



# DREIECKSKOOPERATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

*Zusammenfassung*

*2020*

## Impressum

### Verfasst von

Dr. Marcus Kaplan  
Dennis Busemann  
Kristina Wirtgen

### Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

### Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg  
[www.medienmelange.de](http://www.medienmelange.de)

### Lektorat

Christiane Haas, M.A., Social Science & Publishing  
[www.publiscience.de](http://www.publiscience.de)

### Bildnachweis

Titelseite: mattjeacock, iStock

### Bibliografische Angabe

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

### Druck

Bonifatius,  
Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2020

ISBN 978-3-96126- 099-7 (gebundene Ausgabe)  
ISBN 978-3-96126- 100-0 (PDF)

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:  
<https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>

### Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäfer-Straße 26  
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0  
E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)  
[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

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 die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:  
[www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html](http://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html)

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:  
[info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter: <http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>



[www.blauer-engel.de/uz195](http://www.blauer-engel.de/uz195)

# ZUSAMMENFASSUNG

## Hintergrund, Ziele und Gegenstand der Evaluierung

Dreieckskooperation (DEK) wird seit einigen Jahrzehnten zunehmend von Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als eine alternative Modalität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit wahrgenommen. Damit sind vielfältige Erwartungen verbunden. Im Zuge der *Aid-Effectiveness*-Debatte im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts und einer daraus resultierenden stärkeren Ausrichtung der EZ auf Wirksamkeit wurde DEK insbesondere als Möglichkeit gesehen, über die Beteiligung eines Süd-Anbieters als zusätzlichem Akteur in einer EZ-Maßnahme bessere Wirkungen in den Empfängerländern zu erzielen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass der Süd-Anbieter ähnlichen Herausforderungen gegenübersteht wie der Empfänger und diesem somit relevante fachliche Expertise zukommen lassen kann. Zudem verfügt er häufig über eine größere soziokulturelle Nähe zum Empfänger als der Geber.

Ein weiterer Vorteil ist, dass durch diesen zusätzlichen Akteur das Budget des DAC-Gebers entlastet und Verantwortung geteilt wird. Globale Entwicklungen in den letzten Jahren haben dazu geführt, dass der Aspekt der geteilten Verantwortung an Bedeutung gewonnen hat. DEK wird heute zunehmend als ein strategischer Ansatz wahrgenommen, internationale Partnerschaften zu bilden bzw. zu stärken, um damit mehr Verantwortung auf andere Länder zu übertragen und globale Herausforderungen, die nicht mehr von einzelnen Staaten alleine gelöst werden können, gemeinsam anzugehen. Neben den traditionellen OECD-DAC-Geberländern treten zunehmend Länder aus anderen Weltregionen in Erscheinung, die positive wirtschaftliche Entwicklungen verzeichnen. Dadurch sind auch diese politisch zu wichtigeren Partnern geworden, bringen sich zumeist vermehrt in internationale Debatten ein und übernehmen politische Verantwortung.

Der Modalität DEK wird somit ein besonderes Potenzial zur Stärkung der Wirksamkeit der EZ, zur Förderung internationaler entwicklungspolitischer Partnerschaften und Kooperationen sowie zu gegenseitigem Lernen zugeschrieben. Hierin zeigt sich eine Besonderheit der Modalität. Sie ist in der deutschen wie internationalen EZ grundsätzlich darauf ausgerichtet, Beiträge zu Wirkungen in zwei unterschiedlichen Dimensionen zu liefern:

- Die **programmatisch-inhaltliche Dimension** umfasst die „klassischen“ entwicklungspolitischen Wirkungen, die in den Ländern entstehen, in denen die DEK-Maßnahmen durchgeführt werden und die zu Verbesserungen für die Zielgruppen führen sollen.
- **Politisch-strategische Wirkungen** sind besonders im Bereich der Verbesserung von Kooperation und Partnerschaft zwischen den beteiligten Akteuren sowie der Stärkung von EZ-Strukturen verortet. Im Unterschied zu programmatisch-inhaltlichen Wirkungen können politisch-strategische Aspekte bei allen Beteiligten wirksam werden, nicht nur im Empfängerland.

Demzufolge verweisen wichtige internationale Prozesse und Dokumente – wie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPEDC) oder zuletzt die *2nd High-level United Nations Conference on South-South Cooperation* (BAPA+40) – stellt DEK also auf die Bedeutung von DEK. Die Bundesregierung sieht DEK als Bindeglied zwischen Süd-Süd- und Nord-Süd-Kooperation und teilt die internationalen Erwartungen an DEK. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich in seinem Strategiepapier „Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ zum Ziel gesetzt, „die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von DEKs [...] gemeinsam mit seinen Partnern vermehrt zu nutzen“ (BMZ, 2013).

Die deutsche EZ ist aufgrund ihrer großen Anzahl an Maßnahmen und Kooperationspartnern international einer der wichtigsten DAC-Geber im Hinblick auf die Umsetzung von DEK (OECD 2013). Dennoch ist der Anteil der BMZ-Mittel für DEK am Haushalt des BMZ bisher marginal: Im Zeitraum 2006 bis 2017 betrug er 0,047 %. Geographisch fokussiert das deutsche Engagement derzeit hauptsächlich auf die Region Lateinamerika und Karibik (LAK).

