

Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Kaplan, Marcus; Busemann, Dennis; Wirtgen, Kristina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaplan, M., Busemann, D., & Wirtgen, K. (2020). *Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67541-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



DREIECKSKOOPERATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

2020

In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit wird Dreieckskooperation (DEK) zunehmend Potenzial zugeschrieben, nicht nur Wirkungen in den Empfängerländern zu erzielen, sondern auch auf strategischer Ebene zu verbesserten Kooperationsbeziehungen und Partnerschaften beizutragen - besonders zwischen DAC-Gebern und Schwellenländern. Diese Evaluierung untersucht für DEK in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, inwieweit die Ziele und Erwartungen der beteiligten Akteure erreicht werden. Als Datenbasis dienen neben der Analyse des deutschen DEK-Portfolios und der Literatur umfangreiche Fallstudien in Lateinamerika und der Karibik, Südostasien und Subsahara-Afrika.

DREIECKSKOOPERATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

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

Lektorat

Christiane Haas, M.A., Social Science & Publishing
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)

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
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

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
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>



DANKSAGUNG

Das Evaluierungsteam wurde für diese Studie von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, bei denen wir uns herzlich bedanken möchten. An erster Stelle sind die Institutionen zu nennen, die dem Team in der Vorbereitung der Evaluierung, in der Referenzgruppe und bei der Datenerhebung fachlich und organisatorisch geholfen haben: das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). Bedanken möchten wir uns insbesondere für die vertrauensvolle Zusammenarbeit sowie die offene und sachliche Diskussion auch kritischer Aspekte der Modalität.

Die Durchführung der Fallstudien in den drei Regionen hätte sich ohne die tatkräftige Hilfe der Durchführungsorganisationen und der zuständigen Regionalreferate im BMZ sowie der deutschen Botschaften deutlich schwieriger dargestellt. Wir danken den von uns interviewten Expert*innen des BMZ, der Durchführungsorganisationen, anderer DAC-Geber und aus der Wissenschaft. Ihr Wissen und ihre Erfahrungen waren für die Ergebnisse der Evaluierung äußerst hilfreich und wertvoll. Bei den vielen Personen in den sechzehn Ländern – insbesondere den Mitarbeitenden der beteiligten Partnerinstitutionen – möchten wir uns bedanken, die sich die Zeit genommen haben, intensiv mit uns zu diskutieren und zahlreiche Fragen zu beantworten. Die Expertise und die hohe Arbeitsqualität unserer Gutachterin Manaíra Assunção und unserem Gutachter Stefan Tominski trugen ebenfalls zum Gelingen der Fallstudien bei.

Ein besonderer Dank geht an die externen Peer Reviewer*innen Nadine Piefer-Söyler und Dr. Sven Grimm, die sehr hilfreiche inhaltliche und methodische Beiträge und Kommentare zu den zentralen Produkten der Evaluierung geleistet haben.

Herzlich danken wir Lutz Meyer, der durch seinen sehr großen Erfahrungsschatz und seine Expertise die Evaluierung bereichert hat und inzwischen seinen wohlverdienten Ruhestand genießt. Weiterhin gilt unser Dank unseren Kolleg*innen am DEval, die unsere Arbeit kritisch hinterfragt und mit ihren Kommentaren zur Qualität des Berichts beigetragen haben. Dies gilt insbesondere für unsere internen Peer Reviewer Helge Roxin und Christoph Hartmann.

Über den gesamten Evaluierungsprozess hinweg wurde die Evaluierung von Theresa Müller, Judith Ihl und Stephanie Knoll unterstützt. Wir bedanken uns herzlich für das große Engagement und den persönlichen Einsatz. Abschließend bleibt uns der Dank an Teresa Vogel, Rebecca Maicher und Amelie Bornemann für ihre tatkräftige Unterstützung während der gesamten Evaluierung.

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 graduierenden¹ 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.

¹ 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 Dreiecks Kooperation 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.² 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.

² 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.

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung.....	vi
Abkürzungen und Akronyme	xix
1. Einleitung.....	1
1.1 Die Bedeutung von Dreieckskooperation als Modalität der Entwicklungszusammenarbeit.....	2
1.2 Gegenstand der Evaluierung.....	4
1.3 Ziele und Zweck der Evaluierung.....	6
1.4 Evaluierungsfragen	7
2. Methodisches Vorgehen	8
2.1 Evaluierungsdesign	9
2.2 Datenerhebung und -auswertung	13
2.3 Herausforderungen und Limitationen.....	16
3. Portfoliobeschreibung	18
3.1 Überblick.....	19
3.2 Finanzierung des deutschen Beitrags.....	21
3.3 Beiträge aller Akteure.....	24
3.4 Sektoren.....	27
3.5 Duale Akteure	29
3.6 Beschreibung der Kooperationsbeziehungen	31
4. Ergebnisse – konzeptioneller Rahmen und Einsatz der Modalität.....	35
4.1 Ziele der Akteure in den drei Rollen	36
4.1.1 Strategie und Ziele der deutschen EZ.....	36
4.1.2 Strategien und Ziele von Süd-Anbietern und Empfängern.....	40
4.1.3 Abgleich der Ziele und Erwartungen.....	41
4.2 Rollen und Rollenverständnis.....	42
4.3 Einsatz der Modalität DEK	44
4.3.1 Bekanntheitsgrad von DEK bei den beteiligten Akteuren.....	45
4.3.2 Informationsbasis zu DEK.....	45
4.3.3 Strukturelle Einbindung der Modalität DEK in die internationale Zusammenarbeit	47
5. Ergebnisse – Wirkungen von Dreieckskooperation.....	48
5.1 Kooperationsbeziehungen.....	49
5.1.1 Intensivierung der Kooperationsbeziehungen.....	49
5.1.2 SSC und Regionalentwicklung.....	50
5.1.3 Neue Kooperationsbeziehungen.....	51

5.2	Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit.....	52
5.2.1	Stärkung von EZ-Strukturen durch DEK.....	52
5.2.2	Dialog zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit.....	56
5.2.3	Gegenseitiges und gemeinsames Lernen.....	59
5.2.4	Horizontalität.....	60
5.3	Entwicklungspolitische Wirkungen der DEK-Maßnahmen.....	63
5.3.1	Effektivität, Nachhaltigkeit und Effizienz von DEK.....	63
5.3.2	Erfolgsfaktoren.....	70
5.4	Regionale Unterschiede in der Konzeption und Umsetzung von DEK.....	72
5.4.1	Motivation und Ziele der Akteure.....	72
5.4.2	Modalitätsbezogene Unterschiede in den Regionen.....	73
5.4.3	Unterschiede in den Wirkungsdimensionen.....	75
5.5	Ergebnisse nach DAC-Kriterien und Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien.....	77
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	79
7.	Literatur.....	89
8.	Anhang.....	94
8.1	Theory of Change der Süd-Anbieter und Empfänger.....	95
8.2	Auflistung der in der Portfolioanalyse berücksichtigten DEK-Maßnahmen.....	97
8.3	Kriterien der Fallauswahl.....	101
8.4	Übersicht der Fallstudien.....	102
8.5	Übersicht der Süd-Anbieter und Empfänger nach Region.....	105
8.6	Übersicht Ländercodes.....	107
8.7	Erfolgsfaktoren.....	109
8.8	Zeitplan.....	120
8.9	Evaluierungsteam und Mitwirkende.....	121

Abbildungen

Abbildung 1	Zugeschriebene Rollen und Beiträge in einer Dreieckskooperation.....	6
Abbildung 2	Vereinfachte Wirkungslogik (Impacts und Outcomes) zu DEK für die deutsche EZ.....	11
Abbildung 3	Methoden der Datenerhebung	13
Abbildung 4	Anteil der vom BMZ geförderten Dreieckskooperationen nach Region	19
Abbildung 5	Räumliche Verortung von Süd-Anbietern, dualem Akteur und Empfängern der vom BMZ geförderten DEK-Maßnahmen	20
Abbildung 6	Finanzierungsbeitrag pro Rolle und Region (in Prozent).....	25
Abbildung 7	Anteile der Beiträge nach Süd-Anbietern (in Prozent)	26
Abbildung 8	Sektorale Verteilung der DEK-Maßnahmen	27
Abbildung 9	Sektorale Aufteilung der DEK-Maßnahmen nach Region	28
Abbildung 10	Anteil des deutschen Beitrags pro Sektor in Südostasien.....	29
Abbildung 11	Summe der Beiträge Perus als Süd-Anbieter und als Empfänger	30
Abbildung 12	Peru: Sektorale Verteilung der DEK-Maßnahmen nach jeweiliger Rolle	31
Abbildung 13	DEK-Kooperationsbeziehungen in LAK und LAK-Afrika.....	32
Abbildung 14	Kooperationsbeziehungen in Subsahara-Afrika.....	33
Abbildung 15	Kooperationsbeziehungen in Südostasien.....	34
Abbildung 16	Rekonstruierte Theory of Change zu DEK für die deutsche staatliche EZ.....	38
Abbildung 17	Tatsächliche Rollen und Beiträge in einer Dreieckskooperation	44
Abbildung 18	Rekonstruierte ToC zu DEK der Süd-Anbieter.....	95
Abbildung 19	Rekonstruierte ToC zu DEK der Empfänger.....	96

Tabellen

Tabelle 1	Anzahl der geführten Interviews	14
Tabelle 2	Finanzierungsformen und der deutsche Beitrag für DEK-Maßnahmen.....	21
Tabelle 3	Bilaterale und regionale Vorhaben der deutschen EZ mit Handlungsfeld zu DEK (im Zeitraum 2006–2018)	22
Tabelle 4	Anzahl der DEK-Maßnahmen pro Akteur als Süd-Anbieter und als Empfänger.....	30
Tabelle 5	Auflistung der in der Portfolioanalyse berücksichtigten DEK-Maßnahmen	97
Tabelle 6	Kriterien der Fallauswahl	101
Tabelle 7	Übersicht der Länder in ihrer jeweiligen Rolle	102
Tabelle 8	Übersicht der analysierten DEK-Maßnahmen.....	103
Tabelle 9	Übersicht Anzahl der Kooperationsbeziehungen und der Maßnahmen pro Akteur	105
Tabelle 10	Ländercodes	107
Tabelle 11	Erfolgsfaktoren nach Rollen	109
Tabelle 12	Erfolgsfaktoren in Lateinamerika und Karibik nach Rollen	113
Tabelle 13	Erfolgsfaktoren in Subsahara-Afrika nach Rollen	116
Tabelle 14	Erfolgsfaktoren in Südostasien nach Rollen	118

Kästen

Kasten 1	Regionaler Fonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik.....	23
Kasten 2	Wesentliche Ergebnisse – Ziele der Akteure in den drei Rollen.....	36
Kasten 3	Wesentliche Ergebnisse – Rollen und Rollenverständnis.....	42
Kasten 4	Wesentliche Ergebnisse – Einsatz der Modalität DEK	44
Kasten 5	Wesentliche Ergebnisse – Kooperationsbeziehungen.....	49
Kasten 6	Wesentliche Ergebnisse – Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit	52
Kasten 7	Wesentliche Ergebnisse – Entwicklungspolitische Wirkungen der DEK-Maßnahmen....	63
Kasten 8	Wesentliche Ergebnisse – Regionale Unterschiede von DEK.....	72

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AMEXCID	Mexikanische Agentur der internationalen Zusammenarbeit für Entwicklung (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
BAPA+40	<i>Buenos Aires Plan of Action +40</i> (2nd High-level United Nations Conference on South-South Cooperation)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
COMFA	Center of Materials and Failure Analysis, Institute of Materials Science (Vietnam)
DAC	Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee)
DEK	Dreieckskooperation
DO	Durchführungsorganisation
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Co-operation
GPI	Global Partnership Initiative
GPI-TriCo	Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation
HCD	<i>Human Capacity Development</i>
HIC	Länder mit hohem Einkommen (<i>High-income country</i>)
IZ	Internationale Zusammenarbeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAK	Lateinamerika und Karibik
LIC	Länder mit niedrigem Einkommen (<i>Low-income country</i>)
MIC	Länder mit mittlerem Einkommen (<i>Middle-income country</i>)
MoU	Memorandum of Understanding
M&E	Monitoring und Evaluierung
NCT	Nationales Koordinationsteam (National Coordination Team) Indonesien
ODA	Öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit der OECD (<i>Official Development Assistance</i>)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Co-Operation and Development)
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
SADPA	Südafrikanische Agentur für Entwicklungspartnerschaft (South-African Development Partnership Agency)
SDGs	Nachhaltige Entwicklungsziele der UN (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SFF	Studien- und Fachkräftefonds
SSC	Süd-Süd-Kooperation (South-South Cooperation)
SSTC/NGG	Vorhaben Süd-Süd-/Dreieckskooperation und Netzwerke für Globale Regierungsführung (South-South and Triangular Cooperation and Networks for Global Governance)
ToC	Theory of Change
TriCo	Südafrikanisch-deutscher trilateraler Kooperationsfonds (<i>Trilateral Cooperation</i>)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	Vereinte Nationen (United Nations)

1. EINLEITUNG

1.1 Die Bedeutung von Dreieckskooperation als Modalität der Entwicklungszusammenarbeit

Seit einigen Jahrzehnten wird Dreieckskooperation (DEK) von vielen Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend als alternative Modalität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit wahrgenommen, mit der vielfältige Erwartungen verbunden sind. Im Zuge der *Aid-Effectiveness-Debatte* im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts und einer daraus resultierenden stärkeren Ausrichtung der EZ auf Wirksamkeit wurde DEK zunächst besonders als eine Möglichkeit gesehen, über die Beteiligung eines zusätzlichen Akteurs, dem Süd-Anbieter, in einer EZ-Maßnahme bessere Wirkungen in den Empfängerländern zu erzielen.

Hierbei wird davon ausgegangen, dass der Süd-Anbieter aufgrund der soziokulturellen Übereinstimmungen auf die entwicklungspolitischen Herausforderungen des Empfängers besser eingehen kann. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass durch den zusätzlichen Akteur das Budget des DAC-Gebers³ 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 strategischer Ansatz betrachtet, internationale Partnerschaften zu bilden bzw. zu stärken, um mehr Verantwortung auf andere Länder zu übertragen und globale Herausforderungen, die nicht von einzelnen Staaten gelöst werden können, gemeinsam anzugehen. Neben den traditionellen OECD-DAC-Geberländern treten zunehmend Länder aus anderen Weltregionen in Erscheinung, die positive wirtschaftliche Entwicklungen verzeichnen. Diese sind politisch wichtigere Partner geworden, bringen sich vermehrt in internationale Debatten ein und übernehmen politische Verantwortung.

Befürworter*innen der Modalität schreiben DEK ein besonderes Potenzial zur Stärkung der Wirksamkeit der EZ, zur Förderung internationaler entwicklungspolitischer Partnerschaften und Kooperationen sowie gegenseitigem Lernen zu. DEK als Modalität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit beschreibt die Kooperation zwischen Akteuren, die drei verschiedene Rollen ausfüllen. In der Regel handelt es sich um

- einen OECD-DAC-Geber,
- ein sogenanntes Schwellenland, das als Süd-Anbieter fungiert und
- ein sogenanntes Entwicklungsland als Empfängerland
(die nähere Erläuterung von DEK und den unterschiedlichen Rollen folgt in Unterkapitel 1.2).

Auf internationaler Ebene findet DEK explizit Erwähnung in der *Accra Agenda for Action* von 2008 (OECD, 2008). Diese verweist auf die Bedeutung neuer Akteure in der EZ und in dem Zusammenhang auch auf das Potenzial von DEK. In der *Busan Partnership for Effective Development Co-operation* von 2011 (OECD, 2011) erfahren DEK dann deutlich mehr Aufmerksamkeit – ein eigener Abschnitt widmet sich den Potenzialen von Süd-Süd-Kooperation (*South-South Cooperation – SSC*) und DEK. Es wird angeregt, diese beiden Formen der Zusammenarbeit stärker zu fördern, um existierende Expertise besser zu nutzen und lokal angepasste Lösungen zu entwickeln.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung 2015 erhielten Fragen, wie die internationale Gemeinschaft die globalen Herausforderungen angeht und welche Akteure in die Pflicht genommen werden sollen, neuen Schwung. In diesem Zusammenhang ist das Ziel 17 der Agenda 2030 von besonderer Bedeutung – es strebt an, die „Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung“ mit neuem Leben zu füllen und verweist explizit auf DEK, um den Wissensaustausch zu fördern und Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen aus der Agenda 2030 nachzukommen.

³ DAC: Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD

Auch die *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC) setzt sich seit dem ersten *High-Level Meeting* 2014 intensiv mit den Möglichkeiten trilateraler Kooperation⁴ auseinander. Unter dem Dach der GPEDC wurde 2016 die *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation* (GPI-TriCo) gegründet. Die Bedeutung von DEK in der OECD zeigt sich auch daran, dass die OECD in Zusammenarbeit mit interessierten Mitgliedern der Initiative u.a. 2018 das *Toolkit for identifying, monitoring and evaluating the value added of triangular co-operation* (Piefer und Casado-Asensio, 2018) erarbeitet und veröffentlicht hat.

Der vorerst letzte Meilenstein war im März 2019 die *2nd High-level United Nations Conference on South-South Cooperation* (BAPA+40), die etwa 40 Jahre nach Verabschiedung des *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries* im Jahr 1978 über Möglichkeiten der SSC diskutierte. Auch DEK spielte hierbei eine zentrale Rolle. Das Outcome-Dokument der Konferenz benennt DEK als komplementäre Kooperationsform zu SSC (UN, 2019). Besonders hervorgehoben wird das Potenzial von DEK, Kooperationen zwischen unterschiedlichen Akteuren zu fördern und durch die Bündelung von Ressourcen und Expertisen zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 beizutragen.

Analog zur internationalen Entwicklung erhält DEK auch in der deutschen EZ in den letzten Jahren immer größere Bedeutung. Die Bundesregierung sieht DEK als Bindeglied zwischen Süd-Süd- und Nord-Süd-Kooperation und teilt die international zugeschriebenen Erwartungen an die Modalität. 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, S. 4). Auch das BMZ-Strategiepapier „Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern“ (BMZ, 2015a) erwähnt DEK als eine Form der Kooperation. Der 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung hebt DEK als Möglichkeit zum gemeinsamen Lernen sowie den Gestaltungswillen der Länder des globalen Südens in Wert zu setzen hervor. Außerdem wird auch hier DEK als Bindeglied zwischen Süd-Süd- und Nord-Süd-Kooperation bewertet (BMZ, 2017a). Der Ressortbericht des BMZ zur Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der *Sustainable Development Goals* (SDGs) der Vereinten Nationen (UN) „Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik“ verweist schließlich auf die Bedeutung von DEK bei der Stärkung des Wissenstransfers im Rahmen globaler Partnerschaften (BMZ, 2018a).

Gemeinsam mit Japan, Norwegen und Spanien ist Deutschland einer der größten DAC-Geber im Rahmen von DEK (OECD DAC, 2016). Dennoch ist der Anteil der BMZ-Mittel für trilaterale Kooperation gemessen am Haushalt des BMZ marginal.⁵ Geografisch fokussiert das deutsche Engagement bislang hauptsächlich auf die Region Lateinamerika und Karibik (LAK). Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD forderten im Dezember 2016 allerdings, DEK auch im ASEAN-Raum (Verband Südostasiatischer Nationen)⁶ zu stärken und in „strategisch wichtigen Bereichen zu entwickeln“ (Deutscher Bundestag, 2016, S. 3). Diese Forderung wurde im März 2017 vom Bundestag angenommen.

Die hohen Erwartungen, die das BMZ und die internationale Gemeinschaft an DEK richten, sind bis heute kaum evidenzgestützt und der Kenntnisstand zu der Modalität und ihren tatsächlichen Wirkungen ist noch

⁴ Die Evaluierung nutzt den Begriff „trilaterale“ Kooperation im Gegensatz zu „triangulärer“ Kooperation. Diese beiden Begriffe besitzen unterschiedliche Konnotationen und werden von vielen Akteuren bewusst eingesetzt bzw. abgelehnt. Dem Begriff Trianguläre Kooperation wird oft eine vertikale hierarchische Bedeutung zugemessen („stehendes Dreieck“), während bei dem Begriff „Trilateral“ die horizontale Partnerschaft („liegendes Dreieck“) im Vordergrund steht (vgl. Rhee, 2011). Die vorliegende Evaluierung verwendet die Begriffe Trilaterale Kooperation und Dreieckskooperation synonym.

⁵ Von 2006 bis 2016 umfasste der Gesamtbeitrag des BMZ zu den in dieser Zeit laufenden DEK-Einzelvorhaben mit etwa 30 Mio. EUR lediglich 0,047 % des BMZ-Haushaltes im gleichen Zeitraum (im Mittel) (BMZ, o.J.; vgl. auch BRH, 2017).

⁶ Association of Southeast Asian Nations

relativ niedrig. Mehrere Diskussionspapiere und Fallstudien (z.B. Tjønneland, 2019; Zilla et al., 2011) weisen explizit auf mangelnden Wissensstand und fehlende Systematisierung hin. Die der Kooperationsform zugeschriebenen Chancen und Risiken bezüglich Reichweite, Strategie und Mehrwert werden in diesen Arbeiten zwar beschrieben und fallweise überprüft, ohne jedoch den Anspruch einer wissenschaftlichen Evaluierung der Kooperationsform zu erheben (Hausmann, 2014; OECD DAC, 2013, 2016; Zilla et al., 2011). Überdies gibt es keine international einheitliche Definition des Begriffs bzw. der Kooperationsform, so dass sich die Ausgestaltungen von DEK unterscheiden. Es existieren Kooperationen zwischen einem oder mehreren (DAC-) Gebern und einem oder mehreren Süd-Anbietern und/oder mit einem oder mehreren multilateralen Akteuren als Geber, Süd-Anbieter oder auch Empfänger (OECD DAC, 2013) ebenso wie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem privaten Sektor (GPI, 2017). Überdies können DEK auch ohne Beteiligung eines DAC-Gebers von drei (oder mehr) Partnern aus dem globalen Süden durchgeführt werden.

Kapitel 2 erläutert das methodische Vorgehen der Evaluierung: die Beschreibung des Evaluierungsdesigns und der Datenerhebungsmethoden, eine Erläuterung der Herausforderungen, die sich im Zuge der Evaluierung ergeben haben, sowie der Limitationen der Datenerhebung und -auswertung. Bisher existierte noch keine systematische Beschreibung des Portfolios zu DEK in der deutschen EZ. Kapitel 3 gibt daher einen umfassenden Überblick über das deutsche Portfolio im Zeitraum 2006 bis 2018, inklusive einer Erläuterung des deutschen Finanzbeitrags sowie der aus DEK entstandenen Kooperationsbeziehungen. Kapitel 4 und 5 stellen die Ergebnisse der Evaluierung vor. Kapitel 4 setzt sich mit den Ergebnissen zum konzeptionellen Rahmen der Modalität auseinander – hierzu zählen die Ziele der verschiedenen Akteure, der Abgleich dieser Ziele, die Rollen innerhalb von DEK sowie der Einsatz der DEK-Modalität. Kapitel 5 zeigt die Wirkungen in beiden Dimensionen sowie hinsichtlich der DEK-Spezifika Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit auf. Abschließend gibt Kapitel 6 eine Gesamteinschätzung zu den Potenzialen von DEK mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine effektivere und effizientere Nutzung der Modalität, unterteilt in fünf Handlungsfelder. Die Empfehlungen richten sich an das BMZ und die Durchführungsorganisationen (DO) Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB).

1.2 Gegenstand der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung ist die Modalität der Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Im internationalen Kontext existieren diverse Definitionen von DEK mit unterschiedlichen politischen und kulturellen Konnotationen. Das BMZ definiert DEK über die Beteiligung verschiedener Ländertypen (DAC-Geber, „Schwellenländer“ und Empfängerländer) (BMZ, 2013), während z.B. für die OECD die drei Rollen in einer DEK (*Facilitator, Pivotal Partner, Beneficiary*) entscheidende Elemente sind (OECD DAC, 2016). Es gibt zudem unterschiedliche Interpretationen, welche Art von Institutionen DEK durchführen können. Das BMZ-Strategiepapier beschränkt sich explizit auf staatliche Akteure (BMZ, 2013, S. 4), während andere Organisationen herausstellen, dass DEK von verschiedenen Institutionen – staatlichen wie nicht-staatlichen – durchgeführt werden können (OECD DAC, 2016). Auch multilaterale Organisationen wie das United Nations Development Programme (UNDP) sowie privatwirtschaftliche und/oder zivilgesellschaftliche Akteure können zentrale Rollen übernehmen.

Diese Evaluierung lehnt sich v.a. an die Definitionen des BMZ-Strategiepapiers von 2013 sowie der OECD an, berücksichtigt aber auch Aspekte aus der o.g. Literatur. Die drei Rollen müssen somit von staatlichen Institutionen ausgefüllt werden, damit die Entwicklungsmaßnahme als DEK Eingang in das Portfolio dieser Evaluierung findet. Diese Fokussierung auf die Zusammenarbeit staatlicher Akteure deckt sich mit der tatsächlichen Umsetzung von DEK in der deutschen EZ, die fast ausschließlich durch staatliche Akteure erfolgt⁷. In der Ausübung der Rollen können mehrere Akteure als Gruppe eine Rolle übernehmen bzw. unterstützen, zum Beispiel durch eine Kofinanzierung. Andere Ausgestaltungsmöglichkeiten einer DEK, etwa mit

⁷ Im Sinne von Multi-Akteurs-Partnerschaften können im Portfolio der deutschen EZ auch weitere nicht-staatliche Akteure an der Umsetzung von DEK-Maßnahmen beteiligt sein.

Akteuren der Privatwirtschaft (wie z.B. Banken) oder auch mit multilateralen Organisationen wurden von der deutschen EZ bisher nur vereinzelt umgesetzt und in dieser Evaluierung nicht betrachtet. Der Gegenstand dieser Evaluierung definiert sich wie folgt:

Eine Dreieckskooperation in der deutschen EZ ist eine Form der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, in der die deutsche EZ mit staatlichen Akteuren aus verschiedenen Ländern in drei unterschiedlichen Rollen in einer gemeinsam geplanten und durchgeführten Maßnahme kooperiert.

Bei den drei Rollen handelt es sich neben der deutschen EZ als Geber um einen Süd-Anbieter und einen Empfänger (Haas und Schulz, 2014). Der wesentliche Unterschied zur bilateralen EZ besteht somit in der zusätzlichen Rolle des Süd-Anbieters. Die drei Rollen sind mit ihren Beiträgen in Abbildung 1 schematisch dargestellt und werden im Folgenden näher beschrieben.

Deutsche EZ:

Als Geber unterstützt die deutsche EZ DEK zu wesentlichen Teilen mit finanziellen Mitteln sowie meist zusätzlich mit fachlich-inhaltlicher Expertise. So ermöglicht sie erst eine DEK. In den meisten Fällen ist die deutsche EZ in ihren DEK auch für das Projektmanagement zuständig.

Süd-Anbieter:

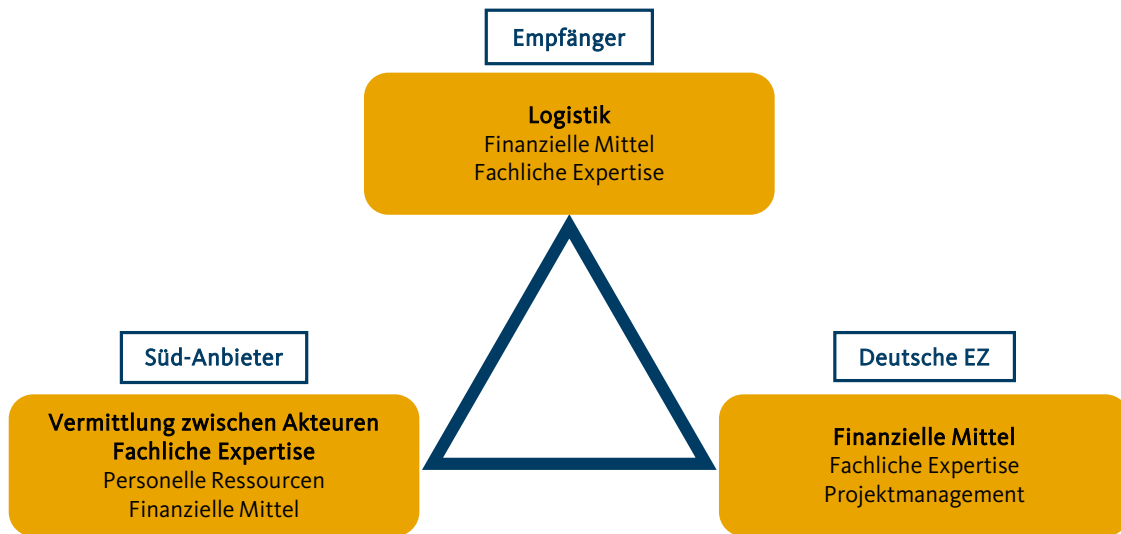
Ein Süd-Anbieter bringt personelle und/oder finanzielle Ressourcen, Kontakte, mögliches Erfahrungswissen und/oder fachliche Expertise in die DEK ein. Er nutzt dabei Erfahrungen aufgrund eigener Entwicklungsherausforderungen und verfügt über einen speziellen Zugang zum Empfänger (aufgrund kultureller Nähe, spezifischen Know-hows o.ä.). Die Literatur bezeichnet diese Rolle häufig als „Mittler“. Hierbei wird davon ausgegangen, dass der Süd-Anbieter primär die Vermittlung zwischen dem Geber und dem Empfänger übernimmt. In der Praxis agieren diese Länder jedoch häufig ähnlich wie Geber, d.h. sie stellen ebenfalls Expertise und finanzielle Mittel zur Verfügung, während die Vermittlung zwischen Geber und Empfänger nur eine untergeordnete Rolle spielt (vgl. Unterkapitel 4.2).⁸

Empfänger:

Im Empfängerland sollen die programmatisch-inhaltlichen Wirkungen einer DEK-Maßnahme erzielt werden. Der Empfänger trägt damit die Verantwortung für ein nachhaltiges Ergebnis (OECD DAC, 2016), das im Einklang mit seiner (Entwicklungs-) Strategie stehen soll. Der Empfänger selbst übernimmt logistische und inhaltliche Beiträge und kann überdies einen zusätzlichen finanziellen Beitrag zu den Maßnahmen leisten.

⁸ Bei einigen Ländern dieser Gruppe (z.B. Brasilien, Südafrika und Indonesien) gibt es Vorbehalte gegen die Bezeichnung Geber, da dieser Begriff zu sehr an die traditionelle Nord-Süd-EZ angelehnt ist, deren Prinzipien nicht von allen Ländern geteilt werden. Teilweise bezeichnen sich diese Länder selbst als *Southern Providers*, so etwa Südafrika, Brasilien, Mexiko. Sie verstehen sich als Akteure, die Expertise und Ressourcen anbieten, die gemäß dem Prinzip der Nachfrageorientierung von Empfängerländern aktiv nachgefragt werden sollen. Die Evaluierung hat diesen Begriff übernommen und bezeichnet die Länder, die diese Rolle ausfüllen, als Süd-Anbieter.

Abbildung 1 Zugeschriebene Rollen und Beiträge in einer Dreieckskooperation



Legende

Beiträge

Potenzielle Beiträge

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ziele und Erwartungen der Akteure in den verschiedenen Rollen an DEK sowie deren Ausgestaltung in der Praxis stellt Kapitel 4 dar.

1.3 Ziele und Zweck der Evaluierung

Das übergreifende Erkenntnisinteresse der Evaluierung ist, herauszufinden, inwieweit die mit der entwicklungspolitischen Modalität DEK verbundenen Ziele und Erwartungen der beteiligten Akteure erreicht werden. Die Evaluierung legt den Schwerpunkt auf die Ziele und Erwartungen der deutschen EZ als Geber in DEK.

Das bereits erwähnte Strategiepapier „Dreieckskooperationen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ ist für die Ausgestaltung des Evaluierungsgegenstandes ein wichtiger Bezugspunkt. Es legt u.a. die Ziele und Erwartungen dar, die das BMZ an die Nutzung der Modalität stellt. Zudem soll es „als Hilfestellung und zur Orientierung in der Planung und Umsetzung von DEKs“ (BMZ, 2013, S. 4) dienen und somit eine zentrale Rolle für alle DEK-Aktivitäten der deutschen EZ einnehmen. Die in dem Papier aufgeführten Ziele bilden den Ausgangspunkt für die Erarbeitung der untersuchten Evaluierungsfragen und die Rekonstruktion einer *Theory of Change* für die EZ-Modalität DEK. Folgende fünf Ziele werden in dem Strategiepapier aufgeführt:

1. Verbesserung der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen in den Empfängerländern durch eine komplementäre Nutzung und Verzahnung von Know-how, Erfahrungen und finanziellen Ressourcen aus Schwellenländern und Deutschland;
2. Aufbau von weltweiten Entwicklungspartnerschaften für nachhaltige Entwicklung und Schaffung positiver Regionalisierungseffekte;
3. Gemeinsame Gestaltung von globalen Entwicklungsagenden und Förderung von Lern- und Erfahrungsaustausch zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit;
4. Replizierung/Verbreitung von gemeinsamen Erfahrungen aus der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit globalen Partnern und in anderen Entwicklungsländern;
5. Förderung der Süd-Süd-Kooperation, Regionalentwicklung, Dialog und Netzwerkbildung.

Sowohl im deutschen als auch internationalen Kontext gibt es bislang kaum systematisch empirisch überprüfte Erkenntnisse hinsichtlich der Erreichung developmentpolitischer Ziele von DEK (vgl. Altenburg und Weikert, 2006; Nomura Research Institute, 2013). Ziel dieser Evaluierung ist, Wirkungen und Nachhaltigkeit sowie Erfolgsfaktoren der EZ-Modalität DEK summativ zu überprüfen. Die Evaluierung gibt darüber Auskunft, inwieweit intendierte Wirkungen erreicht wurden und die getroffenen Annahmen über die Wirkungszusammenhänge zutreffen. Zudem wird die Kohärenz zwischen den Zielvorstellungen der Akteure in den drei Rollen überprüft (vgl. dazu Unterkapitel 4.1).

Die Ergebnisse der Evaluierung sollen formativ genutzt werden, Lernprozesse der beteiligten Stakeholder – in erster Linie das BMZ und die an DEK beteiligten Durchführungsorganisationen GIZ und PTB – zur effektiveren Nutzung von DEK zu unterstützen sowie relevante Informationen zur Stärkung der strategischen Steuerung zu generieren. Die Ergebnisse der Evaluierung zielen darauf ab, einen Beitrag zur Optimierung der operativen DEK-Umsetzung sowie zur evidenzbasierten developmentpolitischen Entscheidungsfindung zur Anwendung von DEK zu leisten. Die Evaluierung gibt nachvollziehbare und praxisrelevante Empfehlungen für die weitere Ausrichtung der developmentpolitischen Modalität.

1.4 Evaluierungsfragen

Die Evaluierung hat sich übergeordnet folgender Frage gewidmet:

Inwieweit werden die mit DEK verbundenen Ziele und Erwartungen der Akteure erreicht?

Zur Beantwortung dieser Frage hat sich die Evaluierung mit fünf Fragen auseinandergesetzt, die die u.U. divergierenden Perspektiven der Akteure in den drei Rollen berücksichtigen:

1. **Welchen Beitrag leistet die EZ-Modalität DEK zu politischen oder strategischen Partnerschaften?**
2. **Inwieweit ist DEK eine wirksame Kooperationsform der deutschen EZ?**
3. **Welche Ziele und Erwartungen an DEK mit der deutschen EZ hat der Süd-Anbieter?**
4. **Welche Ziele und Erwartungen an DEK mit der deutschen EZ hat der Empfänger?**
5. **Was sind die (Miss-) Erfolgsbedingungen für DEK?**

2. METHODISCHES VORGEHEN

2.1 Evaluierungsdesign

Zur angemessenen Untersuchung des Evaluierungsgegenstandes und Beantwortung der Evaluierungsfragen wurde ein theoriebasiertes Evaluierungsdesign angewandt (Weiss, 1997). Der Kern der theoriebasierten Evaluierung ist die Theorie des Wandels, die sogenannte *Theory of Change* (ToC). Über die reine Feststellung von Wirkungen hinaus widmet sich die theoriebasierte Evaluierung der Frage, über welche angenommenen Wirkungspfade bestimmte Wirkungen erzielt werden. Die ToC verdeutlicht also angenommene Pfade der Wirksamkeit von Programmen – oder einer Modalität wie DEK – sowie Annahmen über Zusammenhänge einzelner Aktivitäten und Wirkungen oder Wirkungen in unterschiedlichen Dimensionen. Diese theoriebasierte Herangehensweise ermöglicht, Inkonsistenzen in der Konzeption der Modalität zu identifizieren (*Theory Failure*). Im nächsten Schritt werden Probleme in der Umsetzung analysiert und verdeutlicht (*Implementation Failure*) (Weiss, 1997).

