

DREIECKSKOOPERATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT – GEMEINSAME ZIELE, MEHR WIRKUNGEN?

Zusammenfassung

Im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung streben viele Schwellen- und aufstrebende Entwicklungsländer an, regional sowie international mehr Verantwortung zu übernehmen. In diesem Zusammenhang gewinnt die Modalität der Dreieckskooperation (DEK) in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend an Bedeutung. Der wesentliche Unterschied zwischen DEK und „traditioneller“ bilateraler EZ besteht in der zusätzlichen Rolle des Süd-Anbieters – in der Regel ein Schwellenland wie Brasilien oder Thailand. Der Süd-Anbieter stellt neben dem Geber Expertise sowie personelle und finanzielle Mittel für die Durchführung einer DEK im Empfängerland zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund zeigen die verschiedenen Akteure – inklusive der deutschen EZ – zunehmendes Interesse an der Modalität DEK. Sie knüpfen daran eine Vielzahl von Zielen und Erwartungen. DEK wird großes Potenzial zugeschrieben, politisch-strategische Ziele zu erreichen, wie internationale Kooperationen zu verstärken sowie gemeinsames Lernen zu fördern. Gleichzeitig versprechen sich die Akteure von DEK-Maßnahmen erhöhte Wirksamkeit.

Je nach Weltregion werden die Ziele der deutschen EZ mit DEK in unterschiedlichem Maß erreicht. Zudem besteht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der Zielerreichung auf politisch-strategischer und programmatisch-inhaltlicher Ebene. In politisch-strategischer Hinsicht werden Partnerschaften gefördert, sodass DEK mittel- bis langfristige Beiträge zur Umsetzung der Agenda 2030 leistet. Partnerorganisationen der deutschen EZ werden durch DEK oft in ihren EZ-Kapazitäten gestärkt und sie können so mehr globale Verantwortung übernehmen. DEK-Akteure und -Themen werden international sichtbarer und gegenseitiges Lernen wird unterstützt.

In programmatisch-inhaltlicher Hinsicht werden meist nur kurzfristige Maßnahmenziele erreicht, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit der Maßnahmen sind gering.

Gründe hierfür sind unzureichende Ressourcen, fehlendes Wissen und ein unterschiedliches Verständnis der Modalität DEK und deren Anwendung. Die DEK-Strategie des BMZ ist weder eindeutig noch fokussiert und die Maßnahmen sind nicht systematisch an den strategischen Zielen ausgerichtet. Somit gestaltet sich die Steuerung von DEK schwierig, zumal sie durch kein Monitoring-system unterstützt wird.

Zurzeit bleibt die EZ-Modalität deutlich hinter ihrem Potenzial zurück. Um substantielle Beiträge zu den angestrebten Zielen leisten zu können, sollte das BMZ:

- mit evidenzbasiertem Wissen seine DEK-Strategie schärfen und nachhalten,
- seine Steuerungsfunktion stärker wahrnehmen,
- die Maßnahmen gezielt und kontextspezifisch auf die strategischen Ziele ausrichten und
- die Umsetzung mit adäquater Ressourcenausstattung versehen.

Dreieckskooperation in der deutschen EZ

Dreieckskooperation (DEK) ist eine Form der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), in der verschiedene Akteure in drei unterschiedlichen Rollen eine entwicklungspolitische Maßnahme gemeinsam planen und durchführen. Im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sind neben traditionellen DAC-Gebern zunehmend Schwellen- und Entwicklungsländer bereit, Verantwortung zu übernehmen. Insbesondere die fachliche und finanzielle Einbindung des Schwellenlandes in der Rolle des Süd-Anbieters markiert den Unterschied von DEK zu bilateraler

Partnerländer der deutschen EZ in Dreieckskooperationen



Anmerkung: Der duale Akteur nimmt in unterschiedlichen Maßnahmen wahlweise die Rolle des Süd-Anbieters oder des Empfängers ein.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Portfoliodaten des BMZ.