Die hohen Erwartungen, die das BMZ wie auch die internationale Gemeinschaft an DEK richten, sind bis heute kaum evidenzgestützt. Der Kenntnisstand zur Modalität und ihren tatsächlichen Wirkungen ist so-

wohl international als auch in der deutschen EZ bislang relativ gering. Dementsprechend ist es übergeordnetes Ziel dieser Evaluierung, herauszufinden, inwieweit die mit der entwicklungspolitischen Modalität DEK verbundenen Ziele und Erwartungen der beteiligten Akteure erreicht werden. Hierbei legt die Evaluierung einen Schwerpunkt auf die Ziele und Erwartungen der deutschen EZ in der Rolle als Geber in DEK.

Gegenstand dieser Evaluierung ist die Modalität der Dreieckskooperation in der deutschen EZ. DEK wird definiert als **eine Form der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, in der die deutsche EZ und staatliche Akteure aus verschiedenen Ländern in drei unterschiedlichen Rollen in gemeinsam geplanten und durchgeführten Maßnahmen kooperieren**. Bei den dabei eingenommenen Rollen handelt es sich neben der deutschen EZ als Geber um einen Süd-Anbieter und einen Empfänger. Der wesentliche Unterschied zur bilateralen EZ besteht in der zusätzlichen Rolle des Süd-Anbieters.

## Gesamteinschätzung

Die Evaluierung hat festgestellt, dass die Ziele und Erwartungen, die von allen Akteuren (Geber, Süd-Anbieter, Empfänger) mit der Modalität DEK in der deutschen EZ verknüpft werden, in den drei Regionen LAK, Subsahara-Afrika und Südostasien in unterschiedlichem Maß erfüllt werden. Einige Kooperationsbeziehungen werden neu geschaffen oder gefestigt, Süd-Süd-Kooperation gefördert und EZ-Strukturen gestärkt. Damit leistet DEK einen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 (besonders zu den in SDG 17 geforderten Entwicklungspartnerschaften). DEK wird als Modalität der EZ auch international sichtbar. Zugleich sind Wirkungen und Nachhaltigkeit der Maßnahmen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension relativ gering.

Die Evaluierung bescheinigt der Modalität DEK somit Potenzial, in der politisch-strategischen Dimension langfristige Wirkungen zu erzielen. Dies deckt sich in der Praxis weitgehend mit den Zielen der Akteure, deren Hauptmotivation für den Einsatz von DEK die Erreichung politisch-strategischer Ziele ist. Für die deutsche EZ und für einen großen Teil der Süd-Anbieter steht ihre Beziehung zueinander und die Stärkung des Süd-Anbieters in seiner neuen Rolle als aktiver Mitgestalter von EZ im Fokus. Für die Verfolgung politisch-strategischer Ziele der Modalität stellt DEK also – zumindest unter gewissen Voraussetzungen – eine geeignete Modalität dar. Sie sollte aber weiter verbessert werden.

Um in der programmatisch-inhaltlichen Dimension über die direkten Maßnahmenziele hinaus langfristige und nachhaltige Beiträge zu entwicklungspolitischen Zielen zu liefern, ist DEK in seiner derzeitigen Ausgestaltung in der deutschen EZ nur bedingt geeignet. Aktuell ist kaum nachvollziehbar, wie die Ergebnisse der meist kleinen Maßnahmen Beiträge zu übergeordneten Entwicklungszielen liefern sollen. Allerdings variieren die Beiträge sehr stark und sind vom jeweiligen Projekt- und Länderkontext abhängig. Dies deutet darauf hin, dass bei wirkungsorientierterer Umsetzung von DEK ihre Stärken zur Verfolgung entwicklungspolitischer Ziele besser in Wert gesetzt werden könnten als dies bislang geschehen ist. Eine Stärkung der programmatisch-inhaltlichen Dimension in der Ausgestaltung von DEK scheint geboten, da vor dem Hintergrund der Ziele der deutschen EZ und ihrer Selbstverpflichtung zur Umsetzung der *Aid-Effectiveness*-Agenda ein zu einseitiger Fokus auf politisch-strategische Ziele als nicht zufriedenstellend zu bewerten ist. Der indirekte Wirkungspfad über die Etablierung von Kooperationen und die Stärkung der Süd-Anbieter, der schlussendlich auch zu Verbesserungen für die Zielgruppen in den Empfängerländern führen soll, ist hierfür nicht ausreichend.