Die Analyse und Evaluierung von DEK sowie die Rekonstruktion und/oder Überprüfung der ToC erfordert, ein spezifisches Merkmal der Modalität zu berücksichtigen: DEK sind von ihrer grundsätzlichen Logik darauf ausgerichtet, Beiträge zu Wirkungen in zwei verschiedenen Dimensionen zu liefern: Neben entwicklungspolitischen Wirkungen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension werden Wirkungen in einer politisch-strategischen Dimension angestrebt (vgl. Piefer und Casado-Asensio, 2018; Zilla et al., 2011). Programmatisch-inhaltliche Wirkungen umfassen die „klassischen“ entwicklungspolitischen Wirkungen in den Ländern, in denen die DEK-Maßnahmen durchgeführt werden und 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 den programmatisch-inhaltlichen Wirkungen können die politisch-strategischen Aspekte bei allen Beteiligten wirksam werden, nicht nur im Empfängerland. Trotz der theoretischen Differenzierung der zwei Dimensionen liefert eine Vielzahl der Aktivitäten in der Umsetzung über unterschiedliche Wirkungspfade Beiträge zu beiden Dimensionen. Beide Dimensionen sind eng miteinander verbunden, bzw. die politisch-strategische Dimension ist von der Umsetzung der DEK-Maßnahmen abhängig, um politisch-strategische Ziele erreichen zu können. Die Evaluierung hat zudem Aspekte herausgearbeitet, die – zumindest in dieser Ausprägung der Modalität – Spezifika von DEK darstellen. Hierzu zählen der Aspekt des gemeinsamen und gegenseitigen Lernens sowie Prinzipien der Zusammenarbeit wie etwa Horizontalität. Die detaillierten Ergebnisse zu den Wirkungen in den Dimensionen finden sich in Kapitel 5.

Die ToC als Grundlage für die weitere Analyse ist für die Modalität DEK aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung:

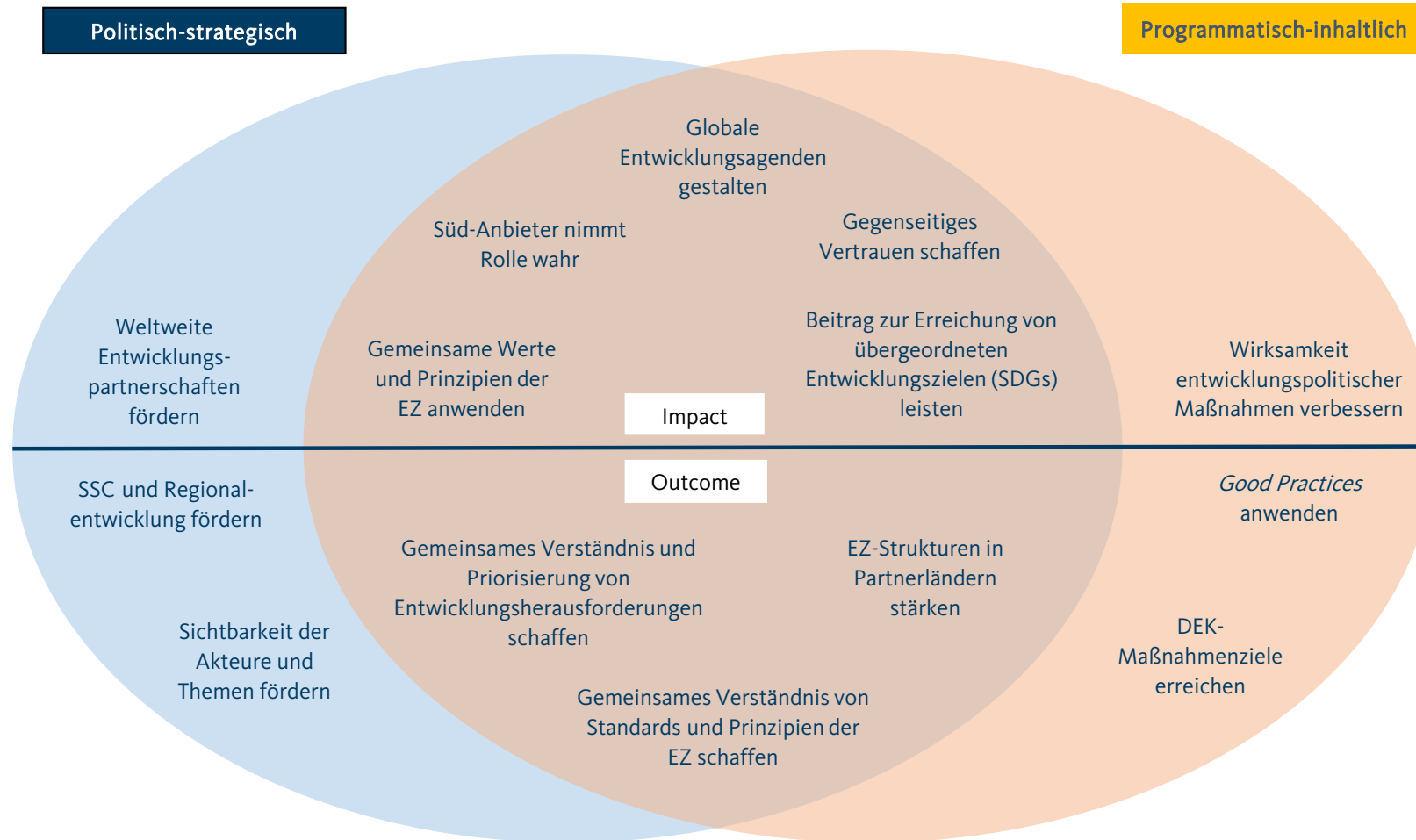
- Zum einen ist die Modalität in der deutschen EZ nicht eindeutig definiert und konzeptualisiert. Dementsprechend existiert auch keine ToC, aus der deutlich wird, über welche Aktivitäten die deutsche EZ welche Ziele erreichen will (siehe Unterkapitel 1.2).
- Zum anderen wird – aufgrund der fehlenden Konzeptualisierung – DEK sehr heterogen umgesetzt und kann Wirkungen in verschiedenen Dimensionen liefern. Dementsprechend war es Aufgabe der Evaluierung, eine generische ToC zur Nutzung von DEK in der deutschen EZ zu rekonstruieren und dadurch wesentliche intendierte Wirkungen und Annahmen über deren Zusammenhänge zu identifizieren und explizit sichtbar zu machen.

Die Ziele und Erwartungen der Süd-Anbieter und Empfänger als weitere Akteure in DEK sowie der Abgleich der Ziele zwischen den verschiedenen Akteuren sind für den Erfolg von DEK von zentraler Bedeutung. Deshalb wurden neben der ToC aus deutscher Sicht zwei weitere ToC rekonstruiert. Diese stellen DEK aus Sicht der Süd-Anbieter bzw. der Empfänger dar. Die ToC aus deutscher Perspektive basiert auf dem BMZ-Strategiepapier und wurde in zwei Workshops mit Vertreter*innen der relevanten Institutionen (BMZ, GIZ und PTB) validiert. Die ToC aus Perspektive des Süd-Anbieters und des Empfängers beruhen vorrangig auf Annahmen, die aus der Literatur zu DEK abgeleitet wurden sowie aus Gesprächen mit relevanten Stakeholdern, die u.a. während einer explorativen Reise des Evaluierungsteams nach Südafrika geführt wurden. Die drei ToC dienten als Grundlage für die Erstellung der Evaluierungsfragen und für das Design der verschiedenen Schritte der Datenerhebung. Die drei ToC wurden miteinander verglichen und etwaige Unterschiede

in den Zielen und Erwartungen der Akteure in den verschiedenen Rollen gekennzeichnet. Diese Unterschiede wurden in der Datenerhebung gesondert berücksichtigt. Da der übergeordnete Fokus auf der deutschen EZ liegt, wurde im Anschluss an die Datenerhebung die ToC aus deutscher Perspektive gemäß den gewonnenen Erkenntnissen angepasst. Diese ToC kann als Unterstützung für eine etwaige Überarbeitung bzw. Schärfung der deutschen DEK-Strategie dienen. Die ToC aus Sicht der Süd-Anbieter und der Empfänger finden sich in Anhang 8.1.

Die detaillierte Darstellung und Analyse der deutschen ToC wird in Kapitel 4 erläutert. Abbildung 2 zeigt eine vereinfachte Darstellung der Impact- und Outcome-Ebene ohne die angenommenen Wirkannahmen der ToC aus deutscher Perspektive. Zudem stellt sie die Wirkungen in den Dimensionen ‚politisch-strategisch‘ und ‚programmatisch-inhaltlich‘ dar. Es ist ersichtlich, dass sich nicht alle Wirkungen in der Umsetzung eindeutig einer von beiden Dimensionen zuordnen lassen, sondern teilweise Effekte in beiden Dimensionen haben. Auch die Aktivitäten, die im Rahmen von DEK durchgeführt werden, haben häufig über unterschiedliche Wirkungspfade Auswirkungen auf beide Dimensionen.

Abbildung 2 Vereinfachte Wirkungslogik (Impacts und Outcomes) zu DEK für die deutsche EZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der zwei unterschiedlichen Wirkungsdimensionen von DEK war es notwendig, zwischen zwei Grundgesamtheiten (n) des Portfolios zu unterscheiden. Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen zur politisch-strategischen Dimension fokussierte sich die Untersuchung auf die Kooperationsbeziehungen zwischen den einzelnen Akteuren in den verschiedenen Rollen (Grundgesamtheit der Kooperationsbeziehungen = nK). Als Kooperationsbeziehung wird die (formale) Zusammenarbeit zwischen Akteuren in zwei unterschiedlichen Rollen im Rahmen einer DEK bezeichnet (vgl. Abbildung 1). Eine DEK weist standardmäßig drei Kooperationsbeziehungen auf. Im Rahmen einer Kooperationsbeziehung ist es möglich, mehrere Maßnahmen zu implementieren. Mehrere DEK-Maßnahmen zwischen denselben Akteuren können Hinweise auf die Intensität einer Kooperationsbeziehung liefern. Brasilien hat mit Mosambik beispielsweise eine Kooperationsbeziehung im Rahmen von DEK, implementiert wurden jedoch fünf Maßnahmen. Aus der Analyse des Portfolios ergibt sich über alle Rollen hinweg eine Grundgesamtheit an Kooperationsbeziehungen von $nK = 137$ (zwischen Süd-Anbietern und Empfängern $nK(S;E) = 90$ und die von der deutschen EZ zu Süd-Anbietern und Empfängern $nK(D) = 47$).

Zur Beantwortung der Fragen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension wurde die zweite Grundgesamtheit herangezogen. Diese entspricht der Anzahl der vorhandenen DEK-Maßnahmen (nV) im Portfolio der deutschen EZ. Diese beläuft sich auf $nV = 115$. Beide Grundgesamtheiten waren Grundlage für die kriterienbasierte Auswahl der Fallstudien (Unterkapitel 2.2).

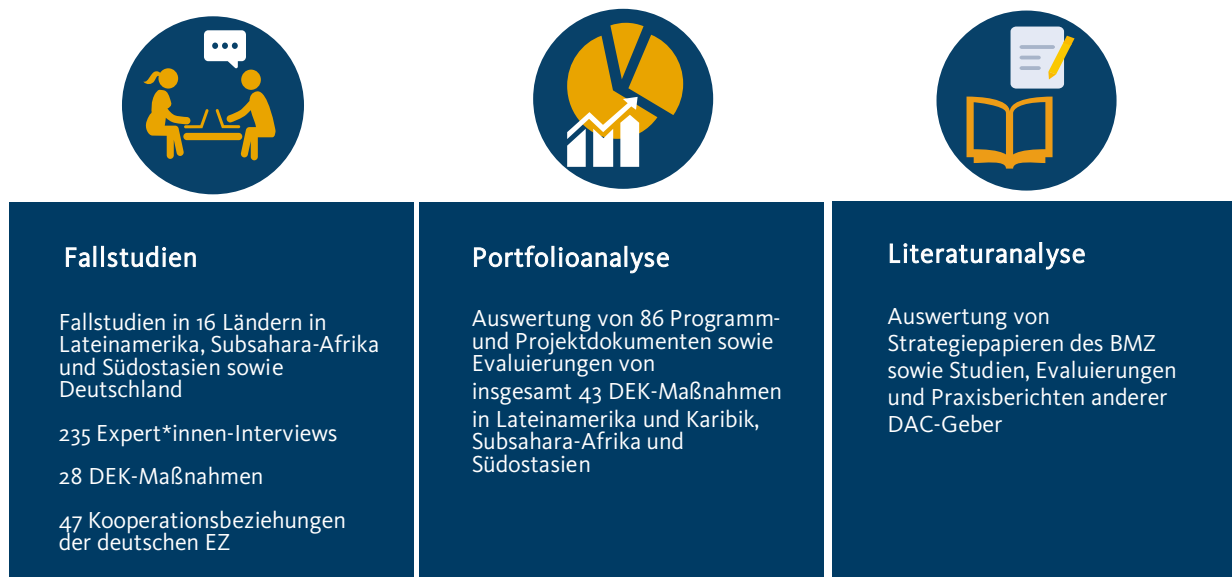
Bei der Datenerhebung und -auswertung (Unterkapitel 2.2) kamen neben den OECD-DAC-Kriterien auch Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien zur Anwendung. Da viele Süd-Anbieter oder Empfänger sich die OECD-DAC-Kriterien nicht zu eigen machten und ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten stattdessen die SSC-Prinzipien (*South-South Cooperation*) u.a. zugrunde legen, wurden auch diese berücksichtigt. Dabei handelt es sich um Prinzipien, auf die sich die teilnehmenden Länder auf der *High-level United Nations Conference on South-South Cooperation* 2009 in Nairobi (UN-Generalversammlung, 2009) geeinigt haben und die als Basis von SSC gelten. Erste Prinzipien von SSC wurden bereits auf der Bandung-Konferenz 1955, der ersten Konferenz zwischen 29 afrikanischen und asiatischen Staaten in der Abschlusserklärung aufgeführt. Diese gelten allgemein als Grundlage für SSC. Im Zuge weiterer Konferenzen (Buenos Aires 1978, besonders Nairobi 2009, Bogota 2010, Delhi 2013) wurde der Fokus verstärkt auf entwicklungspolitische SSC gelegt, diese weiterentwickelt und ergänzt (Timossi, 2015; Besharati et al., 2017; UNOSSC, 2019). In der Stellungnahme der G77 (Gruppe der 77) plus China zum *BAPA+40 Outcome Document* fordern die Teilnehmenden, dass diese Prinzipien auch in DEK angelegt werden. Dazu gehören u.a. nationale Souveränität, nationale *Ownership* und Unabhängigkeit, Gleichheit, Nicht-Konditionalität, Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten und gegenseitiger Nutzen (Nasser, 2019). Aus anderen Quellen gehen zusätzlich folgende SSC-Prinzipien hervor: Solidarität, Horizontalität und nachfragebasierte Kooperation (Besharati et al., 2017; Gulrajani und Swiss, 2017; Piefer und Casado-Asensio, 2018; Sidiropoulos, 2019).

Die OECD hat in Zusammenarbeit mit interessierten Mitgliedern der GPI-TriCo unter aktiver Beteiligung der deutschen EZ ein *Toolkit* zum Monitoring und Evaluierung von DEK erstellt. Dieses *Toolkit* fokussiert auf den Aspekt von Partnerschaft, bzw. den generierten potenziellen Mehrwert durch die Etablierung von Partnerschaften innerhalb von DEK (Piefer und Casado-Asensio, 2018). Es macht Vorschläge, wie Evaluierungen von DEK durchgeführt werden sollten, um Partnerschaftsaspekte aufzunehmen. Dabei werden für eine Bewertung nicht nur die OECD-DAC-Kriterien vorgeschlagen, sondern auch SSC-Prinzipien. In diesem Sinne wurden in der vorliegenden Evaluierung auch ausgewählte SSC-Prinzipien berücksichtigt. Diese sind: Horizontalität, Gegenseitiger Nutzen (*Mutual Benefit*), Nachfrageorientierung (*Demand Driven*) und *Ownership*.

2.2 Datenerhebung und -auswertung

Die Evaluierung umfasst eine umfangreiche Erhebung von Primär- und Sekundärdaten (siehe Abbildung 3). Die Daten aus den verschiedenen Erhebungsmethoden wurden anschließend zusammengeführt und gemäß der Evaluierungsfragen ausgewertet. Diese Triangulation sowie die Erfassung von Sichtweisen der unterschiedlichen Stakeholder-Gruppen in den Fallstudien ermöglichte einen umfassenden Blick auf das deutsche Portfolio zu DEK. Dies stellte sicher, dass alle für die Beantwortung der Evaluierungsfragen relevanten Informationen erfasst wurden und in die Analyse einfließen.

Abbildung 3 Methoden der Datenerhebung



Quelle: Eigene Darstellung.

Fallstudien

Das Kernstück der Evaluierung bilden umfangreiche Fallstudien. Insgesamt wurden in den drei Regionen Lateinamerika und Karibik, Subsahara-Afrika und Südostasien 220 Interviews in 16 Ländern geführt (Tabelle 1). Die 16 Fallstudienländer umfassten sieben Süd-Anbieter, acht Empfänger und einen dualen Akteur. Als Interviewpartner*innen dienten zum einen Wissensträger*innen, die allgemein zu der Modalität sowie über den jeweiligen politischen Hintergrund Aussagen treffen konnten – in erster Linie politische Entscheidungsträger*innen. Zum anderen wurden Beteiligte an konkreten Vorhaben/Einzelmaßnahmen als Interviewpartner*innen für Informationen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension ausgewählt. Ergänzt wurden die Interviews in den Partnerländern durch Interviews in Deutschland mit Gesprächspartner*innen im BMZ und den DO. Die Gesprächspartner*innen im BMZ waren überwiegend im Regionalbereich angesiedelt. Die Interviews wurden anhand eines vorstrukturierten Leitfadens geführt, der sich an den Evaluierungsfragen orientierte. Nach dem Prinzip der Offenheit qualitativer Forschung waren während des Interviews auch neue, induktive Fragen erlaubt. Zudem konnten die Wissensträger*innen neue Anhaltspunkte für Nachfragen liefern oder neue Aspekte einführen, wodurch die Interviews einer Gesprächssituation gleichen (Gläser und Laudel, 2010, S. 42).

Tabelle 1 Anzahl der geführten Interviews

Land	Deutsche EZ	Süd-Anbieter	Empfänger	Dual	Andere
Lateinamerika					
Bolivien	-	3	8	-	5
Brasilien	2	4	-	-	5
Chile	5	7	1	-	1
Costa Rica	5	6	-	-	-
El Salvador	3	1	3	-	-
Guatemala	4	2	8	-	-
Mexiko	10	10	-	-	1
Paraguay	4	1	5	-	2
Peru	4	-	-	9	3
SUMME	37	34	25	9	17
Südostasien					
Indonesien	5	5	1	-	3
Laos	2	-	7	-	2
Thailand	2	10	-	-	2
Vietnam	3	-	4	-	-
SUMME	12	15	12	-	7
Subsahara-Afrika					
Mosambik	8	2	4	-	1
Südafrika	9	13	-	-	4
Tansania	3	-	8	-	-
SUMME	20	15	12	-	5
Deutsche EZ	BMZ		GIZ/PTB		
Deutschland	7		8		
Gesamtsumme	235				

Anmerkung: Die Interviews in den Regionalreferaten des BMZ wurden den jeweiligen Ländern zugeordnet, zu denen die Interviews geführt wurden. In der Zeile „Deutsche EZ“ finden sich Interviews, die im BMZ sowie GIZ und PTB übergeordnet zur Modalität DEK geführt wurden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswahl der Fallstudienländer orientierte sich an gewichteten Kriterien. Diese Kriterien – in absteigender Rangfolge (vgl. Anhang 8.3) – lauten:

- **Regionale Abdeckung**
Ziel der Evaluierung war es, unter Berücksichtigung regionaler, struktureller und inhaltlicher Unterschiede übergeordnete Aussagen zur Modalität DEK machen zu können. Um die externe Validität der Ergebnisse zu erhöhen, musste sichergestellt werden, dass die Fallstudien die drei Regionen angemessen abdecken. Zudem sollten auch „Sonderfälle“ wie interkontinentale DEK (Süd-Anbieter und Empfänger kommen aus unterschiedlichen Regionen, z.B. Brasilien und Mosambik) und duale Akteure (die sowohl als Süd-Anbieter als auch als Empfänger agieren) Berücksichtigung finden.
- **Anzahl der DEK-Maßnahmen und der daraus resultierenden Kooperationsbeziehungen** zwischen Süd-Anbietern und Empfängern (Unterkapitel 2.1).
Diesem Kriterium liegt die Annahme zugrunde, dass eine höhere Anzahl von Maßnahmen und Kooperationskonstellationen eines Akteurs diesem mehr Erfahrungen mit der Modalität und eine breitere Auswahlmöglichkeit der zu untersuchenden Maßnahmen ermöglicht. In erster Linie wurden also Länder ausgesucht, deren Akteure die meiste Erfahrung mit DEK unter deutscher Beteiligung gesammelt haben.
- **Laufzeiten, Maßnahmenbudget und Finanzierungsformen** von DEK
Es wurden DEK-Maßnahmen mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr berücksichtigt, um sicherzugehen, dass bereits Erfahrungen in der DEK vorlagen. Für das Maßnahmenbudget wurde eine Untergrenze von 100.000 EUR zugrunde gelegt. Damit wurden kleinvolumige Maßnahmen ausgeschlossen, die wahrscheinlich in geringerem Maße entwicklungspolitisch relevante Wirkungen entfalten. Punktuelle Maßnahmen wie Workshops oder einzelne Fortbildungsmaßnahmen (mit einem Budget von z.B. knapp 1.500 Euro) wurden somit nicht berücksichtigt. Schließlich sollten möglichst viele unterschiedliche Formen der Finanzierung (Studien- und Fachkräftefonds – SFF, bilaterale Mittel, regionale Fonds etc.) in den Fallstudien abgedeckt werden, um den Einfluss der Finanzierung auf Aspekte wie Umsetzung und Wirkung von Maßnahmen oder *Ownership* der beteiligten Akteure einschätzen zu können.

Portfolioanalyse

Neben den vom Evaluierungsteam erhobenen Primärdaten wurden Sekundärdaten in Form von Projektdokumenten der Durchführungsorganisationen analysiert. Für die Portfolioanalyse wertete das Evaluierungsteam Dokumente zu 30 DEK-Maßnahmen in Lateinamerika und Karibik, 10 in Südostasien und 3 in Subsahara-Afrika aus. Unter den insgesamt 43 Projekten sind 36 DEK-Maßnahmen und 6 bilaterale Projekte zur Stärkung und zum Ausbau von EZ-Strukturen in verschiedenen Ländern (Unterstützung der Trilateralen Kooperation in Südafrika⁹, Süd-Süd-/Dreieckskooperation und Netzwerke für Globale Regierungsführung in Indonesien¹⁰, Thailändisch-Deutsche Dreieckskooperation, Fonds für Dreieckskooperation in Chile, Fonds für Dreieckskooperation in Mexiko, Programm Trilaterale Kooperation in Brasilien). Diese fallen zwar nicht unter die Definition, die die Evaluierung für DEK angelegt hat, sie nehmen über die Stärkung der Partnerstrukturen dennoch eine potenziell wichtige Rolle zur Stärkung der Modalität ein. Zudem werden im Rahmen dieser bilateralen Projekte auch einzelne DEK-Maßnahmen durchgeführt. Bei den analysierten Dokumenten handelt es sich um Projektvorschläge, Fortschrittsberichte, Projektfortschrittskontrollen, Schlussberichte und Evaluierungen (teilweise extern). Eine Auflistung der in der Portfolioanalyse berücksichtigten Projekte und Maßnahmen findet sich in Anhang 8.2. Die Kodierung und Auswertung der Projektdokumente folgte ebenso wie die der Interviews den Evaluierungsfragen (Unterkapitel 1.4).

⁹ Trilateral Cooperation TriCo

¹⁰ SSTC/NGG

Literaturanalyse

Schließlich floss eine Analyse relevanter Literatur und Dokumente in die Auswertung ein. Hierbei stellte sich heraus, dass es aufgrund des zunehmenden Interesses an DEK zwar Literatur zu Theorie und den Potenzialen von DEK gibt, dass jedoch kaum evidenzgestützte Studien und Evaluierungen von DEK-Maßnahmen existieren (siehe auch Unterkapitel 1.1). Der Erkenntnisgewinn aus der Literatur war somit vergleichsweise gering.

Datenauswertung

Die Datenanalyse erfolgte mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse. Projektdokumente und Gesprächsprotokolle wurden in Anlehnung an Mayring und Kuckartz (Mayring, 2012; Kuckartz, 2016) analysiert. Die Daten wurden theoriegeleitet „schrittweise mit einem am Material entwickelten Kategoriensystem bearbeitet“ (Mayring, 2002, S. 114) und ausgewertet. Im Zuge der Datenanalyse stellte sich heraus, dass die Auswertung und Synthese nach Wirkungsdimensionen und thematischen Aspekten zielführender ist als ein striktes Vorgehen entlang der Evaluierungsfragen. Es wurden auch Wirkungen identifiziert, die sich nicht eindeutig einer Dimension zuordnen lassen. Auch die eruierten Spezifika der Modalität DEK, wie gemeinsames und gegenseitiges Lernen sowie Prinzipien der Zusammenarbeit, fanden in der Auswertung Berücksichtigung. In der Synthese wurden die Ergebnisse aus den Dimensionen wieder zusammengeführt. Kapitel 4 beschreibt die Ergebnisse, die sich auf die Umsetzung der Modalität DEK beziehen, Kapitel 5 beschreibt die Wirkungen in den verschiedenen Dimensionen.

2.3 Herausforderungen und Limitationen

Zunächst sind die Herausforderungen bei der Zusammenstellung der relevanten Projektdokumente zu nennen. Dem Evaluierungsteam ist es nicht gelungen, von der GIZ Dokumente zu allen für diese Evaluierung relevanten Maßnahmen zu erhalten. Als Grund ist in erster Linie anzunehmen, dass es keine verbindliche Kennung für DEK-Maßnahmen, bzw. auch kein einheitliches Verständnis über die Definition von DEK gibt. Dementsprechend konnten die relevanten Dokumente von der GIZ nicht immer identifiziert werden. Zudem stellte sich heraus, dass zu bestimmten portfolio-relevanten Maßnahmen keine Dokumente bei der GIZ vorlagen. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass einige relevante Maßnahmen nicht in die Portfolioanalyse eingeflossen sind.

Die Aussagekraft und Qualität der erhaltenen Evaluierungsberichte hat sich in manchen Fällen als eingeschränkt herausgestellt: Mehrere Berichte verschiedener Projekte enthalten wortgleiche Passagen und Aussagen, beispielsweise zur Effizienz. Zudem sind häufig Aussagen zu den DAC-Evaluierungskriterien nicht mit Fakten oder Daten argumentativ untermauert (vgl. Unterkapitel 4.3.1).

Ein Vorteil des qualitativen Evaluierungsdesigns und insbesondere der qualitativen Inhaltsanalyse ist die systematische Vorgehensweise, d.h. sie ist regelgeleitet und arbeitet mit einem Kategoriensystem. So können exaktere Ergebnisse erzielt werden als in der freien Interpretation von Informationen. Dieses systematische Vorgehen kann allerdings die Analyse negativ beeinflussen, wenn dieses etwa die Analyse zu stark einengt und unflexibel werden lässt (Mayring, 2012). Um dem entgegenzusteuern, wurde neben der theoriegeleiteten Bildung von Kategorien die induktive Kategorienbildung zugelassen, um das Prinzip der Offenheit und die Gegenstandsangemessenheit zu sichern (Gläser und Laudel, 2010). Die erhobenen Daten wurden somit nicht ex ante in bestimmte Kategorien gezwängt, sondern es konnten „nicht antizipierte Merkmalsausprägungen adäquat aufgenommen werden“ (Gläser und Laudel, 2010, S. 201). Dieses ‚offene Kodieren‘ geht auf die *Grounded Theory* von Glaser und Strauss (2005) zurück.

In Unterkapitel 1.2 wurde erläutert, dass der Fokus auf die deutsche EZ und die Ausfüllung der drei Rollen durch staatliche Akteure dazu beiträgt, die Homogenität der Maßnahmen zu erhöhen und somit die Vergleichbarkeit und interne Validität der Ergebnisse zu verbessern. Im Laufe der Evaluierung hat sich jedoch herausgestellt, dass die Modalität auch unter den genannten Einschränkungen sehr heterogen verwandt wird – z.B. liegen die Ziele vorrangig in der politisch-strategischen oder programmatisch-inhaltlichen Dimension, die Größe der Maßnahmen und Laufzeiten variiert oder die Akteure füllen ihre Rollen unterschiedlich aus. Auch zwischen den drei analysierten Regionen bestehen große Unterschiede (Unterkapitel 5.4).

Diese Vielfalt der DEK-Maßnahmen stellt an sich schon ein Ergebnis der Evaluierung dar, birgt jedoch Herausforderungen für die Generalisierbarkeit von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Die kriteriengeleitete Auswahl der Fallstudien erfasste die Heterogenität von DEK in den verschiedenen Aspekten und diese floss in die Auswertung ein. Somit wird die Vielfalt von DEK in den Ergebniskapiteln transparent dargestellt.

Die Evaluierung fokussiert auf DEK als einer Form der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Ein Vergleich mit anderen Formen der Zusammenarbeit – wie etwa bilateralen oder regionalen Vorhaben der deutschen EZ – war nicht Bestandteil und Ziel der Evaluierung. EZ-Vorhaben unterliegen vielfältigen internen und externen Einflussfaktoren. Es ist somit de facto nicht möglich, den konkreten Einfluss der Spezifika von DEK – etwa die Existenz des Süd-Anbieters als einem zusätzlichen Partner – auf die Wirkungen eines konkreten Vorhabens zu identifizieren. Somit konnte der Mehrwert dieser Spezifika im Vergleich zu anderen Kooperationsformen nicht analysiert werden.

3. PORTFOLIO- BESCHREIBUNG

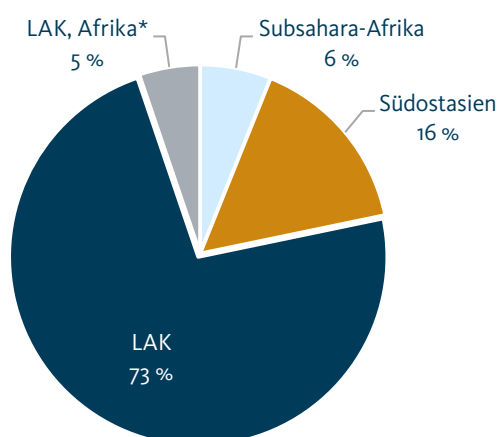
Dieses Kapitel beschreibt das vom BMZ geförderte DEK-Portfolio auf globaler Ebene und leistet einen Beitrag zur Gegenstandsdarstellung. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die Ausgestaltung des DEK-Portfolios gegeben. Danach liegt der Fokus auf den Beiträgen der Akteure in den drei Rollen, bevor auf die Sektoren eingegangen wird, in denen DEK durchgeführt werden. Anschließend wird die Besonderheit von dualen Akteuren erläutert. Schließlich werden Kooperationsbeziehungen, die sich aus dem Portfolio erkennen lassen, dargestellt.

Die Grundlage für die Portfolioauswertung bilden verschiedene Quellen des deutschen EZ-Systems. In der Systematik des BMZ existiert keine Kennung für DEK. Die Basis für den Portfolioüberblick stellt somit eine Übersicht der DEK-Maßnahmen aus dem Referat „Grundsatzfragen der bilateralen Zusammenarbeit; Schwellenländer“ des BMZ, dem Informationen aus den Regionalreferaten zugeführt werden, dar. Dieses Referat ist die verantwortliche Organisationseinheit, die die Informationen über DEK im deutschen EZ-System sammelt. Diese Informationen wurden mit weiteren Recherchen und Nachfragen bei den DO ergänzt. Das Portfolio wurde mit Stand vom April 2018 untersucht. Es gibt es jedoch Einschränkungen bei der Vollständigkeit der Informationen (siehe Unterkapitel 2.3). Das im Rahmen der Evaluierung betrachtete Portfolio umfasst laufende und abgeschlossene DEK-Maßnahmen der deutschen EZ im Zeitraum 2006 bis 2018. Der Startzeitraum 2006 erklärt sich dadurch, dass in diesem Jahr der Fonds für Dreieckskooperation in Chile implementiert wurde. Er ist der Vorläufer für den Regionalen Fonds zur Förderung der Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik und kann als Pilotvorhaben für ein intensiveres und systematischeres deutsches Engagement im DEK-Bereich angesehen werden.

3.1 Überblick

Zum Zeitpunkt der Datenabfrage im BMZ und den DO befanden sich in der der Evaluierung zugrundeliegenden Grundgesamtheit von 115 Maßnahmen 28 in Durchführung und 87 waren beendet. Der regionale Schwerpunkt der vom BMZ geförderten DEK lag mit 73 % auf der Region Lateinamerika und Karibik (LAK), gefolgt von Asien (16 %) und Afrika (6 %). Das deutsche DEK-Portfolio beschränkte sich bei den letztgenannten auf die Regionen Südostasien und Subsahara-Afrika (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4 Anteil der vom BMZ geförderten Dreieckskooperationen nach Region



*Die Bezeichnung „LAK, Afrika“ umfasst interkontinentale DEK mit Süd-Anbietern aus LAK und Empfängern in Afrika.

Quelle: Eigene Darstellung.

In den meisten DEK-Maßnahmen stammte der Empfänger aus derselben Region wie der Süd-Anbieter. Ausnahme bildeten einige interkontinentale DEK mit Süd-Anbietern aus Lateinamerika, bei denen sich die Empfänger in Afrika befinden (5 % aller DEK). Diese spezielle Form von DEK setzten drei Akteure aus LAK in der Rolle des Süd-Anbieters um: Brasilien (6 Maßnahmen), Costa Rica (2) und Chile (1). Aufseiten der Empfänger fanden sich acht afrikanische Akteure: Angola, Ghana, Guinea-Bissau, Kapverdische Inseln, Mosambik, Ma-

rokko, São Tomé und Príncipe und Tunesien. Vier dieser Staaten traten nur in einer gemeinsamen Maßnahme zusammen mit Brasilien auf. Die meisten interkontinentalen DEK-Beziehungen unterhielt Brasilien mit sechs Empfängern.

Die DEK-Maßnahmen wurden fast ausschließlich als Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) von der GIZ durchgeführt. Die PTB setzte 5 Maßnahmen um. Eine Maßnahme wurde gemeinsam von der PTB und GIZ umgesetzt. Auch die KfW Entwicklungsbank (KfW) führte eine DEK-Maßnahme durch. Diese wurde in der Portfoliobeschreibung nicht näher beleuchtet, da die Evaluierung auf die TZ fokussiert. Durchschnittlich hatten die untersuchten DEK-Maßnahmen eine Laufzeit von 2,1 Jahren, wobei die kürzesten ca. 6 Monate und die längste Maßnahme rund acht Jahre dauerten. Über den betrachteten Zeitraum hinweg haben sich die Laufzeiten der Maßnahmen verkürzt. Seit 2014 ist eine absteigende Tendenz der Laufzeiten von 2,5 auf etwa 1,5 Jahren zu beobachten. Werden Folgemaßnahmen vereinbart, verlängert sich allerdings die Gesamtlaufzeit. Dies tritt im zugrundeliegenden Portfolio zwölf Mal auf; die durchschnittliche Laufzeit bei diesen Maßnahmen beträgt ca. 5 Jahre.

Die deutsche EZ kooperierte im Rahmen von DEK mit neun Süd-Anbietern und 37 Empfängern (vgl. Abbildung 5). Die Gruppe der Empfänger ist sehr heterogen, da dazu sowohl *Low-Income Countries* (LIC) wie Mosambik und Tansania, aber hauptsächlich *Middle-Income countries* (MIC¹¹) wie El Salvador und Vietnam gehören. In LAK ist Peru ein dualer Akteur, der in ausgeglichener und hoher Anzahl in DEK sowohl als Süd-Anbieter als auch als Empfänger agierte. Im untersuchten Zeitraum haben am häufigsten Chile (34 DEK-Maßnahmen) und Mexiko (24) in der Rolle des Süd-Anbieters und Bolivien (18) sowie Guatemala (14) in der Rolle des Empfängers mit der deutschen EZ zusammengearbeitet.

Eine Übersicht über die Anzahl aller Kooperationsbeziehungen und Maßnahmen der deutschen EZ mit seinen DEK-Partnern findet sich in Anhang 8.5.

Abbildung 5 Räumliche Verortung von Süd-Anbietern, dualem Akteur und Empfängern der vom BMZ geförderten DEK-Maßnahmen



Anmerkung: Uruguay hat 2014 bis 2016 die Einkommensgrenze für Hoheinkommensländer überschritten und wurde 2018 von der Liste der Empfängerländer gestrichen (BMZ, 2018b). In der Rolle des Empfängers hat Uruguay DEK-Maßnahmen zwischen 2016 und 2018 zusammen mit der deutschen EZ umgesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹ Nach Definition der Weltbank sind Länder mit geringem Einkommen (LIC) diejenigen Länder, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf und Jahr geringer ist als 1.045 USD, Länder mit mittlerem Einkommen (MIC) weisen ein Bruttonationaleinkommen zwischen 1.046 und 12.375 USD auf. Hoheinkommensländer besitzen ein Bruttonationaleinkommen pro Kopf und Jahr von mehr als 12.376 USD (The World Bank Group, o.J.).

3.2 Finanzierung des deutschen Beitrags

Die der Evaluierung zugrundeliegenden DEK-Maßnahmen hatten im Zeitraum 2006 bis 2017¹² einen Anteil von 0,047 % des BMZ-Haushaltes. Durchschnittlich wiesen sie jeweils ein Gesamtbudget (zusammengesetzt aus den Beiträgen der deutschen EZ, Süd-Anbieter und Empfänger) von rund 550.000 EUR auf. Der deutsche Beitrag zu den DEK-Maßnahmen betrug durchschnittlich 263.000 EUR. Er wurde über bilaterale und regionale Finanzmittel des BMZ bestritten, da es keine speziell für DEK ausgewiesene Mittel gibt.