EZ zwischen einem Geber und einem Empfänger. Die thailändische Regierung fördert beispielsweise mit Unterstützung der deutschen EZ über eine DEK den Rechnungshof in Laos.

Die verschiedenen Akteure, inklusive der deutschen EZ, zeigen zunehmendes Interesse an DEK und verknüpfen mit dieser Modalität eine Vielzahl von Zielen und Erwartungen. DEK-Maßnahmen sollen durch Einbindung des Süd-Anbieters einerseits effizient entwicklungspolitische Wirkungen in den Empfängerländern erzielen. Andererseits sollen DEK auf politisch-strategischer Ebene internationale Partnerschaften fördern. Darüber hinaus sollen durch die Modalität EZ-Strukturen in den Partnerländern gestärkt werden.

Die hohen Erwartungen an DEK sind bis heute kaum durch ausreichende Evidenz gestützt. Der Kenntnisstand zur Modalität und ihren tatsächlichen Wirkungen ist gering. Die DEval-Evaluierung *Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit* (Kaplan et al. 2020) untersuchte vor diesem Hintergrund, inwieweit die mit DEK verbundenen Ziele und Erwartungen der beteiligten Akteure – insbesondere der deutschen EZ – erfüllt werden.

Die deutsche EZ gilt als internationale Vorreiterin in der Anwendung von DEK (OECD DAC, 2016). Dennoch spielt DEK bezüglich

des monetären Volumens in der deutschen EZ nur eine marginale Rolle. Zwischen 2006 und 2017 wurden lediglich 0,05 Prozent des BMZ-Haushaltes für DEK-Maßnahmen aufgewendet. Das der DEval-Evaluierung zugrundeliegende Portfolio umfasst 115 Maßnahmen von 2006 bis 2018 mit durchschnittlicher Laufzeit von ca. zwei Jahren. Der regionale Schwerpunkt liegt mit rund Dreiviertel des Portfolios in der Region Lateinamerika und Karibik (LAK), gefolgt von Südostasien und Subsahara-Afrika.

Dreieckskooperation hat Potenzial für politisch-strategische Wirkungen

Die Evaluierung belegt, dass die Ziele in den drei Regionen in sehr unterschiedlichem Maß erreicht werden. Es besteht ein Ungleichgewicht zwischen der Zielerreichung der Entwicklungsmaßnahmen auf politisch-strategischer und programmatisch-inhaltlicher Ebene. Einige politisch-strategische Ziele wurden erreicht. Somit stellt DEK für die Verfolgung dieser Ziele eine geeignete Modalität dar – allerdings mit vielfältigem Verbesserungspotenzial. Auf programmatisch-inhaltlicher Ebene erreichen die einzelnen DEK-Vorhaben jedoch kaum mehr als die direkten Maßnahmenziele. Es konnte nicht plausibel nachvollzogen werden, wie diese darüber hinaus Beiträge zu übergeordneten Entwicklungszielen der deutschen EZ liefern können.

Dreieckskooperation ist nicht systematisch auf strategische Ziele ausgerichtet

Innerhalb der deutschen EZ herrscht kein einheitliches Verständnis der Modalität DEK und deren Anwendung. Entsprechend werden die Ziele der DEK-Strategie des BMZ weder systematisch noch strategisch verfolgt und DEK in der Praxis sehr heterogen angewandt. Das hat den Vorteil einer hohen Flexibilität in der Umsetzung, aber auch den Nachteil, dass die konkrete Ausgestaltung einer DEK immer wieder neu ausgehandelt werden muss. Das BMZ verfügt überdies weder über ausreichend Informationen aus den Maßnahmen noch über personelle Ressourcen, um solche Informationen angemessen aufarbeiten zu können und die Modalität so steuern zu können, wie es für eine strategische Ausrichtung von DEK notwendig wäre. Es existiert kein übergeordnetes Monitoring-System mit Indikatoren zur Messung der strategischen Zielerreichung. Die Bereitstellung von Lernerfahrungen oder eine regelmäßige evidenzbasierte Einschätzung der strategischen Zielerreichung der DEK-Modalität auf globaler Ebene sind derzeit für das BMZ kaum möglich. Damit kann die DEK-Strategie des BMZ ihrem Anspruch als Orientierungshilfe für die deutschen Durchführungsorganisationen (vgl. BMZ, 2013, S. 4) nicht gerecht werden.