Einer effektiveren und effizienteren Nutzung der Modalität in der deutschen EZ in beiden Dimensionen stehen drei wesentliche übergeordnete Herausforderungen entgegen:

1. Innerhalb der deutschen EZ gibt es kein gemeinsames Verständnis über die Modalität DEK und deren Anwendung. Dementsprechend werden die Ziele der DEK-Strategie des BMZ weder systematisch noch strategisch verfolgt und DEK in der Praxis sehr heterogen genutzt. Der Fokus einer DEK variiert je nach Region und weiteren Kontextbedingungen zwischen politisch-strategischer und programmatisch-inhaltlicher Dimension. Auch innerhalb dieser Dimensionen haben sich viele unterschiedliche Herangehensweisen an DEK herausgebildet. Diese Flexibilität stellt einerseits eine der Stärken der Modalität dar. Sie impliziert andererseits, dass es für die Umsetzung von DEK kaum Standardverfahren gibt und

von Fall zu Fall neu über die konkrete Ausgestaltung verhandelt werden muss. Das Fehlen einer strategischen Herangehensweise und eines gemeinsamen Verständnisses kann sich negativ auf die gemeinsame wirkungsorientierte Umsetzung von DEK-Maßnahmen auswirken.

2. Das BMZ verfügt nicht in hinreichendem Maße über relevante Informationen aus laufenden und abgeschlossenen Maßnahmen, um die Modalität so koordinieren zu können, wie es für eine strategische Anwendung von DEK notwendig wäre. Eine Ausrichtung des Gesamtportfolios auf die Umsetzung der strategischen Ziele des BMZ wird dadurch erschwert. Es existieren weder Indikatoren zur Messung der strategischen Zielerreichung noch ein übergeordnetes Monitoring-System zur Erfassung und Auswertung von DEK-Maßnahmen hinsichtlich ihrer Beiträge zu den strategischen Zielen – eine Generierung von Lernerfahrungen und ihre Verbreitung ist somit nur beschränkt möglich.
3. DEK werden meist nicht systematisch und wirkungsorientiert umgesetzt, da keine ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. In der Koordinierung der Modalität fehlen neben Informations- und Wissensmanagementsystemen personelle Ressourcen, die Erfahrungen auswerten, aufbereiten und dem EZ-System wieder bereitstellen. Auf Umsetzungsebene wirkt sich die schwache Ressourcenausstattung negativ auf Effektivität und Nachhaltigkeit der Maßnahmen aus.

### Methodisches Vorgehen

Für eine angemessene Untersuchung des Evaluierungsgegenstandes und Beantwortung der übergeordneten Evaluierungsfrage wurde ein theoriebasiertes Evaluierungsdesign angewandt. Den analytischen Rahmen bildet die sogenannte *Theory of Change*, die unter Konsultation relevanter Stakeholder rekonstruiert bzw. überprüft wurde. Bei der Rekonstruktion sowie der Datenanalyse wurden beide Zieldimensionen der Modalität berücksichtigt. Dabei wurden auch Wirkungen identifiziert, die nicht eindeutig einer Dimension zuordenbar sind. Es wurden Aspekte herausgearbeitet, die Spezifika der Modalität DEK darstellen. Hierzu zählen das gemeinsame und gegenseitige Lernen sowie Prinzipien der Zusammenarbeit wie z.B. Horizontalität. In der Synthese wurden die Ergebnisse aus allen Dimensionen wieder zusammengeführt.

Die Evaluierung führte eine umfangreiche Erhebung von Primär- und Sekundärdaten durch. Fallstudien in den drei Regionen LAK, Subsahara-Afrika und Südostasien bilden das Kernstück. Insgesamt wurden 235 Interviews in 16 Fallstudienländern und Deutschland geführt. Die 16 Fallstudienländer umfassen sieben Süd-Anbieter, acht Empfänger und einen dualen Akteur. Bei Letzterem handelt es sich um Peru, das in DEK mit der deutschen EZ sowohl als Süd-Anbieter als auch als Empfänger auftritt. Interviews in Deutschland wurden mit Gesprächspartner\*innen im BMZ und den Durchführungsorganisationen (DO) Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) geführt.

Weiterhin wurden eine Literatur- sowie eine Portfolioanalyse auf der Basis von Projektdokumenten der DO durchgeführt. Hierfür wertete das Evaluierungsteam 86 Dokumente zu 30 DEK-Maßnahmen in LAK, zehn in Südostasien und drei in Subsahara-Afrika aus.

### Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen – Konzeptioneller Rahmen der Modalität

#### *Ziele, Strategie und Rollen*

Alle Akteure in den drei Rollen verknüpfen in beiden Dimensionen eine Vielzahl an expliziten und impliziten Zielen und Erwartungen an DEK. Die Ziele der Süd-Anbieter und der Empfänger stimmen zu großen Teilen mit denen der deutschen EZ überein. Es existieren jedoch einige Diskrepanzen, etwa hinsichtlich der Etablierung eines gemeinsamen Verständnisses über Prinzipien und Wirkungsweisen der Zusammenarbeit, wie z.B. Transparenz und Wirkungsorientierung. Implizite Ziele der deutschen EZ fokussieren häufig auf die Süd-Anbieter, beispielsweise die EZ-Strukturen zu stärken oder mit DEK politisch-strategische Kooperationsbeziehungen zu festigen. Diese Ziele werden in der DEK-Strategie des BMZ teilweise benannt, aber nicht explizit als Ziele für DEK in der deutschen EZ formuliert. Süd-Anbieter und Empfänger besitzen äußerst selten eine eigene DEK-Strategie.