Insgesamt wurden 57 DEK-Maßnahmen aus bilateralen Mitteln gefördert, wovon 25 Maßnahmen aus den Studien- und Fachkräftefonds (SFF) verschiedener Länder (z.B. Costa Rica, Guatemala, Thailand) finanziert wurden. In Subsahara-Afrika wurden DEK ausschließlich durch ein bilaterales Vorhaben umgesetzt und finanziert, in Südostasien hingegen primär durch SFF und sekundär durch bilaterale Vorhaben. 52 Maßnahmen wurden im betrachteten Zeitraum durch regionale Mittel im Rahmen des LAK-Fonds finanziert. Fünf Maßnahmen wurden mit einer Mischfinanzierung aus bilateralen und regionalen oder bilateralen Mitteln und Mitteln aus Sektorvorhaben gefördert. Bei Letzteren handelt es sich um Maßnahmen der PTB (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2 Finanzierungsformen und der deutsche Beitrag für DEK-Maßnahmen

Region	Finanzierungsform	Anzahl der Maßnahmen	Deutscher Beitrag (in EUR)
Lateinamerika und Karibik	Regional	52	13.500.000
	Bilateral - Vorhaben	21	3.987.000
	Bilateral - SFF	11	1.032.000
	Regional und bilateral	3	4.5000.000
	Mittel aus Sektorvorhaben	1	1.000.000
	Bilateral und Mittel aus Sektorvorhaben	2	850.000
Subsahara-Afrika	Bilateral - Vorhaben	7	2.178.000
Südostasien	Bilateral -SFF	14	2.178.000
	Bilateral - Vorhaben	4	1.005.000

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Finanzierung besteht ein Unterschied zwischen DEK-Maßnahmen und bilateralen bzw. regionalen Vorhaben mit einem Handlungsfeld zur Durchführung von DEK. Bilaterale Programme haben zum Ziel, die jeweiligen EZ-Strukturen der Süd-Anbieter zu stärken, wofür u.a. aus dem bilateralen Budget DEK-Maßnahmen finanziert wurden. Das bilaterale Vorhaben „Süd-Süd-/Dreieckskooperation und Netzwerke für Globale Regierungsführung“ mit Indonesien hat beispielsweise aus dem Projektbudget den deutschen Beitrag für einzelne DEK-Maßnahmen mit Indonesien und Myanmar sowie Timor-Leste finanziert. Eine weitere Finanzierungsform aus bilateralen Mitteln stellt die Förderung aus SFF dar. In Thailand und Malaysia wurden nach Beendigung der deutschen EZ die Restmittel aus bilateral zugesagten Vorhaben in die vorhandenen SFF überführt und u.a. zur Förderung von DEK bereitgestellt.

¹² Hinsichtlich des Anteils von DEK am Haushalt des BMZ wird der Zeitraum bis Ende 2017 betrachtet. Da das Portfolio mit den Informationen bis April 2018 untersucht wird, können keine Aussagen zum gesamten DEK-Budget und zugesagten Mitteln im Jahr 2018 vorgenommen werden. Um den Anteil berechnen zu können, wurden zugesagte Maßnahmen und der BMZ-Haushalt bis Ende 2017 als Berechnungsgrundlage herangezogen.

Auch regionale Mittel wurden vom BMZ für die Finanzierung von DEK genutzt und vorrangig im regionalen Fonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik (LAK-Fonds) verwendet. In einem seiner drei Handlungsfelder wird für gemeinsame DEK-Maßnahmen mit den entsprechenden Partnern der deutsche Beitrag für die Maßnahmen finanziert (vgl. Kasten 1). Bei regionalen Mitteln erfolgt keine bilaterale Zusage an einzelne Länder. Bei den deutschen Fonds zur Förderung von DEK zahlen die Partnerländer keine Finanzmittel ein und die Mittel werden nicht gemeinsam verwaltet. Mit diesen Fonds wird lediglich die Bereitstellung von deutschen finanziellen Ressourcen für einen definierten Zweck gewährleistet – in den vorliegenden Fällen zur Förderung von DEK.

Insgesamt fanden sich im deutschen Portfolio im betrachteten Zeitraum vier laufende bilaterale bzw. regionale übergeordnete Vorhaben bzw. Fonds und vier abgeschlossene (vgl. Tabelle 3). Die Budgets der bilateralen und regionalen übergeordneten Vorhaben werden in der nachfolgenden Analyse des Portfolios nicht berücksichtigt, sondern nur die Budgets der erfolgten DEK-Maßnahmen. Ansonsten käme es zu Doppelzählungen des Finanzvolumens, weil das bilaterale/regionale Budget nicht ausschließlich für DEK-Maßnahmen verwendet wird.

Tabelle 3 Bilaterale und regionale Vorhaben der deutschen EZ mit Handlungsfeld zu DEK (im Zeitraum 2006–2018)

Region	Laufend	Beendet
Lateinamerika und Karibik	Regionaler Fonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und Karibik (LAK-Fonds)	Chile: Fonds für Dreieckskooperation
	Brasilien: Programm Trilaterale Kooperation	
		Mexiko: Fonds zur Dreieckskooperation
Südostasien	Thailand: Thailändisch-Deutsche Dreieckskooperation	Malaysia: Trilaterale Kooperation zwischen Malaysia, Deutschland und südostasiatischen Entwicklungsländern
	Indonesien: Süd-Süd-/Dreieckskooperation und Netzwerke für Globale Regierungsführung (SSTC/NGG)	
Subsahara-Afrika		Südafrika: Unterstützung der Trilateralen Kooperation in Südafrika (TriCo-Fonds)

Quelle: Eigene Darstellung.

Kasten 1 Regionaler Fonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik

In LAK wird der „Regionale Fonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik“ (LAK-Fonds) von der GIZ im Auftrag des BMZ umgesetzt. Der Fonds war im Zeitraum von 2010 bis Ende 2018 mit einem Auftragsvolumen von rund 11 Mio. EUR¹³ ausgestattet (Dokument 1, 2) und ist in drei Handlungsfelder unterteilt:

1. Finanzierung des deutschen Beitrags bei DEK-Maßnahmen;
2. *Human-Capacity-Development*-Kurs (HCD) durch Fort- und Weiterbildungen;
3. Regionale Sichtbarkeit und Dialog.

Der Fonds besteht seit 2010 und verfolgt das Gesamtziel: „Dreieckskooperationen zwischen lateinamerikanischen und karibischen Partnerländern und Deutschland stärken öffentliche Politiken für nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern“ (GIZ, o.J.). Seit dem Start des Fonds wurden insgesamt 52 Maßnahmen, d.h. 45 % aller deutschen DEK im betrachteten Zeitraum umgesetzt. Alle 22 laufenden DEK-Maßnahmen in bzw. aus LAK wurden über diesen Regionalfonds koordiniert und mit einer Ausnahme auch finanziert. Der Fonds besitzt keinen politischen Träger auf Partnerseite, sodass kein direkter politischer Ansprechpartner existiert. Die GIZ ist für das Management zuständig. Süd-Anbieter sollen Länder aus LAK sein, während Empfänger auch aus anderen Weltregionen stammen können. Der Fonds beinhaltet drei Handlungsfelder:

1. Im ersten Handlungsfeld stehen die Finanzierung der einzelnen DEK-Maßnahmen sowie das Antrags- und Genehmigungsverfahren im Fokus. Jeweils im Mai und im November eines Jahres wird eine Ausschreibung veröffentlicht, bei der Vorschläge für DEK-Maßnahmen eingereicht werden können. Die Vorschläge werden entweder von einem Empfänger oder von einem Süd-Anbieter oder von beiden gemeinsam bei den deutschen Botschaften eingereicht. Thematische Einschränkungen oder vorgeschriebene Schwerpunkte gibt es nicht. In der Regel werden sechs bis zehn Vorschläge eingereicht, wobei die Tendenz bei gleichbleibendem Budget steigend ist. Voraussetzungen für eine positive Förderzusage sind, dass eine Abstimmung der drei Akteure und die gemeinsame Erarbeitung des Vorschlags im Vorhinein stattfindet und die technische und politische Seite gleichermaßen einbezogen sind. Die Auswahl erfolgt schließlich durch das BMZ, mit Beratung durch die GIZ. Im kriterienbasierten Auswahlverfahren wird darauf geachtet, dass die Nachfrage des Empfängerlandes vorliegt, die Maßnahme mit der jeweiligen Entwicklungsagentur oder dem Außenministerium abgestimmt ist und realistische Ziele und Indikatoren sowie die Verankerung eines Monitorings geplant sind. Während zu Beginn des Fonds auf Standards wie Monitoring und Evaluierung (M&E) und Genderanalysen verzichtet wurde, werden diese seit einer Projektevaluierung 2015 berücksichtigt (Dokument 3).

Laut der Kriterien des Fonds sollen die Süd-Anbieter neben der deutschen EZ finanziell zur DEK-Maßnahme beitragen. Dieser Beitrag soll mindestens so groß sein wie der deutsche, er kann jedoch auch darüber liegen. Die Analyse zeigt, dass der Anteil des deutschen Beitrags im Zeitraum von 2010 bis 2018 bei durchschnittlich 37 % liegt, während die Süd-Anbieter in Maßnahmen des LAK-Fonds sogar bis zu 41 % und die Empfänger im Schnitt 21 % beisteuern. Der deutsche Beitrag ist auf 300.000 EUR begrenzt, um die Beitragsausgeglichenheit der Süd-Anbieter zu ermöglichen. Für die Berichterstattung während der Maßnahme werden von der GIZ Sachstandsabfragen an die Akteure gestellt und am Ende kurze Schlussberichte eingefordert. Darüber hinaus sind externe Evaluierungen sowie ex-post-Evaluierungen vorgesehen. Der Prozess für ex-post-Evaluierungen wurde 2015 entwickelt und in 2015/2016 pilotiert. Insgesamt lagen im betrachteten Zeitraum 19 Evaluierungen von unabhängigen Gutachter*innen vor.

¹³ Nach Angaben des BMZ wurden bis 2019 insgesamt 24,15 Mio. EUR investiert. Laut der GIZ beläuft sich die Investitionssumme auf insgesamt 26,95 Mio. EUR. Aus den der Evaluierung vorliegenden Projektdokumenten lassen sich nur Zusagen in Höhe von 11 Mio. EUR nachvollziehen.

2. Im zweiten Handlungsfeld werden eine Einführung in DEK sowie Fort- und Weiterbildungen zu Planung, M&E, Steuerung und Projektmanagement angeboten. Diese werden als fünf virtuelle und zwei Präsenzkurse durchgeführt, an deren Ende alle Teilnehmenden einen Test absolvieren müssen. Eingeladen werden Beteiligte einer DEK-Maßnahme, sowohl von politischer als auch fachlich-technischer Ebene, wobei die jeweiligen Personen an mindestens zwei dieser HCD-Kurse teilnehmen sollen.

3. Im Rahmen des dritten Handlungsfeldes werden regionale DEK-Konferenzen zusammen mit Partnern organisiert, finanziert und ausgerichtet, um den Dialog zur Modalität DEK auch auf politischer Ebene zu fördern. Dabei wird nicht nur über die Modalität, sondern auch speziell über den LAK-Fonds debattiert. Zuletzt fand eine Konferenz 2017 in Lima mit dem Thema „Die Rolle von Dreieckskooperation in der Umsetzung der Agenda 2030“ statt. Die Konferenzen sollen regelmäßig alle zwei Jahre in einem wechselnden Partnerland stattfinden und den Austausch sowie die Sichtbarkeit der Modalität fördern. Gleichzeitig stellen sie wichtige Gelegenheiten dar, über einen persönlichen Austausch zu neuen Ideen für Maßnahmen zu erlangen.

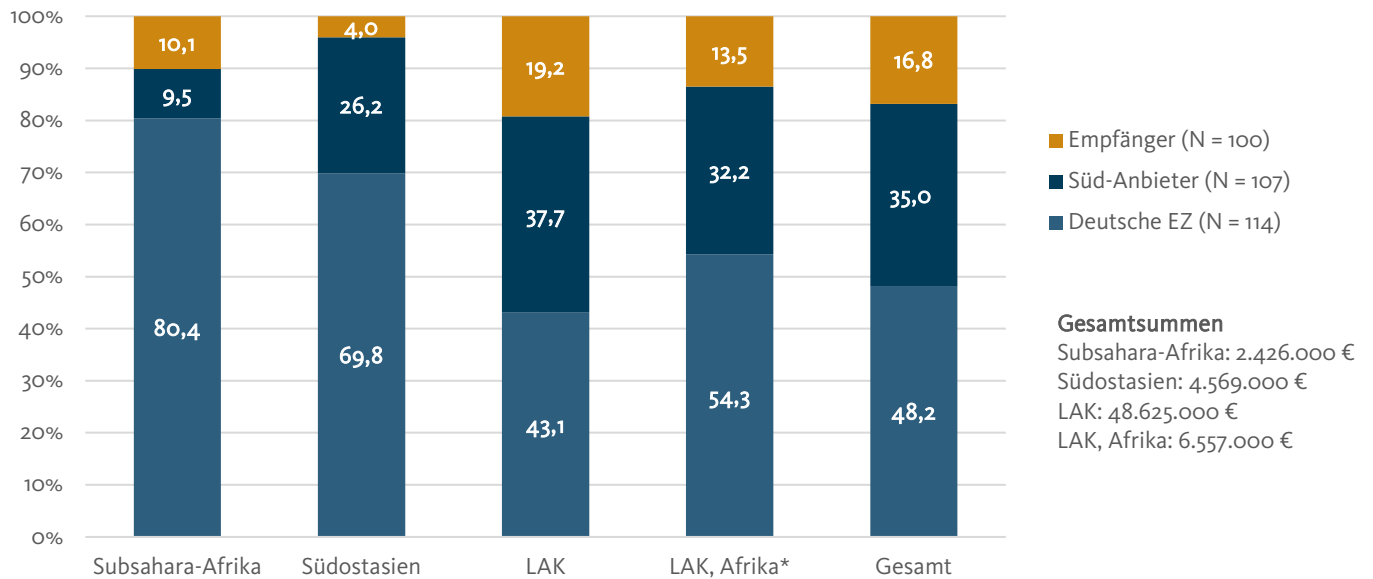
3.3 Beiträge aller Akteure

Alle Kooperationspartner leisten bei gemeinsamen DEK einen Eigenbeitrag (Unterkapitel 1.2 und 3.3). Die deutsche EZ will nicht als alleiniger Finanzier fungieren und fordert Eigenbeiträge der anderen Partner ein. Der Beitrag kann entweder *In-kind*, also fachlich, sachlich oder personell, oder *In-cash*, also monetär sein. Neben finanzieller Mittel trägt die deutsche EZ mit *In-kind*-Beiträgen in Form von Expertise und Projektmanagement bei. Zudem bringt sie sich mit Erfahrung und Wissen aktiv in DEK ein (Dokument 15). Sie kann ihre *In-kind*-Beiträge quantifizieren, was bei den anderen beiden Akteuren meist nicht lückenlos möglich ist.

Süd-Anbieter und Empfänger leisten *In-cash*- und *In-kind*-Beiträge wie Personalbereitstellung, Expertise und Logistik. Bei nachfolgender Analyse ist zu beachten, dass *In-kind*-Beiträge in der Datengrundlage nur in die Ergebnisse einfließen, insofern sie als monetäre Beiträge quantifiziert wurden. Da nicht-quantifizierte *In-kind*-Beiträge nicht berücksichtigt werden, variieren die Fallzahlen bezüglich der Beitragssummen zwischen den Rollen (vgl. Abbildung 6). Die Erfassung und Quantifizierung der Beiträge stellte für die Akteure in DEK eine Herausforderung dar und spiegelt möglicherweise nicht immer die tatsächlich geleisteten Beiträge wider. Die dargestellten Werte dienen somit lediglich zur Orientierung und Einordnung.

Über das gesamte Portfolio betrachtet lag der Eigenanteil im Zeitraum 2006 bis 2017 global bei 35 % bei den Süd-Anbietern, bei den Empfängern bei etwa 17 %, während die deutsche EZ durchschnittlich 48 % des Finanzierungsbeitrages einbrachte. Die Eigenbeiträge variierten deutlich nach Regionen und Staaten. Sowohl die Süd-Anbieter mit rund 38 % als auch die Empfänger mit 19 % leisteten in LAK ihren vom BMZ geforderten Eigenanteil. Bei interkontinentalen DEK zwischen LAK und Afrika leisteten die Süd-Anbieter ebenfalls mit rund 37 % einen großen Anteil. In Südostasien trugen die Empfänger lediglich 4 % zum Budget bei. Der Beitrag der deutschen EZ war in Subsahara-Afrika und in Südostasien mit rund 80 % respektive knapp 70 % am höchsten und in LAK mit etwa 43 % am geringsten.

Abbildung 6 Finanzierungsbeitrag pro Rolle und Region (in Prozent)

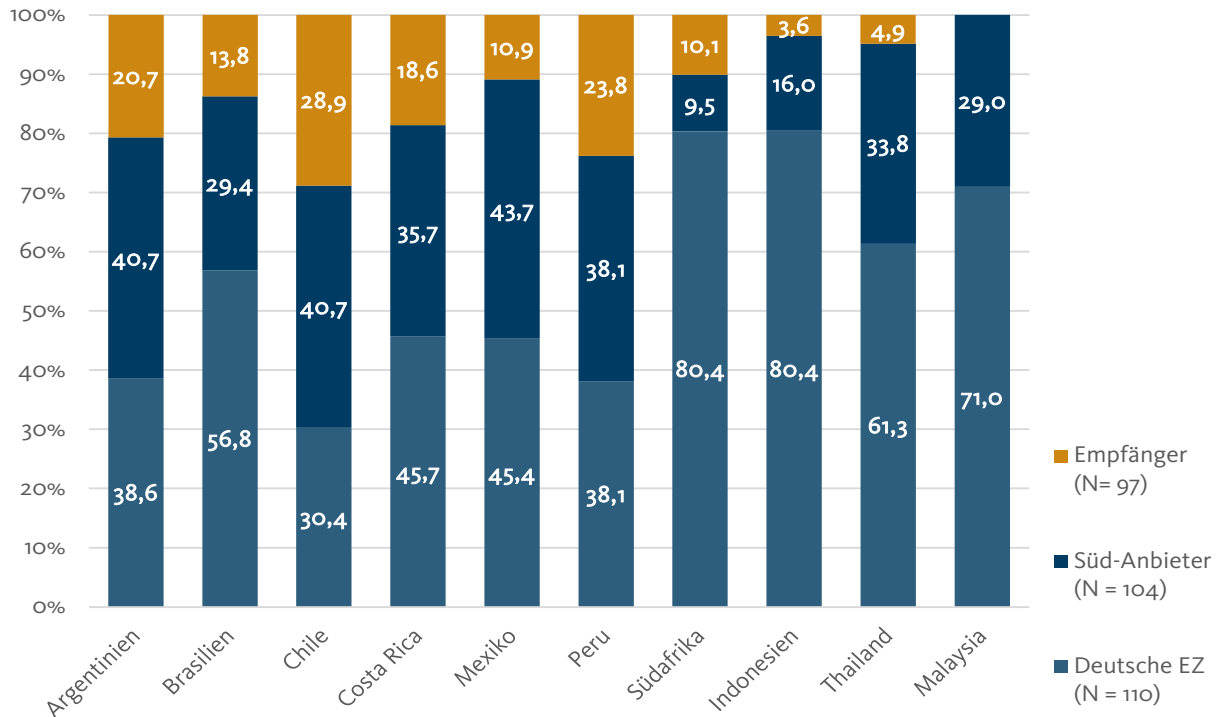


* Der Balken mit der Bezeichnung „LAK, Afrika“ bildet interkontinentale DEK ab.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 7 zeigt die jeweiligen Anteile an der Finanzierung von DEK-Maßnahmen der Süd-Anbieter im Vergleich zu denen der deutschen EZ und der beteiligten Empfänger. Die Varianz der Beiträge in den unterschiedlichen Konstellationen wird hier besonders deutlich: Die deutsche EZ leistete in Kooperationen mit Chile im Mittel nur ca. 30 % des Maßnahmenbudgets, während bei Kooperationen mit Indonesien und Südafrika dieser Anteil bei 80 % lag. Mexiko, Argentinien und Chile leisteten proportional die höchsten Beiträge aller Süd-Anbieter und liegen über dem Durchschnitt in LAK. Im südostasiatischen Raum waren die Beiträge der Empfänger sehr gering, im Falle Malaysias sogar nicht existent. Zu beachten ist jedoch auch hier, dass *In-kind*-Beiträge nicht quantifiziert und somit nicht dargestellt sind.

Abbildung 7 Anteile der Beiträge nach Süd-Anbietern (in Prozent)

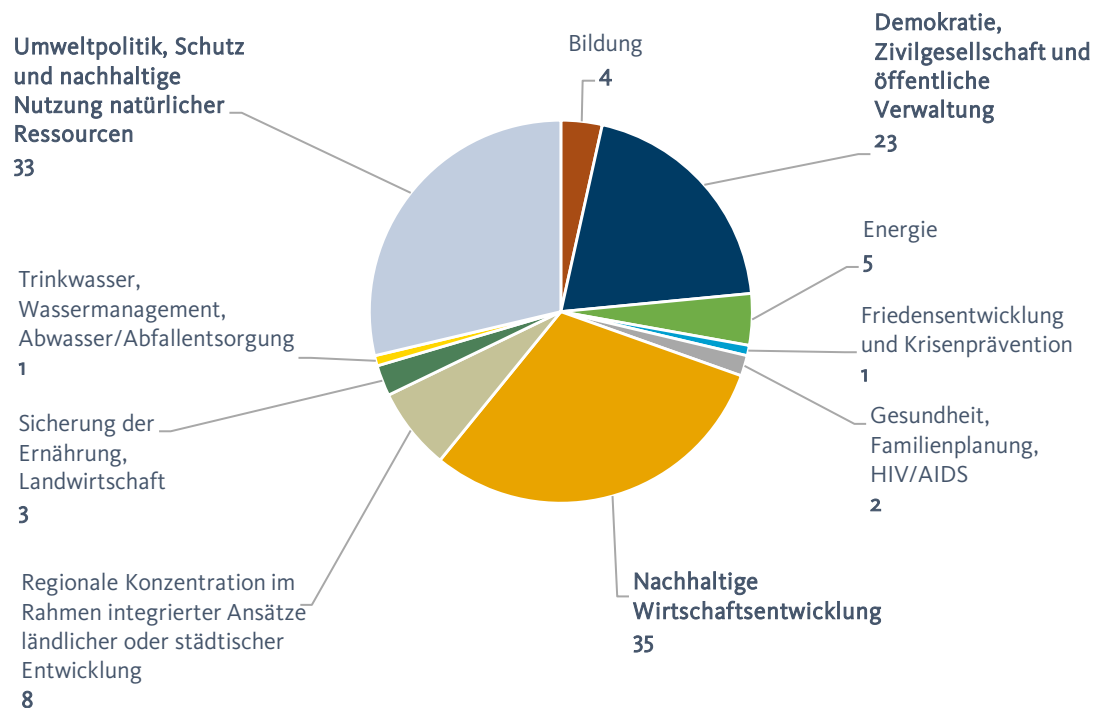


Quelle: Eigene Darstellung.

3.4 Sektoren

Inhaltlich sind DEK nicht sektorspezifisch ausgerichtet. Unter den insgesamt zehn Sektoren, die von DEK bedient wurden, lag jedoch ein deutlicher Fokus auf den Bereichen Umweltpolitik, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sowie Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung (Abbildung 8).

Abbildung 8 Sektorale Verteilung der DEK-Maßnahmen



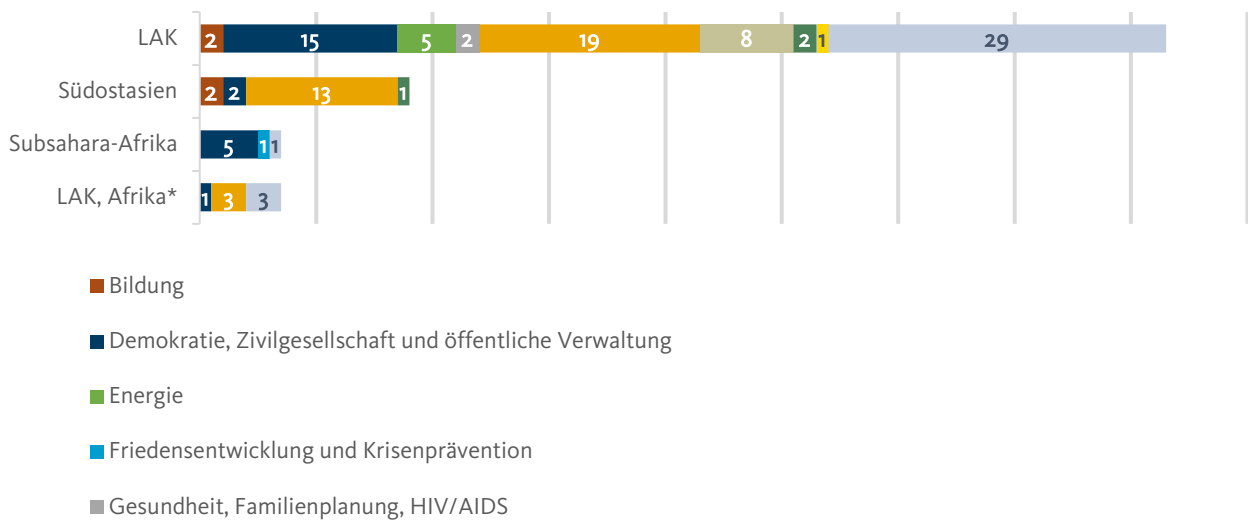
N = 115

Angaben in absoluten Zahlen.

Quelle: Eigene Darstellung.

In LAK wurden analog zur hohen Anzahl an DEK-Maßnahmen neun von zehn Sektoren (außer Friedensentwicklung und Krisenprävention) bearbeitet, in Subsahara-Afrika wurden lediglich drei Sektoren bedient (Demokratie: 5 Maßnahmen; Friedensentwicklung: 1; Umweltpolitik: 1). Mit 62 % wurde der größte Anteil des deutschen Beitrags im Sektor Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung umgesetzt, analog zur höheren Anzahl der Maßnahmen. Bei der einzigen DEK-Maßnahme im Sektor Umweltpolitik wurden 26 % der deutschen Fördermittel und somit der größte Anteil für eine einzelne Maßnahme in dieser Region aufgewandt. Der Sektor Friedensentwicklung schlägt mit 12 % zu Buche.

Abbildung 9 Sektorale Aufteilung der DEK-Maßnahmen nach Region



* Der Balken mit der Bezeichnung „LAK, Afrika“ bildet interkontinentale DEK ab.

Angaben in absoluten Zahlen.

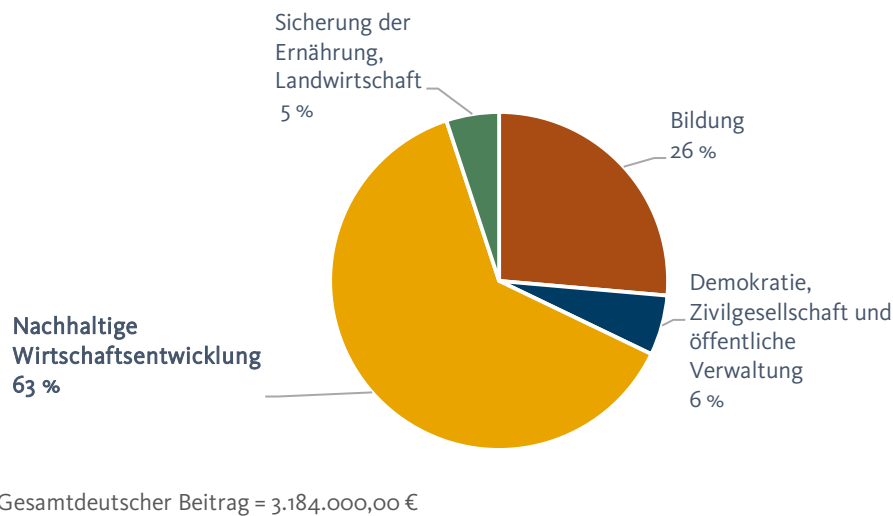
Quelle: Eigene Darstellung.

In LAK wurde entsprechend der höchsten Anzahl an DEK-Maßnahmen in diesem Sektor der größte Anteil des deutschen Beitrags im Sektor Umweltpolitik, Schutz nachhaltiger Ressourcen verausgabt (29 %). Die Themen bilden ein breites Spektrum ab: von der Unterstützung der nationalen Forstpolitik in Bolivien bis hin zu Stärkung des Abfallmanagements in Kolumbien. Im Sektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ordnen sich die Maßnahmen der PTB zur Qualitätsinfrastruktur bzw. Erdgasmestechnik ein. Dieser Sektor wurde mit 19 % des deutschen Beitrags unterstützt. Ebenfalls mit 19 % des deutschen Budgets wurde der Sektor Gesundheit bedient, obwohl hier nur zwei Maßnahmen umgesetzt wurden. Eine der beiden Maßnahmen, an der 18 Empfänger beteiligt sind, vereinnahmt ca. 85 % des Budgets in diesem Sektor.

Bei den interkontinentalen DEK-Maßnahmen wurde der größte Anteil des deutschen Budgets mit 72 % für den Sektor Umweltpolitik bereitgestellt. Zwei von drei Maßnahmen fanden in Zusammenarbeit mit Brasilien in Mosambik im Bereich Risikomanagement statt. Im Sektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wurden drei Maßnahmen umgesetzt, jedoch nur mit 28 % des deutschen Beitrags gefördert. Der Sektor Demokratie wurde mit einer Maßnahme zwischen Chile und Mosambik bedient.

In Südostasien wurden vier Sektoren bearbeitet, wobei mit 13 von 18 DEK-Maßnahmen ein Schwerpunkt auf Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung lag (Abbildung 9). Dies spiegelt sich in der Verteilung des deutschen Beitrags wider (Abbildung 10): 63 % der Gesamtsumme wurden für diesen Sektor verausgabt. Der Sektor Bildung wurde im Vergleich zum Sektor Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung finanziell deutlich stärker von der deutschen EZ gefördert, obwohl in beiden Sektoren je zwei Maßnahmen implementiert wurden.

Abbildung 10 Anteil des deutschen Beitrags pro Sektor in Südostasien



Quelle: Eigene Darstellung.

3.5 Duale Akteure

Duale Akteure nehmen in unterschiedlichen Maßnahmen formal entweder die Rolle des Süd-Anbieters oder die des Empfängers ein. Sie stellen eine Besonderheit in DEK dar und können über mehrere Maßnahmen hinweg keiner einzelnen Rolle zugeordnet werden. Diese Möglichkeit im Rahmen von DEK zeigt eine gewisse Flexibilität in der Anwendung der Rollen sowie in der Modalität. Zugleich drückt sie Anerkennung aus, da jeder Akteur in verschiedenen Bereichen etwas anbieten und zugleich etwas lernen kann.

Im Untersuchungszeitraum war Peru der einzige duale Akteur im deutschen Portfolio mit relativ ausgeglichener Anzahl an Maßnahmen sowohl als Süd-Anbieter als auch als Empfänger. Auch andere Staaten traten als duale Akteure in DEK der deutschen EZ auf (Tabelle 4). Für diese ist jedoch charakteristisch, dass eine Rolle vorrangig und die jeweils andere Rolle sekundär wahrgenommen wird. In vereinzelt Fällen wie Argentinien ist die Fallzahl so gering, dass von einem intensiven dualen Akteur nicht gesprochen werden kann. Argentinien trat zudem in zwei Maßnahmen mit einer Reihe anderer Empfänger gemeinsam auf, so dass die Zusammenarbeit mit dem entsprechenden Süd-Anbieter nicht sehr intensiv bzw. nur punktuell erfolgte. Akteure, die primär als Süd-Anbieter agieren und in anderen Maßnahmen Empfänger sind, kooperieren in der Empfängerrolle hauptsächlich mit anderen ausgewiesenen Süd-Anbietern. Entsprechend kooperieren Akteure, die ansonsten v.a. die Empfängerrolle einnehmen, in DEK-Maßnahmen als Süd-Anbieter mit Akteuren, die reine Empfänger sind.

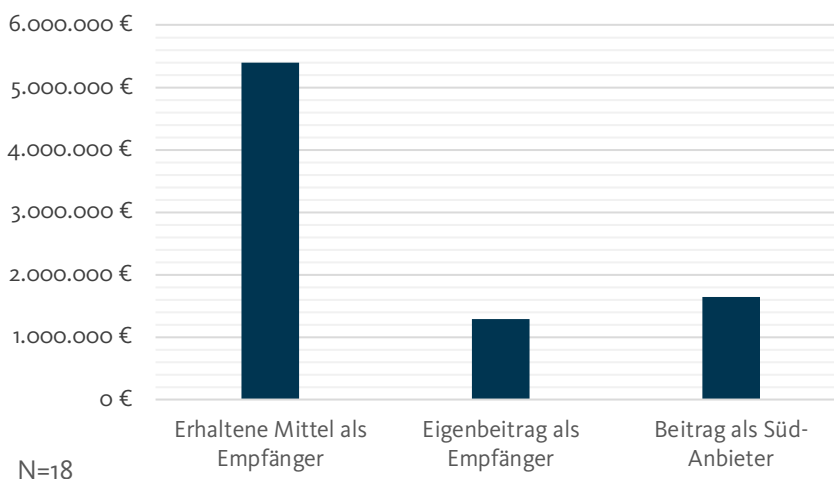
Tabelle 4 Anzahl der DEK-Maßnahmen pro Akteur als Süd-Anbieter und als Empfänger

Akteur	Als Süd-Anbieter	Als Empfänger
Argentinien	3	2
Chile*	33,5	2,5
Ecuador	1	7
Kolumbien	1	11
Mexiko	24	1
Peru*	7,5	10,5
Uruguay ¹⁴	1	4

* In einer Maßnahme agieren Chile und Peru in gleichberechtigter Funktion, weshalb hier formal nicht eindeutig zwischen Süd-Anbieter und Empfänger unterschieden werden kann. Deshalb wurde die Maßnahme zur Hälfte den jeweiligen Rollen zugerechnet. Quelle: Eigene Darstellung.

Die duale Rolle drückt sich nicht nur durch die formale Bezeichnung aus, sondern im Falle Perus auch durch die Eigenbeiträge in den entsprechenden Maßnahmen. Die Summe der erhaltenen finanziellen Mittel als Empfänger war zwar deutlich größer als die Summe des Beitrags als Süd-Anbieter, dennoch zeigte sich ein annähernd ausgeglichenes Verhältnis des Eigenbeitrags als Empfänger und als Süd-Anbieter (Abbildung 11).

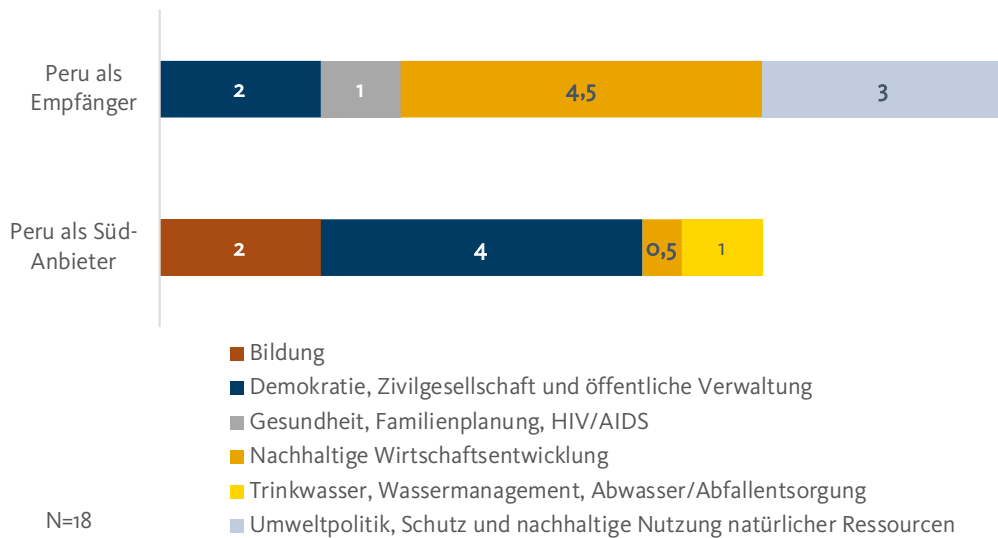
Abbildung 11 Summe der Beiträge Perus als Süd-Anbieter und als Empfänger



Quelle: Eigene Darstellung.

In Sektoren, in denen Peru im Rahmen von DEK als Empfänger agierte – wie Umweltpolitik oder Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung – wurde die entwickelte Expertise in der Rolle des Süd-Anbieters in DEK kaum weitergegeben. Eine Ausnahme bildete hier der Sektor Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung, auf dem der Fokus der Aktivitäten Perus als Süd-Anbieter lag (Abbildung 12). Wenn Peru als Empfänger agierte, waren die Süd-Anbieter Brasilien, Mexiko oder Chile. Agierte Peru als Süd-Anbieter, waren die Empfänger Bolivien, Guatemala, Honduras und Paraguay, die als primäre Empfänger im deutschen Portfolio in Erscheinung treten.

¹⁴ Uruguay, wie auch Chile, haben 2014 bis 2016 die Einkommensgrenze für Hocheinkommensländer überschritten und wurden 2018 von der Liste der Empfängerländer gestrichen (BMZ, 2018b). Die hier aufgeführten DEK-Maßnahmen von Uruguay als Empfänger fanden zwischen 2007 und 2010 bzw. zwischen 2016 und 2018 statt.

Abbildung 12 Peru: Sektorale Verteilung der DEK-Maßnahmen nach jeweiliger Rolle

Angaben in absoluten Zahlen.

Quelle: Eigene Darstellung.