Mehr Kooperation und verbesserte EZ-Strukturen der Süd-Anbieter

DEK leisten oftmals Beiträge zur Stärkung und Erweiterung von Kooperationsbeziehungen und -formen, wie Süd-Süd-Kooperationen und Netzwerke, sowie zur regionalen Integration. DEK wird insbesondere als Möglichkeit genutzt, die Kooperationsbeziehung zwischen Geber und Süd-Anbieter aufrechtzuerhalten, wenn zwischen diesen keine bilaterale EZ mehr erfolgt. Die deutsche EZ fokussiert mit DEK oft auf den Süd-Anbieter, um diesen als EZ-Akteur zu stärken und ihn hinsichtlich entwicklungspolitischer Werte, Standards und Prinzipien an sich zu binden. Dessen EZ-Kapazitäten und -Strukturen werden durch die Erfahrung bei der gemeinsamen Koordinierung und Durchführung von DEK-Maßnahmen gestärkt. Süd-Anbieter werden durch ihr wachsendes Engagement regional und international als aktive EZ-Akteure sichtbar und übernehmen zunehmend Verantwortung im Sinne der Agenda 2030. Eine Stärkung der Süd-Anbieter und deren Sichtbarkeit sind jedoch nicht als Ziele in der BMZ-Strategie verankert und werden folglich nicht systematisch nachgehalten.

Spezifika der Dreieckskooperation werden in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wenig genutzt

Der Partnerschaftsgedanke als grundlegender Aspekt von DEK drückt sich insbesondere im gegenseitigen und gemeinsamen Lernen sowie im Grad der Horizontalität aus. Gemeinsames Lernen erfolgt in allen drei Rollen während der Anwendung der Modalität. Gegenseitiges Lernen findet hauptsächlich auf inhaltlicher Ebene zwischen Süd-Anbieter und Empfänger sowie in Bezug auf das Projektmanagement statt. Lernprozesse innerhalb der deutschen EZ erfolgen allenfalls auf individueller Ebene und sind mit Blick auf die Modalität bislang nicht systematisch angelegt. Aufgrund des gegenseitigen und gemeinsamen Lernens ist DEK in der Regel horizontaler ausgerichtet als bilaterale EZ. Dabei zeigt sich Horizontalität stärker zwischen Geber und Süd-Anbieter als im Verhältnis beider zum Empfänger und ist überdies personenabhängig.

Entwicklungspolitische Wirkungen in den Empfängerländern sind unzureichend

Die Ziele der DEK-Maßnahmen werden weitgehend erreicht. Beiträge zu mittel- und langfristigen entwicklungspolitischen Wirkungen konnten jedoch kaum festgestellt werden. DEK werden häufig als Einzelmaßnahmen mit geringem Budget und kurzer Laufzeit durchgeführt und sind meist nicht an bilaterale Programme im Empfängerland angebunden. Dadurch wird eine nachhaltige Nutzung der Ergebnisse nach Ende der Laufzeit nicht mitgeplant.