Die deutsche EZ in der Rolle des Gebers trägt mit finanziellen Mitteln und *In-kind*-Beiträgen (insbesondere Übernahme des Projektmanagements) sowie in der Regel mit fachlicher Expertise zu DEK-Maßnahmen bei.



Zusätzlich nimmt die deutsche EZ über ihr weltweites Netzwerk an Mitarbeitenden meist eine Vermittlerrolle ein, indem v.a. die GIZ Kontakte zwischen den Institutionen der Süd-Anbieter und denen der Empfänger herstellt. Süd-Anbieter nehmen nur partiell die ihnen zugeschriebene Rolle des kulturellen Vermittlers ein. Die meisten Süd-Anbieter stellen aufgrund ihrer Erfahrungen fachliche Expertise zur Verfügung, profitieren ihrerseits aber auch meist von der Expertise der deutschen EZ, insbesondere zu Methoden und Verfahren des Projektmanagements. Die Empfänger leisten ihren Beitrag mit logistischer Unterstützung und Kontextwissen. Zudem transferieren insbesondere die meisten lateinamerikanischen Empfänger im Sinne des gemeinsamen Durchführens und Lernens ebenfalls Finanzmittel und Wissen. Sie agieren zunehmend als duale Akteure, d.h. sie agieren nicht mehr ausschließlich als Empfänger, sondern treten zunehmend als Süd-Anbieter in DEK auf und geben eigenes Wissen und eigene Erfahrungen weiter. Beispiel hierfür ist Peru.

### *Einsatz der Modalität*

Bei den Partnern der deutschen EZ genießt DEK auch hinsichtlich des SDG 17 (Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung) relativ hohe politische Aufmerksamkeit. Dies findet seinen Ausdruck u.a. darin, dass einige EZ-Abteilungen in den entsprechenden Ministerien umstrukturiert und stärker auf DEK ausgerichtet werden. Innerhalb der deutschen EZ läuft DEK trotz hohen Engagements der meisten DEK-Verantwortlichen oftmals unterhalb der ‚Wahrnehmungsschwelle‘ der politischen Entscheidungsträger\*innen. Auch einige für die Steuerung der Maßnahmen verantwortliche BMZ-Referent\*innen sowie Koordinator\*innen der DO nehmen DEK nicht als relevante EZ-Modalität wahr. In manchen Fällen liegt ein unterschiedliches Verständnis der Zuständigkeitsbereiche der Beteiligten vor sowie eine grundsätzlich unterschiedliche Wahrnehmung von DEK als Modalität. Diese Unkenntnis liegt v.a. darin begründet, dass es der deutschen EZ an systematischem Wissensmanagement und einem gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungssystem zur DEK-Modalität mangelt und die Umsetzung der Modalität daher bisher übergeordnet nicht evidenzbasiert eingeschätzt werden kann.

Bei der Implementierung von DEK wird in der Regel auf vorhandene bilaterale Strukturen zurückgegriffen, sowohl bei Ressourcen, beim Personal vor Ort wie auch bei administrativen Verfahren, da für DEK keine eigenen Verfahren oder Vor-Ort-Strukturen entwickelt wurden. Daraus ergeben sich für die Anwendung der Modalität Herausforderungen, etwa bezüglich der Effizienz. Einerseits werden (trilaterale) Ressourcen eingespart, andererseits (bilaterale) Ressourcen, die keine trilaterale Perspektive einnehmen, stärker belastet, etwa bei der Koordinierung der Akteure der drei Rollen. Dies führt sehr oft zu Verzögerungen. In der deutschen EZ bietet einzig der LAK-Fonds ein alternatives Finanzierungsmodell an: Er verwendet regionale Mittel, vergibt keine bilateralen Zusagen an einzelne Länder und das Personal ist nicht an bilaterale Strukturen gebunden.

## **Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen – Wirkungen von Dreieckskooperation**

### *Kooperationsbeziehungen*

Insbesondere für die deutsche EZ und die Süd-Anbieter stehen in politisch-strategischer Dimension der Aufbau und die Festigung von Kooperationen und Kooperationsbeziehungen im Vordergrund. DEK wird von Gebern und Süd-Anbietern oft genutzt, um die Kooperation zwischen einem DAC-Geber und einem bereits graduierten oder bald graduierten<sup>1</sup> Süd-Anbieter wie Chile oder Brasilien aufrechtzuerhalten und zu verstärken. Für das erklärte Ziel, durch DEK Süd-Süd-Kooperationen zu fördern, sieht es das BMZ als notwendig an, die Rolle des jeweiligen Süd-Anbieters als eine Art Hub in seiner Region zu stärken. Zur Intensivierung der Kooperationsbeziehung werden häufig Themen aus vorheriger bilateraler EZ oder einer anderen DEK mit dem Süd-Anbieter aufgegriffen und in einer DEK-Maßnahme in einem Empfängerland repliziert.

<sup>1</sup> Die Graduierung wird anhand des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf festgelegt, inkl. zu erwartende Graduierungen (Eurostat, o.J.).