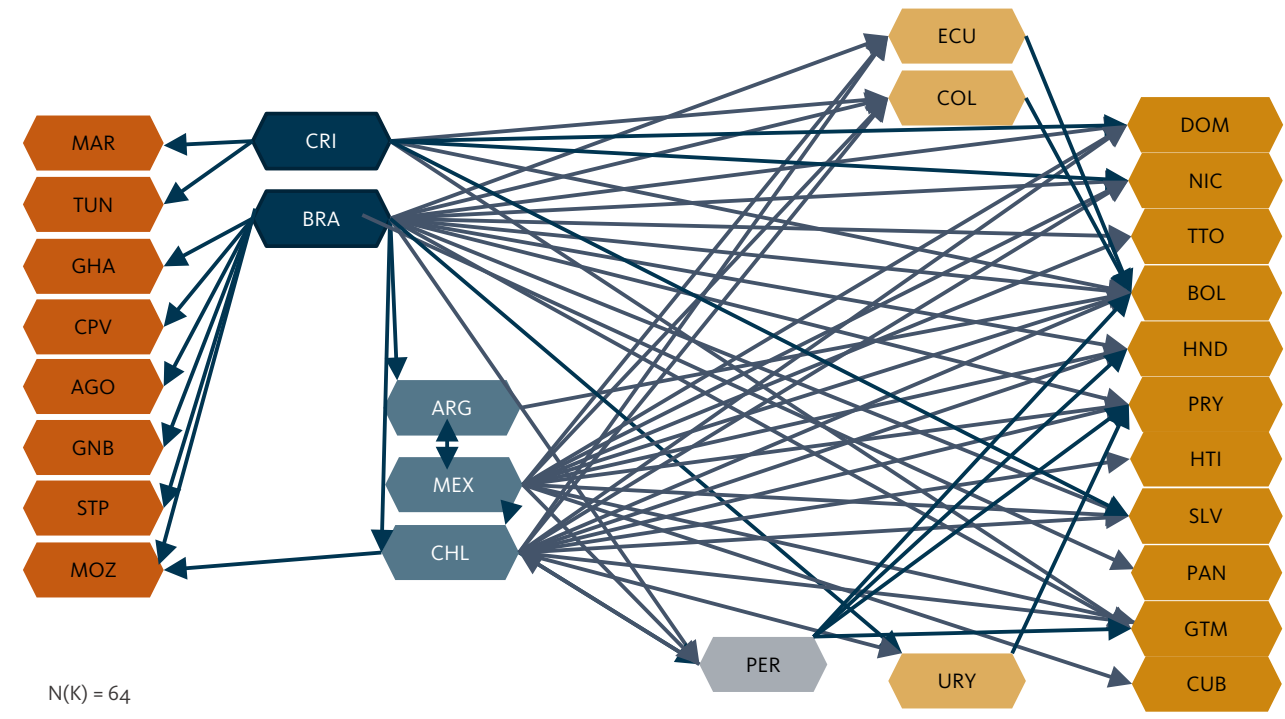
3.6 Beschreibung der Kooperationsbeziehungen

Kooperationsbeziehungen drücken die Zusammenarbeit der Akteure innerhalb einer DEK aus. Sie sind die Verbindungslinien der drei Eckpunkte des Dreiecks. Kooperationsbeziehungen ergeben sich sowohl zwischen der deutschen EZ und den Süd-Anbietern und Empfängern, als auch jeweils zwischen den Süd-Anbietern und Empfängern. In einer Kooperationsbeziehung ist es möglich, mehrere Maßnahmen gemeinsam zu implementieren (Kapitel 2.1). Mehrere DEK-Maßnahmen zwischen identischen Akteuren liefern Hinweise auf die Intensität einer Kooperationsbeziehung. Aus dem Portfolio ergeben sich über alle Rollen hinweg 137 Kooperationsbeziehungen. Die deutsche EZ unterhält im Rahmen von DEK insgesamt 47 Kooperationsbeziehungen mit Akteuren in neun Süd-Anbieter-Ländern, mit 37 Empfängern und einem dualen Akteur. Zwischen den Süd-Anbietern und Empfängern existieren 90 DEK-Beziehungen. Anhang 8.5 zeigt eine Übersicht aller Süd-Anbieter und Empfänger nach Regionen mit der jeweiligen Anzahl ihrer Kooperationsbeziehungen und Maßnahmen.

Im Folgenden werden die Kooperationsbeziehungen der deutschen EZ und den häufigsten im Portfolio auftretenden Partnern – unterteilt nach Regionen – dargestellt. Zunächst wird auf die Partner der deutschen EZ in LAK eingegangen, bevor im Anschluss die Kooperationsbeziehungen in Subsahara-Afrika und Südostasien beleuchtet werden.

Abbildung 13 zeigt die Kooperationsbeziehungen in LAK zwischen Süd-Anbietern, dem dualen Akteur Peru und Empfängern. Zudem werden die Kooperationsbeziehungen von den Akteuren, die vornehmlich entweder die Süd-Anbieter- oder die Empfängerrolle einnehmen, aufgezeigt. Darüber hinaus sind die interkontinentalen Kooperationsbeziehungen zwischen Süd-Anbietern in LAK und Empfängern in Afrika abgebildet.

Abbildung 13 DEK-Kooperationsbeziehungen in LAK und LAK-Afrika



Legende

Landescode	Süd-Anbieter	Landescode	Empfänger
Landescode	Vornehmlich-Südanbieter	Landescode	Vornehmlich Empfänger
Landescode	Dualer Akteur	Landescode	Interkontinentaler Empfänger

Anmerkung: Eine Liste der Länderkürzel findet sich in Anhang 8.6.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Lateinamerika und Karibik existierten aufgrund der hohen Anzahl an DEK-Maßnahmen sehr viele Kooperationsbeziehungen. Dabei wiesen vor allem Akteure aus Chile (34 Maßnahmen), Mexiko (24), Peru (18), Bolivien (18), Guatemala (14) und Brasilien (11) eine fortlaufende und intensive DEK-Kooperationsbeziehung zur deutschen EZ auf.

Chilenische EZ-Partner waren in 32 von 34 DEK-Maßnahmen, die mit der deutschen EZ umgesetzt wurden, alleiniger Süd-Anbieter. Beim monetären Beitrag trugen chilenische Partner in 17 Fällen ebenso viel bei wie die deutsche EZ, in vier Fällen sogar mehr. Sektorale lag der Fokus auf Nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung mit 15, gefolgt von Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung mit 9 Maßnahmen. In der Konstellation mit Akteuren aus Chile und der deutschen EZ wurden die meisten DEK-Maßnahmen gemeinsam mit Akteuren aus El Salvador in der Rolle des Empfängers implementiert. Diese wurden seit 2006 bzw. 2009 aufeinanderfolgend durchgeführt, worin sich eine fortwährende Kooperationsbeziehung ausdrückt.

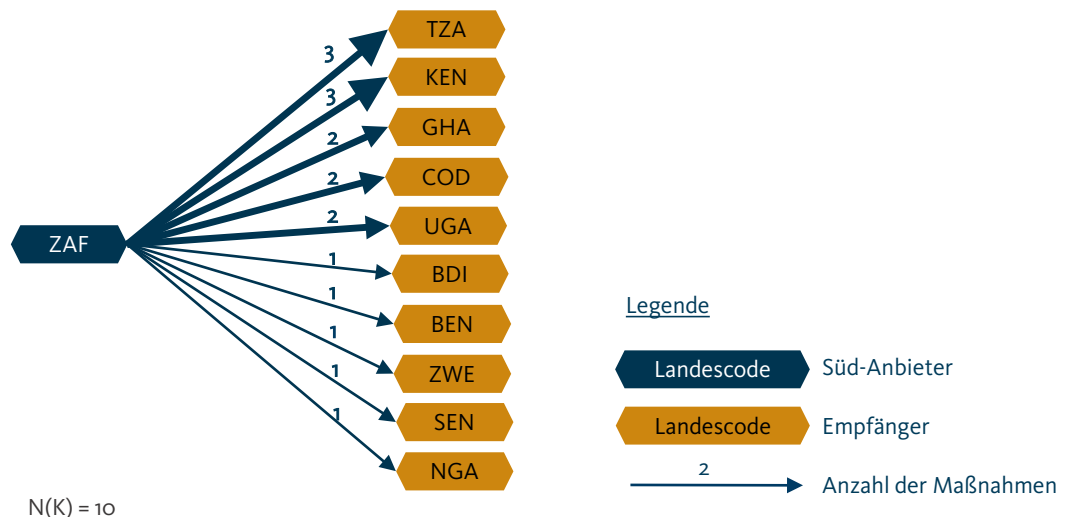
Die Maßnahmen, die mit **mexikanischen Akteuren** implementiert wurden, lassen sich zur Hälfte dem Sektor Umweltpolitik zuordnen (12 von 24 Maßnahmen). Bei jeweils drei Maßnahmen waren die Kooperationspartner aus Bolivien und Guatemala. Damit besitzen diese in der DEK-Konstellation mit der deutschen und mexikanischen EZ die kontinuierlichsten Kooperationsbeziehungen. In vier Maßnahmen kooperierten die deutsche und mexikanische EZ mit weiteren Süd-Anbieter-Partnern, in sechs Maßnahmen mit mehreren Partnern aus unterschiedlichen Ländern als Empfänger. Derartige Multiakteurskonstellationen mit mehr als drei Akteuren in den Rollen einer Maßnahme treten im deutschen Portfolio mit mexikanischen Partnern am häufigsten auf. Die längste Kooperationsbeziehung im Rahmen von DEK im deutschen Portfolio besitzen

Akteure aus Mexiko und Guatemala. Sieben Maßnahmen wurden bzw. werden zusammen seit 2006 implementiert. Sie haben in der Regel eine Laufzeit von zwei Jahren. Für Akteure aus **Guatemala** waren mexikanische Partner die hauptsächlichen Süd-Anbieter in DEK-Maßnahmen.

Brasilianische Akteure und die deutsche EZ setzten insgesamt elf DEK-Maßnahmen gemeinsam um, davon sechs als interkontinentale DEK auf dem afrikanischen Kontinent. Mit vier Maßnahmen lag der Fokus auf Akteuren in Mosambik. Bedient wurden die Sektoren Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Umweltpolitik. Zwei Maßnahmen im Sektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung fanden im Zeitabstand von ca. zwei Jahren statt, sodass die DEK-Kooperationsbeziehung zwischen den Akteuren unterbrochen war.

In der Umsetzung von DEK-Maßnahmen mit Akteuren aus **Peru** als Süd-Anbieter trat am häufigsten eine Konstellation mit Partnern aus Guatemala auf (4 von 7 Maßnahmen). In der Rolle des Empfängers kooperierte Peru deutlich variabler mit verschiedenen Süd-Anbietern wie Chile, Brasilien und Mexiko. Die Hauptsektoren, in die sich die Maßnahmen in **Bolivien** einordnen lassen, sind Umweltpolitik (6) und Demokratie (4). Drei Maßnahmen wurden zusammen mit mexikanischen Partnern und der deutschen EZ kontinuierlich seit 2014 im Zweijahresrhythmus umgesetzt. Dies weist auf eine intensive Kooperationsbeziehung hin.

Abbildung 14 Kooperationsbeziehungen in Subsahara-Afrika

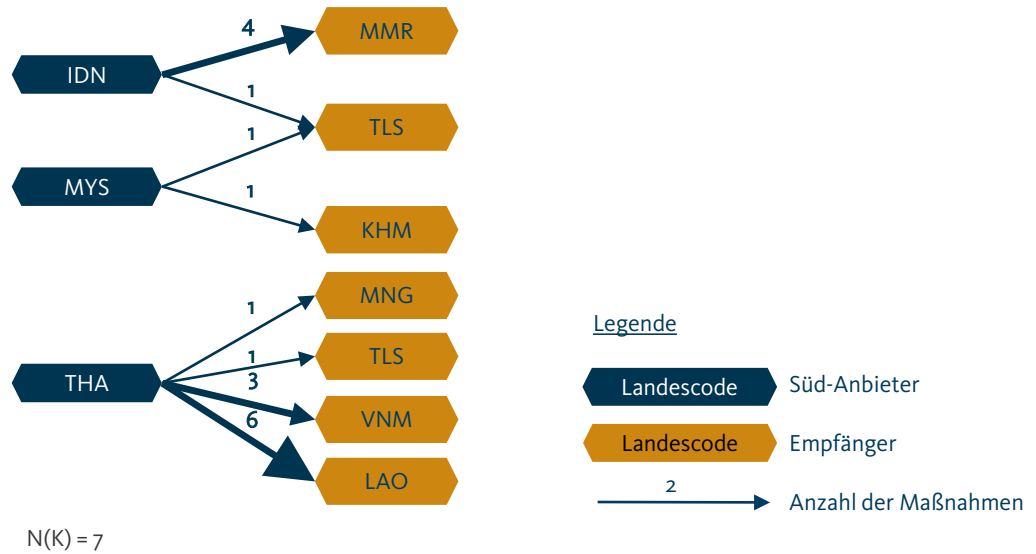


Anmerkung: Eine Liste der Länderkürzel findet sich in Anhang 8.6.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Subsahara-Afrika zeigte sich durch Südafrika als einzigem Staat in der Rolle des Süd-Anbieters im deutschen Portfolio eine geringe Anzahl an DEK-Maßnahmen und damit eine geringe Anzahl an Kooperationsbeziehungen (Abbildung 14). Für die deutsche EZ bestand im Rahmen von DEK eine Kooperationsbeziehung mit südafrikanischen Akteuren der EZ und mit Akteuren in zehn Empfängerländern. Insgesamt wurden sieben DEK-Maßnahmen implementiert, wobei mit fünf Maßnahmen der Fokus auf dem Sektor Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung lag. Eine Maßnahme wurde zusammen mit Partnern aus Kenia und Tansania umgesetzt, in zwei aufeinanderfolgenden Maßnahmen bearbeitet und im zweiten Schritt auf weitere Länder ausgeweitet. Somit hatten die Partner aus Kenia und Tansania durch DEK eine fortlaufende Kooperationsbeziehung mit den südafrikanischen Akteuren und der deutschen EZ, während die Partner der anderen Länder (Nigeria, Uganda, Ghana) später hinzukamen und lediglich eine punktuelle Beziehung im Rahmen von DEK besaßen. Insgesamt waren viele Partner in der Empfängerrolle nur vereinzelt und in wenigen, kurzen DEK-Maßnahmen involviert, sodass bei diesen keine ausgeprägte Kooperationsbeziehung durch DEK zwischen südafrikanischen und deutschen EZ-Akteuren erkennbar ist.

Abbildung 15 Kooperationsbeziehungen in Südostasien



Anmerkung: Eine Liste der Länderkürzel findet sich in Anhang 8.6.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im südostasiatischen Raum kooperierten im Rahmen von DEK Akteure aus drei Staaten in der Rolle des Süd-Anbieters mit der deutschen EZ (Indonesien, Thailand und Malaysia) (Abbildung 15). Die thailändische EZ arbeitete im Rahmen von BMZ-geförderten DEK mit vier Empfängern zusammen und bediente dabei drei Sektoren. Von den elf implementierten Maßnahmen bildeten neun Maßnahmen den Sektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ab. Die erste DEK-Maßnahme zusammen mit thailändischen Akteuren begann 2009 mit einer Laufzeit von fünf Jahren, die Maßnahmen in 2018 wiesen noch eine Laufzeit von einem Jahr auf. Akteure aus Laos und Vietnam kooperierten im deutschen Portfolio trilateral jeweils nur mit der thailändischen EZ in der Rolle des Süd-Anbieters. Zwischen den Jahren 2011 und 2014 wurden keine neuen Maßnahmen mit Partnern aus Laos begonnen, sodass die Kooperationsbeziehung der thailändischen und deutschen EZ zu Partnern in Laos für zwei Jahre unterbrochen war.

Indonesische Akteure implementierten zusammen mit der deutschen EZ vier DEK-Maßnahmen in Myanmar. Inhaltlich fokussierten diese auf den Bereich der Beruflichen Bildung. Während zu Beginn der gemeinsamen trilateralen Kooperation zwischen Akteuren aus Deutschland, Indonesien und Myanmar die ersten Maßnahmen noch sieben Jahre dauerten, beinhalteten mindestens zwei einzelne Maßnahmen 2017 bzw. 2015 ausschließlich Trainings und hatten eine Laufzeit von unter einem Jahr. Die Kooperationsbeziehung zwischen deutscher EZ und indonesischen Partnern war im Rahmen von DEK konstant, da seit 2012 durchschnittlich jährlich eine neue DEK-Maßnahme begann. Insgesamt baut DEK auf bilaterale Erfahrungen zwischen Deutschland und Indonesien im Bereich der Berufsbildung auf. Die Anzahl der Maßnahmen, die die deutsche EZ mit indonesischen Partnern umsetzte, ist mit insgesamt fünf Maßnahmen gering, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die erste schon 2007 begann.

4. ERGEBNISSE – KONZEPTIONELLER RAHMEN UND EINSATZ DER MODALITÄT

Dieses Kapitel stellt die Ergebnisse zur Modalität DEK aus der Datenanalyse auf konzeptioneller Ebene vor. Im ersten Schritt werden die vorhandenen Ziele und Erwartungen an DEK sowohl der deutschen EZ als auch der Süd-Anbieter und Empfänger identifiziert und beschrieben. Danach erfolgt der gegenseitige Abgleich dieser Ziele. Die drei Rollen sind wesentlicher Bestandteil der Modalität. Deshalb werden in Unterkapitel 4.2 die Rollen und das Rollenverständnis der Akteure erörtert. Die Ergebnisse zur Umsetzung der Modalität auf konzeptioneller Ebene stellt Unterkapitel 4.3 vor.

4.1 Ziele der Akteure in den drei Rollen

Kasten 2 Wesentliche Ergebnisse – Ziele der Akteure in den drei Rollen

Alle Akteure in den drei Rollen verknüpfen eine Vielzahl an unterschiedlichen Zielen und Erwartungen mit beiden Dimensionen von DEK, die nicht immer gleichermaßen erreicht werden können. Die Ziele der Süd-Anbieter und der Empfänger stimmen zu großen Teilen mit denen der deutschen EZ überein, es existieren jedoch auch einige Diskrepanzen sowie regionale Unterschiede.

Die DEK-Strategie des BMZ beinhaltet eine Vielzahl an Zielen, die nicht systematisch umgesetzt und/oder gemonitort werden. Süd-Anbieter und Empfänger besitzen ihrerseits äußerst selten eine eigene DEK-Strategie. Zudem verbinden sowohl politische Entscheidungsträger*innen sowie Beteiligte auf Durchführungsebene in den drei Rollen zusätzlich viele, meist implizite Ziele mit DEK.

4.1.1 Strategie und Ziele der deutschen EZ

Das DEK-Strategiepapier des BMZ gilt als richtungsweisendes Dokument für die deutsche EZ zur Anwendung der Modalität (BMZ, 2013). Darin sind fünf ambitionierte Ziele explizit aufgeführt, die in unterschiedliche Richtungen weisen. Die im BMZ-Strategiepapier formulierten Ziele beziehen sich auf alle Wirkungsebenen, d.h. einige formulierte Ziele befinden sich nicht auf der Outcome-Ebene, sondern bezeichnen entweder Impacts, notwendige Outputs oder sogar Aktivitäten.

Die BMZ-Ziele auf den unterschiedlichen Wirkungsebenen lassen sich folgendermaßen einteilen. Die Nummerierung leitet sich aus dem Strategiepapier ab, um eine Zuordnung zur ursprünglichen Formulierung (Unterkapitel 1.2) zu ermöglichen.

- **Impacts:**

- 1a. Verbesserung der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen in den Empfängerländern.
- 2a. Aufbau von weltweiten Entwicklungspartnerschaften für nachhaltige Entwicklung.
- 3a. Gemeinsame Gestaltung von globalen Entwicklungsagenden.

- **Outcomes:**

- 2b. Schaffung positiver Regionalisierungseffekte.
- 5a. Förderung der Süd-Süd-Kooperation und Regionalentwicklung.

- **Outputs:**

- 3b. Förderung von Lern- und Erfahrungsaustausch zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit.
- 5b. Förderung der Dialog und Netzwerkbildung.

- **Aktivitäten:**

- 1b. Komplementäre Nutzung und Verzahnung von Know-how, Erfahrungen und finanziellen Ressourcen aus Schwellenländern und Deutschland.
4. Replizierung/Verbreitung von gemeinsamen Erfahrungen aus der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit globalen Partnern und anderen Entwicklungsländern.

Darüber hinaus finden sich zwei implizite Ziele in der Strategie, die nicht als konkrete Ziele formuliert und angeführt sind, jedoch viel Raum in der Strategie einnehmen:

- Erstens das Ziel, dass Süd-Anbieter durch die Umsetzung von DEK-Maßnahmen zu EZ-Verfahren, -Prinzipien und -Praktiken lernen sollen, um auf diese Weise ihre EZ-Strukturen und damit ihre Rolle als EZ-Akteur zu stärken. Bei der Stärkung der EZ-Strukturen bzw. -Agenturen steht für die deutsche EZ nicht die einzelne technische DEK-Maßnahme im Vordergrund, sondern primär die Generierung und der Ausbau von EZ-Anwendungsexpertise. Ein Projektdokument beschreibt, dass weniger auf das ‚Was‘ fokussiert werden soll – also welche lokale Herausforderungen des Empfängers bearbeitet werden –, sondern die Herangehensweise an die Umsetzung einer Maßnahme sowie die praktische Anwendung von geeigneten neuen Formaten der Zusammenarbeit soll im Vordergrund stehen (Dokument 7).
- Zweitens soll mit DEK das gegenseitige Lernen gefördert werden. Der „begleitende Austausch von Lernerfahrungen zwischen dem etablierten Geber und dem Schwellenland“ [bzw. Süd-Anbieter] (BMZ, 2013, S. 5) wird dabei gefördert.

Beide implizite Ziele weisen eine enge Verknüpfung zwischen politisch-strategischer und programmatisch-inhaltlicher Dimension auf. Die Stärkung des Süd-Anbieters als EZ-Akteur und der Austausch mit ihm stellt eine politisch-strategische Komponente dar, die Inhalte des Austausches zielen auf den inhaltlich-fachlichen Bereich ab.

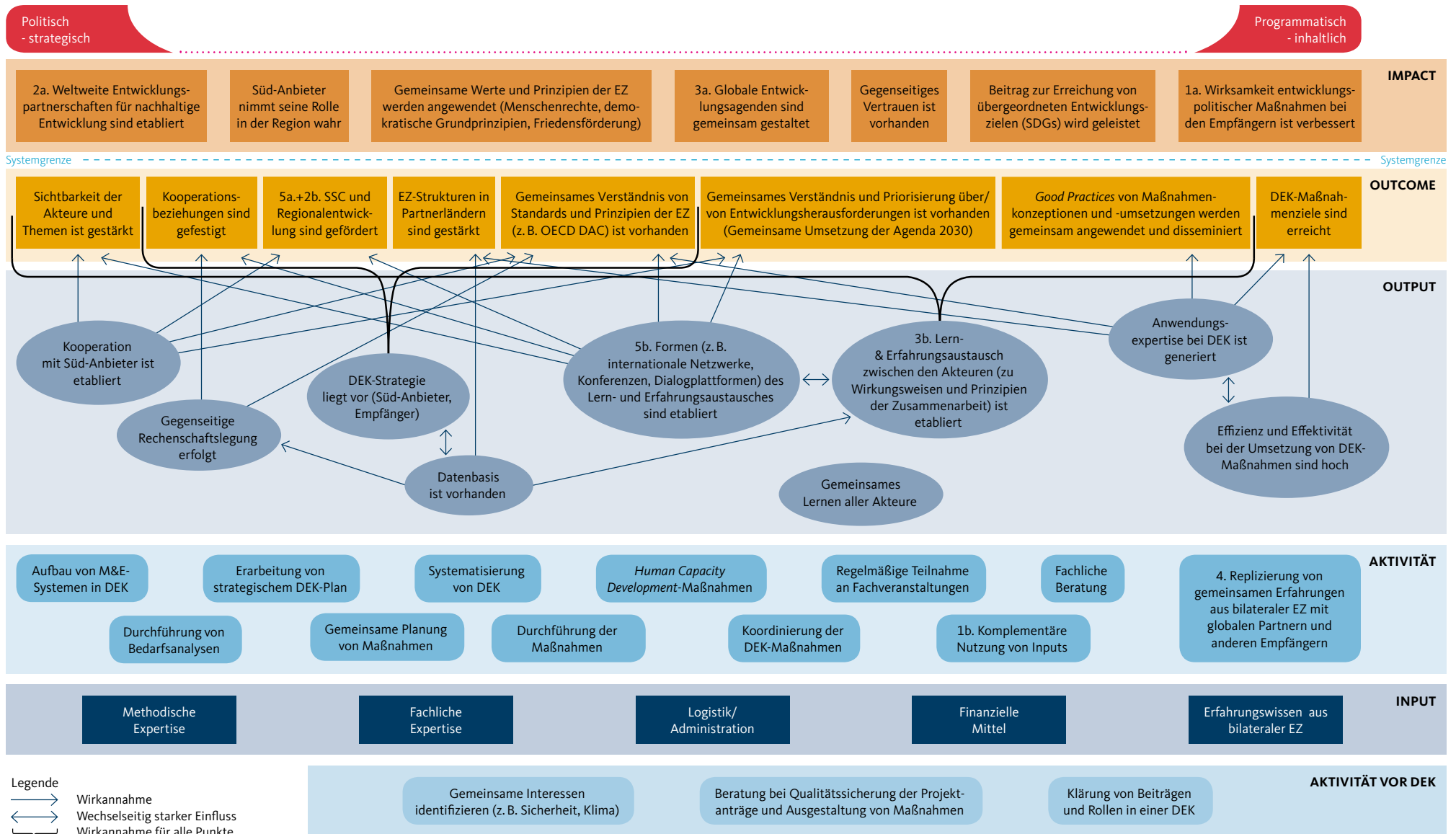
Die Interviews mit deutschen Akteuren verdeutlichen überdies, dass weitere vier wesentliche Ziele mit DEK erreicht werden sollen, die sich im Strategiepapier nicht finden:

- Aufbau, Pflege und Stärkung von politisch-strategischen Kooperationsbeziehungen insbesondere mit den Süd-Anbietern ist eine klare Priorität der deutschen EZ. Dabei sollen die Beziehungen über eine entwicklungspolitische Kooperation hinausgehen und eine Partnerschaft auf Augenhöhe mit globalen Entwicklungspartnern etabliert werden.
- Als weiteres Ziel der deutschen EZ wird die Motivation genannt, die (finanzielle) Verantwortung bei der Bearbeitung globaler Herausforderungen mit den Partnern zu teilen. DEK wird als ein Mittel gesehen, die Agenda 2030 gemeinsam umzusetzen.
- Damit verbunden ist das Ziel, auf internationaler Ebene größere Sichtbarkeit der DEK-Modalität, des deutschen DEK-Engagements und entwicklungspolitischer Themen zu erreichen, was die deutsche EZ u.a. durch Beiträge auf und Förderung von internationalen Konferenzen zu DEK erzielen möchte.
- In der programmatisch-inhaltlichen Dimension wird angestrebt, neben *Lessons Learned* aus der bilateralen EZ auch bereits gesammelte Erfahrungen aus der trilateralen Zusammenarbeit im Sinne von *Good Practices* anzuwenden und zu verbreiten. Damit sollen die Maßnahmen-Ziele erreicht und die Wirksamkeit der DEK-Maßnahmen verbessert werden.

Somit wird von politischen Entscheidungsträger*innen und auch von Beteiligten auf Durchführungsebene der deutschen EZ mit der Modalität eine Vielzahl an expliziten und impliziten Zielen verbunden. Diese Vielfalt erschwert es den Akteuren, die Umsetzung von DEK-Maßnahmen auf die strategischen Ziele hin auszurichten.

Die genannten Ziele der beiden Dimensionen werden in Abbildung 16 in einer ToC grafisch dargelegt. Die nummerierten Felder (1a bis 5b) beziehen sich auf die Formulierung aus dem BMZ-Strategiepapier (s.o.). Die aus den Projektdokumenten und Interviews eruierten Ziele und Erwartungen sind den entsprechenden Wirkungsebenen zugeordnet. Die Abbildung folgt einer vertikalen Struktur von unten nach oben (Input – Aktivität – Output – Outcome – Impact). Die Pfeile beschreiben angenommene kausale Zusammenhänge. Aus Gründen der Übersichtlichkeit zeigt die Abbildung nur Annahmen über wesentliche positive Wirkungszusammenhänge auf der Wirkungsebene zwischen Output und Outcome.

Abbildung 16 Rekonstruierte *Theory of Change* zu DEK für die deutsche staatliche EZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Um die genannten Ziele aus deutscher Sicht zu erreichen, sind neun Outputs notwendig. Zwei zentrale Outputs stechen aus der ToC heraus, die zu fast allen formulierten Zielen beitragen sollen und gleichermaßen an DEK gestellte Erwartungen widerspiegeln.

- Der erste zentrale Output der Modalität DEK ist das **gemeinsame Lernen aller Akteure**. Dies wird von vielen befragten deutschen Akteuren betont und soll querschnittsweise zu allen Zielen beitragen. Die daran verknüpfte Erwartung ist, dass bei jedem Schritt innerhalb einer DEK-Maßnahme Lernen auf allen Seiten stattfindet und bessere Lösungen erarbeitet werden können. Dabei kann Lernen methodisch, fachlich oder zu Verfahren und Strukturen stattfinden.
- Der zweite wichtige Output ist **der Lern- und Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren**, somit eine Form des gegenseitigen Lernens. Neben dem Dialog zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit meint dies vor allem den fachlichen Austausch zu globalen bzw. lokalen Entwicklungs Herausforderungen sowie zur Modalität DEK. Da dafür entsprechend geeignete Formate notwendig sind, ist der Output eng an die Formate des Austausches geknüpft. Dies können Netzwerke, Konferenzen oder andere Dialogplattformen sein.
- Ein weiterer Output spiegelt sich im Bereich des Lernens wider: die **Generierung von Anwendungsexpertise** bei DEK. Es wird angenommen, dass *Learning-by-doing* zu einer Akkumulation von Wissen bei allen beteiligten Partnern führt und bei gleichzeitiger Anwendung des neuen Wissens etwa die EZ-Strukturen gestärkt werden.
- Hohe **Effizienz und Effektivität in der Umsetzung von DEK** sind ein weiterer Output. Dies soll in DEK durch *Lessons Learned* bzw. die Replizierung gemeinsamer Erfahrungen aus der bilateralen deutschen EZ mit den Süd-Anbietern erreicht werden. Zudem sollen durch die komplementäre Nutzung von Inputs die Effizienz und Effektivität von DEK-Maßnahmen gesteigert werden.
- Ein angestrebter Output ist ein **strategischer DEK-Plan von Süd-Anbieter und Empfänger**, der die jeweils eigene Strategie von DEK beschreibt und den formellen Rahmen für DEK abbilden soll, damit den Partnern die jeweiligen Ziele sowie Erwartungen an DEK deutlich werden. Eine weitere Annahme dabei ist, dass solch eine Strategie den formalen Rahmen für DEK bei den Partnern festlegt und damit den politischen Willen der Partner für diese Kooperationsform zeigt.
- **Gegenseitige Rechenschaftslegung** ist ein Output, der Ausdruck in einem gemeinsamen Verständnis von Verfahren und Begrifflichkeiten und der gegenseitigen Berichterstattung findet – beispielsweise in der Berichterstattung über Kosten der gemeinsamen Aktivitäten, was zudem Transparenz fördern kann. Als Grundlage dafür wird eine **Datenbasis** (als weiterer Output) benötigt, welche sich aus einem Wissensmanagementsystem oder M&E-System der DEK-Maßnahmen speist.
- Als letzter Output wird die **etablierte Kooperation mit dem Süd-Anbieter** aufgeführt. Zugrunde liegt die Annahme, dass eine Kooperation bestehen sollte, bevor Kooperationsbeziehungen gefestigt werden können, bzw. die Modalität DEK für eine Kooperation genutzt wird. Eine konstante, gleichberechtigte Kooperation besteht, wenn Maßnahmen gemeinsam geplant und durchgeführt werden und vertrauensvolle Diskussionen und Dialoge über zu erreichende Ziele der Maßnahme geführt werden. Dies kann anschließend in eine Entwicklungspartnerschaft münden.

In der Konzeptionsphase zu Beginn dieser Evaluierung wurden Annahmen hinsichtlich zweier weiterer Outputs und Outcomes getroffen, die sich jedoch nicht durch die Ergebnisse bestätigen lassen.

- Als erstes wurde angenommen, dass auf Output-Ebene im Rahmen von DEK EZ-Strukturen bei den Partnern aufgebaut werden. Das Vorhandensein von EZ-Strukturen ist zwar notwendig, damit sie gestärkt werden können, der Aufbauprozess selbst wird jedoch im Rahmen von DEK nicht unterstützt. Hier setzen die in Kapitel 3 genannten bilateralen Vorhaben an.
- Ein zweiter Output, der sich nicht bestätigen lässt, bzw. in anderen Aspekten integriert ist, ist die Annahme, dass Aushandlungsprozesse zu Entwicklungs Herausforderungen geführt werden. Diese werden im Rahmen von DEK einerseits durch Bedarfsanalysen und partizipative Planung auf Aktivitäten-Ebene implementiert und andererseits durch den Lern- und Erfahrungsaustausch zu entwicklungspolitischen Themen.

Im Vorfeld wurde zudem angenommen, dass im Rahmen von DEK die Erhöhung der Transparenz sowie die Berücksichtigung von interkulturellen Spezifika der Partner innerhalb der Konzeption einer Maßnahme weitere mit DEK verknüpften Ziele auf Outcome-Ebene sind. Da sich dies nicht bestätigt hat, sind diese Ziele grafisch nicht aufgeführt. Transparenz ist ein Querschnittsthema, das sich in der gegenseitigen Rechenschaftslegung ausdrückt und zu gegenseitigem Vertrauen führt. Bezüglich der interkulturellen Spezifika hat sich gezeigt, dass diese als Erfolgsfaktoren definiert sind (vgl. Unterkapitel 5.3.2) und nicht als Ziel der Modalität gelten können.

In der Anwendung der Modalität und der angestrebten Zielerreichung zeigt sich, dass die aufgeführten Ziele der deutschen EZ – vor allem die strategischen – in der konkreten Umsetzung von DEK kaum systematisch bearbeitet werden. Aus den meisten der vorliegenden Projektdokumente, die nach Veröffentlichung des BMZ-Strategiepapiers 2013 erstellt wurden, wird nicht deutlich, inwiefern die Ziele des Strategiepapiers in den DEK-Maßnahmen systematisch umgesetzt werden. Lediglich in der Region LAK beziehen sich der LAK-Fonds und das trilaterale Programm mit Brasilien als übergeordnete Programme auf das genannte Strategiepapier. Dabei stehen die impliziten Ziele, wie gemeinsames Lernen sowie die Befähigung des Süd-Anbieters als EZ-Akteur im Fokus. In den Projektdokumenten heißt es lediglich: „Das Vorhaben ist im Einklang mit dem BMZ-Positionspapier Dreiecks Kooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (5/2013)“ (z.B. Dokument 5). Es wird nicht explizit darauf eingegangen oder mit Indikatoren unterlegt, welchen Beitrag die DEK-Maßnahme im Einzelnen zur Umsetzung der Strategie leistet, wie dies z.B. hinsichtlich der OECD-DAC-Kriterien bezüglich der programmatisch-inhaltlichen Dimension geschieht (Dokument 7). Somit wird der Beitrag zur politisch-strategischen Dimension nicht systematisch betrachtet. In den Projektdokumenten stehen die programmatisch-inhaltlichen Ziele der Maßnahmen im Vordergrund, die sich nur teilweise und nicht systematisch in den Kontext der Strategieziele stellen lassen. Auch die Aussagen der befragten deutschen Akteure im Hinblick auf ihre Ziele und Erwartungen werden nicht mit dem Strategiepapier verknüpft. Generell fehlt die Verbindung zwischen Strategie und praktischer Umsetzung und damit die Möglichkeit, die Erreichung strategischer Ziele systematisch nachzuvollziehen. Die Verfolgung dieser Ziele in den Maßnahmen ist somit personen- bzw. institutionenabhängig. Einzelne Personen und Institutionen können großen Einfluss auf die Ausgestaltung von DEK nehmen. DEK-Maßnahmen könnten damit beispielsweise so ausgestaltet werden, dass sie gar nicht auf die Strategie hin ausgerichtet sind.

4.1.2 Strategien und Ziele von Süd-Anbietern und Empfängern

Die meisten Akteure in den beiden Rollen besitzen bislang keine explizite DEK-Strategie mit Definition, Zielkorridor, Möglichkeiten und Limitationen. Einige Länder haben jedoch vor, eine solche zu erstellen. Neben Indonesien und Thailand haben vor allem lateinamerikanische Länder wie Chile, Peru, Mexiko, Costa Rica, Brasilien und El Salvador bereits einige Fortschritte diesbezüglich gemacht, teils unterstützt durch die deutsche EZ.

In den Fallstudien wurde deutlich, dass Süd-Anbieter und Empfänger mit der Modalität DEK fünf Hauptziele in beiden Dimensionen verfolgen. Im Folgenden werden diese zusammen mit ihren ergänzenden Teilzielen kurz erläutert.

