, S., Jakubik, A., Kim, J., Martín, F., Pienknagura, S., Ruta, M., Baquie, S., Huang, Y., & Machado Parente, R. (2025). *Industrial Policy Since the Great Financial Crisis* (IMF Working Paper WP/25/222). IMF. https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2025/english/wpiea2025222-source-pdf.pdf

Farole, T., & Winkler, D. (Hrsg.) (2014). *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa. Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains.* World Bank

Fernandez-Stark, K., Frederick. S., & Gereffi, G. (2011). *The Apparel Global Value Chain: Economic Upgrading and Workforce Development*. Duke University. https://www.globalvaluechains.org/wp-content/uploads/2011-11-11_CGGC_Apparel-Global-Value-Chain.pdf

Gates, B. (2026, 26 August). *The turbulent AI era is here. The choices we make now are critical*. https://www.gatesnotes.com/work/make-ai-work-for-everyone/reader/expanding-access-to-health-care-through-ai

Gebreeyesus, M. (2014). *A Natural Experiment of Industrial Policy: Floriculture and the Metal and Engineering Industries in Ethiopia* (WIDER Working Paper 2014/163). UNU-WIDER. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2014/884-1

Gereffi, G. (1999). International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain. *Journal of International Economics*, *48*(1), 37–70.

GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit). (2024). *Electric Two-Wheelers in Vietnam.* https://changing-transport.org/wp-content/uploads/2024_Electric_Two_Wheelers_in_VietNam.pdf

Goedhuys, M., & Sleuwaegen, L. (2002). Growth of firms in developing countries: Evidence from Côte d'Ivoire*. Journal of Development Economics*, *68*(1), 117–135.

Gollin, D, Lagakos, D. F., & Waugh, M. E. (2014/2017). Productivity growth and labor reallocation: Latin America versus East Asia. *Review of Economic Dynamics*, *24*, 25–42.

Hampel-Milagrosa, A., Loewe, M., & Reeg, C. (2015). The Entrepreneur Makes a Difference: Evidence on MSE Upgrading Factors from Egypt, India, and the Philippines. *World Development*, *66*(C), 118–130.

Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, *72*(2), 603–633. https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X

Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2005). *Growth Diagnostics* (Growth Lab Working Paper). John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Herzer, D., & Donaubauer, J. (2018). The long-run effect of foreign direct investment on total factor productivity in developing countries: A panel cointegration analysis. *Empirical Economics*, *54*(2), 309–342.

Hidalgo, C., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *PNAS*, *106*(26), 10570–10575. https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106

Hsieh, C-T., & Olken, B. A. (2014). The Missing 'Missing Middle'. *Journal of Economic Perspectives. NBER Working paper 19966*. DOI:10.3386/w19966

Humphrey, J., Spratt, S., Thorpe, J., & Henson, S. (2014). *Understanding and Enhancing the Role of Business in International Development: A Conceptual Framework and Agenda for Research* (IDS Working Papers 440). https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2040-0209.2014.00440.x

ILO (International Labour Organization). (2017). *Asia's Garment Export Industry: A Market Systems Analysis of Working Conditions — From Obligation to Opportunity*.

ILO. (2018). *Wages and working conditions in and out of global supply chains: A comparative empirical review*.

ILO. (2019). *Small Matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs*.

ILO. (2025). *Empowering women in Viet Nam's textile and garment industry: The importance of training, skills development, and gender equality*. https://www.ilo.org/resource/article/empowering-women-viet-nams-textile-and-garment-industry-importance-training?utm_source=chatgpt.com

Invest Bangladesh. (2026). *Textiles and Apparel.* https://investbangladesh.gov.bd/investment-sector/textiles-apparels?utm_source=chatgpt.com

IVLA (International ValueLinks Association). (o. D.). *ValueLinks Standard Material.* https://valuelinks.org/material/materials/

Ketels, C., & Memedovic, O. (2008). From clusters to cluster-based economic development. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, *1*(3), 375–392.

Kleibert, J., & Mann, L. (2020). Capturing Value Amidst Global Restructuring: Economic Development and Information and Technology-Enabled Services in India, the Philippines and Kenya. *European Journal of Development Research*, 32, 1057–1079.

La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development*. Journal of Economic Perspectives*, *28*(3), 109–126.

Li, Y., & Rama, M. (2015). Firm dynamics, productivity growth, and job creation in developing countries: The role of micro- and small enterprises*. The World Bank Research Observer*, *30*(1), 3–38.

Maggi Campos, C. (2006). The Salmon Farming and Processing Cluster in Southern Chile. In C. Pietrobelli & R. Rabellotti (Hrsg.), *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America* (S. 109–140). IADB.

Magtibay-Ramos, N., Estrada, G., & Felipe, J. (2007). *An Analysis of the Philippine Business Process Outsourcing Industry* (ERD Working Paper 93). Asian Development Bank.

Maryono, M., et al. (2024). Agriculture development through multi-stakeholder partnerships in developing countries: A systematic literature review. *Agricultural System*, *213*, 103792.