## *Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit*

Das Ziel der deutschen EZ, die EZ-Strukturen der Süd-Anbieter zu stärken, wird durch einen *Learning-by-doing*-Ansatz in der gemeinsamen Koordinierung und Durchführung von DEK-Maßnahmen erreicht. Dabei steht die Generierung von EZ-Erfahrung und Anwendungsexpertise im Bereich des Projektmanagements (u.a. Koordination, wirkungsorientierte Planung und Monitoring) im Fokus. Obwohl die Stärkung nicht explizit als Ziel in der BMZ-Strategie formuliert ist und im Rahmen von DEK-Maßnahmen nicht systematisch bearbeitet wird, leisten dennoch vom BMZ geförderte DEK-Maßnahmen in der Praxis diesen Beitrag. Hierbei handelt es sich in aller Regel um einen Nebeneffekt von DEK-Maßnahmen. Weder Ziele und Indikatoren noch konkrete, regelmäßige *Capacity-Development*-Aktivitäten sind in den DEK-Maßnahmen angelegt, um diesen Bereich des Lernens abzubilden bzw. explizit zu fördern. Damit sind Wirkungen oftmals Zufallsprodukte. Dies birgt das Risiko, das Ziel der Stärkung der EZ-Strukturen der Süd-Anbieter bei veränderten Bedingungen nicht mehr zu erreichen. Ausnahme bildet hier der „Regionale Fonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik“ (LAK-Fonds), der den deutschen Beitrag gemeinsamer DEK-Maßnahmen in LAK finanziert und mit seinem Angebot an *Human-Capacity-Development*-Kursen (HCD-Kurse) die teilnehmenden Partner in der Modalität DEK und Projektmanagement schult.

Die EZ-Akteure der Süd-Anbieter sollen im Bereich der Prinzipien und Standards der EZ gestärkt werden. Dabei steht von deutscher Seite bei der Umsetzung von DEK die Thematisierung von OECD-DAC-Standards und den Prinzipien aus der Paris-Erklärung im Vordergrund.<sup>2</sup> Es gibt allerdings unterschiedliche Prinzipien und Verständnisse von Kooperation zwischen deutscher EZ und Süd-Anbietern. Für einige Süd-Anbieter, darunter Brasilien, Indonesien und Südafrika, sind die sogenannten Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien Teil ihres entwicklungspolitischen Kooperationsverständnisses. Dementsprechend verfolgen sie diese auch in DEK. Ein expliziter Lern- und Erfahrungsaustausch sowie eine Verständigung zwischen den Akteuren zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit ist nicht systematisch etabliert. In vielen DEK-Maßnahmen wird dennoch ein informeller Dialog über Wirkungsweisen und Prinzipien (insbesondere zur Wirkungsorientierung von Maßnahmen) geführt, der einen ersten Schritt zur Erreichung des Ziels der deutschen EZ markiert.

Das gegenseitige (voneinander) und gemeinsame (miteinander) Lernen aller Akteure – auch des Gebers – ist wichtiger Bestandteil von DEK. Gemeinsames Lernen zeigt sich im Lernen zur Modalität, während auf fachlich-inhaltlicher Ebene hauptsächlich gegenseitiges Lernen zwischen Süd-Anbieter und Empfänger stattfindet. Die Lernerfahrungen der deutschen EZ auf dieser Ebene sind hingegen wenig ausgeprägt. In der Logik der deutschen EZ ist zudem konzeptuell nicht angelegt, dass die deutsche EZ von den Partnern lernt. Lernerfahrungen werden kaum dokumentiert, sodass Unklarheit darüber herrscht, was die deutsche EZ in DEK lernt. Die unzureichende Berücksichtigung gegenseitigen Lernens ist ein Grund dafür, dass Horizontalität zwischen den drei Rollen nur teilweise erreicht wird, obwohl es sich um ein grundlegendes Prinzip der Zusammenarbeit in DEK handelt. Insgesamt nehmen sowohl Süd-Anbieter als auch Empfänger DEK mit der deutschen EZ horizontaler wahr als bilaterale Zusammenarbeit. Horizontalität ist jedoch personenabhängig und – da das Prinzip nicht systematisch angelegt ist – in den Maßnahmen unterschiedlich stark ausgeprägt. Horizontalität wird primär zwischen der deutschen EZ und den Süd-Anbietern erreicht, während das Verhältnis der deutschen EZ zu den Empfängern nach wie vor häufig von Vertikalität geprägt ist. Die Beteiligung der Empfänger an DEK ist mehr als Partizipation denn als Horizontalität zu beschreiben.

<sup>2</sup> Die Evaluierung versteht darunter folgende Prinzipien, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (BMZ, o.J., o.J.b): Neben Transparenz, Partizipation und dem *Do-no-harm*-Prinzip werden auch die Prinzipien der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt: *Ownership, Alignment*, Harmonisierung, Ausrichtung der Maßnahmen auf Ergebnisse, gegenseitige Rechenschaftslegung (OECD, 2005).