- Als erstes wesentliches Ziel drücken viele Süd-Anbieter und einige Empfänger aus, dass sie durch DEK **Kooperationsbeziehungen** festigen wollen. Dabei konzentrieren sie sich sowohl auf die Beziehung untereinander in Form von SSC sowie auf die Beziehung zur deutschen EZ als vertrautem und verlässlichen entwicklungspolitischen Partner. Diese Beziehungen liegen nicht nur auf entwicklungspolitischer, sondern auch auf wirtschaftlicher und außenpolitischer Ebene. Wirtschaftlich verfolgen Süd-Anbieter wie Brasilien, Südafrika, Indonesien und Thailand u.a. Ziele der Exportförderung und Erschließung neuer Märkte, insbesondere in Afrika. In einzelnen Fällen berichten Interviewpartner*innen, dass sie sich für eine DEK gezielt Empfängerländer mit einem Handelsdefizit aussuchen, um dieses durch einen angestrebten höheren Absatz auszugleichen. Diese außen- und wirtschaftspolitischen mit entwicklungspolitischen Interessen übereinzubringen, stellt gelegentlich eine Herausforderung dar. Akteure in Südafrika berichten, dass sie darauf achten, öffentliche Beschaffungen in Südafrika durchzuführen. Damit steht für sie der Nutzen für südafrikanische Firmen im Fokus, auch wenn dies für das inhaltliche Ziel der Maßnahme nicht sinnvoll ist.

Die Interviewten verweisen immer wieder auch auf angestrebte DEK-Maßnahmen mit China, im Rahmen derer die deutsche EZ in einen entwicklungspolitischen Lern- und Erfahrungsaustausch und Dialog zu entwicklungspolitischen Prinzipien und Standards mit China treten möchte. China nutzt DEK als Teil seiner Außen- und Wirtschaftspolitik vor allem zur Exportförderung.

- Als zweites Ziel ist für Süd-Anbieter und Empfänger die Erreichung der **Agenda 2030** ein wichtiger Bestandteil von DEK. Akteure beider Rollen weisen darauf hin, dass sie allein durch die Umsetzung von DEK zum SDG 17 („Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung“) beitragen. Viele Akteure in beiden Rollen wollen durch DEK zeigen, dass sie ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen, indem sie mehr entwicklungspolitisches Engagement und damit mehr Verantwortung übernehmen.
- Das dritte Ziel umfasst die **Erreichung einzelner DEK-Maßnahmenziele** in der programmatisch-inhaltlichen Dimension. Dies steht für Süd-Anbieter und vor allem viele Empfänger im Fokus. Süd-Anbieter wollen vor allem das erlangte Wissen und ihre Entwicklungserfahrungen weitergeben, wovon Empfänger explizit profitieren wollen. Empfänger wollen im fachlichen Bereich von unterschiedlichen Partnern (inklusive der deutschen EZ) Wissen erhalten und nennen den Wissenstransfer als für sie wichtiges Ziel bei DEK.
- Die **Sichtbarkeit der Akteure, Partnerschaften, inhaltlichen Themen und der Kooperationsform** ist ein weiteres wesentliches Ziel von Süd-Anbietern und Empfängern. Davon zeugt die zunehmende Anzahl internationaler Konferenzen (BAPA+40, OECD- und LAK-Fonds-Konferenzen) zu SSC und DEK, die die deutsche EZ stark unterstützt. Dort werden sowohl die eigenen Aktivitäten präsentiert wie auch neue Kooperationen vereinbart. Für einige Süd-Anbieter wie Brasilien, Costa Rica und Peru ist die Sichtbarkeit ihres EZ-Engagements von strategischer Bedeutung hinsichtlich ihres OECD-Beitrittsgesuchs. Für Empfänger ist die Sichtbarkeit von Inhalten auf Maßnahmenebene wichtig, da entwicklungspolitische Themen auf nationaler Ebene prominent lanciert werden können. Durch die Teilnahme der deutschen EZ in einer DEK soll zudem die Legitimität der Maßnahmen erhöht werden.
- Ein fünftes wesentliches Ziel ist die Motivation der meisten Süd-Anbieter – aber auch einiger Empfänger – im Rahmen von DEK **Projektmanagement, Planung, Steuerung, Koordination und Methoden der EZ** von der deutschen EZ zu lernen. So werden sie als entwicklungspolitische Akteure wahrgenommen und ihr entwicklungspolitisches Engagement wird sichtbar. Auch einige Empfänger nennen selbstbewusst dieses Ziel. Sie besitzen in ausgewählten Sektoren Erfahrung, die sie weitergeben wollen und sehen im Bereich des Projektmanagements ein Lernfeld. Eine weitere damit verknüpfte wesentliche Erwartung an DEK sowohl der Süd-Anbieter als auch der Empfänger ist, im Rahmen von DEK finanzielle Mittel zur Durchführung von EZ zu erhalten, da die eigenen Ressourcen limitiert sind.

4.1.3 Abgleich der Ziele und Erwartungen

Zwischen den Zielen der Akteure in den drei Rollen gibt es mehr Gemeinsamkeiten als Diskrepanzen. Übereinstimmend in allen Rollen und Regionen stellen Aufbau und Stärkung von politisch-strategischen Kooperationen und Kooperationsbeziehungen durch DEK für die Akteure ein prioritäres Ziel dar. Sie wollen mit DEK internationale Verbündete sowie strategische Allianzen gewinnen oder behalten. Dabei steht der Nutzen im Fokus, ihre jeweiligen Kontakte und ihren internationalen Einfluss zu erweitern. Dies beinhaltet allerdings die Herausforderung, mögliche Zieldiskrepanzen zu vermeiden, in DEK eine gemeinsame Linie zu vereinbaren und zu verfolgen. Damit sind mit DEK auch außenpolitische Interessen verbunden: Bei fast allen Partnern der deutschen EZ liegt die Zuständigkeit für Entwicklungspolitik im Außenministerium. Es werden entwicklungspolitisch sinnvoll anmutende Themen für die Zusammenarbeit gesucht, um die Kooperationsbeziehung zu manifestieren.

Übereinstimmung herrscht auch bei dem Ziel, EZ-Strukturen zu stärken und in Sachen Projektmanagement und Koordination vor allem von der deutschen EZ zu lernen. Zudem wird mit der Durchführung von DEK von allen drei Rollen die Erwartung als bedeutsam erachtet, die eigene entwicklungspolitische Sichtbarkeit zu erhöhen – sowohl inhaltlich bezogen auf fachliche Themen als auch politisch-strategisch als Kooperationspartner.

Die Durchführung von Maßnahmen und die Erreichung der Maßnahmen-Ziele wird mit DEK von allen Akteuren gleichermaßen verfolgt. Für Empfänger sind der Zugang zu kontext-spezifischem Wissen und die Stärkung der eigenen Kapazitäten und Strukturen wesentlich, um die eigene Entwicklung voran zu treiben. Für

Süd-Anbieter in allen Regionen steht im Fokus, regionale Ungleichheiten zu reduzieren und die Agenda 2030 umzusetzen. Dazu wollen sie über DEK ihre eigenen Erfahrungen replizieren. Die deutsche EZ will *Lessons Learned* aus der bilateralen Erfahrung gemeinsam mit einem Süd-Anbieter weitergeben.

Für alle Akteure sind die finanziellen Mittel ein wichtiger Faktor. Süd-Anbieter und Empfänger sehen darin einen wesentlichen Beitrag der deutschen EZ in DEK und nennen dies häufig als Begründung, eine DEK einzugehen statt einer SSC. Die deutsche EZ hingegen will eine Hebelung der finanziellen Mittel erreichen und vor allem Süd-Anbieter als global wichtige Akteure mit in die entwicklungspolitische Verantwortung nehmen. Dabei entsteht in einzelnen Fällen ein Zielkonflikt, in dem entwicklungspolitische Wirkungen beim Empfänger weniger im Fokus stehen als die Kooperation zwischen der deutschen EZ und dem Süd-Anbieter.

Die größte Diskrepanz zwischen den Zielen der Akteure tritt beim Aspekt des Lern- und Erfahrungsaustausches zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit auf. Von deutscher Seite steht die Thematisierung von OECD-DAC-Standards und den Prinzipien aus der Paris-Erklärung im Vordergrund und sie will hier explizit – ausgedrückt als Ziel in der Strategie – ein gemeinsames Verständnis erreichen. Süd-Anbieter und Empfänger drücken diesbezüglich in keiner Region ihre explizite Motivation aus. Das Ziel eines gemeinsamen Verständnisses zu diesen Themen kann somit kaum erreicht werden. Der gegenseitige Lern- und Erfahrungsaustausch wird von Süd-Anbietern und Empfängern stärker auf Projektmanagement sowie fachlich-inhaltliche Themen bezogen.

4.2 Rollen und Rollenverständnis

Kasten 3 Wesentliche Ergebnisse – Rollen und Rollenverständnis

Alle Akteure füllen ihre Rolle entsprechend der genannten Definition aus. Oftmals gehen die Rollen über diese Zuschreibung hinaus und überschneiden sich:

- Viele Süd-Anbieter und zunehmend Empfänger aus der Region LAK sehen sich als duale Akteure.
- Die deutsche EZ wird nicht nur als Geber, sondern auch als Vermittler von Süd-Anbietern und Empfängern bei DEK geschätzt.

Mit DEK wird das Streben der Süd-Anbieter, eine stärkere Rolle in der Internationalen Zusammenarbeit einzunehmen, gestärkt.

Die Sichtbarkeit einiger Akteure aller Rollen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene wird durch DEK erhöht.

Nachfolgend wird beschrieben, wie sich die zugeschriebenen Rollen und Beiträge der deutschen EZ, der Süd-Anbieter und der Empfänger (vgl. Unterkapitel 1.2) in der Praxis tatsächlich darstellen (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 17).

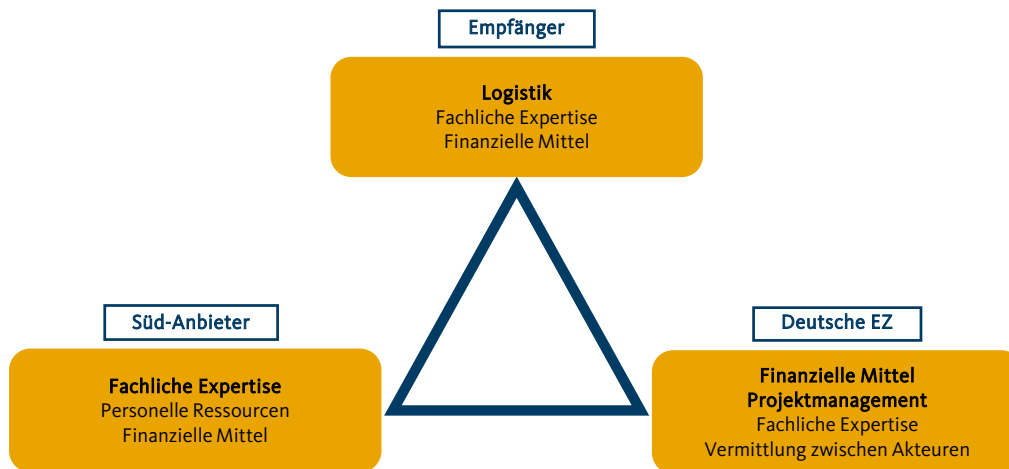
Die **deutsche EZ** erfüllt mit der Bereitstellung finanzieller Mittel und der Übernahme des Projektmanagements die Rolle des Gebers und unterstützt in der Regel mit fachlicher Expertise. Zusätzlich nimmt die deutsche EZ auf Basis ihres weltweiten Netzwerkes und ihrer grundsätzlich positiven Reputation bei den Partnern meist eine Vermittlerrolle ein, indem v.a. die GIZ Kontakte zwischen Institutionen der Süd-Anbieter und Empfänger herstellt. Beispiele hierfür sind die DEK mit Peru und Paraguay zum Meldewesen oder die DEK mit Indonesien und Timor-Leste. Die deutsche EZ unterstützt Süd-Anbieter bei der Etablierung von Kooperationsbeziehungen über Regionen hinweg, wie Brasilien und Costa Rica in Afrika und fördert und ermöglicht damit weitere interkontinentale Kooperationen, wie z.B. die DEK mit Costa Rica und Marokko sowie mit Tunesien. Auch während der Durchführung einer DEK vermittelt die deutsche EZ häufig zwischen den Akteuren, z.B. bei Rollenkonflikten und Interessensunterschieden oder einem ausgeprägt dominanten Auftreten des Süd-Anbieters dem Empfänger gegenüber. Die deutsche EZ trägt damit als Vermittler ganz wesentlich zum funktionierenden Ablauf einer DEK-Maßnahme bei. Dafür wird sie, wie Interviews und Portfolioanalyse zeigen, von den Partnern geschätzt. Beispielsweise hat die GIZ in der DEK zum Feuermanagement mit Südafrika und Tansania aktiv zur Rollenklärung und -akzeptanz sowie zu realistischen Erwartungen der Akteure beigetragen. Dies sind wesentliche Gründe für eine starke Nachfrage der deutschen EZ, z.B. aus

Indonesien. Die indonesische Regierung möchte im Zuge seines SDG-Engagements DEK auch in Afrika durchführen und sieht in der deutschen EZ einen *Honest Broker* dafür. Generell sehen Empfänger und Süd-Anbieter in der deutschen EZ einen strategischen Partner und führen, neben Ressourcengründen, DEK auch deshalb mit der deutschen EZ durch. Dies wurde v.a. aus den Interviews ersichtlich.

Die Rolle einiger **Süd-Anbieter** erscheint oft widersprüchlich. Sie leisten einerseits mit finanziellen und personellen Ressourcen im Rahmen von DEK Beiträge zur Agenda 2030, kommen damit ihren internationalen Verpflichtungen nach und übernehmen mehr entwicklungspolitisches Engagement und Verantwortung. Beispiel hierfür ist Mexiko, das mit seinem Engagement als Mitbegründer der GPI-TriCo an Sichtbarkeit gewonnen hat. Auch auf regionaler und internationaler Bühne werden regionale Führungsrollen der Süd-Anbieter deutlich, etwa durch den BRICS-Staatenverbund. Dies führt teils zu einem – zumindest regionalen – Wettbewerb unter den Süd-Anbietern, ihre EZ-Kompetenzen zu demonstrieren und sich als Süd-Anbieter im Hinblick auf die Beziehung zum Empfänger und in der Internationalen Zusammenarbeit (IZ) zu etablieren. Zugleich bleiben viele Süd-Anbieter oftmals hinter ihrer zugeschriebenen Funktion zurück, wenn z.B. ähnlich einem Empfänger für die EZ-Akteure Südafrikas und Costa Ricas die Finanzmittel des Gebers im Vordergrund der DEK stehen. Allerdings muss konstatiert werden, dass diese Mittel oft bedeutend zum EZ-Engagement beitragen, bzw. dieses teilweise erst ermöglichen. Die meisten Süd-Anbieter stellen aufgrund ihrer Erfahrungen fachliche Expertise zur Verfügung und profitieren ihrerseits von der Expertise der deutschen EZ, insbesondere zu Projektmanagement und EZ-Methoden. Vor dem Hintergrund der jeweiligen Selbsteinschätzung des Süd-Anbieters und eines regionalen Wettbewerbs stellt dies die deutsche EZ vor die Herausforderung, die Interessen des Süd-Anbieters korrekt einzuschätzen. Es gibt einige Beispiele, die belegen, dass auch Süd-Anbieter wie Mexiko, Chile, Argentinien und Uruguay in DEK durchaus formal die Rolle des Empfängers einnehmen, wie in den DEK-Maßnahmen mit Argentinien (als Süd-Anbieter) und Mexiko zur Förderung der Energieeffizienz oder mit Brasilien (als Süd-Anbieter) und Argentinien, Chile, Uruguay u.a. zur Bekämpfung von HIV/AIDS. Einige Süd-Anbieter bezeichnen sich daher im Sinne des gemeinsamen Lernens als ‚dualer Akteur‘. Die Rolle des Vermittlers zwischen deutscher EZ und Empfänger nehmen sie auf kultureller Ebene hingegen nur teilweise wahr.

Insgesamt entsprechen die tatsächliche Rolle und die geleisteten Beiträge der **Empfänger** den zugeschriebenen Rollen, wobei viele Empfänger der Region LAK noch darüber hinaus gehen. Die meisten lateinamerikanischen Empfänger wie Paraguay, Peru, Ecuador, Kolumbien, und Guatemala transferieren in den DEK-Maßnahmen im Sinne des gemeinsamen Durchführens und Lernens ebenfalls Finanzmittel und Wissen. Dieses Inwertsetzen ihrer Kapazitäten führt einerseits zu einer Stärkung des Selbstbewusstseins und andererseits zu internationalem Renommee der Empfänger. Peru wurde beispielsweise als Empfänger nach der Einführung internationaler Standards im Rahmen der DEK-Maßnahme mit der PTB und Chile assoziiertes Mitglied des Internationalen Büros für Maß und Gewicht (BIPM), was für Peru ein bedeutender Schritt war. Auch Paraguay konnte im Zuge der DEK-Maßnahme mit Chile zur Verbesserung der Lebensqualität in Armutsvierteln von Asunción dem Empfänger sein System des sozialen Wohnungsbaus vermitteln, von welchem Chile Elemente in sein System übernahm. Diese Ergebnisse werden von Paraguay nun auf regionaler Ebene präsentiert. Auf Basis dieser aktiven Beteiligung erheben viele Empfänger in LAK den Anspruch, demnächst als Süd-Anbieter zu fungieren. Dies wird von der Tatsache gestützt, dass einige Empfänger, ebenso wie viele Süd-Anbieter, Angebotskataloge erstellen, in denen sie anderen Ländern ihre fachliche Expertise anbieten. Diese Empfänger nehmen insbesondere in Lateinamerika de facto vermehrt eine duale Rolle ein, begünstigt durch meist positive wirtschaftliche Entwicklungen. Speziell Peru bezeichnet sich ganz bewusst nicht mehr als Empfänger, sondern als dualer Akteur (vgl. Unterkapitel 3.5).

Abbildung 17 Tatsächliche Rollen und Beiträge in einer Dreieckskooperation

**Legende****Beiträge**

Potenzielle Beiträge

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine wesentliche Herausforderung für Empfänger und viele Süd-Anbieter ist, die Sichtbarkeit der eigenen, meist *In-kind*-Beiträge innerhalb einer DEK-Maßnahme zu verbessern. So kann das eigene Engagement hinsichtlich der Übernahme entwicklungspolitischer Verantwortung sowie der erreichten Ziele auf Maßnahmenebene dargestellt und Rechenschaft abgelegt werden. Neben dem Gewinn an Sichtbarkeit und Prestige führt eine DEK durch die Zusammenarbeit mit einem renommierten Geber oder Süd-Anbieter zu höherer Legitimation der Maßnahme und ihrer Kosten im Empfängerland im Sinne der internen Rechenschaftspflicht. Der Bevölkerung sowie den Instanzen zur Überwachung öffentlicher Gelder wird demonstriert, dass sich mehrere Akteure dem Thema und auch der Modalität der DEK widmen und DEK international von Bedeutung und unterstützenswert sei.

4.3 Einsatz der Modalität DEK

Kasten 4 Wesentliche Ergebnisse – Einsatz der Modalität DEK

Bei den Partnern der deutschen EZ genießt die EZ-Modalität auch hinsichtlich des SDG 17 relativ hohe politische Aufmerksamkeit. In Deutschland läuft DEK oft unterhalb der Wahrnehmungsschwelle politischer Entscheidungsträger*innen und teilweise auch der Personen, die für die Umsetzung verantwortlich sind.

Es gibt bei allen politischen Entscheidungsträger*innen noch viel Unkenntnis zu den Möglichkeiten und Limitationen der Modalität sowie ein unterschiedliches Verständnis von Definition und Ausgestaltung von DEK.

DEK ist in Ermangelung DEK-spezifischer Strukturen vom bilateralen EZ-System abhängig (Ressourcen, Personal, Verfahren).

Im Folgenden wird auf Initiierung und Einsatz der Modalität hinsichtlich ihres Bekanntheitsgrades, des Verständnisses der beteiligten Akteure sowie der vorhandenen Informationen zu DEK eingegangen. Anschließend wird die strukturelle Einbindung der Modalität in die internationale Zusammenarbeit und speziell in das deutsche EZ-System dargestellt.

4.3.1 Bekanntheitsgrad von DEK bei den beteiligten Akteuren

DEK als Modalität genießt im Zuge der Agenda 2030 (v.a. SDG 17) im sogenannten Globalen Süden, aber auch bei einer steigenden Anzahl traditioneller Geber zunehmend politische Aufmerksamkeit. El Salvador und Mexiko haben mittlerweile ihre EZ-Abteilungen umstrukturiert und stärker auf DEK ausgerichtet, um die rechtlichen Verfahren für das Eingehen von trilateralen Kooperationen zu vereinfachen. Auch Brasilien hat mit der deutschen EZ sowie mit anderen Gebern Standards für DEK festgelegt (siehe Unterkapitel 5.2.2). Vom zunehmenden Bekanntheitsgrad im Globalen Süden zeugen einige DEK-Maßnahmen, die von politischer Ebene, z.B. bei Treffen zwischen Minister*innen oder Botschafter*innen initiiert werden. Dabei wird ein bestimmtes Thema mit DEK bearbeitet, wie beispielsweise die Zusammenarbeit mit Uruguay und Paraguay zu nachhaltiger Energie oder die DEK-Maßnahme mit Südafrika und Burundi u.a. sowie mit Costa Rica und Marokko.

In Deutschland verläuft DEK trotz hohen Engagements der meisten DEK-Verantwortlichen oftmals unterhalb der Wahrnehmungsschwelle von politischen Entscheidungsträger*innen und sogar einiger BMZ- und DO-Koordinator*innen. Dies belegen die Interviews. Das DEK-Strategiepapier des BMZ ist manchen Akteuren der deutschen EZ, die sich vor Ort mit DEK auseinandersetzen, nicht bekannt. Grund dafür ist v.a. die Priorisierung des budgetär ungleich größeren bilateralen Portfolios, das deutlich signifikanteren Mittelabfluss generiert. In manchen Fällen haben die Beteiligten ein unterschiedliches Verständnis von DEK und darüber, ob DEK in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Unkenntnis über die Vorteile der Modalität, insbesondere hinsichtlich potenziellen Lernens der deutschen EZ aus DEK, ist ebenso ursächlich für den geringen Bekanntheitsgrad der Modalität im deutschen EZ-System.

Sowohl aus den Erhebungen wie aus der Literatur geht hervor, dass die verschiedenen Akteure in den drei Rollen ein unterschiedliches Verständnis der Modalität DEK besitzen. Nicht nur Interessen und Erwartungen (v.a. außenpolitische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Interessen) sind unterschiedlich und müssen in einem aufwändigen Aushandlungsprozess in jeder DEK-Maßnahme abgestimmt werden. Auch zu Definition und Begrifflichkeiten der Modalität liegen differierende Ansichten vor, was die Diskussion über die Begriffe ‚trilateral‘ bzw. ‚triangulär‘ belegt (vgl. Unterkapitel 1.1).

4.3.2 Informationsbasis zu DEK

Die Vielzahl an Zielen und Erwartungen (Unterkapitel 4.1) basiert z.T. auf signifikanten Wissenslücken der meisten politischen Entscheidungsträger*innen hinsichtlich der Möglichkeiten und Limitationen der DEK-Modalität. Bei vielen Akteuren mangelt es in unterschiedlicher Ausprägung am Wissensmanagement, v.a. Systematisierung, Monitoring und Evaluierung der Modalität. Auf internationaler Basis bemüht sich v.a. die OECD in den letzten Jahren um eine Systematisierung und Erfassung von DEK in einem *Repository* (OECD, o.J.). Daran arbeitet die deutsche EZ umfangreich mit und verbessert damit auch ihre eigene Informationsbasis zu DEK. In der Umsetzung unternimmt v.a. der LAK-Fonds wesentliche Schritte hin zu einer umfassenden Dokumentation und Aufarbeitung der DEK-Maßnahmen, womit der Fonds Qualitätsstandards setzt. So sind z.B. 5 % des Budgets aus dem LAK-Fonds für eine DEK-Maßnahme Ex-post-Evaluierungen vorbehalten (Dokument 1, S.2). Bei früheren Maßnahmen sowie bei SFF-finanzierten DEK-Maßnahmen war häufig kein M&E vorgesehen. Sie enthielten weder eine klare Wirkungslogik noch Indikatoren, die nachvollziehbar gemonitort und evaluiert werden konnten (Dokument 6, S.17ff). Letzteres wurde durch den LAK-Fonds zunehmend systematisiert, zumal in LAK die SFF-finanzierten Maßnahmen in den Fonds integriert sind. Auch das Programm SSTC/NGG (South-South and Triangular Cooperation and Networks for Global Governance)¹⁵ verfolgt aktiv den Aufbau eines systematischen M&E-Systems für DEK-Maßnahmen mit Indonesien. LAK-Fonds und SSTC/NGG-Programm planen, Indikatoren des OECD-DAC-*Toolkits* im Monitoring der DEK-

¹⁵ Süd-Süd-/Dreieckskooperation und Netzwerke für Globale Regierungsführung.

Maßnahmen aufzunehmen.¹⁶ Indikatoren zu, bzw. die Überprüfung von politisch-strategischen Wirkungen von DEK stellen allerdings eine große Herausforderung dar.

Für ein systematisches und gemeinsames M&E-System einer EZ-Maßnahme bedarf es der Beiträge aller Akteure. Diese haben unterschiedliche Kapazitäten und Vorgaben, die es zu berücksichtigen gilt. Oft fehlt es Partnern der deutschen EZ an eigenen einheitlichen Kriterien und Verfahren zur Bewilligung von EZ-Maßnahmen sowie an Qualitätsstandards (wie Wirkungsorientierung) und weiteren Grundlagen (wie relevante statistische Erhebungen) (Dokument 5, S.6). Die limitierten Kapazitäten wirken sich auf Güte und Reichweite des M&E-Systems der DEK-Maßnahme aus. Bei jeder DEK müssen grundlegende Qualitätsstandards, die Planung und Zuständigkeiten sowie die Ziele und Interessen zu Beginn einer jeden Maßnahme unter den Akteuren der drei Rollen ausgehandelt werden. Das erhöht den Koordinierungsaufwand bei zugleich beschränkten zeitlichen, budgetären und personellen Ressourcen. Dies erschwert, bzw. verzögert ein adäquates wirkungsorientiertes und systematisches M&E. Inhaltliches bzw. institutionelles Wissensmanagement in den Maßnahmen ist bei vielen Akteuren – mit Ausnahme von Mexiko und Brasilien – häufig nicht vorgesehen. Bei personeller Fluktuation kann dies gravierende Folgen haben, bis hin zur Einstellung der DEK-Maßnahme. Dies geschah bei der DEK-Maßnahme mit Chile und El Salvador zum Verbraucherschutz sowie bei der DEK-Maßnahme mit Mexiko und Bolivien zum Thema Wasserrecycling für die Landwirtschaft (COTRIMEX II). Eine evidenz-gestützte Informationsbasis zu DEK ist über alle Regionen hinweg noch relativ dürftig.

In der deutschen EZ ist die Anzahl an DEK-Evaluierungen in den letzten fünf Jahren gestiegen – von einzelnen oder mehreren Maßnahmen zusammengefasst sowie des LAK-Fonds als Finanzierungsinstrument. Viele der Berichte sind eher deskriptiv als analytisch und beziehen sich standardmäßig auf die Erreichung der OECD-DAC-Evaluierungskriterien und nicht, bzw. nicht explizit auf die Erreichung der strategischen BMZ-Ziele (Dokumente 3, 14). Die Aussagen zu den DAC-Kriterien sind in vielen Berichten empirisch nicht belegt. Die Portfolioanalyse ergab, dass einige Berichte verschiedener Maßnahmen sogar wortgleiche Passagen und Aussagen, z.B. zur Effizienz enthalten. Somit ist zu konstatieren, dass die Aussagekraft und Qualität vieler der ausgewerteten Evaluierungsberichte eingeschränkt sind.

Hinsichtlich des M&E der Modalität besteht trotz der genannten ersten Schritte weiterhin eine wesentliche Herausforderung im Aufbau eines systematischen, insbesondere länder- und regionenübergreifenden Wissensmanagements in der deutschen EZ, um die Umsetzung der Modalität DEK evidenzbasiert global einschätzen zu können. Zur Systematisierung sowohl des weltweiten DEK-Portfolios der deutschen EZ sowie zur Aufarbeitung von *Lessons Learned* zur Anwendung der Modalität, bedarf es zunächst der systematischen Erfassung von DEK-Maßnahmen. Es gibt einerseits keine Kennung und andererseits ein unterschiedliches Verständnis von der Definition von DEK – auch innerhalb der deutschen EZ. Folglich besteht Unsicherheit, welche Maßnahmen als DEK gemeldet werden sollten. Damit lässt sich die Diskrepanz erklären, dass dem *OECD-Repository* zum Teil andere DEK-Maßnahmen der deutschen EZ gemeldet wurden, als im Portfolio des BMZ aufgeführt sind (OECD, o.J.). Auf die Herausforderungen und Limitationen bei der Zusammenstellung des Portfolios der Evaluierung wurde bereits in Unterkapitel 2.3 eingegangen. Der geringe Kenntnisstand zu DEK in der politisch-strategischen Dimension bei allen Akteuren hängt u.a. mit mangelnden v.a. personellen Ressourcen zusammen (Unterkapitel 5.3).

¹⁶ Der LAK-Fonds hat Ende 2018 Teile des OECD-DAC- *Toolkits* in die Konzeption der DEK-Maßnahmen integriert.

4.3.3 Strukturelle Einbindung der Modalität DEK in die internationale Zusammenarbeit

DEK werden aus vielfältigen Gründen initiiert,

- als *Scaling-up* von *Good Practices*,
- als Abschluss- oder Begleitmaßnahme eines bilateralen Vorhabens,
- als Einzel- oder Pilotmaßnahme,
- als Friedens- oder Trainingsmaßnahme und
- zur Förderung von Kooperationsbeziehungen oder Stärkung der Kapazitäten des Süd-Anbieters.

Dabei wird immer auf vorhandene bilaterale Strukturen zurückgegriffen, sowohl bei Ressourcen, beim Personal vor Ort wie auch bei administrativen Verfahren. Für DEK wurden keine eigenen Verfahren oder vor-Ort-Strukturen entwickelt.

• DEK in bilateralen Verfahren

Anträge werden wie in der bilateralen EZ vom Empfänger an den Geber/die deutsche EZ gestellt, der/die dann über die mögliche Zusage entscheidet. Entsprechend dieser Logik werden Regierungsverhandlungen und Verbalnoten bilateral geführt und unterzeichnet. Der Abschluss von Multi-Akteurs-Verträgen gestaltet sich häufig sowohl rechtlich wie administrativ deutlich schwieriger und aufwändiger.

• Bilaterales Personal für DEK

Für DEK-Maßnahmen stellen die Akteure meist kein eigenes Personal ein. Personal, das für bilaterale Maßnahmen engagiert wurde, übernimmt die Koordinierung und Durchführung der kleinvolumigen DEK-Maßnahmen meist als zusätzliche Aufgabe.

• Bilaterale Budgetierung von DEK

Die Anrechenbarkeit von DEK-Maßnahmen als *Official Development Assistance* (ODA) der OECD ist für die deutsche EZ ein notwendiges Kriterium. Deshalb muss die Vergabe finanzieller Mittel auch bei DEK – der bilateralen Logik entsprechend – immer zugunsten (mindestens) eines „Entwicklungslandes“ erfolgen. Budgetär ist durch den LAK-Fonds eine bisher im deutschen EZ-System einzigartige Alternative der Finanzierung von DEK-Maßnahmen entwickelt worden. Diese unterscheidet sich von der sonst üblichen Förderung aus bilateralen Vorhaben, Programmen oder bilateralen Fonds, wie dem Studien- und Fachkräftefonds.

Darüber hinaus stehen einige Akteure aus Guatemala und Bolivien und v.a. Süd-Anbieter wie Thailand, Südafrika oder Brasilien vor verfahrenstechnischen Herausforderungen bei der Umsetzung von DEK. Deren Finanzadministrationen z.B. sind meist ausschließlich auf den Erhalt bilateraler Mittel ausgelegt, nicht aber auf trilaterale bzw. auf Leistung eigener monetärer Beiträge. Kooperations- oder Fachministerien können beispielsweise keine direkte Finanzierung an Dritte vergeben, sondern müssen diese – wie im Fall Südafrika – über das Finanzministerium abwickeln oder – wie im Fall Brasilien – ihre finanziellen Beiträge für Leistungen ausschließlich brasilianischer Akteure (Expertise, Reisen, Material) aufwenden. Deshalb können oftmals nur *In-kind*-Beiträge geleistet werden. Insgesamt führt dies zu hohem bürokratischen Mehraufwand bei der Umsetzung von DEK (siehe Unterkapitel 5.3).

5. ERGEBNISSE – WIRKUNGEN VON DREIECKSKOOPERATION

Nach den konzeptionellen Ergebnissen zur Modalität DEK werden im Folgenden die Ergebnisse entlang der Dimensionen politisch-strategisch (Unterkapitel 5.1) und programmatisch-inhaltlich (Unterkapitel 5.3) vorgestellt. Beide Wirkungsdimensionen bedingen sich gegenseitig und sind eng miteinander verknüpft. Im Rahmen der Analyse zeigte sich, dass viele der Ergebnisse sich nicht eindeutig einer der beiden Dimensionen zuordnen lassen, bzw. dass einige DEK-spezifische Aspekte – wie Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit – Auswirkungen auf beide Dimensionen haben. Unterkapitel 5.2 legt die Ergebnisse zu den Outputs und Outcomes dar, die zu beiden Dimensionen beitragen, sowie die DEK-spezifischen Aspekte. Auf diesen Ergebnissen aufbauend erläutert Unterkapitel 5.4 die regionalspezifischen Unterschiede. Abschließend findet eine Bewertung der DAC-Kriterien und Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien hinsichtlich ihrer Berücksichtigung bei DEK statt (Unterkapitel 5.5).

5.1 Kooperationsbeziehungen

Kasten 5 Wesentliche Ergebnisse – Kooperationsbeziehungen

Im Rahmen von DEK stehen entwicklungspolitische Kooperationen und politisch-strategische Partnerschaften nicht nur für Geber und Süd-Anbieter, sondern auch für viele aufstrebende Empfänger im Vordergrund und werden auf verschiedene Weisen gefördert.

Themen- und kontextabhängig fördert DEK Kooperationen, vor allem SSC und Netzwerke. DEK erweitert Kooperationsbeziehungen und -formen für alle Akteure und leistet einen Beitrag zur regionalen Integration. Daraus lässt sich plausibel herleiten, dass DEK – in gewissem Maß – zu internationalen Entwicklungspartnerschaften wie der GPI-TriCo beiträgt.

In der politisch-strategischen Dimension werden insbesondere von Gebern und Süd-Anbietern als prioritäres Ziel ihres Engagements Aufbau und Festigung von Kooperationen und Kooperationsbeziehungen genannt (vgl. Unterkapitel 3.6). Auch viele Empfänger, insbesondere die aufstrebenden Länder der Region LAK, sehen die Stärke von DEK in den Kooperationsbeziehungen. Dementsprechend werden viele DEK von den Akteuren zur Förderung von Kooperationsbeziehungen initiiert. Welche Kooperationsbeziehungen des Dreiecks – Geber und Süd-Anbieter, Geber und Empfänger, Süd-Anbieter und Empfänger – intensiviert, erweitert oder neu gegründet werden, wird oft maßgeblich durch die Motive der Initiierung der Maßnahmen beeinflusst.

5.1.1 Intensivierung der Kooperationsbeziehungen

Einige Akteure von DEK zeigen Beständigkeit in der Auswahl ihrer Partner (Unterkapitel 3.6). Sie führen über viele Jahre mehrere, teils verschiedene DEK-Maßnahmen zusammen durch und stärken so ihre Kooperationsbeziehung nachhaltig. Prominente Beispiele hierfür sind die Kooperationsbeziehungen Mexikos mit Guatemala und Bolivien sowie Chiles mit El Salvador, Peru und Bolivien. Die deutsche EZ tritt in diesen DEK-Konstellationen als Geber und konstanter, zuverlässiger Partner auf, der seine eigenen Kooperationsbeziehungen zu diesen Akteuren ebenfalls nachhaltig stärkt. Dies wird durch die Häufigkeit der Kooperationsbeziehungen und Interviewaussagen bestätigt.

In vielen Fällen wird die Kooperation der Akteure durch die Verlängerung einer DEK-Maßnahme oder durch eine DEK-Folgemaßnahme in der vorhandenen Konstellation der Akteure gefestigt. Obgleich eine solche Fortführung meist programmatisch-inhaltlich begründet ist – z.B. wurde das Ziel der Maßnahme noch nicht erreicht, Finanzmittel sind noch vorhanden oder die DEK war eine erfolgreiche Pilotmaßnahme – stärkt sie gleichzeitig die Kooperationsbeziehungen aller Akteure. Sie profitiert von *Lessons Learned* der ersten DEK, intensiviert die Zusammenarbeit oder stärkt z.B. Wissensnetzwerke. Als Beispiele dienen hier die DEK-Folgemaßnahmen mit Chile und der Dominikanischen Republik zum Thema Jugendbeschäftigung und die DEK mit Indonesien und Myanmar zum Thema Berufliche Bildung.

Einige DEK-Maßnahmen fördern bereits durch ihren jeweiligen Gegenstand Partnerschaften zwischen der deutschen EZ und den Süd-Anbietern direkt. Das Beispiel der DEK-Maßnahme mit Brasilien und Peru zur

Förderung des Zentrums für Umwelttechnologien (CTA) zeigt, dass die peruanische Regierung Partnerschaften nicht nur mit der eigenen, sondern auch mit der deutschen Wirtschaft aufbauen konnte. Der fachliche Austausch der Akteure, die Bildung bzw. Stärkung von Netzwerken (z.B. Städtepartnerschaften zwischen Mexiko und Bolivien aus der DEK-Maßnahme zu Abwassermanagement), Plattformen wie ANTAD.biz (mit Mexiko, Honduras und Nicaragua) sowie die Pazifik-Allianz (zum Thema Nachhaltigkeitsstandards der Wirtschaft) werden mit DEK-Maßnahmen direkt unterstützt (Dokument 6, S.22). Der dabei erfolgende fachliche Lern- und Erfahrungsaustausch intensiviert die Kooperationsbeziehungen v.a. zwischen Süd-Anbieter und Empfänger.