Mazzucato, M. (2025). *Directing Growth: How a mission-oriented industrial strategy can help drive productivity* (IIPP Working Paper 2015-06). UCL. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10211015/1/Mazzucato_WP%202025-06%20Directing%20Growth_0.pdf

McKinsey. (2024). *Where is customer care in 2024?* https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/where-is-customer-care-in-2024?country=16&utm_source=chatgpt.com

McMillan, M. S., Rodrik, D., & Verduzco-Gallo, I. (2014). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa. *World Development*, *63*, 11–32. DOI:10.1016/j.worlddev.2013.10.012.

McMillan, M., & Zeufack, A. (2023). Labor Productivity Growth and Industrialization in Africa (Policy Research Working Papers 10294). World Bank. http://hdl.handle.net/10986/39411

Mesopartner & Como Consult. (2024). *Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA): Customised to the Nepali context* (2. Aufl.). Mesopartner / Como-Consult / GIZ Local and Provincial Economic Development Programme (LPED). https://www.mesopartner.com/_files/ugd/52789a_dea7b13b69574391a4073b3472852613.pdf

Never, B., Stöcker, A., Tsinda, A., Mujanama, E., & Mugisha, R. (2025). *Green jobs and green economic development in Kigali's construction value chain: Evidence from a firm survey* (IDOS Discussion Paper 24/2025). German Institute of Development and Sustainability (IDOS). https://doi.org/10.23661/idp24.2025

Nichter, S., & Goldmark, L. (2009). Small Firm Growth in Developing Countries. *World Development*, *37*(9), 1453–1464.

Oqubay, A. (2015). Beyond Bloom and Bust? Development and Challenges in Floriculture. In A. Oqubay (Hrsg.), *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia* (S. 149–194). Oxford University Press.

Pasquali, G., Krishnan, A., & Engel, J. (2021). *Pulling up or binding down: A review of upgrading trajectories in apparel and agro-processing global value chains for developing countries.* United Nations University, World Institute for Development Economics Research. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/052-8

Perianez Forte, I., & Wilson, J. (2021). *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process* (JRC Research Reports JRC124405). Joint Research Centre.

Pipkin, S., & Fuentes, A. (2017). Spurred to Upgrade: A Review of Triggers and Consequences of Industrial Upgrading in the Global Value Chain Literature. *World Development*, *98*, 536–554.

Pitelis, C., Sugden, R., & Wilson, J. R. (Hrsg.) (2006). *Clusters and Globalisation: The Development of Urban and Regional Economies*. Edward Elgar.

Reardon, T., Liverpool-Tasie, L. S. O., & Minten, B. (2021). Quiet Revolution by SMEs in the midstream of value chains in developing regions: Wholesale markets, wholesalers, logistics, and processing. *Food Security*, (13), 1577–1594.

Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century* (Faculty Research Working Paper RWP04-047). Harvard University, John F. Kennedy School of Government. https://doi.org/10.2139/ssrn.617544

Rodrik, D. (2008). *Normalizing Industrial Policy* (Working paper No. 3). Commission on Growth and Development. https://documents1.worldbank.org/curated/en/524281468326684286/pdf/577030NWP0Box31UBLIC10gc1wp10031web.pdf

Rodrik, D. (2022). *An industrial policy for good jobs*. Brookings, The Hamilton Project. https://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2023/03/20220928_THP_Proposal_Rodrik_GoodJobs.pdf

Simons, B. (2026). *Germany can't upskill Ghana into a 24-hour economy, but there is a smarter path: Aligning development cooperation with vanguardist industrialisation* (Policy Brief). Africa Policy Research Institute (APRI). https://doi.org/10.59184/pb026.02

Steenbergen, V. (2023). *What Makes an Investment Promotion Agency Effective? Findings from a Structural Gravity Model* (Policy Research working paper WPS 10276). Investment Climate. World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/099144501132320106

Teal, F. (2021). Firm Size, Employment and Value Added in African Manufacturing Firms: Why Ghana Needs Its 1%. *Journal of African Economies*, *32*(1), 118–136. https://doi.org/10.1093/jae/ejab015

UNCTAD. (2001). *World Investment Report 2001: Promoting linkages*.

UNIDO. (2026). *Industrial Development Report 2026*.

UNIDO & GIZ. (2024). *Enhancing the Quality of Industrial Policies (EQuIP) – Tool 4: Analyzing the integration of countries and industries in global value chains*. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). https://www.equip-project.org/wp-content/uploads/2025/01/EQuIP-Tool-4-Global-Value-Chains.pdf

Van Biesebroeck, J. (2005). Firm size matters: Growth and productivity growth in African manufacturing. *Economic Development and Cultural Change*, *53*(3), 545–583.

Whitfield, L., Marslev, K., & Staritz, C. (2021). *Can Apparel Export Industries Catalyse Industrialisation? Combining GVC Participation and Localisation* (SARChI Industrial Development Working Paper Series WP 2021-01). South African Research Chairs Initiative.

Woodruff, C., & Mohan, A. (2026). *SME promotion for jobs and growth* (PEDL Synthesis Paper). Centre for Economic Policy Research (CEPR), Growth Research Platform. https://grp.cepr.org/publications/pedl-synthesis-papers/sme-promotion-jobs-and-growth

World Bank. (2024a). *World Development Report 2024. The Middle-income Trap.*

World Bank. (2024b). *Vietnam 2015. Trading up in a changing world. Pathways to a High-Income Future*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099111424204523679/pdf/P178784-e07719d0-909c-43d9-9b24-81b4dcb14765.pdf