### ***Entwicklungspolitische Wirkungen von DEK-Maßnahmen***

Trotz aller Herausforderungen in der Umsetzung von DEK in der deutschen EZ bescheinigt die Evaluierung der Modalität das Potenzial, relevante Beiträge zu entwicklungspolitischen Wirkungen in den Empfängerländern zu liefern. Dieses Potenzial ergibt sich u.a. daraus, dass mit dem Süd-Anbieter ein weiterer Partner zur Verfügung steht, der Ressourcen in Form von Finanzierung, Expertise und Personal für die Erreichung der Ziele der Maßnahme bereitstellen kann. Das Potenzial wird allerdings in der derzeitigen Ausgestaltung von DEK in der deutschen EZ nicht ausgeschöpft. DEK-Maßnahmen produzieren eine Vielzahl kurzfristig erreichbarer Outputs, u.a. in den Bereichen *Capacity Development* sowie der Erstellung technischer Dokumente. Die Ziele der Maßnahmen werden weitgehend erreicht; es konnte jedoch nicht plausibel nachvollzogen werden, ob und wie die ermittelten Outputs der Maßnahmen Beiträge zu mittel- und langfristigen entwicklungspolitischen Wirkungen (Outcomes und Impact-Ebene) liefern. Langfristige Effekte, die über die erreichten Maßnahmenziele hinausgehen, zeigen sich allerdings im gemeinsamen Lernen und dem Aufbau und der Intensivierung von fachlichen Kooperationen und Netzwerken. Gegenseitiges Lernen findet insbesondere auf technisch-fachlicher Ebene statt. Die Erreichung der Outputs sowie die nicht-zufriedenstellenden Beiträge zur Outcome- und Impact-Ebene müssen in Relation zum häufig geringen Ressourceneinsatz bei DEK-Maßnahmen gesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Effizienz der Maßnahmen positiver zu bewerten als ihre Effektivität.

Analog zu den Wirkungen stellt sich die Nachhaltigkeit von DEK-Maßnahmen als überwiegend nicht zufriedenstellend dar. DEK werden häufig als Einzelmaßnahmen mit geringem Budget und Laufzeit durchgeführt und sind oft nicht an die bilateralen Programme im Empfängerland angebunden. Die fehlende Anbindung und daraus resultierende Ad-hoc-Planungen tragen dazu bei, dass eine nachhaltige Nutzung der Ergebnisse nach Ende der Laufzeit nicht mitgeplant wird. Ein solches Follow-up, das nicht zwingend die Fortführung der DEK mit Beteiligung der deutschen EZ bedeuten muss, wäre die Grundlage, um sicherzustellen, dass Klarheit bei allen Beteiligten herrscht, wer die Aktivitäten und angestoßenen Entwicklungen nach Beendigung der DEK in welcher Form weiterführt und welche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen.

Mögliche Gründe für nicht erzielte Wirkungen sowie eine eingeschränkte Nachhaltigkeit sind zum einen unzureichende personelle, zeitliche sowie teilweise auch finanzielle Ressourcen. Zum anderen stellt der zusätzliche Aufwand, der sich aus der Koordination und Kommunikation zwischen einer Vielzahl von häufig noch DEK-unerfahrenen Partnern ergibt, eine weitere große Herausforderung dar.

Der hohe Koordinierungsbedarf führt dazu, dass die Transaktionskosten besonders zu Beginn einer DEK relativ hoch sind, was sich negativ auf die Effizienz der Maßnahmen auswirkt. Die hohen Transaktionskosten sind jedoch vor dem Hintergrund der DEK-spezifischen Nutzen – wie Lernen und Kooperation – zu beurteilen, die sich im Idealfall in Ergänzung zu den direkten Ergebnissen der Maßnahme ergeben. Entsprechend ist ein gewisser Mehraufwand durchaus gerechtfertigt bzw. ist logischer Bestandteil der Maßnahmen zur Erzielung der DEK-spezifischen Nutzen.

### ***Regionale Unterschiede in der Konzeption und Umsetzung von DEK durch die deutsche EZ***

In den drei untersuchten Regionen zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Rahmenbedingungen, Gestaltung und Ziele von DEK. So gibt es in LAK deutlich mehr Süd-Anbieter und mehr aufstrebende Empfänger als in anderen Regionen mit vielseitigeren, sowohl programmatisch-inhaltlichen wie politisch-strategischen Interessen. Dementsprechend sind auch 73 % der Maßnahmen im deutschen DEK-Portfolio in der Region LAK angesiedelt.

Die Modalität wird von den Partnern in LAK überwiegend positiv bewertet und als Option angesehen, die einen positiven Beitrag zur regionalen Integration, zum Wissenstransfer und zur Agenda 2030 leistet. DEK ist in LAK, dank längerer Tradition und größerer Verbreitung sowie der HCD-Kurse des LAK-Fonds konzeptionell stärker verankert als in den beiden anderen Regionen. Durch die in den Fonds integrierten HCD-Kurse wird ein gemeinsames Verständnis zu den Potenzialen von DEK und zur Durchführung von DEK-Maßnahmen geschaffen. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt nicht aus bilateralen Mitteln, sondern über einen regionalen Fonds (LAK-Fonds). Der Fonds steht aktuell vor der Herausforderung, dass bei gleichbleibendem Budget das Interesse der Partner an DEK stetig steigt.



