



## Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: „Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vorgelegten Bericht „Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“.

Gegenstand der Evaluierung ist das Instrument „Dreieckskooperation“ (DEK) im Kontext der deutschen EZ, das im BMZ-Strategiepapier wie folgt definiert wird: „Dreieckskooperationen sind gemeinsam geplante, finanzierte und implementierte Kooperationsprojekte zwischen einem etablierten DAC-Geber, einem Schwellenland und einem begünstigten Land.“<sup>1</sup> Die Evaluierung wurde auf Vorschlag des verantwortlichen Fachreferats in das DEval-Evaluierungsprogramm aufgenommen.

Dreiecks- und Süd-Süd-Kooperation (letztere meist ohne DAC-Geber) werden unter SDG 17 („partnerships for the goals“) als eine Umsetzungsmodalität der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung empfohlen. Durch gegenseitiges voneinander Lernen sowie das Bündeln von Ressourcen und Wissen werden gemeinsam neue, angepasste Lösungsansätze entwickelt. Im Rahmen der 2. *High level UN-Konferenz zur Süd-Süd-Kooperation („BAPA+40“)* 2019 in Buenos Aires wurde eine verstärkte Nutzung der Instrumente gefordert.

### Relevanz der Ergebnisse

In der deutschen EZ ist Dreieckskooperation keine neue Modalität, im Gegenteil. Deutschland gehört laut OECD seit Jahren zu den aktivsten bilateralen DAC-Gebern, was Art und Anzahl der Projekte betrifft, wenn auch bei meist geringen Volumina der

technischen und finanziellen Zusammenarbeit. Regionaler Schwerpunkt ist Lateinamerika. Es fehlte bislang aber an Evidenz, um das Instrument entwicklungspolitisch einzuordnen, optimal zu nutzen und zu stärken. Die Evaluierung sollte daher vor allem den „Mehrwert“ sowie die Wirkungen untersuchen und dabei Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Einsatz des Instruments in der deutschen EZ generieren.

Im vorliegenden Bericht untersucht DEval, basierend auf 16 Länderfallstudien in drei Zielregionen, inwiefern Ziele und Erwartungen der beteiligten Akteure an das Instrument erreicht werden. DEval konzentriert sich dabei auf die deutsche EZ in der Rolle als Geber in der Dreieckskooperation. Der Fokus liegt dabei auf Aspekten der technischen Zusammenarbeit. Zur Vervollständigung des Bildes fehlen ein Vergleich mit anderen EZ-Instrumenten und die Betrachtung der finanziellen Zusammenarbeit, die DEval mit Hinweis auf methodische Begrenzungen nicht durchgeführt hat. Konzeptioneller Ausgangspunkt ist das o.g. BMZ-Strategiepapier. Es wird unterschieden zwischen der programmatisch-inhaltlichen und der programmatisch-strategischen Ebene (Dimension), auf der Beiträge zu Wirkungen geleistet werden können.

### DEval bescheinigt der Dreieckskooperation grundsätzlich ein großes Potenzial in der deutschen EZ.

Dies ist aus Sicht des BMZ ein zentraler Befund für die weitere Ausgestaltung des Instruments und damit sehr zu begrüßen. Konkrete Ansatzpunkte dafür ergeben sich aus den Ergebnissen im Einzelnen:

<sup>1</sup> BMZ: Dreieckskooperation in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, BMZ-Strategiepapier 5/2013, S.5

1. **DEK hat das Potenzial, in der politisch-strategischen Dimension langfristige Wirkungen zu erzielen.** So werden insbesondere mit Blick auf die sog. Süd-Anbieter Kooperationsbeziehungen neu geschaffen oder gefestigt, Süd-Süd-Kooperation gefördert und EZ-Strukturen gestärkt. Hier gibt es herausragende Erfolgsgeschichten, etwa in der Kooperation mit Ländern wie Mexiko, das nicht zuletzt durch die in der Dreieckskooperation gesammelten Erfahrungen zu einem anerkannten neuen Geber und Brückenbauer zwischen dem globalen Norden und Süden geworden ist (im Rahmen von OECD, GPEDC/GPI usw.). Im Evaluierungsbericht hebt DEval hervor: „Da die deutsche EZ Mexiko ganz wesentlich im Thema DEK unterstützt, wird nicht nur die Kooperationsbeziehung intensiviert, sondern im gewissen Maß auch ein Beitrag zu internationalen Entwicklungspartnerschaften, wie der GPI-TriCo geleistet.“ (S. 46)
2. **In der programmatisch-inhaltlichen Dimension, also mit Blick auf die Empfängerländer, ist DEK zurzeit aber nur teilweise, in bestimmten Regionen wirksam, d.h. effektiv und effizient.** Dies hat mehrere Gründe: konzeptionelle, aber auch technische sowie vor allem der Mangel an Ressourcen (Personal, Finanzen, Zeit, Wissen). Fast 90% der laufenden DEK-Vorhaben weisen ein Volumen von unter 1,0 Mio. EUR auf, bei einer Laufzeit von teils nur sechs Monaten, im Durchschnitt zwei Jahren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern unter diesen Rahmenbedingungen EZ überhaupt Wirkung entfalten kann. Die Transaktionskosten schlagen deshalb in der Effizienzfrage automatisch zu Buche, dies ist aber nicht dem Instrument geschuldet. In Lateinamerika werden auch in dieser Dimension vielfach positive Effekte festgestellt; dies ist insbesondere auf das dort bislang einzigartige Fondsmodell mit Finanzierung, Beratung und *Human Capacity Development*-Komponenten, aber auch auf die günstigen Rahmenbedingungen zurückzuführen. So hält DEval hinsichtlich des Fonds fest: „Durch dieses nützliche Instrument haben die Akteure in LAK ein besseres Verständnis von ihren Rollen sowie deutlich mehr Kenntnis über die Funktionsweisen von DEK als Modalität und speziell über Projektmanagement und EZ-Methoden in der deutschen EZ sowie den potenziellen Zugang zu Finanzmitteln.“ (S.83)
3. **Ein grundlegendes Problem stellt die relative Unkenntnis des Instruments v.a. in Deutschland dar,** ganz im Gegensatz zu der großen Anerkennung, die die deutsche EZ in diesem Bereich bei Partnern und anderen Gebern genießt. Die Interviews haben ergeben, dass die wenigsten die Funktionsweise sowie die Potenziale und Grenzen der DEK überhaupt richtig kennen. So kommt DEval zu dem Schluss, „dass die zurückhaltende Anwendung zu großen Teilen aus fehlendem Wissen zu den Potenzialen von DEK und einer daraus folgenden Unentschlossenheit der deutschen Akteure resultiert.“ (S.76)
4. **Schließlich ist die systematische Erfassung von DEK ein Problem,** was eine gezielte Steuerung des Instruments und die Berichterstattung erschwert. So gibt es keine Kennung für DEK, obwohl diese separat als ODA gemeldet werden muss. Auf dieser Basis bleibt es schwierig, belastbare Aussagen über das Instrument zu machen und evidenzgestützte Entscheidungen zu treffen, wie in der Abschlusserklärung von BAPA+40 einhellig gefordert.