5.1.2 SSC und Regionalentwicklung

Das BMZ nennt als erklärtes Ziel, SSC als eine v.a. regionale Kooperationsbeziehung zu fördern. Hierfür soll die Rolle des Süd-Anbieters als Hub in der jeweiligen Region gestärkt werden. Die Interviews zeigen, dass DEK hierzu einen Beitrag leisten. Zudem fokussiert die deutsche EZ mit DEK die Beziehung zum Süd-Anbieter. Dies beruht auf Gegenseitigkeit, denn die Beziehung zum Geber steht auch für die Süd-Anbieter im Vordergrund. DEK wird von Gebern und Süd-Anbietern oft als Maßnahme genutzt, um die Kooperation zwischen DAC-Geber und einem bereits graduierten oder bald graduierenden¹⁷ Süd-Anbieter wie Chile, Costa Rica oder Brasilien aufrecht zu erhalten und zu verstärken. Im Fall Mexikos reduzierte die deutsche EZ bereits die bilaterale EZ stark. Nach Gründung der mexikanischen EZ-Agentur der internationalen Zusammenarbeit für Entwicklung (AMEXCID) im Jahre 2011 wurden EZ-Mittel und auch die Kooperationsbeziehung über DEK wieder deutlich ausgebaut. Mexiko fördert DEK in der GPI-TriCo aktiv als innovative Form der IZ. Die deutsche EZ unterstützt Mexiko ganz wesentlich im Thema DEK und intensiviert so nicht nur die Kooperationsbeziehung¹⁸, sondern leistet in gewissem Maß auch einen Beitrag zu internationalen Entwicklungspartnerschaften wie der GPI-TriCo.

Zur Intensivierung der Kooperationsbeziehung der deutschen EZ mit einem Süd-Anbieter werden meist Themen aus vorheriger bilateraler EZ oder einer DEK mit dem Süd-Anbieter aufgegriffen und in einer DEK-Maßnahme in einem anderen Empfängerland repliziert. Dies geschah z.B. beim Thema Meldewesen der GIZ mit Peru und Paraguay, die mit Honduras repliziert wurde, beim Thema Stärkung des Messwesens der PTB mit Brasilien und Mosambik (FORTINNOQ) sowie zum gleichen Thema mit Akteuren im andinen Raum. Die DEK-Maßnahme der PTB war ebenso wie die zum Thema Erdgasmesstechnik von Beginn an zur Replizierung konzipiert, da in den bearbeiteten Themen eine regionale bzw. internationale Standardisierung angestrebt wird.

Die DEK zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der GIZ mit Thailand und Vietnam basiert ebenfalls auf der Replizierung bilateraler EZ-Themen. Daraus entstand im Anschluss eine formelle Süd-Süd-Kooperation mit einem *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen Süd-Anbieter und Empfänger. SSC oder Netzwerke gehen häufig aus DEK hervor: Aus der DEK-Maßnahme mit der Pazifikallianz entstand eine SSC von Peru und Kolumbien, eine weitere Kooperation zwischen Südafrika und Tansania aus der DEK-Maßnahme zum Feuermanagement und ein Netzwerk von Hochschullehrenden im Anschluss an die DEK mit Indonesien und Myanmar.

Regionale Dreieckskooperationen und Plattformen leisten einen Beitrag zu dem von allen Rollen angestrebten Ziel der Regionalentwicklung, die im Rahmen von DEK v.a. im Sinne regionaler Integration verstanden wird. Die meisten Süd-Anbieter führen als Motivation für DEK mit regionalen Empfängern Altruismus und das Nachbarschaftsprinzip an. Damit sollen regionale, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Asymmetrien reduziert werden. Die Entwicklungsunterschiede zwischen Mitgliedsstaaten zu verringern ist auch ein Ziel von ASEAN, aus deren Verbund – mit Unterstützung der GIZ – die DEK-Maßnahme mit Thailand und Laos zur Förderung des laotischen Rechnungshofes entstand. Durch solche und ähnliche Maßnahmen

¹⁷ Die Graduierung wird anhand der BIP/capita festgelegt, inkl. zu erwartende Graduierungen (Eurostat, o.J.).

¹⁸ Mexiko hat im betrachteten Zeitraum in 25 DEK mit der deutschen EZ kooperiert; damit hat nur Chile mehr DEK-Kooperationen mit Deutschland.

erhöht der Süd-Anbieter gleichzeitig auch seinen (außen- und wirtschaftspolitischen) Einfluss auf das Empfängerland bzw. in der Region. Mexiko ist dies beispielsweise mit der ANTAD-Plattform gelungen, an der sich durch die DEK nun guatemaltekische und honduranische Wirtschaftsunternehmen beteiligen. Dadurch entstand ein regionales Wirtschaftsnetzwerk, das von Mexiko über die Plattform gemanagt wird. Ein dezidiertes Führungsanspruchs des Süd-Anbieters wird selten offen ausgesprochen und kann nur in Einzelfällen (Thailand, Costa Rica, Mexiko, Südafrika) attestiert werden. Die Interviews belegen jedoch, dass viele Empfänger – wie Guatemala, El Salvador, Honduras, Bolivien sowie Tansania – einen solchen Führungsanspruch der Süd-Anbieter in DEK durchaus wahrnehmen. Dies wurde im BMZ-Strategiepapier als Problemfeld ausgewiesen (BMZ, 2013, S. 12). Deshalb wird vereinzelt eine gewisse Zurückhaltung in der Kooperationsbeziehung beobachtet, ein konkretes Spannungsverhältnis innerhalb der DEK-Maßnahmen selbst ergibt sich allerdings selten. Regionale oder internationale Konferenzen zu DEK werden in der Regel von Gebern oder Süd-Anbietern wie Brasilien initiiert und ausgerichtet. Manchmal erfolgen diese ohne Teilnahme von Empfängern, was wahrscheinlich mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Ressourcen bei den Akteuren zusammenhängt. Aussagen aus Laos, Vietnam, Tansania oder Guatemala belegen, dass dies den Eindruck einiger Empfänger verstärkt, in Entscheidungsprozesse der Modalität nicht immer adäquat eingebunden zu sein, in Einzelfällen gar vom Süd-Anbieter in den Maßnahmen bevormundet zu werden. Eine stärkere Einbindung aller Akteure in die Konzeption und Ausgestaltung von DEK stellt somit eine der wesentlichen immanenten Herausforderungen von DEK dar, insbesondere hinsichtlich der Regionalentwicklung.

5.1.3 Neue Kooperationsbeziehungen

Mit der Replizierung eines Themas aus bilateraler EZ oder einer anderen DEK stärken deutsche EZ und Süd-Anbieter nicht nur ihre Kooperationsbeziehung, sondern gehen auch neue Kooperationen mit anderen Empfängern ein. Beides geschieht häufig – sei es aufgrund der Nachfrage des (neuen) Empfängers oder des Angebots von Süd-Anbieter bzw. deutscher EZ – um die Erfahrung weiterzugeben. Da über beide Aspekte – Bedarfe und Angebote – Kenntnis bei der deutschen EZ vorhanden ist, geht die Initiierung solcher Replizierungsmaßnahmen oft von einer deutschen DO vor Ort aus.

DEK trägt in einigen Fällen auch zur Erweiterung der Kooperationsbeziehungen bzw. Geberlandschaft von Empfängern (und Süd-Anbietern) bei. Dabei werden einige Themen von DEK-Maßnahmen anderer Geber mit dem Empfänger fortgeführt oder erweitert, wie z.B. die erwähnte DEK-Maßnahme zur Etablierung internationaler Standards im laotischen Rechnungshof durch die Unterstützung von Thailand. Diese Maßnahme soll nach Ablauf der Laufzeit von der Europäischen Union (EU) fortgeführt und von der deutschen EZ finanziell noch weiter gefördert werden. Die DEK-Maßnahme mit Costa Rica und Marokko zum Management natürlicher Ressourcen wurde von der UN kofinanziert. Auch die DEK-Maßnahme mit Chile und Paraguay zur Verbesserung der Lebensqualität in Armutsvierteln von Asunción, zu der Spanien eine weitere DEK-Maßnahme zur Integration von Jugendlichen angeknüpft hat, kann hier angeführt werden. In einigen Fällen, in denen sich die deutsche EZ aufgrund entwicklungspolitischer Prioritätsverschiebungen, Graduierung des Landes oder der Beendigung der Maßnahme zurückzieht bzw. zögerlich erscheint, suchen Süd-Anbieter wie Indonesien aktiv nach anderen Gebern, um ihr DEK-Engagement weiterzuführen. Dies zeigt, dass sich beim Rückzug eines Gebers Kooperationspartner und -formen, für den Empfänger und auch für den Süd-Anbieter – der oft an der DEK beteiligt bleibt – erweitern können.

Abgesehen von konkreten DEK-Maßnahmen erfolgt kaum eine Geberharmonisierung – als ein Prinzip der Paris-Erklärung für wirksamere EZ (High Level Forum, 2005) – in den Empfängerländern im Rahmen von DEK. Der konkrete Austausch zu DEK-Maßnahmen zwischen traditionellen Gebern ist meist gering bzw. unregelmäßig und informell, wie beispielsweise in Indonesien. Dies hängt mit dem Wettbewerb der Geber untereinander zusammen und auch mit der teilweise geringen Aufmerksamkeit der DAC-Geber vor Ort für DEK, die sehr geringen Mittelabfluss beschert. Süd-Anbieter sind nicht Teil der Geberrunden in den Empfängerländern; somit findet äußerst selten eine Geber-Süd-Anbieter-Harmonisierung über die einzelne DEK-Maßnahme hinaus statt. Auch in SSC stimmen sich Süd-Anbieter untereinander in der Regel nicht ab.

Möglichkeiten, neue Beziehungen zu knüpfen und sich über die Modalität DEK auszutauschen, bieten darüber hinaus Formen des Lern- und Erfahrungsaustausches, wie die HCD-Kurse und die regelmäßigen Konferenzen des LAK-Fonds. Die deutsche EZ fördert zudem aktiv weitere (internationale) Treffen zu DEK, wie die

regelmäßig stattfindende Konferenz *International Meeting on Triangular Co-operation* (OECD, o.J.) der OECD in Lissabon. Die ToC stellte bereits dar, dass diese Treffen Kooperationsbeziehungen fördern, durch die weitere DEK-Maßnahmen entstehen. Beispielweise wurde die DEK mit Peru und Guatemala zum Thema ländliche Bildung auf solch einer Konferenz initiiert.

5.2 Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit

Kasten 6 Wesentliche Ergebnisse – Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit

Die Beziehung zwischen der deutschen EZ und Süd-Anbietern ist ein wichtiger Bestandteil von DEK. Diese Beziehung wird u.a. durch die Zusammenarbeit zur Stärkung der EZ-Agenturen oder -Strukturen von Süd-Anbietern gefördert. DEK leisten einen Beitrag zur Stärkung der EZ-Strukturen, auch wenn dieser Beitrag in aller Regel ein Nebeneffekt ist, da diese Stärkung innerhalb der DEK nicht systematisch bearbeitet wird. Süd-Anbieter und in geringem Maß auch Empfänger erlangen bei der Implementierung von DEK-Maßnahmen Expertise im Projektmanagement von EZ-Maßnahmen durch *Learning by doing* und werden gestärkt.

Die Akteure der Süd-Anbieter sollen im Bereich der Prinzipien und Standards der EZ ebenfalls gestärkt werden. Es gibt jedoch differierende Prinzipien und ein unterschiedliches Verständnis von Kooperation. Im Rahmen vieler DEK-Maßnahmen der deutschen EZ wird ein informeller Dialog über Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit mit den Partnern geführt, sodass erste Schritte hin zu einem gemeinsamen Verständnis – zwischen der deutschen EZ und hauptsächlich den Süd-Anbietern – erfolgen.

Gegenseitiges und gemeinsames Lernen sowie Horizontalität spiegeln die Partnerschaftsebene in DEK wider. Das gemeinsame Lernen der drei Rollen zeigt sich im Lernen zur Modalität. Auf fachlich-inhaltlicher Ebene findet gegenseitiges Lernen hauptsächlich zwischen Süd-Anbieter und Empfänger statt. Horizontalität ist personenabhängig und in einzelnen Maßnahmen unterschiedlich stark ausgeprägt.

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu DEK-spezifischen Aspekten dargelegt, die Auswirkungen auf beide Dimensionen haben. Zunächst wird auf die Stärkung von EZ-Strukturen eingegangen, bei der Lernen eine wichtige Komponente ist (Unterkapitel 5.2.1). Anschließend werden die Ergebnisse zu Dialog, zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit erörtert (Unterkapitel 5.2.2). Abschließend werden die Prinzipien des gegenseitigen Lernens (5.2.3) und Horizontalität (5.2.4) beleuchtet.

5.2.1 Stärkung von EZ-Strukturen durch DEK

Eine wichtige Motivation der deutschen EZ und der Mehrheit der befragten Süd-Anbieter, trilateral zu kooperieren, ist die Stärkung der Süd-Anbieter als Süd-Süd-Kooperations-Akteure und damit die Stärkung ihrer EZ-Strukturen. Im Folgenden werden daher die diesbezüglichen Wirkungen durch DEK bei den Süd-Anbietern betrachtet. Danach werden bilaterale Vorhaben zur Stärkung der EZ-Strukturen kurz beleuchtet, die parallel zu DEK bei einigen Süd-Anbietern von der deutschen EZ implementiert werden. Im Anschluss wird auf die Stärkung der EZ-Strukturen der Empfänger eingegangen.

EZ-Strukturen der Süd-Anbieter

Obwohl die Stärkung der Süd-Anbieter-Strukturen im Fokus bei der Umsetzung von DEK steht, wird dies nicht explizit als Ziel in der BMZ-Strategie formuliert und im Rahmen von DEK-Maßnahmen weder systematisch bearbeitet noch gemonitort. Gleichwohl wird es in dieser Strategie als wichtiger Bestandteil dargelegt. Vom BMZ geförderte DEK-Maßnahmen leisten dennoch einen Beitrag zur Stärkung der EZ-Strukturen und -Agenturen der Süd-Anbieter. Damit wird das Ziel der beiden Rollen teilweise erreicht. Dieser Beitrag drückt sich in der Generierung von EZ-Erfahrung und Anwendungsexpertise aus. Der *Learning-by-doing*-Ansatz, also Lernen durch das unmittelbare Anwenden, bei der gemeinsamen Koordinierung und Durchführung von DEK-Maßnahmen führt zu Lernen im Bereich des Projektmanagements (u.a. Koordination, ergebnisorientiertes Management mit Planung, wirkungsorientiertes Monitoring). Grundsätzlich manifestiert sich dieser Lernzuwachs zunächst auf individueller Ebene der Akteure der Süd-Anbieter. Die befragten Süd-

Anbieter-Akteure und Akteure der deutschen EZ bestätigen beispielsweise, dass einzelne Personen ihre Kapazitäten verbessern, wirkungsorientierte Vorschläge für Maßnahmen zu erstellen, Aktivitäten zu planen und zu koordinieren.

Die Süd-Anbieter wollen von der deutschen EZ im Bereich Planung, Steuerung und Koordinierung von EZ-Maßnahmen lernen. Sie sind im Rahmen von DEK neben der Expertise der deutschen EZ zu fachlichen Themen auch an Expertise zu Projektmanagement und Methoden interessiert. Zugleich benennen sie ihre finanziellen Ressourcen als limitierenden Faktor, um EZ eigenständig durchzuführen und sehen hierin die größte Unterstützung von der deutschen EZ in DEK. Sich selbst sehen sie als Anbieter von EZ-Themen, Geber, Vermittler oder Lernender, der EZ-Praxiserfahrungen sammeln muss. Einige haben allerdings Probleme, sich selbst als Geber zu betiteln. Neben politischer Motivation existiert in Einzelfällen die Befürchtung, dass die deutsche EZ aufgrund der Eigenbezeichnung als Geber die entwicklungspolitische Förderung beendet.¹⁹

Auf institutioneller Ebene kommen einige Süd-Anbieter bei der Koordination von DEK zu der Erkenntnis, dass koordinierende Einheiten für SSC und DEK notwendig sind, um die Übersicht über alle EZ-Maßnahmen und Aktivitäten zu behalten und Maßnahmen systematisch planen und durchführen zu können. Dabei zeigt sich bei einigen Süd-Anbietern der Lernzuwachs, dass interne Abläufe und Strukturen aufgrund der gesammelten Erfahrung in DEK teilweise verbessert sind. Als positives Beispiel dient Costa Rica, das seine Lernerfahrungen in Form von Projektberichten erfasst und zukünftig für die interne Umstrukturierung bzw. Erarbeitung einer Strategie nutzen will. Die mexikanische Entwicklungsagentur AMEXCID bezeichnet das eigene Wissensmanagement bezüglich DEK als Herausforderung, an der nun gearbeitet werden soll. AMEXCID hat von der deutschen EZ weitere Unterstützung zur Systematisierung der eigenen DEK-Erfahrungen hin zu einem qualitativen Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssystem angefragt. Dazu wird derzeit das deutsch-mexikanische DEK-Portfolio evaluiert. Zudem hat AMEXCID auf institutioneller Ebene bereits eine Unterabteilung der Abteilung für internationalen Zusammenarbeit auf DEK ausgerichtet.

Indonesien hat im Oktober 2019 eine eigene EZ-Agentur gegründet. Bei der Umsetzung von EZ in Form von SSC und DEK wurde erkannt, dass eine inter-ministerielle Koordination für EZ/IZ mit einem einheitlichen nationalen System notwendig ist (Hosono, 2016). Daher wurde bereits vorab ein National Coordination Team (NCT) gegründet, bestehend aus Planungs-, Außen- und Finanzministerium sowie dem Ministry of State Secretary (entspricht dem deutschen Kanzleramt). Das NCT ist für Koordination, Verfahren und Standards in der indonesischen EZ verantwortlich und stimmt u.a. DEK-Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der deutschen EZ ab. Dies soll künftig die neue Agentur übernehmen. Deren Hauptziel besteht darin, diplomatische Bemühungen zu verstärken, um über Partnerschaften mit Entwicklungsländern bei der Bewältigung von Problemen und Konflikten zu unterstützen sowie Armut und Ungleichheit zu verringern (Kementerian Luar Negeri, 2019; The Japan Times, 2019).

Diese Lerneffekte sind allerdings nur Nebeneffekte von DEK-Maßnahmen. Sie treten auf, die Begleitung und Stärkung der EZ-Strukturen ist in den einzelnen DEK-Maßnahmen jedoch nicht systematisch verankert. Weder Ziele und Indikatoren noch konkrete, regelmäßige HCD-Aktivitäten sind in DEK-Maßnahmen angelegt, um diesen Bereich des Lernens abzubilden bzw. explizit zu fördern. Ausnahme bildet das Handlungsfeld 2 des LAK-Fonds mit dem Angebot von HCD-Kursen. Somit sind diese Wirkungen in der Regel Zufallsprodukte. Das birgt das Risiko, dass das Ziel der Stärkung der EZ-Strukturen der Süd-Anbieter bei veränderten Bedingungen nicht mehr erreicht wird.

Auf Impact-Ebene lässt sich aus den Ergebnissen plausibel herleiten, dass die Süd-Anbieter ihre Rolle in der EZ durch eigene EZ-Strukturen vermehrt ausüben. Sie sehen die Agenda 2030 als Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten und wollen Ungleichheiten auf globaler sowie regionaler Ebene reduzieren. Da-

¹⁹ Die Bezeichnung als „Geber“ wird umfangreich in der Literatur und in der Praxis diskutiert. Während manche Staaten in der Rolle des Süd-Anbieters oder Empfängers eine neo-koloniale Konnotation des Begriffs Geber wahrnehmen, verbinden andere Staaten damit paternalistische Nord-Geber-Praktiken, denen sie ablehnend gegenüber stehen (vgl. Bracho, 2015; Eyben und Savage, 2013; McEwan und Mawdsley, 2012; Quadir, 2012).

für übernehmen sie zunehmend Verantwortung und bringen sich in DEK ein, lernen im Bereich Projektmanagement bei der Umsetzung von DEK und wollen und können durch gestärkte EZ-Strukturen eine stärkere Rolle auf internationaler Ebene in entwicklungspolitischen Kooperationen übernehmen.

DEK ergänzen bilaterale Vorhaben zur Stärkung von EZ-Strukturen

In vielen Süd-Anbieter-Ländern der Stichprobe existieren EZ-Agenturen bzw. -Strukturen. Neben der impliziten Förderung dieser EZ-Strukturen durch den *Learning-by-doing*-Ansatz von DEK werden einige EZ-Strukturen der Süd-Anbieter von deutscher Seite gezielt durch bilaterale Programme gefördert. Neben ausgebildetem Personal benötigt die Verwaltung von EZ-Maßnahmen rechtliche Grundlagen, Budgetlinien sowie Monitoring- und Evaluierungssysteme (Mawdsley 2012). Im Rahmen von bilateralen Projekten besteht eine Organisationsberatung in Indonesien, Mexiko und Thailand. In Brasilien wird in einem bilateralen Vorhaben ein stärkerer Fokus auf Prozessberatung und Gestaltung von DEK gelegt. Formuliertes Ziel ist häufig, die EZ-Agentur und damit das Land als Entwicklungspartner zu stärken. Es werden strukturelle Organisationsberatung sowie *Capacity Development* in den Bereichen Planung, Implementierung und M&E durchgeführt. Dafür sind in den Projektdokumenten jeweils Indikatoren angelegt. Zusätzlich weisen die bilateralen Programme häufig Handlungsfelder zur Durchführung gemeinsamer DEK auf. Durch die Kombination von Organisationsberatung und Anwendung des Gelernten in DEK erwerben die Süd-Anbieter praktische Erfahrungen und theoretisches Wissen zur Durchführung von EZ-Maßnahmen.

In Südafrika wird der Aufbau einer EZ-Agentur seit einigen Jahren nicht weiter vorangetrieben. Bis 2015 bestand ein bilaterales Programm der deutschen EZ, welches zum Ziel hatte, die südafrikanischen Kapazitäten zu wirkungsorientierter und nachhaltiger SSC zu verbessern. Dies stellte für die südafrikanischen Partner keine relevante Motivation dar und das Programm stieß nicht auf dasselbe Interesse wie bei der deutschen EZ. Das Vorhaben sollte auch die in Gründung befindliche EZ-Agentur South African Development Partnership Agency (SADPA) stärken. Im Rahmen des Programms wurden z.B. strategische Leitlinien erarbeitet und DEK als eigenständige Säule in der gesamten südafrikanischen EZ-Struktur angelegt. SADPA wurde formal per Dekret gegründet (Grobbelaar, 2014), der Aufbauprozess vonseiten der südafrikanischen Regierung wird jedoch bis heute nicht aktiv vorangetrieben. Das liegt darin begründet, dass sich die politischen Interessen des Landes verschoben haben hin zu einer stärkeren Priorisierung der Inlandspolitik (Sidiropoulos, 2019). Zudem wird der ursprüngliche Aufbauprozess von südafrikanischen Befragten aber auch von der deutschen EZ und anderen DAC-Gebern selbst als stark gebergetrieben beschrieben. Viele DAC-Geber knüpften im Vorfeld hohe Erwartungen an SADPA und wollten den Aufbau mitgestalten. Die südafrikanische politische *Ownership* für DEK-Maßnahmen mit der deutschen EZ war gering. Dies drückte sich auch in mangelndem Willen, finanzielle Mittel für einzelne DEK-Maßnahmen bereitzustellen, aus. Das Eigeninteresse an der Stärkung einer EZ-Struktur und die *Ownership* der beteiligten Partner sind somit Voraussetzungen, um das Ziel zu erreichen, die EZ-Strukturen zu stärken.

In einzelnen Süd-Anbieter-Ländern der Stichprobe existieren keine koordinierenden Einheiten für EZ. Ohne diese Einheit ist die Verantwortung für EZ oft auf unterschiedliche Fachministerien verteilt, die unter Umständen keine dezidierten EZ-Kenntnisse besitzen. Dies führt zu einer Zergliederung von Verantwortung und unter Umständen auch zu Kompetenzstreitigkeiten.²⁰ In Costa Rica tragen mehrere Ministerien (das Finanz-, Planungs- und Außenministerium) gemeinsam die Verantwortung für die Koordination der EZ. Über die Gründung einer EZ-Agentur wird nachgedacht. Zurzeit existiert hier wie in Südafrika eine Zergliederung der Verantwortung sowie Unklarheit in Bezug auf die einzelnen Rollen zwischen den Ministerien.

²⁰ Vergleiche hierzu Mawdsley (2012), die aufzeigt, dass die Koordination und die Machtverhältnisse zwischen den verantwortlichen Institutionen beachtet werden müssen, um EZ erfolgreich managen zu können. Ansonsten kann es zu Kompetenzstreitigkeiten und einer eingeschränkten Handlungsfähigkeit der Partnerstrukturen kommen.

Das führt zu einer aufwändigen internen Absprache und Koordination der beteiligten Süd-Anbieter-Institutionen. Für deutsche Akteure und andere externe Partner kann es zu unverständlichen und intransparenten Prozessen kommen. Dies wird von deutscher Seite teilweise mit den Partnern thematisiert.

Durch die Gründung von EZ-Agenturen können neue Herausforderungen für die Umsetzung von EZ-Maßnahmen entstehen. EZ-Agenturen tragen nicht immer zur Vereinfachung der internen Koordination in den Ländern bei, sondern führen manchmal auch zu langwierigeren Prozessen und mehr Bürokratie in den jeweiligen nationalen Systemen. In einigen Fällen wird die für EZ zuständige Institution von nationalen fachlichen DO der Süd-Anbieter, der Empfänger und auch der GIZ als bürokratisches Hemmnis angesehen und aus Effizienzgründen nicht mit einbezogen. Dies sehen die entsprechenden EZ-Agenturen der befragten Süd-Anbieter kritisch, da dies nicht den formalen Verfahren entspricht. Auch einige Empfänger merken an, dass das eigene System sehr bürokratisch ist und in Maßnahmen zeitliche Verzögerungen auftreten. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die interministerielle Koordination schwierig ist und einiger Verbesserungen bedarf bzw. die Prozesse für die anderen Beteiligten nicht immer transparent sind.

EZ-Strukturen der Empfänger

Im Rahmen von DEK lernen auch die Empfänger Projektmanagement, wenn auch in einem geringeren Maß als die Süd-Anbieter. Auf Umsetzungsebene berichten nur wenige DO der Empfänger von einem Lernzuwachs hinsichtlich der Koordination von Projekten im internationalen Umfeld und bezeichnen die Erfahrung als bereichernd. Darüber hinaus sind bei einigen Empfängern die Maßnahmenziele auf die Stärkung ihrer Institutionen ausgerichtet. Dies gilt beispielsweise für die Maßnahme zwischen Deutschland, Costa Rica und Bolivien zur Stärkung des Umweltministeriums hinsichtlich elektronischer Abfälle oder die Maßnahme zwischen Deutschland, Thailand und Vietnam zur Stärkung von Agrargenossenschaften und kleinen Unternehmen in Zentralvietnam. In Subsahara-Afrika hingegen sind die befragten Empfänger primär an den eigentlichen Maßnahmenzielen und fachlicher Expertise interessiert und weniger an einem Lernzuwachs zur Kooperationsform DEK bzw. zur Koordination von EZ.

In LAK wird besonders deutlich, dass durch das Fort- und Weiterbildungsmodul des übergeordneten LAK-Fonds auch Empfänger die Möglichkeit erhalten, in den Bereichen Planung, Monitoring und Koordination von Maßnahmen sowie zur Modalität DEK zu lernen. Sie beurteilen v.a. die Kapazitätenbildung bei der Koordination von EZ-Maßnahmen sowie die Informationen über die Modalität DEK als hilfreich. Auch Online-Schulungen werden als nützlich erachtet – vor allem von Mitarbeiter*innen der Partnerinstitutionen der Empfänger, die nicht an den Präsenzkursen teilnehmen können. Lernerfahrungen sammeln dabei nicht nur Mitarbeitende der entwicklungspolitischen Institutionen, sondern auch an der Maßnahme Beteiligte von Fachministerien oder fachlichen Durchführungsinstitutionen der Süd-Anbieter und Empfänger. Damit wird eine weite Streuung der Lernerfahrungen erreicht.

Auf politischer Steuerungsebene lernen Empfänger – wenn auch wenige – aus der Koordination von DEK und stellen sich den Anforderungen, die DEK und SSC mit sich bringen. DEK bedürfen eines hohen Koordinationsaufwands, der alle Akteure und deren Institutionen vor große Herausforderungen stellt. Gerade dadurch wird manchmal die interne Koordination bzw. die Kooperation der Institutionen innerhalb des Empfängerlandes intensiviert und Lernerfahrungen werden gemacht. Auch manche Empfänger richten daher koordinierende Einheiten für DEK und SSC ein. El Salvador hat bereits früh sein Außenministerium für SSC und DEK umstrukturiert. 2009 wurde eine Unterabteilung für Süd-Süd-Kooperation geschaffen, die 2013 auf die Ebene einer eigenen Abteilung gestellt und um DEK ergänzt wurde. Diese Abteilung verfügt über einen eigenen Fonds für DEK und hat einen Angebotskatalog mit eigenen Erfahrungen und Wissen erarbeitet. Aktuell wird eine nationale Politik für internationale Zusammenarbeit angestrebt, die die Zuständigkeiten zwischen Planungs- und Außenministerium festlegen soll. Das erlangte Wissen durch und zu DEK wird in El Salvador institutionalisiert. Neben einem nationalen Entwicklungsplan, der fünf Jahre galt (2014 bis 2019) und DEK als strategische Option der Zusammenarbeit beinhaltete, werden alle Mitarbeitenden im Bereich der internationalen Zusammenarbeit regelmäßig geschult. In Paraguay existiert eine inter-institutionelle koordinierende Einheit zu SSC, über die Gründung einer Einheit zu DEK bzw. einer eigenen EZ-Agentur wird nachgedacht. Die Regierung von Paraguay sieht hier Potenzial und strebt künftig die Rolle eines Süd-Anbieters an.

Die Abstimmung mit externen Partnern erfolgt v.a. durch die im Rahmen der DEK gegründeten Steuerungs- und Arbeitsgruppen. Die Dokumentenanalyse bestätigt, dass sich in diesen die zuständigen Institutionen aller beteiligten Länder der gleichen oder verschiedenen Regierungsebenen regelmäßig zum Thema austauschen und die DEK gemeinsam koordinieren. Meist wirkt die GIZ als von den Partnern geschätzter „neutraler“ Vermittler innerhalb der DEK positiv auf eine verbesserte Abstimmung und Kommunikation zwischen den beteiligten internen Strukturen eines Partnerlandes hin. Viele Empfänger identifizieren zudem das eigene Wissensmanagement zu DEK als bestehende Herausforderung. Guatemala sieht in weiterer Unterstützung und Expertise eine Lösung und hat mit der GIZ einen Vorschlag für eine neue DEK-Maßnahme zur Verbesserung des internen Wissensmanagements und M&E-Systems erarbeitet.

5.2.2 Dialog zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit

Eine weitere Motivation der deutschen EZ, DEK zu fördern, ist die gemeinsame Verständigung zu Wirkungsweisen und Prinzipien²¹ der Zusammenarbeit. Einige Süd-Anbieter wollen SSC-Prinzipien im Rahmen von DEK verfolgen und anwenden. Die Ergebnisse zeigen, dass ein expliziter Lern- und Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit gemäß ToC (vgl. Unterkapitel 4.1.3) nicht systematisch etabliert ist. Es findet kaum eine explizite Aushandlung und Verständigung über Prinzipien der Zusammenarbeit im Rahmen von DEK statt; in vielen DEK-Maßnahmen wird dennoch ein informeller Dialog über Wirkungsweisen und Prinzipien geführt. Dies markiert einen ersten Schritt zur Erreichung des Ziels der deutschen EZ. Der Dialog wird in der Umsetzung angeregt über einen *Learning-by-doing*-Ansatz (1), die Vermittlung und formale Einforderung bestimmter Prinzipien (2), die Einhaltung administrativer Standards der deutschen EZ (3) und durch fachliche Themen, die auf diese Prinzipien abzielen (4). Im Folgenden werden diese vier Aspekte näher erläutert. Zunächst wird jedoch der Hintergrund zu SSC-Prinzipien erläutert, um aufzuzeigen, warum Süd-Anbieter und Empfänger in der gemeinsamen Verständigung zu Wirkungsweisen und Prinzipien der Zusammenarbeit keine prioritäre Motivation besitzen.

Prinzipien der SSC in DEK

Für einige Süd-Anbieter, darunter Brasilien, Indonesien und Südafrika, sind die sogenannten Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien (UN, 1978; UN-Generalversammlung, 2009) Teil ihres entwicklungspolitischen Kooperationsverständnisses. Sie verfolgen diese auch mit der deutschen EZ in DEK. Einige Süd-Anbieter sehen in der traditionellen Nord-Süd-Kooperation eine Zusammenarbeit mit vom „Norden“ auferlegten Konditionen. Dies schlägt sich nieder in der häufigen Ablehnung der Prinzipien aus der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (High Level Forum, 2005) einiger großer Süd-Süd-Kooperations-Anbieter als vom OECD DAC für den Norden konstruierte Prinzipien (Sidiropoulos, 2019). Diese Prinzipien werden tendenziell als Prinzipien des „Nordens“ bewertet. Viele Länder haben diese Erklärung allerdings unterschrieben – inklusive aller für diese Evaluierung befragten Süd-Anbieter. Diese wollen durch ihr Engagement in ihrer EZ bzw. SSC und auch in DEK eigene Werte und entwickelte Prinzipien fördern und das typische Geber-Nehmer-Verhältnis aufbrechen (Interviews und AGCID, 2014; Lengfelder, 2016; Haider, 2018). Die Süd-Süd-Prinzipien stehen zwar nicht grundsätzlich im Gegensatz zu den Prinzipien, die die OECD-DAC-Mitgliedsländer, inklusive der deutschen EZ, anlegen; dennoch treten leichte Diskrepanzen auf. So gibt es Unterschiede bei den Aspekten Konditionalität und Nicht-Konditionalität von entwicklungspolitischer Förderung sowie der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten. Süd-Süd-Kooperations-Anbieter äußern sich beispielsweise mehrheitlich nicht zur politischen Situation oder der Menschenrechtssituation in den jeweiligen Partnerländern, während DAC-Geber entwicklungspolitische Zusammenarbeit nutzen, um diese Themen anzusprechen und zu bear-

²¹ Die Prinzipien sind in der DEK-Strategie des BMZ nicht näher erläutert. 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 die Prinzipien der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt: *Ownership*, *Alignment*, Harmonisierung, Ausrichtung der Maßnahmen auf Ergebnisse, gegenseitige Rechenschaftslegung (BMZ, o.J., o.J.b).

beiten (UNOSSC, 2019). Das BMZ fordert und fördert aktiv gute Regierungsführung in seiner EZ, wie beispielsweise im Marshall-Plan mit Afrika in Verbindung mit den Reformpartnerschaften (BMZ, 2017b; BMZ, 2018) oder verankert im Politikdialog mit seinen Partnerländern das Thema Menschenrechte (BMZ, 2011).

Zugleich gibt es Gemeinsamkeiten im Streben nach einem größeren lokalen Beitrag der Partner und des gegenseitigen Nutzens von Kooperationen (UNOSSC, 2019). Ausdruck davon sind u.a. die Prinzipien *Ownership* und Horizontalität. Die Süd-Süd-Kooperations-Anbieter und Empfänger haben *Ownership* bereits 1978 in den Zielen des *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries* verankert, und auch die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) und die *Accra Agenda for Action* (2008) greifen dieses Prinzip auf (Tortora, 2011). Das BMZ benennt in seiner Lateinamerikapolitik 2015 die Länder dieser Region als strategische Partner auf Augenhöhe, was sich mit dem SSC-Prinzip der Horizontalität deckt. Die deutsche EZ arbeitet daran, die Gemeinsamkeiten der Prinzipien in DEK herauszustellen, gemeinsame Aspekte im Dialog zu betonen und auch SSC-Prinzipien anzuwenden. Auch im Rahmen der GPI-Trico wurde eine Diskussion über Prinzipien bzw. Richtlinien für die gemeinsame Umsetzung von DEK geführt. Diese Diskussion mündete in einer Einigung über 15 freiwillige Richtlinien für die effektive Umsetzung von gemeinsamen DEK-Maßnahmen (GPI, 2019).

Bei DAC-Gebern, inklusive Deutschland, besteht die Sorge, dass bei SSC zu wenig Transparenz und M&E existiert und Impact kaum erreicht wird (Abdenur und Fonseca, 2013). Aus diesem Grund wollen sie diese Aspekte durch DEK mit ihrer Expertise unterstützen. DAC-Standards wie M&E-Systeme oder Berichterstattung über Leistungen werden jedoch nicht explizit übernommen. Prinzipiell folgt nur Thailand der OECD-DAC-Definition von ODA und berichtet eigene ODA-Leistungen freiwillig an den DAC – ohne diesem anzugehören (Piefer und Vega, 2014; Gulrajani und Swiss, 2017; OECD, 2019). Damit richtet Thailand seine EZ, sowohl innerhalb von SSC als auch DEK, am DAC aus (Kondoh et al., 2010) und leistet Rechenschaft über geleistete ODA. Auf Empfängerseite gibt es Hinweise, dass nicht nur SSC-Prinzipien angelegt, sondern auch Prinzipien der Paris-Erklärung genutzt werden. Das Empfängerland Laos hat etwa eine sogenannte *Vientiane Declaration on Partnership* (Regierung von Laos, 2015) erarbeitet. Diese Erklärung greift unter anderem die Prinzipien der Busan-Erklärung (Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011) und der *Accra Agenda for Action* (OECD, 2008) auf und passt sie an den eigenen Kontext an. Sie ist sowohl für bilaterale als auch trilaterale EZ mit den entsprechenden Partnern gültig bzw. wird als Rahmen genutzt.