In Südostasien zeigen besonders die Süd-Anbieter Interesse an der Nutzung der Modalität. Neben politisch-strategischen Interessen stehen für sie die Stärkung ihrer EZ-Agenturen sowie eine gesteigerte Sichtbarkeit ihrer Beiträge zu den SDGs im Fokus. Das vorhandene Potenzial in der Region zur stärkeren Nutzung der Modalität wird in erster Linie durch geringes Engagement der Empfänger, aber auch durch die Abhängigkeit von bilateralen Mitteln und Prozessen beschränkt.

In Subsahara-Afrika endete das DEK-Engagement der deutschen EZ 2015. Für die deutsche EZ stand neben der Umsetzung ihres Ankerlandkonzepts mit Südafrika, dem einzigen Süd-Anbieter Subsahara-Afrikas im deutschen Portfolio, der Aufbau der EZ-Agentur SADPA im Fokus. Dies beinhaltete auch die Generierung von entwicklungspolitischen Erfahrungswissen durch DEK. Da sich die politischen Prioritäten Südafrikas verschoben, kam es jedoch nicht zum Aufbau der EZ-Agentur. Als weiteres Hindernis in der Region stellte sich heraus, dass die Ziele und Potenziale der Modalität DEK sowie die Rolle Südafrikas bei den afrikanischen Empfängern nicht bekannt waren. Daher bevorzugten sie weiterhin die bilaterale EZ. Im Ergebnis fördert das BMZ derzeit keine DEK-Maßnahmen in Subsahara-Afrika.

## Empfehlungen

Die Evaluierung hat das Potenzial der Modalität DEK in den beiden Wirkungsdimensionen programmatisch-inhaltlicher und politisch-strategischer Ziele identifiziert. Sofern im Rahmen von DEK substantielle Beiträge zu den angestrebten Zielen geleistet werden sollen, erscheint es allerdings angesichts der festgestellten begrenzten Wirkungen der Modalität in beiden Wirkungsdimensionen notwendig, die Effektivität und Effizienz von DEK substantiell zu steigern. Anderenfalls bleibt die Modalität deutlich hinter ihren Potenzialen zurück, besonders im Hinblick auf ihre entwicklungspolitischen Wirkungen in den Empfängerländern. DEK wäre dann nicht in der Lage, signifikante und angemessene Beiträge für die Bearbeitung der globalen Entwicklungsherausforderungen zu leisten.

Die Evaluierung hat fünf Bereiche identifiziert, die Verbesserungspotenziale bergen. Diese sollten genutzt werden, um mit DEK effektiv und effizient zu den angestrebten Zielen beitragen zu können.

### DEK-Strategie

**Empfehlung 1: Das BMZ sollte seine DEK-Strategie schärfen und hierbei entscheiden, welche Ziele es in welcher Wirkungsdimension mit DEK prioritär erreichen will.**

- 1.1 Dabei sollte das BMZ prioritäre, aber bislang implizite Ziele in der DEK-Strategie explizit benennen. Zudem sollte der spezifische Nutzen der Modalität für die jeweilige Zielerreichung in der Strategie konkret dargestellt werden.
- 1.2 Das BMZ sollte die Auswahl der Partnerländer an seinen strategischen Zielen ausrichten. Dabei sollte das BMZ die Möglichkeit der flexiblen Anwendung der Rollen bei DEK noch stärker nutzen.

### Koordinierung und Beratung in der Anwendung von DEK

**Empfehlung 2: Das BMZ sollte seine strategische Steuerungskapazität bezüglich der DEK-Modalität stärken.**

- 2.1 Zur effektiven Nutzung und strategischen Steuerung von DEK sollte das BMZ Informations- und Wissensmanagementsysteme aufbauen bzw. verbessern, insbesondere
  - eine eindeutige DEK-Kennung generieren und diese in der deutschen EZ anwenden,
  - Indikatoren für die Strategieziele erarbeiten, diese in den Maßnahmen nachhalten und in einem übergeordneten, handhabbaren Monitoring-System zusammenstellen und auswerten,
  - eine Systematisierung des Portfolios und von *Lessons Learned* hinsichtlich der DEK-Modalität vornehmen.
- 2.2 Das BMZ sollte Strategie und Anwendung von DEK verknüpfen, indem es die Ausrichtung der Maßnahmen auf die Erreichung der strategischen Ziele der Modalität sicherstellt.

2.3 Das BMZ sollte die interne Koordinations- und Beratungsfunktion für DEK stärken, die im kontinuierlichen Austausch mit den beteiligten Regional- und Globalreferaten die in 2.1 und 2.2 genannten Aufgaben wahrnimmt und die Kohärenz mit anderen EZ-Formen und -Strategien sicherstellt. Dafür bedarf es einer adäquaten Ressourcenausstattung der Koordinations- und Beratungsfunktion.