## Schlussfolgerungen

Das BMZ teilt viele, aber nicht alle Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die DEval aus diesen Ergebnissen zieht. Im Einzelnen:

Zu Empfehlung 1 (DEK-Strategie schärfen): Das BMZ wird diese Evaluierung grundsätzlich nutzen, um das BMZ-Strategiepapier im Lichte der Abschlusserklärung von Buenos Aires („BAPA+40“) zu überarbeiten und das Instrument in der deutschen EZ besser bekannt zu machen.

Zu Empfehlung 2 (BMZ-Steuerungsfähigkeit stärken): Das BMZ wird Maßnahmen zur Stärkung der Steuerungsfähigkeit ergreifen. Dazu gehört v.a. auch die

systematische Erfassung der DEK-Vorhaben, die Grundlage für die Steuerung ist.

Zu Empfehlung 3 (Potenzial entwicklungspolitischer Wirkungen ausschöpfen): Spezifische DEK-Ziele zu formulieren und wirkungsorientiert zu planen, ist grundsätzlich wichtig. Eine inhaltliche Anbindung an die bilateralen Programme kann sinnvoll, wird aber nicht zwingend notwendig sein. DEK lebt von der Nachfrage und den Eigenbeiträgen der Partner und sollte nicht unnötig eingeschränkt werden. Die Ressourcenfrage (siehe 3.4) ist aber essentiell und Voraussetzung für die Umsetzung *aller* Empfehlungen. Hier besteht aus Sicht des BMZ der größte Handlungsbedarf. Das BMZ wird deshalb prüfen, wie es Anreizsysteme für das „etwas andere Instrument“ schaffen kann.

Zu Empfehlung 4 (Süd-Anbieter systematisch stärken): Die deutsche EZ ist bereits sehr aktiv und erfolgreich in diesem Bereich, auch bilateral. Insofern wird diese Empfehlung zur Kenntnis genommen. Die strategische Zusammenarbeit mit globalen Partnern wird fortgesetzt.

Zu Empfehlung 5 (DEK regional anpassen): Geteilt werden die Empfehlungen hinsichtlich Lateinamerika und Asien: *Good Practice*, etwa aus Lateinamerika, soll anderen Regionen durch gezielte Maßnahmen zugänglich gemacht werden. Nicht nur nach Rückzug aus der bilateralen EZ bzw. nach Graduierung von der

DAC-Liste der ODA-Empfängerländer gibt es mit Dreieckskooperation neue Perspektiven. Der erfolgreiche Regionalfonds in Lateinamerika wird strategisch fortentwickelt werden und sollte dabei der steigenden Nachfrage möglichst gerecht werden. In Asien könnte dieses Modell ebenso tragen; ein entsprechender Regionalfonds befindet sich in Vorbereitung. Kritisch wird DEVal's Bewertung von DEK in Subsahara-Afrika gesehen. Diese beruht auf wenigen Interviews und erstreckt sich teilweise auf einen Zeitraum, der weit zurückliegt. Auf der internationalen Bühne zeigen zahlreiche Akteure aus der Region durchaus Interesse. Daher begrüßt das BMZ die empfohlene Prüfung in Südafrika und anderen Ländern der Region.

Was ist geplant? Im Rahmen des Reformprozesses „BMZ 2030“ wird das BMZ „Multi-Geber-Partnerschaften“ stärken – dazu gehört auch Dreieckskooperation, mit der Besonderheit, dass wir hier mit Süd-Gebern auf Augenhöhe kooperieren, auch mit nicht-staatlichen. Eine doppelte Chance also, Wirkung zu entfalten und weitere Ressourcen zu mobilisieren. Dies entspricht dem Zeitgeist der Agenda 2030, aber auch der *Addis Ababa Action Agenda*. Jeder hat etwas beizutragen, und jeder hat etwas zu lernen. Die vorliegende Evaluierung hat dazu einen wichtigen Beitrag geleistet.