Andere Auffassungen von EZ und die Berücksichtigung der Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien zeigen sich konkret bei Indonesien. Indonesien sieht die Bewertung von Wirkungen (ob beispielsweise die Teilnehmenden einer Trainingsmaßnahme etwas gelernt haben) in einem anderen Land als kritisch und außerhalb seines Mandats. Diese wird als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen Staates angesehen. Darüber hinaus sind den befragten Süd-Anbietern in Südostasien innerhalb einer Kooperation Werte wie Konsens und Würde wichtig. Deshalb können beispielsweise interne Entscheidungsfindungsprozesse länger dauern. Diese Werte sind auch in der *Sufficiency Economy Philosophy* von Thailand verankert. Neben Sorgfalt und Geduld wird auch Konsens mit Mäßigung in Form von Kompromissfindung beschrieben (Thailand International Cooperation Agency, 2018). Diese Prinzipien und Werte wirken sich auf die Art der Kooperation aus und müssen von der deutschen EZ in DEK mit Thailand berücksichtigt werden.

Obwohl manche Partner andere Auffassungen zu Prinzipien der Kooperation haben, ist es der deutschen EZ möglich, darüber in einen Dialog zu treten. Grund hierfür sind die folgenden Herangehensweisen.

Learning-by-doing-Ansatz

Während der gemeinsamen Planung und Umsetzung von DEK-Maßnahmen treten die befragten deutschen Akteure der DO in einen informellen Dialog über Wirkungsweisen mit den beteiligten Partnern. Das Augenmerk liegt auf den Süd-Anbietern, da deren EZ-Strukturen sich weiterentwickeln und gestärkt werden sollen. Während der Durchführung von DEK-Maßnahmen wird insbesondere mit den Süd-Anbietern in LAK und Südostasien ein impliziter *Learning-by-doing*-Ansatz verfolgt. Die ersten Schritte zum gemeinsamen Verständnis werden also durch die unmittelbare Anwendung der Prinzipien in der Praxis erreicht. Insbesondere die Wirkungsorientierung von entwicklungspolitischen Maßnahmen rückt dabei in den Fokus. Beispiel hierfür sind die befragten Süd-Anbieter in Südostasien. In Indonesien gab es zahlreiche Treffen mit der GIZ, um das Projektdesign mit Indikatoren zu erstellen. Auch thailändische Akteure bezeichnen die Erstellung von

Indikatoren als wichtige Übung, bei der sie von der deutschen EZ lernen. Sie weisen jedoch darauf hin, dass die Messung von Wirkungen aufgrund kultureller Besonderheiten im asiatischen Raum schwierig ist. Die Teilnehmenden an Trainings sind sehr höflich und kreuzen in Fragebögen zur Bewertung der Trainings beispielsweise immer positive Antworten an. Somit beeinflusst auch der kulturelle Kontext die Wirkungsweisen der Zusammenarbeit.

Zwischen der deutschen EZ und einigen Süd-Anbietern unterscheidet sich das Verständnis eines systemisch-wirkungsorientierten Entwicklungsansatzes im Gegensatz zu einem input- bzw. aktivitätsorientierten Ansatz, der hauptsächlich Trainings ohne eine institutionelle Verankerung des Gelernten beinhaltet. Auch hierüber wird der Dialog bei Planung und Durchführung von DEK geführt, wie beispielsweise mit Thailand über unterschiedliche EZ-Systeme.

Es gibt Hinweise, dass in einzelnen Fällen Debatten über bestimmte Prinzipien explizit angeregt werden. So wurde mit Brasilien über das Prinzip der Nachhaltigkeit diskutiert. Mit Brasilien existiert eine formale Einigung in Form eines MoU über Prinzipien der Zusammenarbeit in gemeinsam durchgeführten DEK als Ergebnis einer konkreten Verständigung und Diskussion. Damit wurde das gemeinsame Verständnis formal festgehalten. Im MoU wird auf *Ownership* des Empfängers, gemeinsames Handeln in allen Schritten der Maßnahme sowie auf Ergebnisorientierung fokussiert. Zudem wird auf die Grundlage einer gemeinsamen Entwicklungsvision hingewiesen, die sozialen Fortschritt und Inklusivität, ökologische Nachhaltigkeit, Frieden und Stabilität sowie internationale Abkommen zur Wirksamkeit der EZ umfasst. Zusätzlich gibt es ein Handbuch, das transparent über den formalen Ablauf und die Ausgestaltung von gemeinsamen DEK-Maßnahmen informiert (ABC, 2019). Hieran lässt sich erkennen, dass durch eine langjährige entwicklungspolitische Kooperationsbeziehung neben der gemeinsamen Vision von Entwicklung auch gemeinsame Prinzipien identifiziert und angewandt werden. DEK bietet also eine Plattform für den Dialog über angewandte Prinzipien der Wirkungsweisen und Zusammenarbeit und die gemeinsame Umsetzung. Allerdings liegt darüber ausschließlich im Beispiel Brasilien eine explizite formale Verständigung und Einigung vor. Somit wird das Ziel der deutschen EZ als nur teilweise erreicht bewertet.

Formale Einforderung von Standards und Prinzipien

Ein weiteres wirksames Mittel ist die formale Einforderung von Standards und Prinzipien in DEK-Maßnahmen. Projektdokumente verdeutlichen, dass dies vonseiten der deutschen EZ beispielsweise durch den LAK-Fonds bei den Themen Wirkungsorientierung und Gender in den Projektvorschlägen erfolgt: Standardmäßig werden eine Gender-Analyse, die Einbeziehung von menschenrechtlichen Aspekten und Angaben zum Monitoring eingefordert. Der Projektvorschlag wird im Vorfeld mit allen drei Partnern abgestimmt bzw. erarbeitet. Die gemeinsame Diskussion und Erarbeitung von Maßnahmen und Umsetzung erzielt somit teilweise ein Umdenken hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen sowie der Indikatoren und Monitoring und Evaluierung (M&E) – wenn auch nur bei wenigen Partnern. Einige deutsche Akteure konstatieren, dass dies für die Partner ein schwieriger und auch langer Lernprozess ist, da häufig die diesbezüglichen Kapazitäten schwach ausgeprägt sind. Befragte in Costa Rica, Mexiko und Guatemala bestätigen, dass die Beratung, die die GIZ im Vorfeld der Einreichung der Vorschläge leistet, von den Partnern geschätzt wird. Parallel bietet der LAK-Fonds seit 2016 mit HCD-Kursen Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu wirkungsorientiertem M&E an, wodurch weitere Fortschritte erreicht werden. Die formale Einforderung wirkt somit auf eine Auseinandersetzung der Partner mit ausgewählten Prinzipien hin. Dies kann als erster Schritt zu einem gemeinsamen Verständnis angesehen werden.

Administrative Standards

Zu Prinzipien der Zusammenarbeit gehören auch administrative Standards, die Transparenz und gegenseitige Rechenschaftslegung beeinflussen. Die deutschen DO halten die eigenen administrativen Standards und Regeln vor Ort in den Partnerländern ein und wenden sie für alle Beteiligten an der Maßnahme an. Nichtsdestotrotz herrscht bei einigen Süd-Anbietern und Empfängern Unverständnis über diese Regeln, da sie diese häufig nicht nachvollziehen können. So werden beispielsweise die Finanzierungsmechanismen und die damit einhergehenden administrativen Regeln sowie die Aufteilung der Verantwortung zwischen Admi-

nistration und fachlicher Begleitung der GIZ als kompliziert, oft unverständlich und teils intransparent bewertet. Dennoch werden durch DEK für die Partner der Süd-Anbieter und Empfänger andere Regeln und Standards als die eigenen sichtbar. Partner in Vietnam oder Mexiko bestätigen, dass dies für manche Partner auf Durchführungsebene eine neue und lehrreiche Erfahrung ist.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass jeder Akteur seiner eigenen Bürokratie bzw. seinen eigenen Verfahren, Regeln und Standards verpflichtet ist. Dies führt in der Koordination häufig zu Projektverzögerungen, da sich die Konsensfindung im Projekt unter Einbeziehung aller bürokratischen Instanzen langwieriger gestaltet. Dies ist zwar den meisten Akteuren bewusst, führt in einigen Fällen jedoch zu Frustration, da die jeweiligen Regeln und Verfahren kaum transparent sind und sich damit kein Verständnis über die Umstände entwickeln kann. In Diskussionen lernen die befragten Partnerinstitutionen neue Perspektiven zu administrativen Standards kennen, sodass Transparenz und Thematisierung der unterschiedlichen Verfahren und Standards wichtige Bestandteile des Dialogs sind.

Gegenstand der Maßnahmen

In wenigen Fällen sind der Gegenstand bzw. das Maßnahmenziel der DEK-Maßnahmen explizit auf Standards und Prinzipien der Wirkungsweisen und Zusammenarbeit ausgerichtet. Diese Maßnahmen bieten die Möglichkeit und einen Anlass für die deutsche EZ, über bestimmte Themen in expliziten Dialog sowohl mit Empfänger als auch Süd-Anbieter zu treten. Als Beispiel dient die DEK zwischen Deutschland, Südafrika und Burundi, Kenia, Ghana, Uganda, Senegal und Benin zum Austausch von Lernerfahrungen innerhalb der afrikanischen Länder zu M&E-Systemen. Im Rahmen der Maßnahme wurde systematisch am Standard eines M&E-Systems gearbeitet und sich darüber ausgetauscht.

5.2.3 Gegenseitiges und gemeinsames Lernen

Das gegenseitige (voneinander) und gemeinsame (miteinander) Lernen sind wichtige Bestandteile von DEK. Es wird von der Evaluierung auch hinsichtlich des SSC-Prinzips des gegenseitigen Nutzens betrachtet. Im Folgenden werden die Lernerfahrungen nach Dimensionen zunächst für Empfänger und Süd-Anbieter, dann für die deutsche EZ näher beleuchtet.

Über alle Rollen hinweg werden Lernen und Wissenstransfer als wichtige Aspekte von DEK erachtet. Gleichwohl unterscheidet sich das Maß an Lernerfahrungen der jeweiligen Rollen und in den beiden Dimensionen der Modalität. Das Lernen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension manifestiert sich auf der Maßnahmenebene, während sich das Lernen in der politisch-strategischen Dimension auf der Partnerschaftsebene widerspiegelt.

Auf Maßnahmenebene erlangen Empfänger hauptsächlich Wissen zu den jeweiligen inhaltlichen Themen. Dabei lernen sie sowohl vom Süd-Anbieter als auch von der deutschen EZ. Viele Empfänger schreiben jedoch den Süd-Anbietern eine bessere Befähigung zu, die eigenen lokalen Herausforderungen zu verstehen: Die Süd-Anbieter haben einen ähnlichen Entwicklungshintergrund, können ihre eigenen Erfahrungen in einer DEK replizieren und besitzen häufig einen ähnlichen kulturellen Kontext wie der Empfänger. Vor allem für LAK kann dies konstatiert werden. Dort wird *Peer Learning* übereinstimmend von allen Befragten als wichtiger Aspekt von DEK und als Ausdruck von Horizontalität angesehen und erreicht.

In LAK bestätigen viele Süd-Anbieter, dass sie von Empfängern konkret inhaltlich lernen und erkennen, dass inhaltliches Wissen und Erfahrungen in derselben Region vorliegen. Dadurch gibt es für Süd-Anbieter auch Lernerfahrungen auf Maßnahmenebene. Das gegenseitige Lernen steht für diese beiden Rollen im Mittelpunkt einer Maßnahme und der Kooperationsform DEK. Als Beispiel dient die Maßnahme zwischen Deutschland, Chile und Peru zu InfObras mit den Rechnungshöfen: InfObras ist ein informatives, partizipatives Berichtssystem zur Rechenschaft, das öffentliche Baustellen monitort und über sie informiert. Peruanische Akteure gaben ihr Wissen und ihre Erfahrung über die Einführung der computerbasierten Informationsplattform und das Konzept des Systems weiter, während chilenische Akteure ihr Wissen zu Methoden der Georeferenzierung einbrachten. So kam es zum gegenseitigen Lernen mit dem Ergebnis, dass das System in beiden Ländern eingeführt und genutzt wird. Vertreter des dualen Akteurs Peru waren zudem der Meinung, dass vorhandene Lösungen häufig nur an einen neuen Kontext angepasst werden müssen und somit auf bestehende Informationen zurückgegriffen werden kann. Auch in der DEK-Maßnahme zwischen

Deutschland, Costa Rica und Bolivien zu elektronischen Abfällen sagten Interviewte aus Costa Rica, dass ihnen nicht bekannt war, dass Bolivien Erfahrungen im Kleinst-Recycling hat. Hier lernte Costa Rica im Rahmen der Maßnahme von den bolivianischen Akteuren. In den anderen beiden Regionen – Südostasien und Sub-Sahara-Afrika – wird lediglich vereinzelt von Lernerfahrungen der Süd-Anbieter durch Empfänger berichtet.

Auf Partnerschaftsebene drückt sich das Lernen der Empfänger und Süd-Anbieter im Kennenlernen der jeweiligen Systeme und Realitäten der Partner sowie einer anderen Art der Kooperation aus. Aufgrund des gegenseitigen und gemeinsamen Lernens im Kooperieren, Koordinieren und Suchen nach Lösungen bezeichnen sie DEK als horizontaler ausgerichtet als bilaterale EZ mit einem traditionellen Geber. Mit dem Lernen einer anderen Art der Kooperation geht sowohl das Lernen über die Modalität DEK als auch das Lernen über Projektmanagement einher. Viele Gesprächspartner*innen aus Süd-Anbieter- und Empfängerländern berichteten, dass sie von den Kompetenzen der GIZ im Bereich Projektmanagement profitiert bzw. gelernt haben (vgl. Unterkapitel 5.2.2).

Die Lernerfahrungen der deutschen EZ als dritter Akteur in DEK manifestieren sich hauptsächlich auf Partnerschaftsebene und weniger auf Maßnahmenebene. Sehr viele Befragte der deutschen DO bestätigen, dass sie auf persönlicher Ebene ein neues Bewusstsein zu einer anderen Art des gemeinsamen Arbeitens mit den Partnern erlangen und neues Wissen zu DEK als Modalität gewinnen. Zudem werden individuelle Beratungskompetenzen zu dieser Kooperationsform aufgebaut. Auf Maßnahmenebene in Bezug auf Projektmanagement und technisch-fachliche Aspekte wurde von deutscher Seite allerdings häufig darauf verwiesen, dass lediglich die Süd-Anbieter und Empfänger in einer DEK lernen, nicht sie selbst. Die Lernerfahrungen der deutschen EZ auf dieser Ebene sind entsprechend gering ausgeprägt. Das von deutscher Seite als wichtig erachtete gegenseitige und gemeinsame Lernen steht im Spannungsverhältnis zum Ziel der deutschen EZ, dass Süd-Anbieter von der deutschen EZ über EZ-Verfahren, -Prinzipien und -Praktiken lernen. Dies entspricht einem einseitigen Lernen. In der Logik der deutschen EZ ist das eigene und systematische Lernen von den Partnern in keiner der beiden Dimensionen in DEK angelegt. Da dies nicht dokumentiert wird, besteht Unklarheit darüber, was die deutsche EZ bereits in DEK lernt. In wenigen neuen DEK-Maßnahmen hat allerdings bereits eine Reflexion darüber begonnen, in welchem Bereich die deutsche EZ lernt, bzw. lernen könnte. Deshalb werden bzw. sollen sowohl in LAK als auch in Indonesien in den DEK-Maßnahmen Indikatoren des OECD-DAC- *Toolkits* zu Monitoring und Evaluierung von DEK angewandt werden, um zu erfassen, was die deutsche EZ im Sinne der Agenda 2030 bei der Kooperation lernt. Es ist erkennbar, dass Lernen als Wirkung in vielen DEK nicht von vornherein mitgedacht, nicht systematisch mit Indikatoren erfasst und lediglich implizit verfolgt wird. Insgesamt ist das gegenseitige und gemeinsame Lernen zwischen Süd-Anbieter und Empfänger stärker ausgeprägt als das gegenseitige Lernen zwischen der deutschen EZ und ihren Partnern in den beiden anderen Rollen.

5.2.4 Horizontalität

Horizontalität als ein SSC-Prinzip der Zusammenarbeit und mögliches Ergebnis von gemeinsamer Kooperation in DEK nimmt einen wichtigen Stellenwert ein. Die Evaluierung hat folgende Definition für die Untersuchung von Horizontalität angelegt: Drei oder mehr gleichberechtigte Akteure in einer DEK teilen sich die Verantwortung für die gemeinsame Planung, Durchführung und Evaluierung einer entwicklungspolitischen Maßnahme. Somit besitzen alle die gleichen Rechte und Pflichten innerhalb der Kooperation. Damit drückt Horizontalität die Art der Zusammenarbeit aus und gibt Hinweise darauf, wie innerhalb einer Kooperationsbeziehung miteinander gearbeitet wird. Im Folgenden wird dargestellt, was die drei Rollen in einer DEK unter Horizontalität verstehen. Im Anschluss werden sechs Aspekte bewertet, die Horizontalität fördern oder einschränken.

Alle Akteure der drei Rollen erachten die gemeinsame Entscheidungsfindung als einen wichtigen Aspekt von Horizontalität. Die befragten Süd-Anbieter sehen DEK als eine Kooperationsform, in der drei gleichrangige Partner zusammenarbeiten und in allen Bereichen gemeinsam entscheiden. Von den befragten Empfängern wird Horizontalität sehr häufig mit Bedarfsorientierung und Mitsprache bei Entscheidungen gleichgesetzt, also mit Partizipation. Diese wird in von der deutschen EZ geförderten DEK weitgehend erreicht

und von einigen Empfängern – vor allem in LAK – bestätigt. Viele deutsche Akteure betrachten Horizontalität als maßgeblich für DEK und verstehen darunter die Entscheidungsfindung im Konsens und gemeinsames Lernen. Insbesondere deutsche Akteure sehen Horizontalität als wichtigen Faktor für die Durchführung erfolgreicher DEK an, während die anderen Partner diesem Faktor keine so hohe Bedeutung beimessen (vgl. Unterkapitel 5.3.2). Aus der Portfolioanalyse wird zudem deutlich, dass Projektberichte und -evaluierungen der deutschen EZ diesen Aspekt meist vernachlässigen und in der Berichterstattung nur selten explizit Bezug auf Horizontalität nehmen.

Sowohl Süd-Anbieter als auch Empfänger nehmen DEK mit der deutschen EZ horizontaler wahr als die bilaterale Zusammenarbeit. Horizontalität ist jedoch nicht immer in allen Bereichen und Phasen einer DEK im deutschen Portfolio gegeben. Die Ergebnisse aus Interviews und Portfolioanalyse zeigen, dass die deutsche EZ und Süd-Anbieter je nach Maßnahme von den Empfängern und auch gegenseitig unterschiedlich horizontal wahrgenommen werden. In einigen Fällen treten beteiligte Personen der Süd-Anbieter dominant und mit einer vertikalen Haltung auf – dies vor dem Hintergrund, dass sie bereits gewisse Entwicklungserfahrungen gemacht haben. Einzelne Empfänger nehmen einen Führungsanspruch einiger Süd-Anbieter in Maßnahmen wahr. Dies bildet eine eingeschränkte Horizontalität ab. In anderen Fällen wiederum agieren Süd-Anbieter sehr auf Konsens bedacht und horizontal. Horizontalität ist somit personenabhängig und in Maßnahmen unterschiedlich stark ausgeprägt.

Akteure beispielsweise aus Peru und Chile bestätigen, dass die fachliche Zusammenarbeit mit Akteuren unterschiedlicher Rollen derselben oder ähnlichen Hierarchiestufe in der konkreten Umsetzung einer DEK-Maßnahme ein Faktor ist, der Horizontalität positiv fördert. Eine Zusammenarbeit gleicher Hierarchiestufen wird jedoch nicht in allen DEK-Maßnahmen erreicht, sodass auch hier das Maß an Horizontalität zwischen den Maßnahmen variiert.

Ein enger Zusammenhang besteht zwischen Horizontalität, *Alignment* und Nachfrageorientierung. Die beiden letztgenannten Aspekte können Hinweise auf Horizontalität geben, da der Empfänger als gleichberechtigter Akteur in Erscheinung treten kann. Formal gehen die Anfragen zu DEK-Maßnahmen sehr häufig von den entsprechenden Empfängern bei den verantwortlichen Institutionen Deutschlands und/oder des Süd-Anbieters ein und erfüllen somit formal das Kriterium der Nachfrageorientierung. Auch die Durchführung von Bedarfsanalysen und damit die Identifizierung lokaler Herausforderungen unter aktiver Partizipation der Empfänger und Süd-Anbieter sind integraler Bestandteil von DEK und spiegeln sowohl eine Nachfrageorientierung und *Alignment* als auch Horizontalität wider. Die ursprüngliche Idee zur Kooperation ist jedoch sehr häufig auf deutsche Initiative, manchmal auch auf die des Süd-Anbieters, zurückzuführen.

Zu den Bedarfsanalysen werden von Maßnahme zu Maßnahme unterschiedliche Angaben gemacht. In einigen Fällen werden Bedarfsanalysen durchgeführt, in einigen nicht. Laut Aussage der Befragten dieser Rolle ist das *Alignment* von DEK-Maßnahmen an die Bedarfe der Empfänger sehr häufig gegeben und wird positiv bewertet. Nach den Projektdokumenten orientiert sich die überwiegende Zahl der DEK-Maßnahmen an nationalen Entwicklungsplänen, Sektorprogrammen oder -strategien oder auch regionalen Strategien. Der Regionalfonds in Lateinamerika und der Karibik ist beispielsweise auf das iberamerikanische Programm zur Stärkung der Süd-Süd-Kooperation (PIFCSS) ausgerichtet. In der programmatisch-inhaltlichen Dimension werden – hauptsächlich in Lateinamerika und der Karibik – partizipative Ansätze mit allen Partnern verfolgt, um hierüber das *Alignment* und die *Ownership* der Empfänger sicherzustellen. In Lateinamerika und der Karibik werden laut Projektdokumenten regelmäßig Planungsmissionen oder partizipative Planungsworkshops durchgeführt. Hierbei wird vereinzelt auch auf die Bedeutung der *Comisiones Mixtas* – also Kommissionen auf politischer Ebene, in denen sich mehrere Behörden der Empfänger mit Vertreter*innen von Botschaften anderer Länder des Südens und teilweise auch traditionelle DAC-Geber austauschen, verwiesen. Hier können auch Empfänger grundsätzlich ihre Bedarfe zum Ausdruck bringen.

Als Hinweis auf Horizontalität gilt auch die Auswahl der Maßnahmen. Insbesondere in LAK ergibt sich eine Einschränkung der Horizontalität. Die finale Förderzusage bzw. die Veto-Möglichkeit und Auswahl des BMZ verlagert die Entscheidungsmacht, ob eine DEK-Maßnahme durchgeführt wird, allein auf die deutsche Seite. Es erfolgt keine gemeinsame Entscheidung, sondern das BMZ trifft diese auf Grundlage eines Projektvorschlags. Die Entscheidung über die Bereitstellung finanzieller Mittel von jedem Partner ist hiervon nicht betroffen. In Einzelfällen berichten Süd-Anbieter in der Region LAK und Südostasien, dass sie bei negativer

Entscheidung andere DAC-Geber um Unterstützung für die entsprechende Maßnahme anfragen. In Südafrika wurde die Projektauswahl durch gemeinsame Entscheidung von deutschen und südafrikanischen Akteuren innerhalb des Steuerungsgremiums getroffen. Dabei war Horizontalität zwischen der deutschen EZ und den südafrikanischen Akteuren gegeben, während die Empfänger nicht eingebunden waren.

In DEK tragen die deutsche EZ und Süd-Anbieter sowie der Empfänger mit unterschiedlichen Beiträgen zum Gelingen der Maßnahme bei. Die Beiträge werden getrennt verwaltet und jeder Akteur ist für seinen eigenen Beitrag (*In-kind* oder *In-cash*) verantwortlich. Dieses Vorgehen drückt Horizontalität aus und fördert diese. In Einzelfällen werden die finanziellen Beiträge zusammengelegt und von deutscher Seite verwaltet. Die Interviews belegen, dass sowohl Süd-Anbieter als auch Empfänger die Transparenz über die Mittelverwendung der GIZ in Einzelfällen des gemeinsamen veranlagten Budgets und auch des deutschen Beitrags kritisch betrachten. Süd-Anbieter- und Empfängerakteure sagten aus, dass sie keine Informationen darüber erhalten, auf welche Höhe sich beispielsweise die Kosten einzelner gemeinsamer Aktivitäten belaufen.

Eine gegenseitige Rechenschaftslegung erfolgt somit nicht. Damit ist in diesem Bereich die Transparenz eingeschränkt und keine vollumfängliche Horizontalität möglich. Viele Empfänger messen zudem dem Akteur mit dem größten Anteil an finanziellen Beiträgen eine höhere Entscheidungsbefugnis bei. Damit liegt eine Macht-zuschreibung vor, die Horizontalität einschränkt. Dies bestätigen viele Süd-Anbieter und Empfänger in den Interviews im Sinne von: „The one who pays puts the music“ (Intv.13).

Ein weiterer Faktor im Zusammenhang mit Transparenz schränkt die Horizontalität ein: Unterschiedliche bürokratische Abläufe erfahren nur geringe Beachtung und das gegenseitige Verständnis für unterschiedliche Verfahren und Prozesse ist nicht immer vorhanden. Trotz gemeinsamer Planung und Finanzierung gibt es in den jeweiligen Systemen der drei Akteure bürokratische Herausforderungen, die den anderen Partnern nicht immer bekannt oder verständlich sind bzw. nicht nachvollzogen werden. Die Geschwindigkeit administrativer Prozesse kann unterschiedlich sein, was insbesondere in der Planung gemeinsamer DEK-Maßnahmen berücksichtigt werden sollte.

Zusätzlich ergibt sich aus den Interviews, dass durch gemeinsames und gegenseitiges Lernen die Rollen zu unterschiedlichen Zeitpunkten während einer DEK die von Gebenden sowie Lernenden sein können. Dies zeugt von einem dualen und horizontalen Charakter und stellt eine gleichberechtigte Kooperation auf Augenhöhe dar. Das gegenseitige Lernen wird insbesondere von der deutschen EZ nicht immer erreicht (Unterkapitel 5.2.3). Das gegenseitige Lernen im Verlauf einer Maßnahme wird besonders in LAK von Süd-Anbietern und Empfängern zunehmend als Option genutzt, während in den anderen beiden Regionen die Akteure diesen dualen Charakter weniger nutzen.

Insgesamt zeigt sich also, dass für Horizontalität förderliche und hemmende Faktoren existieren. Horizontalität ist nicht in allen Bereichen und Phasen einer DEK im deutschen Portfolio zu jedem Zeitpunkt gegeben.

5.3 Entwicklungspolitische Wirkungen der DEK-Maßnahmen

Kasten 7 Wesentliche Ergebnisse – Entwicklungspolitische Wirkungen der DEK-Maßnahmen

Zahlreiche DEK-Maßnahmen haben Steuerungsmechanismen etabliert, in denen alle Partner vertreten sind. Trotzdem wird das Projektmanagement häufig in weiten Teilen von der GIZ übernommen. Diese starke Rolle der deutschen EZ stellt einen Erfolgsfaktor der komplexen Maßnahmen dar, beinhaltet aber auch Risiken für die Transparenz und besonders die Horizontalität zwischen den Partnern.

DEK-Maßnahmen produzieren eine Vielzahl „kleiner“ und kurzfristig erreichbarer Outputs u.a. in den Bereichen *Capacity Development* sowie der Erstellung technischer Dokumente. Die Maßnahmenziele werden weitgehend erreicht. Es konnte jedoch nicht plausibel nachvollzogen werden, ob und wie die ermittelten Outputs Beiträge zu mittel- und langfristigen Wirkungen (Outcome- und Impact-Ebene) liefern. Langfristige Effekte, die über die direkten entwicklungspolitischen Wirkungen hinausgehen, zeigen sich am ehesten im gemeinsamen Lernen, im Aufbau und in der Intensivierung von Kooperationen. Das gegenseitige Lernen findet sowohl auf technisch-fachlicher Ebene als auch im Bereich des Projektmanagements statt. Die deutsche EZ scheint in DEK allerdings nur bedingt zu lernen.

Analog zu den Wirkungen stellt sich die Nachhaltigkeit von DEK-Maßnahmen überwiegend als nicht zufriedenstellend dar. DEK werden häufig als kleine Maßnahmen durchgeführt und sind nicht an die bilateralen Themen im Empfängerland angebunden. Die fehlende Anbindung und eine daraus resultierende Ad-hoc-Planung tragen dazu bei, dass die nachhaltige Nutzung der Ergebnisse nach Ende der Laufzeit nicht miteingeplant wird. Ein solches Follow-up wäre allerdings Grundlage, um für alle Beteiligten klarzustellen, wer die Aktivitäten und Wirkungen nach Beendigung der DEK in welcher Form weiterführt und welche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen.

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

Die häufig aufwändige Koordinierung führt dazu, dass besonders zu Beginn einer DEK-Maßnahme die Transaktionskosten relativ hoch sind. Dies wirkt sich negativ auf die Effizienz der Maßnahmen aus. Die höheren Transaktionskosten sind allerdings vor dem Hintergrund der DEK-spezifischen Nutzen, wie Lernen und Kooperation, zu sehen, die sich im Idealfall in Ergänzung zu den direkten Maßnahmenwirkungen ergeben. Somit ist ein gewisser Mehraufwand durchaus gerechtfertigt, bzw. stellt einen logischen Bestandteil der Maßnahmen zur Erzielung der DEK-spezifischen Nutzen dar.

Die Akteure in den verschiedenen Rollen haben zahlreiche Faktoren identifiziert, die sie als wichtig für die erfolgreiche Durchführung von DEK ansehen. Diese Faktoren variieren stark zwischen den verschiedenen Rollen sowie den betrachteten Weltregionen.

Unterkapitel 5.3.1 stellt die Ergebnisse zu Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz in der programmatisch-inhaltlichen Dimension dar. Es widmet sich auch den Herausforderungen, die sich bei der Umsetzung von DEK ergeben und dazu führen, dass ggf. die gewünschten Wirkungen nicht erreicht werden. Darauf aufbauend gibt Unterkapitel 5.3.2 einen Überblick über die in den Interviews genannten Faktoren, die aus Sicht der verschiedenen Rollen wichtig sind für die erfolgreiche Umsetzung von DEK.

5.3.1 Effektivität, Nachhaltigkeit und Effizienz von DEK

Die Wirkungen, die DEK-Maßnahmen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension erzielen sollen, ergeben sich über die unmittelbar aus den DEK-Aktivitäten erzielten Outputs. Gemäß der ToC soll sich die gemeinsame und koordinierte Durchführung von Aktivitäten unter komplementärer Nutzung der Inputs aller Partner positiv auf die Effizienz und Effektivität von DEK-Maßnahmen auswirken (vgl. Unterkapitel 4.1.1). Zudem soll bei den Partnern Anwendungsexpertise zur Durchführung von DEK generiert werden. Auf der Outcome-Ebene tragen die Outputs neben der Erreichung der Maßnahmenziele dazu bei, die EZ-Strukturen

in den Partnerländern zu stärken. Außerdem sollen erfolgreiche DEK-Maßnahmen (*Good Practices*) in weiteren DEK repliziert werden. Über diese Outcomes sollen die Maßnahmen Beiträge zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen im Empfängerland sowie den SDGs liefern.

Die Akteure bringen unterschiedliche Ressourcen und Expertisen zur Umsetzung von DEK-Maßnahmen in die Partnerschaft ein. Die Beiträge sind zwar nicht strikt festgelegt und es wurde teils auch von einer gewissen Flexibilität in den Rollen und Beiträgen berichtet, über alle Maßnahmen hinweg sind dennoch eindeutige Tendenzen festzustellen:

- Die Zuständigkeiten der **deutschen DO** liegen primär in der Projektkoordination und der Beratung der Partnerinstitutionen.
- Im Rahmen der Projektkoordination übernimmt die GIZ häufig auch die Budgetverantwortung.
- Bei der Beratung liegt der Fokus einerseits auf technischen Aspekten, aber auch auf dem Projektmanagement.
- Finanziell konzentriert sich der deutsche Beitrag auf die Kostenübernahme von Planungsworkshops, die Anstellung von Kurzzeit-Fachkräften und die Übernahme von Reisekosten.
- **Süd-Anbieter** sind in erster Linie für die technische Beratung und die Vermittlung von Wissen zuständig. Besonders in LAK nehmen sie auch Aufgaben in der Koordinierung wahr oder sind sogar teilweise hauptverantwortlich.
- Finanzielle Beiträge erfolgen hauptsächlich über die Entsendung und Freistellung von Personal und die Übernahme von Reisekosten.
- Der Beitrag der **Empfänger** besteht in erster Linie in der Bereitstellung von Personal und von logistischer Unterstützung. Besonders in LAK steuern die Empfänger auch selbst finanzielle Beiträge bei (siehe Unterkapitel 4.2).

Zahlreiche DEK-Maßnahmen haben Steuerungsmechanismen etabliert, in denen alle Partner vertreten sind. Die Häufigkeit der Treffen dieser Steuerungsgruppen oder -komitees variiert sehr stark. Zusätzlich zu diesem operativen Steuerungsmechanismus wurden in LAK für die politische Steuerung auch die *Comisiones Mixtas* genutzt, in denen die Empfängerinstitutionen mit Gebern und Süd-Anbietern strategische Linien der Zusammenarbeit definieren und den politischen Dialog mit den Kooperationspartnern führen.

Trotz dieser Steuerungsmechanismen wird das Projektmanagement häufig in weiten Teilen von der GIZ übernommen. Viele Partner besonders aus Süd-Anbieterländern bewerten dieses Engagement sehr positiv und lernen viel von der GIZ. Einzelne Akteure bemängeln mangelnde Transparenz und Horizontalität, die sich aus der starken Rolle der GIZ ergibt. So fühlte sich ein Ministerium in LAK sowohl in Bezug auf die inhaltliche Planung als auch die Budgetplanung von der GIZ übergangen. Auch ein zu starker Fokus auf administrativ „zu korrekt“ durchgeführte Prozesse wurde angemerkt. Insgesamt jedoch stellen die deutsche Expertise und ihre Weitergabe im Zuge von DEK-Maßnahmen wichtige Faktoren für deren Erfolg dar – sofern die Weitergabe nicht dominant und mit vertikaler Haltung erfolgt und als „Belehrung“ wahrgenommen werden könnte.

Effektivität

DEK-Aktivitäten sind hauptsächlich in den Bereichen *Capacity Development*, der Erstellung technischer Dokumente sowie der Entwicklung von Fachkonzepten, Plänen und Strategien angesiedelt. Weiterhin verfolgen DEK die Organisation von Foren und Konferenzen oder die Unterstützung von Studienreisen. Besonders im Fall von PTB-Maßnahmen wird das Portfolio ergänzt durch die Bereitstellung von technischen Dienstleistungen und Instrumenten, etwa von tragbaren Stromkits.

DEK-Maßnahmen produzieren eine Vielzahl „kleinerer“ und kurzfristig erreichbarer Outputs in den genannten Tätigkeitsfeldern. Häufig haben DEK die gemeinsame Durchführung von Trainings oder Schulungen – z.B. für staatliche Bedienstete des Empfängerlandes – zum Ziel. In einer DEK mit Mexiko und Bolivien hatten Schulungen für Teilnehmende aus allen drei Ländern (also auch Deutschland) die Durchführung von Projektevaluierungen zum Ziel. Beispiele für Manuale oder Handreichungen, die im Rahmen von DEK-Maßnahmen erstellt wurden, sind ein *Fire Manual* in Tansania, ein Handbuch für Polizeibeamte (*police oversight investigators*) in Kenia und Tansania oder ein Handbuch zum Meldeverfahren in Paraguay. Pläne und

Strategien wurden z.B. für die lokale Abfallwirtschaft in Bolivien oder die Förderung eines Standards für *Good Agricultural Practices* (GAP) in Laos entwickelt. Vereinzelt wurde auch der Bau von physischer Infrastruktur gefördert, z.B. in Form einer Kläranlage in Bolivien. Schließlich wurden digitale Anwendungen unterstützt, wie eine internetbasierte Kommunikationsplattform für Unternehmen in Mexiko, Honduras und Guatemala.

Die Analyse der erzielten Outputs über alle betrachteten DEK-Maßnahmen hinweg verdeutlicht, dass die Maßnahmenziele überwiegend erreicht werden. Die Informationen hierüber aus den Projektdokumenten sowie den wenigen verfügbaren Evaluierungen sind diesbezüglich eindeutig positiv. Bei den Aussagen der Gesprächspartner*innen über alle Rollen, Regionen und DO hinweg war eine stärkere Variation festzustellen: Es wird überwiegend bestätigt, dass die angestrebten Outputs erreicht wurden, in verschiedenen Interviews wurde jedoch darauf verwiesen, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht viel erreicht werden konnte. Besonders von Süd-Anbieter-Seite wurde vereinzelt kritisch angemerkt, dass die angestrebten Maßnahmenziele nicht immer alle erreicht werden konnten. Von einem Süd-Anbieter-Vertreter in Brasilien stammt die Aussage: „DEK haben zu kurze Laufzeiten, es werden eher kurzfristige Outcomes erreicht als langfristige Effekte“. Von den Empfängern als den Begünstigten der Outputs auf Maßnahmenebene kamen kaum negative Aussagen. In der internationalen Literatur finden sich kaum belastbare und evidenzbasierte Aussagen zu den Ergebnissen und der Wirksamkeit von DEK (GPI, 2019).