Fehlende Wirkungen und eingeschränkte Nachhaltigkeit sind vor allem auf unzureichende personelle, zeitliche sowie zum Teil finanzielle Ressourcen zurückzuführen. Die Einbindung eines dritten Partners verursacht zudem zusätzlichen Aufwand bei Kommunikation und Koordination. Diese hohen Transaktionskosten von DEK wirken sich negativ auf die Effizienz der Maßnahmen aus. Zugleich rechtfertigt die Stärkung der Zusammenarbeit auf Umsetzungsebene und der gegenseitige Erfahrungsaustausch diesen Mehraufwand zu einem gewissen Grad. Die Effizienz der Maßnahmen ist somit positiver zu bewerten als ihre Effektivität.

DEK in Lateinamerika als Good Practice

Zwischen den drei untersuchten Regionen zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Rahmenbedingungen, Interessen, Gestaltung und Zielerreichung von DEK. Die Region **LAK** ist in der deutschen EZ Vorreiterin, da hier überdurchschnittlich viele DEK mit zahlreichen Akteuren durchgeführt werden. Dies liegt unter anderem am relativ guten Verständnis der Modalität. Zudem gibt es eine große Anzahl an DEK-interessierten Süd-Anbietern und Empfängern, die im regionalen Vergleich die höchsten finanziellen Beiträge zu DEK leisten. Viele Empfänger wollen künftig ebenfalls eine aktivere Rolle übernehmen. In dieser kulturell wie entwicklungsgeschichtlich vergleichsweise homogenen Region werden die meisten Wirkungen zur Stärkung von Partnerschaften, EZ-Strukturen und -Kapazitäten sowie Peer Learning zwischen Empfänger und Süd-Anbieter erzielt. In den beiden übrigen Regionen stehen Unterschiede im Verständnis und den Zielen der Akteure einer stärkeren Nutzung von DEK entgegen. In **Südostasien** liegt aufgrund des Interesses von Indonesien und Thailand als Süd-Anbieter ein großes Potenzial für eine intensivere Zusammenarbeit vor. In **Subsahara-Afrika** haben divergierende Interessen zu einer vorübergehenden Einstellung von DEK geführt. Hier gilt es, zunächst ein gemeinsames Verständnis von DEK zu schaffen.

Empfehlungen

Sollen im Rahmen von DEK substantielle Beiträge zu den angestrebten EZ-Zielen geleistet werden, erscheint es angesichts der aktuell begrenzten Wirkungen der Modalität notwendig, die Effektivität und Effizienz von DEK deutlich zu steigern:

- Um DEK auf die strategischen Ziele der deutschen EZ auszurichten, sollte das BMZ seine Strategie schärfen und entscheiden, welche Ziele es mit DEK prioritär erreichen will.
- Die Umsetzung der geschärfte DEK-Strategie bedarf einer strategischen Steuerung durch das BMZ. Dazu sollte das BMZ Informations- und Wissensmanagementsysteme aufbauen beziehungsweise verbessern, etwa durch ein übergeordnetes Monitoring mit Indikatoren zu den strategischen Zielen und einer Systematisierung des Portfolios. Hierfür müssen im BMZ ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.
- Um die entwicklungspolitische Wirksamkeit von DEK zu erhöhen, sollten die einzelnen Maßnahmen mit adäquaten Ressourcen ausgestattet und enger an die inhaltlichen Schwerpunkte der deutschen EZ in den jeweiligen Partnerländern angebunden werden. Zur Erreichung nachhaltiger Beiträge zu mittel- und langfristigen Wirkungen von DEK-Maßnahmen, sollte die deutsche EZ DEK-spezifische Nutzen wie die Stärkung der Süd-Anbieter sowie das gegenseitige und gemeinsame Lernen als eigenständige Ziele verfolgen.

Literatur

BMZ (2013), „Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“, Strategiepapier Nr. 5/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

Kaplan, M., Busemann, D. und Wirtgen, K. (2020), „Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

OECD DAC (2016) „Dispelling the myths of triangular co-operation – Evidence from the 2015 OECD survey on triangular co-operation“, Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, Paris.

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.



Dennis Busemann
Evaluator



Dr. Marcus Kaplan
Teamleiter