2.4 Das BMZ sollte prüfen, ob DEK an vorhandene regionale Strukturen und Verfahren angebunden werden kann, bzw. ob die Einrichtung solcher Strukturen und Verfahren zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Modalität sinnvoll ist. Dabei sollte die Kohärenz zum bilateralen Portfolio gewährleistet werden. Die Finanzierungsstruktur des LAK-Fonds kann hierbei als *Good Practice* herangezogen werden.

### *Entwicklungspolitische Wirkungen von DEK-Maßnahmen*

**Empfehlung 3: Das BMZ und die DO sollten DEK strategischer planen und durchführen, um das Potenzial von DEK zur Erzielung entwicklungspolitischer Wirkungen besser auszuschöpfen und DEK-spezifische Nutzen wie gegenseitiges und gemeinsames Lernen besser in Wert setzen zu können.**

3.1 In der Planung sollten spezifische Nutzen von DEK wie die Förderung eines Erfahrungsaustausches und des gegenseitigen und gemeinsamen Lernens als eigenständige Ziele einer Maßnahme berücksichtigt und entsprechend im Monitoring- und Evaluierungssystem nachgehalten werden.

3.2 Die nachhaltige Nutzung der Ergebnisse nach Ende einer Maßnahme sollte bereits zu Beginn einer Maßnahme geplant werden. Dieses Follow-up sollte eindeutig festhalten, welche Akteure mit welchem Ressourceneinsatz für die Weiterführung der Aktivitäten und angestoßenen Entwicklungen der Maßnahme verantwortlich sind.

3.3 Zur Verbesserung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit, Verringerung von Transaktionskosten und aus Gründen der Portfolio-Kohärenz sollte eine inhaltliche Anbindung von DEK-Maßnahmen an die bilateralen Programme der deutschen EZ im jeweiligen Empfängerland gewährleistet sein.

3.4 Um eine diesen Empfehlungen entsprechende Ausgestaltung von DEK-Maßnahmen zu gewährleisten, sollten diese mit ausreichenden finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen geplant werden.

### *Kooperation mit Süd-Anbietern*

**Empfehlung 4: Das BMZ und die DO sollten die Süd-Anbieter in ihrer Rolle als aktive EZ-Akteure systematisch stärken.**

4.1 Die Stärkung der EZ-Strukturen sollte in der DEK-Strategie des BMZ explizit als Ziel aufgeführt werden. Zusätzlich sollten die DO Indikatoren zur Stärkung der EZ-Strukturen als übergeordnete Wirkung von DEK erarbeiten und in den einzelnen DEK-Maßnahmen verankern.

4.2 Das BMZ sollte mit den Partnern verstärkt einen politischen Dialog über Prinzipien und Standards der Entwicklungszusammenarbeit in gemeinsamen DEK führen. Auf Durchführungsebene sollten sich die deutschen DO mit ihren Partnern zu Standards und Prinzipien austauschen und für die Durchführung gemeinsamer DEK festlegen.

4.3 Das BMZ sollte aufstrebende Empfänger durch die Stärkung von EZ-Strukturen im Rahmen von DEK dabei unterstützen, in Zukunft selbst als Süd-Anbieter von EZ agieren zu können.

## *Kontextangepasste Anwendung von DEK*

### **Empfehlung 5: Das BMZ und die DO sollten ihr DEK-Engagement noch stärker an die spezifischen Kontexte in den Regionen und Partnerländern anpassen.**

5.1 Das deutsche DEK-Engagement sollte stärker als bisher an die Kapazitäten und Kompetenzen der jeweiligen Süd-Anbieter und Empfänger angepasst werden. Dabei gilt es, die regionalen und länderspezifischen Unterschiede hinsichtlich Rahmenbedingungen und Interessen der Akteure in den drei Rollen vor einer DEK umfänglich zu klären und bei Planung und Umsetzung zu berücksichtigen, z.B. mittels umfassender Bedarfs- und Stakeholderanalysen sowie einer Einschätzung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

5.2 Konkret bedeutet dies für die drei in der Evaluierung betrachteten Regionen, unter Berücksichtigung regionaler Strategien des BMZ, dass

- die positiven DEK-Erfahrungen in LAK noch stärker genutzt und ausgebaut werden sollten sowie bisherige Lernerfahrungen systematisiert und anderen Regionen und Maßnahmen zugänglich gemacht werden sollten, um dadurch die Effektivität zu verbessern.
- in der Region Südostasien verstärkt HCD-Kurse (ähnlich denen des LAK-Fonds) eingesetzt werden sollten, um bei allen Beteiligten ein besseres Verständnis der DEK-Modalität und ihres Potenzials zu generieren und damit auch die Empfänger besser in die Konzeption und Ausgestaltung einzubinden. Darüber hinaus sollte das BMZ den Einsatz alternativer Finanzierungsmodelle für DEK prüfen.
- in Subsahara-Afrika geprüft werden sollte, ob mit anderen Ländern als Südafrika, bzw. dort mit anderen Akteuren in der Rolle des Süd-Anbieters die Voraussetzungen gegeben sind, ein gemeinsames DEK-Verständnis aufzubauen und gegebenenfalls einzelne DEK-Maßnahmen zu pilotieren. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, sollte DEK in Subsahara-Afrika weitergeführt werden.