Über die direkten Outputs einer Maßnahme hinaus stellen der Erfahrungsaustausch zwischen allen Partnern und das gegenseitige und gemeinsame Lernen weitere wichtige Nutzen von DEK-Maßnahmen dar. Diese zentrale Bedeutung wurde von den Gesprächspartner*innen über alle Rollen hinweg hervorgehoben. Auch die Literatur bestätigt Lernen als wichtigen Nutzen und große Stärke von DEK (GPI, 2019, Dokument 8). Entsprechend stellt der „Lern- und Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren“ der ToC auch in der Praxis einen wichtigen Output von DEK in der programmatisch-inhaltlichen Dimension dar.

Gegenseitiges Lernen findet sowohl auf technisch-fachlicher Ebene als auch im Bereich des Projektmanagements statt. Von vielen Gesprächspartner*innen aus Süd-Anbieter- und Empfängerländern wurde als einer der zentralen Vorteile genannt, dass sie von den Kompetenzen der GIZ im Bereich Projektmanagement und -administration profitiert bzw. gelernt haben. In Bezug auf die PTB wurde die besonders große fachliche Expertise erwähnt. Wie explizit im BMZ-Strategiepapier vermerkt, soll in einer DEK auch der traditionelle Geber Lernerfahrungen machen. Einige Akteure der deutschen EZ erwähnten allerdings, dass die deutsche EZ in den DEK-Maßnahmen nur bedingt oder gar nicht zu lernen scheint. Am ehesten noch lernt die deutsche EZ neue Formen der Kooperation und die Interessen anderer Länder kennen. Dies wurde von allen Rollen als Lernerfahrung angeführt. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den Süd-Anbietern und das Kennenlernen ihrer Interessen und Systeme stellt für die deutsche Seite einen relevanten Aspekt dar. Einzelne an DEK beteiligte Personen von deutscher Seite nehmen durchaus Lernerfahrungen mit. Zusammenfassend hat sich jedoch gezeigt, dass das deutsche EZ-System insgesamt nicht darauf ausgerichtet ist, diese Erfahrungen aufzunehmen, systematisch aufzubereiten und den Akteuren der EZ zur Verfügung zu stellen.

Über alle Datenquellen hinweg konnte nicht plausibel nachvollzogen werden, ob und wie die ermittelten Outputs der Maßnahmen Beiträge zu mittel- und langfristigen Wirkungen (Outcome- und Impact-Ebene) liefern. Hierzu tragen in erster Linie die kleinen Volumina von DEK-Maßnahmen und daraus resultierende geringe Outputs sowie die unzureichende Nachhaltigkeit (siehe Abschnitt zu Nachhaltigkeit) bei. Die Projektdokumente bewerten den Beitrag der Maßnahmen zur Outcome- und Impact-Ebene eher positiv, während sich aus den Interviews ein negativeres Bild ergab. Gemäß der Vielfalt der untersuchten DEK-Maßnahmen sind die programmatisch-inhaltlichen Ergebnisse auf Output- und Outcome-Ebene laut Projektdokumenten sehr divers. Es lassen sich jedoch Cluster identifizieren, in denen die Wirkungen von DEK überwiegend angesiedelt sind:

- DEK-Maßnahmen liefern Beiträge für die Entwicklung von Sektorpolitiken – hierzu zählen Strategien, Pläne oder Verordnungen. Beispiele sind die Antikorruptionsstrategie und ein Verhaltenscode für öffentliche Angestellte in der Demokratischen Republik Kongo oder Masterpläne für die Aufwertung des öffentlichen Raums (Kolumbien).

- Replizierung von Outputs auf nationaler Ebene (z.B. Warnsystem in Mosambik, Bildungsnetzwerke in Guatemala) oder internationaler Ebene (Trainingshandbuchs für Ermittelnde der Polizeiaufsichtsbehörden in Nigeria, Ghana und Uganda).
- Bessere Sichtbarkeit der Empfängerinstitutionen und Beiträge zum politischen *Agenda Setting* – so konnte durch die Schaffung eines integrierten Netzes an Mülldeponien in Honduras dem Thema Abfallentsorgung mehr politische Bedeutung verliehen werden.
- Gründung neuer Institutionen, z.B. in Tansania (*Task Force* für Feuermanagement).
- Bildung von Wissensnetzwerken, beispielsweise zwischen Institutionen des Mess- und Normwesens in Mosambik oder im Bereich Abwasserbehandlung zwischen Mexiko und Bolivien. Aus einer anderen DEK entstand ein *Memorandum of Understanding* zwischen dem Center of Materials and Failure Analysis, Institute of Materials Science (COMFA) in Vietnam und dem Thailand Institute of Scientific and Technological Research für eine zukünftige Zusammenarbeit.

Aus den Clustern wird deutlich, dass DEK-Maßnahmen auch Beiträge zu Outcomes in der politisch-strategischen Dimension liefern können.

Es finden sich aber auch Negativbeispiele in den Projektdokumenten, die einen fehlenden Beitrag der Maßnahme explizit machen: In der DEK mit Mexiko und Kolumbien zu Monitoring- und Reporting-Standards für Landnutzungsänderungen und Auswirkungen des Klimawandels auf die Artenvielfalt haben die „erreichten Ziele eine sehr limitierte Wirkung in Bezug auf das Hauptziel, Monitoring-Standards einzurichten“ (Übersetzung aus dem Spanischen), da trotz des erfolgreich etablierten operationellen Systems und der Qualifikation von Funktionären ein Großteil anderer Ziele nicht erreicht und die Maßnahme nicht bis zum Schluss durchgeführt wurde.

In den Interviews merkten insbesondere Gesprächspartner*innen von deutscher Seite an, dass die Maßnahmen primär zu kleinen Ergebnissen führen. Auf direkte langfristige Wirkungen dieser Ergebnisse wurde hingegen kaum hingewiesen. Auch die im Rahmen der Portfolioanalyse identifizierte Entwicklung von Institutionen im Empfängerland konnte in den Interviews mit allen Akteuren überwiegend nicht nachvollzogen werden. Die Bildung von Netzwerken und andere Formen der Kooperation stellen allerdings – unabhängig von den entwicklungspolitischen Wirkungen der Maßnahmen – eine langfristige Wirkung von DEK dar, die von allen Rollen immer wieder betont wurde.

Nachhaltigkeit

Analog zu den Wirkungen stellt sich die Nachhaltigkeit von DEK-Maßnahmen als überwiegend nicht zufriedenstellend dar. Nachhaltigkeit bezieht sich hier auf die Dauerhaftigkeit der Wirkungen im Sinne des OECD-DAC-Evaluierungskriteriums. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Projektdokumenten und Interviews. In den Dokumenten überwiegen die positiven Bewertungen, z.B. bei der Nutzung von Handbüchern für Kriminaluntersuchungen im Rahmen des TriCo-Fonds Südafrika, Mülldeponien in Honduras oder zur Behandlung gefährlicher Abfälle in Kolumbien. Es finden sich aber auch Negativ-Beispiele, bei denen die DEK nicht den gewünschten dauerhaften Effekt hatten. Zum Beispiel wird auf das Potenzial für Nachhaltigkeit hingewiesen, das sich durch eine bereits geschaffene institutionelle Stärkung (DEK mit Chile und Guatemala) oder die Umsetzung von *Lessons Learned* auf Ministeriumsebene (DEK mit Chile und der Dominikanischen Republik) ergibt. Beiden Maßnahmen wurde in Evaluierungen jedoch die fehlende Planung eines Follow-up-Prozesses bescheinigt.²² Auch in der DEK mit Mexiko und Bolivien gab es „keine Klarheit, wie die Aktivitäten trotz der Unterzeichnung von Vereinbarungen und guten Absichten fortgeführt werden.

²² „Die DEK berücksichtigte in ihrem logischen Rahmen keine Nachhaltigkeitsstrategie. (...) Die institutionelle Stärkung durch Behörden und Personal der DIACO (...) stellt einen zusätzlichen potenziellen Nachhaltigkeitsfaktor dar (...).“ (Übersetzung aus dem Spanischen, Dokument 9, S. 20). „Auch wenn auf diese Weise ein Potenzial für Nachhaltigkeit von in den Kursen genutzten Konzepten und Methoden geschaffen wurde, gelang es nicht, ein kontinuierliches (...) Kursangebot (...) zu schaffen (...), da weder das [dominikanische] Arbeitsministerium noch das Nationale Institut für professionelle Techniker Ausbildung (INFOTEP) es als Fortsetzung in ihre Ausbildungsprogramme integrierten.“ (Übersetzung aus dem Spanischen, Dokument 10, S. 6).

[...] Die Anfangsvereinbarung scheint [in einem Fall] kein Follow-up zu haben“ (Übersetzung aus dem Spanischen).

In den Interviews überwog die negative Einschätzung, dass Prozesse und Wirkungen nicht angemessen weiterverfolgt wurden. Von Gesprächspartner*innen besonders aus Süd-Anbieterländern wurde vereinzelt als Vorteil hervorgehoben, dass die Modalität geeignet ist, bereits bestehende, ggf. aus bilateralen Vorhaben gewonnene Erfahrungen in anderen Kontexten zu replizieren und damit eine gewisse Breitenwirksamkeit zu erzielen.

In einigen DEK wurde explizit angegeben, dass sie an die bilateralen Programme im Empfängerland angebunden sind. Bei anderen Maßnahmen entstand der Eindruck, dass sie losgelöst von den Themen des bilateralen Portfolios durchgeführt werden, um kleinere Maßnahmen flexibel umsetzen zu können, die im Rahmen der Programme nicht verwirklicht werden können. Die fehlende Anbindung und Ad-hoc-Planung kann ursächlich dafür sein, dass ein Follow-up-Prozess nach Ende der Projektlaufzeit nicht mitgeplant wird. Ein solches Follow-up wäre allerdings eine Grundlage, um für alle Beteiligten zu klären, wer die Aktivitäten und Wirkungen nach Beendigung der DEK in welcher Form weiterführt und welche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen.

Effizienz und Herausforderungen bei der Planung und Durchführung

Einer der Hauptgründe für nicht erzielte Ergebnisse oder Wirkungen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension sowie eingeschränkte Nachhaltigkeit sind unzureichende personelle und zeitliche sowie bedingt auch finanzielle Ressourcen. Von den Akteuren über alle Rollen hinweg wurde eine zu kurze Laufzeit häufig als limitierender Faktor genannt, während dies in den Projektdokumenten nur eine untergeordnete Rolle spielte. In zu kurzen Projektzeiträumen ist es nicht immer möglich, die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Dies gilt insbesondere, wenn man den erhöhten Koordinationsaufwand berücksichtigt, der ebenfalls zeitliche Ressourcen erfordert. Ein zentrales Problem stellen für alle Rollen mangelnde personelle Ressourcen dar. Meist ist kein gesondertes Personal vorhanden, das sich um die Durchführung der DEK-Aktivitäten kümmert. Dies hat zur Folge, dass das Personal bei allen Rollen die DEK in Ergänzung zu seinen sonstigen Aufgaben durchführt und für die DEK nicht ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Neben mangelnden Ressourcen stellt auch die Fluktuation ein Problem auf Personalebene dar. Es kommt sehr häufig zu personellen Wechseln in erster Linie in den Institutionen der Süd-Anbieter und Empfänger. Die Fluktuation betrifft sowohl die politische als auch die Umsetzungsebene. Unzureichende finanzielle Ressourcen schließlich stellen besonders aus Sicht der deutschen Gesprächspartner*innen ein Problem dar. Die begrenzenden Ressourcenfaktoren wurden auf deutscher Seite sowohl von der Außen- als auch der Innenstruktur als problematisch wahrgenommen und finden sich auch in den Projektdokumenten wieder.

Der Bereich Koordination und Kommunikation ist eine weitere übergeordnete und spezifische Herausforderung für die Durchführung von DEK-Maßnahmen. Dies resultiert aus der größeren Anzahl an Partnern, die sich untereinander abstimmen müssen. Die Koordination wird gelegentlich zusätzlich erschwert durch mehrere beteiligte Institutionen innerhalb eines Landes, zwischen denen die Zuständigkeiten für eine DEK-Maßnahme nicht immer klar sind. Nur sehr selten wurde hervorgehoben, dass sich im Zuge einer Maßnahme die interne Koordination verbessert hat. Die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Partnern gestaltet sich besonders in der Anfangsphase einer DEK oft sehr aufwändig. Diese Herausforderungen führen teilweise dazu, dass fehlende Transparenz bemängelt wird, wenn sich eine Institution – meistens auf Empfänger-Seite – nicht adäquat in den Prozess eingebunden fühlt. Vereinzelt wurde berichtet, dass die zweite Phase einer Maßnahme besser lief als die erste, da aus dieser gelernt und Strukturen und Kommunikationsprozesse angepasst wurden. In Ermangelung einer zweiten Phase oder einer ausreichenden Laufzeit insgesamt ist eine derartige Anpassung meist nicht möglich.

In diesem Zusammenhang wurden von deutschen Stakeholdern sowie Vertreter*innen der Süd-Anbieter kulturelle Unterschiede angeführt, die den erhöhten Koordinationsaufwand bedingen. Hierzu zählen in einzelnen Fällen auch sprachliche Probleme. Kulturelle Aspekte wurden für alle Regionen und auch für interkontinentale DEK angemerkt. Als besonders schwierig scheint sich in diesem Zusammenhang z.B. die Zusammenarbeit zwischen Thailand und Laos darzustellen: Von thailändischer Seite wurde häufig auf die unterschiedlichen Arbeitsweisen der beiden Länder hingewiesen. All diese Herausforderungen können dazu

führen, dass Projektschritte und Entscheidungsfindungsprozesse sehr lang dauern, wie z.B. in der Evaluierung der DEK mit Peru und Guatemala explizit hervorgehoben.

Die Koordination wird weiterhin erschwert, da es sich – sowohl bei den Süd-Anbietern als auch bei den Empfängern – häufig um Institutionen (und deren Mitarbeitende) handelt, die über geringe Erfahrungen bei der Koordination von DEK-Maßnahmen verfügen. Einen zeitraubenden Faktor stellen in diesem Zusammenhang ebenso stark bürokratisierte Prozesse dar, die – in Kombination mit unerfahrenen Institutionen – zu Verzögerungen im Projekt führen. Dieser Aspekt wurde in erster Linie von deutscher Seite, aber vereinzelt auch von den Süd-Anbietern eingebracht. Während der höhere Koordinierungs- und Kommunikationsaufwand erstmal nur eine Tatsache darstellt, den die Akteure bei Planung und Durchführung berücksichtigen müssen, wird er auch mit unzureichender Transparenz in Verbindung gebracht, besonders wenn es um Budgetfragen geht.

Die interne Aufteilung der GIZ-Außenstruktur hat teilweise negative Auswirkungen auf die Transparenz innerhalb einer DEK. In manchen Fällen ist ein bilaterales GIZ-Projekt in den Ländern der Süd-Anbieter fachlich hauptverantwortlich, während das GIZ-Landesbüro vor Ort im Empfängerland administrativ unterstützt und inhaltlich nicht zu der DEK-Maßnahme beiträgt. Als Beispiele können DEK mit Costa Rica und Bolivien sowie Thailand und Vietnam dienen. Für die entsprechenden Beteiligten auf Empfängerseite kam es im Verlauf der Maßnahme zu Konfusion, welche Person in der GIZ verantwortlich und somit Ansprechpartner ist. Welches Land die Steuerung und das Projektmanagement übernimmt, hängt u.a. von der Art der Anbahnung ab: Welches Land hat den entscheidenden Impuls gegeben? Zum Teil sind beide GIZ-Büros in die Maßnahme involviert. Auch die räumliche Distanz wurde als Grund für die Verzögerung einer Maßnahme genannt, wenn keine direkte Ansprechperson vor Ort zugegen ist.

Unklare Ziele einer DEK wurden in erster Linie von Interviewpartner*innen aus der deutschen EZ als ein Problem angesehen, während bei allen Rollen vereinzelt zu ambitionierte Ziele Thema waren. Ein unterschiedliches Verständnis zu den Zielen einer DEK kann sowohl zwischen den verschiedenen Rollen auftreten, aber auch innerhalb einer Rolle, wenn mehrere Institutionen an einer Maßnahme beteiligt sind. Auslöser für unterschiedliche Ziele kann ein unterschiedliches konzeptionelles Verständnis sein: Beispiel hierfür ist die DEK mit Guatemala und Peru, in der die Akteure nicht einer Meinung waren, was unter kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu verstehen ist. Auch in den Projektdokumenten finden sich Hinweise auf nicht-präzise Wirkungsmodelle und Zielsysteme. Es finden sich Aussagen in Evaluierungsberichten, dass die Maßnahmenziele und Resultate nicht klar genug definiert und strategische Kriterien für die Umsetzung der Ziele vernachlässigt wurden. Die Evaluierung der DEK mit Thailand und Laos zur Förderung der Wertschöpfungskette Maulbeerbaumpapier hat festgestellt, dass es keine klare übergeordnete Logik gibt, wie die Inputs und Aktivitäten zu den angestrebten Outcomes und Impacts beitragen. Übergeordnet sind auch gelegentlich unterschiedliche Interessen zwischen der politischen und der Umsetzungsebene festzustellen. Einerseits wurde den politischen Entscheidungsträger*innen gelegentlich Desinteresse an den Maßnahmen bescheinigt – die meisten diesbezüglichen Aussagen bezogen sich auf Afrika. Andererseits bescheinigten sowohl die Portfolioanalyse als auch die Interviews den Akteuren aller Rollen auf der Umsetzungsebene eine durchgehend hohe *Ownership* für die durchgeführten Maßnahmen. Dies zeigt sich u.a. daran, dass sich auch die Empfänger sehr aktiv an den Aktivitäten beteiligen, eigene Entscheidungen zur Projektdurchführung treffen und materielle oder finanzielle Beiträge beisteuern. So haben die Partnerinstitutionen in der DEK „Erdgasmesstechnik Lateinamerika“ laut Evaluierung Eigenverantwortung für die eingerichteten Messlaboratorien übernommen, indem sie sich um die baulichen und administrativen Aufgaben kümmerten und signifikante Finanzmittel und Personal beisteuerten (Dokument 11, S. 26).

Die Frage nach der Effizienz steht bei DEK aufgrund eines vermeintlich erhöhten Koordinationsaufwands stark im Vordergrund. Auch dazu war die Diversität der Aussagen über alle Rollen hinweg sehr groß. Insgesamt überwiegt besonders bei deutschen DO und Süd-Anbietern die Ansicht, dass sich durch die Beteiligung eines dritten Partners ein erhöhter Koordinierungsaufwand ergibt, der durch die oben erwähnte, teils fehlende Erfahrung der Beteiligten weiter verstärkt wird. In der DEK mit Brasilien und Peru zur Schaffung eines Umwelttechnologiezentrums in Peru kam es durch die fehlende Vorerfahrung bzgl. der Beteiligung von drei Institutionen und eines fehlenden operativen Rahmens und Manuals im Projektmanagement zu Problemen

bei der professionellen Kommunikation und der Umsetzung der ersten Projektphasen. Die Transaktionskosten sind besonders zu Beginn einer Zusammenarbeit hoch und sinken mit zunehmender Kooperationsdauer, wenn die Partner ihre Erfahrungen gemacht und sich aufeinander eingestellt haben (GPI, 2019; Langendorf et al., 2012). Da die Laufzeit von DEK-Maßnahmen häufig relativ kurz ist, findet die Entwicklung einer Routine in der Zusammenarbeit in diesen Maßnahmen gar nicht statt. Zudem sind administrative Kosten bei kurzen Maßnahmen im Verhältnis höher als bei längeren Maßnahmen. Mit diesen Schwierigkeiten sah sich auch das bilaterale Programm zur „Förderung der Dreieckskooperation mit Brasilien“ konfrontiert (Dokument 12), sodass es in den DEK-Maßnahmen „erforderlich [sei], dass die Transaktionskosten in Zukunft durch standardisierte Prozesse und eingespielte Verfahren kontinuierlich sinken“. In den Dokumenten zur DEK mit Mexiko und Bolivien für die Wiederverwendung von aufbereitetem Wasser zur landwirtschaftlichen Bewässerung wird angemerkt, dass der höhere Koordinationsaufwand zu Verzögerungen bei der Projektimplementierung führte, bzw. einen erheblichen zeitlichen Mehraufwand in der Kommunikation und der politischen Konsensfindung benötigte.

Es wird allerdings auch darauf verwiesen, dass die Last, sowohl finanziell als auch inhaltlich, auf mehrere Akteure verteilt wird, was sich wiederum positiv auf die Effizienz auswirkt. In diesem Zusammenhang werden auch die unterschiedlichen Expertisen der verschiedenen Akteure, die in einer DEK-Maßnahme zur Verfügung stehen, herausgestellt. Von deutschen Akteuren wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass sich die Effizienz verbessern lässt, wenn DEK an bilaterale Vorhaben und Strukturen angebundener sind und deren administrative Infrastruktur nutzen können. Dieser Vorteil findet sich in den Projektdokumenten wieder. In der Evaluierung der DEK mit Chile und Kolumbien zur Stärkung der Abfallwirtschaft in Kolumbien wurde festgestellt, dass Chile und Kolumbien bereits Empfänger der bilateralen Zusammenarbeit mit der deutschen EZ gewesen waren. Dies diene der Schaffung von Synergien und dem Wissenstransfer zwischen den Ländern (Dokument 13, S.31).

Die höheren Transaktionskosten von DEK sind allerdings immer vor dem Hintergrund der DEK-spezifischen Vorteile zu sehen, die sich im Idealfall in Ergänzung zu den direkten Projektwirkungen ergeben. Aspekte wie gegenseitiges Lernen, Etablierung von Kooperationsbeziehungen und das Herstellen von Horizontalität (siehe 5.2.3 und 5.2.4) sind zwar mit relativ zeitaufwändigen Prozessen verknüpft, stellen aber – wie in der ToC verdeutlicht – wichtige inhärente Ziele von DEK dar. Ein gewisser Mehraufwand bei der Planung und Durchführung kann somit durchaus gerechtfertigt bzw. ein logischer Bestandteil der Maßnahmen auf dem Weg zur Erreichung der genannten zusätzlichen Ziele sein. Somit kann die Koordination bereits als Teil der Projektaktivitäten interpretiert werden und nicht nur als effizienzverringende Transaktionskosten. Die Erreichung der Outputs muss zudem 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.

Zusammenfassend zeigen sich deutliche Hinweise, dass DEK auch Beiträge zu entwicklungspolitischen Zielsetzungen liefern können, besonders wenn sie von der Expertise der verschiedenen Partner in den Maßnahmen profitieren. Aufgrund von Ressourcenengpässen und anderen Herausforderungen in der Konzeption und Umsetzung schaffen es DEK-Maßnahmen häufig nicht, dieses Potenzial auszuschöpfen und weisen eine unzureichende Effektivität und Nachhaltigkeit in Bezug auf entwicklungspolitische Wirkungen im Empfängerland auf. Die Stärken von DEK ergeben sich auf Maßnahmenebene in erster Linie durch spezifische Aspekte wie dem gemeinsamen und gegenseitigen Lernen und einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. Diese zusätzlichen Nutzen bedingen und rechtfertigen bis zu einem gewissen Grad auch den relativ hohen Koordinationsaufwand, da die Koordination bereits einen Teil des Lernens und der Zusammenarbeit darstellt.

Trotz der gemischten Ergebnisse zu Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz von DEK kommen die befragten Akteure aller Rollen zu einer vorrangig positiven Bewertung von DEK als Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen und zur Generierung von Wirkungen. Die Tatsache, dass DEK teils nicht an die Schwerpunkte und Programme der bilateralen deutschen EZ angedockt sind, bringt zwar die beschriebenen Nachteile mit sich, hat aber den Vorteil, dass die Maßnahmen sehr flexibel eingesetzt werden können. Sie können einerseits als kleine Pilotprojekte zum Testen neuer Ansätze, andererseits zum Replizieren von Erfahrungen aus der bilateralen EZ genutzt werden. Zudem werden gelegentlich die Wirkungen in Relation zum geringen

Mitteinsatz positiv hervorgehoben. Insgesamt merkten sowohl Vertreter*innen der deutschen EZ als auch der Süd-Anbieter an, dass DEK aufgrund der genannten Vorteile komplementär zur bilateralen EZ zu sehen seien und eine gute Ergänzung zu dieser darstellen. Die deutschen Gesprächspartner*innen in LAK und bedingt auch Asien verwiesen vorrangig auf die positiven Aspekte auf Maßnahmenebene und die Komplementarität von DEK zu bilateralen Aktivitäten. Die Befragten in Afrika legten den Fokus etwas stärker auf übergeordnete Aspekte wie Bündelung von Expertisen und Vernetzung. Vonseiten der Empfänger wurde regionenübergreifend besonders auf die Vorteile auf der Maßnahmenebene verwiesen.

5.3.2 Erfolgsfaktoren

Ergänzend zu den Zielen von DEK aus Sicht der verschiedenen Rollen sowie der Zielerreichung hat die Evaluierung die Daten nach Faktoren für die erfolgreiche – oder nicht erfolgreiche – Durchführung von DEK ausgewertet und diesen Aspekt als explizite Frage in den Interviews aufgenommen. Die Auswertung ist als Ergänzung zu bzw. Validierung der weiteren Ergebnisse der Evaluierung zu sehen. Entsprechend wird hier nur ein kurzer Überblick über die wichtigsten genannten Erfolgsfaktoren über alle Rollen und Regionen hinweg gegeben. Ausführliche Erläuterungen zu den verschiedenen Faktoren finden sich in den anderen Ergebniskapiteln (Unterkapitel 5.1–5.3.1). Detaillierte Tabellen mit den genannten Erfolgsfaktoren unterteilt nach Rollen und Regionen finden sich in Anhang 8.7.

Der Begriff „erfolgreiche DEK“ wurde in diesem Zusammenhang nicht konkret definiert, sondern breit und allgemein erfasst, sodass sich der Erfolg sowohl auf die Umsetzung von Maßnahmenzielen als auch auf übergeordnete Wirkungen beziehen kann. Die genannten Faktoren können tatsächlich zum Erfolg der jeweiligen Maßnahme beigetragen haben. Es wurden auch Faktoren beschrieben, die nicht vorlagen, in der Nachbetrachtung aber als fehlend identifiziert und für zukünftige DEK empfohlen wurden. Hier sei betont, dass nicht ein Faktor allein zum Erfolg einer Maßnahme führen kann, sondern stets das Zusammenspiel mehrerer Aspekte in unterschiedlichen Dimensionen zu berücksichtigen ist.

Limitiert wird die Analyse durch die eingeschränkte Vergleichbarkeit der verschiedenen Rollen und Regionen. Insgesamt wurden deutlich mehr Interviews mit deutschen Akteuren geführt als mit den jeweiligen anderen Rollen, so auch mit der deutschen Innenstruktur (BMZ). Die Zahl der Interviews und die Nennung von Erfolgsfaktoren variiert durch die unterschiedliche Zahl an durchgeführten DEK auch zwischen den Regionen: Die Ergebnisse in Subsahara-Afrika sind aufgrund der vergleichsweise wenigen Nennungen nur bedingt aussagekräftig.

Über alle Rollen und Regionen hinweg fällt übergeordnet erneut eine große Vielfalt bzw. Heterogenität der genannten Erfolgsfaktoren ins Auge. Somit ist es schwierig, „die“ Erfolgsfaktoren für „die Modalität DEK“ zu identifizieren. In unterschiedlichen Kontexten können unterschiedliche Faktoren wichtig werden. In LAK ist über die Rollen hinweg eine tendenziell größere Homogenität der Nennungen festzustellen. Dies mag mit der größeren, längeren und intensiveren Erfahrung mit der Modalität in dieser Region zusammenhängen.

Ein Teil der genannten Faktoren wird unabhängig von der Art der Zusammenarbeit sehr häufig als zentral für den Erfolg einer EZ-Maßnahme angesehen, während andere aufgrund der spezifischen Form der Kooperation in einer DEK eine besondere Bedeutung bekommen oder mehr oder weniger „DEK-exklusiv“ sind.

Alignment ist ein Faktor, der häufig in Zusammenhang mit EZ genannt wird, besonders aber von Süd-Anbietern und Empfängern als bedeutsam für erfolgreiche DEK gilt. Er bezeichnet die Ausrichtung der Maßnahme an den Bedarfen im Empfängerland. Zu seiner Sicherstellung ist die gemeinsame Klärung der Bedarfe des Empfängers vor Beginn ein zentraler Schritt. Eng damit verbunden ist der Faktor *Ownership*, der als Prinzip in der EZ und in SSC ebenfalls eine zentrale Rolle einnimmt. In DEK erhält dieses Prinzip aufgrund der angestrebten aktiven Beteiligung sowohl des Süd-Anbieters als auch des Empfängers ebenfalls eine herausgestellte Bedeutung. Für die Evaluierung wurde *Ownership* in zwei Aspekte unterteilt. Zum einen bezeichnet sie das Interesse und Engagement aller Akteure auf der Umsetzungsebene und wurde ebenso wie der zweite Aspekt besonders von deutscher EZ und Süd-Anbietern als Erfolgsfaktor hervorgehoben. Zum anderen ist „politischer Rückhalt“ als *Ownership* auf der politischen Ebene zu verstehen – von politischen

Institutionen bzw. Entscheidungsträger*innen. Da sich DEK international noch nicht als regelmäßig genutzte Modalität durchgesetzt hat, stellt das Bewusstsein auf der politischen Ebene und der daraus resultierende Rückhalt einen ersten grundlegenden Schritt hin zu einer stärkeren Anwendung dar.

Auffällig ist, dass Horizontalität als eines der zentralen zugrundeliegenden Prinzipien von DEK von den Befragten der deutschen EZ als sehr wichtig angesehen wurde, während es von anderen Akteuren nur sehr eingeschränkt erwähnt wurde. Die Ergebnisse zur Horizontalität von DEK-Maßnahmen finden sich in Unterkapitel 5.2.4.

Weitere Faktoren sind besonders auf Umsetzungsebene zu verorten. Hierzu zählen Rollenklärung, gute Koordination, Kompetenzen der DO sowie die Durchführung von Workshops. Rollenklärung bezeichnet die Etablierung eines gemeinsamen Verständnisses von Rollen und Beiträgen der verschiedenen Akteure in einer DEK sowie die Klärung von Verantwortlichkeiten. Von deutschen Akteuren wurde dies als der mit Abstand wichtigste Faktor genannt, wird aber von den anderen Rollen auch als zentral angesehen. Koordination und Kompetenzen der DO können zusammen betrachtet werden. Koordination bezeichnet die Abstimmung von Aufgaben, Prozessen und Zuständigkeiten unter den Projektpartnern, welche die Durchführung der Maßnahme erleichtert. Alle Rollen werten als wichtigen Erfolgsfaktor, dass die DO über weitreichende Kompetenzen im Projektmanagement, also in Koordination, Administration und M&E, verfügen und diese in die Maßnahmen einbringen. Zu diesen Kompetenzen zählen auch allgemein die EZ-Erfahrungen der Mitarbeitenden von GIZ und PTB. Die Durchführung von Workshops wurde von Süd-Anbietern und besonders von den Empfängern als zentraler Aspekt genannt. Monitoring und Evaluierung als weiterer Umsetzungsfaktor wurde lediglich von den Süd-Anbietern hervorgehoben.

Neben den Prinzipien und Umsetzungsfaktoren stellen die DEK-Spezifika bzw. interkulturelle Aspekte eine weitere wichtige Gruppe von Erfolgsfaktoren dar. Diesbezüglich wurden eine gemeinsame Sprache (zwischen Süd-Anbieter und Empfänger), ähnliche sozioökonomische Entwicklung, gemeinsame Kultur (von Süd-Anbieter und Empfänger) und (potenziell aus den vorigen Faktoren resultierendes) Vertrauen genannt. Diese Faktoren wurden (je nach Rolle) in unterschiedlicher Häufigkeit interessanterweise besonders von deutschen Akteuren hervorgehoben, während Akteure der beiden anderen Rollen sie nur vereinzelt nannten. Selbst in LAK als einer Region mit einer größeren kulturellen Homogenität als die beiden anderen Regionen werden von Süd-Anbietern und Empfängern die Prinzipien der Zusammenarbeit und Umsetzungsfaktoren als wichtiger bewertet.

Schließlich ist Flexibilität zu nennen, die in gewisser Weise als DEK-spezifischer Faktor interpretiert werden kann. Die in DEK mögliche Flexibilität wurde häufig als großer Vorteil in Abgrenzung zu bilateralen Vorhaben genannt. In den Maßnahmen selbst definiert sie sich durch dynamische Anpassungsprozesse, z.B. von Zielen oder Aktivitäten. In der Modalität drückt sie sich durch eine flexible Anzahl an Akteuren, Flexibilität zu Region und Sektoren von Maßnahmen sowie einer flexiblen Aufgabenübertragung an die anderen Partner im Fall von finanziellen oder politischen Schwierigkeiten aus.

Auf deutscher Seite identifizieren die DO Erfolgsfaktoren auf Maßnahmen- und Modalitätsebene, während Gesprächspartner*innen aus dem BMZ diese überwiegend in der Modalität erkennen – Befragte aus dem BMZ nannten insbesondere den politischen Rückhalt sowie die Anbindung von DEK an bilaterale Programme. Weiterhin sieht die GIZ ihre eigenen Beiträge zu DEK als wichtigen Erfolgsfaktor. Hierbei steht besonders das Projektmanagement im Vordergrund.

Abschließend ist Personalfuktuation als explizit genannter Misserfolgswirkungsfaktor zu erwähnen, der nicht aus der Nicht-Erfüllung eines Erfolgsfaktors resultiert. Dieser Aspekt wurde besonders von der deutschen EZ und den Süd-Anbietern genannt. Personalfuktuation kann z.T. einen erheblichen Einfluss auf den Projektverlauf bis hin zu Änderungen in der Zielebene haben. Unterkapitel 5.3.1 behandelt die Auswirkungen von personellen Ressourcen auf die Wirkungen ausführlicher.

5.4 Regionale Unterschiede in der Konzeption und Umsetzung von DEK

Kasten 8 Wesentliche Ergebnisse – Regionale Unterschiede von DEK

Lateinamerika und die Karibik sind aus Sicht der deutschen EZ Vorreiter im Verständnis und in der Anwendung von DEK. Der LAK-Fonds managt 45 % des gesamten untersuchten BMZ-Portfolios zu DEK, setzt Standards und fördert erfolgreich die Verbreitung der Modalität. Folglich wird DEK in LAK von einer überdurchschnittlich großen Anzahl an Süd-Anbietern, dualen Akteuren und engagierten Empfängern durchgeführt, die zukünftig ebenfalls Süd-Anbieter werden wollen.

In Südostasien (wie vormals auch in Südafrika) hängt das DEK-Engagement fast ausschließlich von bilateralen Mitteln der deutschen EZ mit den Süd-Anbietern ab. Während die Süd-Anbieter großes Interesse an DEK zeigen, stehen die Empfänger der Modalität indifferent gegenüber. Ihr Hauptanliegen ist es, weiterhin EZ zu erhalten und ihre Entwicklung voranzubringen.

Mit Südafrika fördert das BMZ zurzeit keine DEK-Maßnahmen. Diese sollten als flankierende Unterstützung zum Aufbau einer EZ-Agentur dienen, welche sich auf unbestimmte Zeit verzögert.

In den drei untersuchten Regionen zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Rahmenbedingungen, Gestaltung und Ziele von DEK. Im Folgenden werden die Ergebnisse zu DEK in ihren regionalen Unterschieden nach den beiden Dimensionen der Evaluierung sowie nach Rollen und Zielen der Akteure gegenübergestellt.

5.4.1 Motivation und Ziele der Akteure

Die sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen, denen DEK in den Regionen unterliegt, wirken sich auch auf die Priorisierung der Ziele und Interessen aus. In LAK gibt es deutlich mehr Süd-Anbieter und mehr aufstrebende Empfänger als in anderen Regionen mit vielseitigeren sowohl programmatisch-inhaltlichen wie auch politisch-strategischen Interessen. Damit existiert in LAK eine Vielzahl an Möglichkeiten, DEK einzusetzen.

In Südostasien stehen politisch-strategische wie wirtschaftliche (z.B. die Erschließung des afrikanischen Marktes, unterstützt durch interkontinentale DEK) und außenpolitische Interessen der Süd-Anbieter im Vordergrund. Sie schätzen die deutsche EZ besonders aufgrund ihrer weltweiten Kontakte und Präsenz vor Ort. Des Weiteren verfolgen südostasiatische Süd-Anbieter die Ziele, wirkungsorientiertes *Capacity Development* ihrer EZ-Agenturen sowie die Sichtbarkeit ihrer Beiträge zu den SDGs mit DEK zu fördern. Empfänger im südostasiatischen Raum haben vor allem ihre eigene nationale Entwicklung und die regionale Integration im Fokus.

In Subsahara-Afrika stand für die deutsche EZ neben der Umsetzung ihres damaligen Ankerlandkonzepts mit Südafrika als einzigem afrikanischem Süd-Anbieter im deutschen Portfolio der Aufbau der EZ-Agentur SADPA im Fokus (BMZ, 2004). Dies beinhaltete auch die Förderung von entwicklungspolitischem Erfahrungswissen durch DEK. Allerdings unterschieden sich die Interessen (Unterkapitel 5.2.1): Die südafrikanischen Akteure waren v.a. an Finanzmitteln der deutschen EZ interessiert, um die Reichweite ihrer EZ zu erweitern, ohne eigene Beiträge erhöhen zu müssen. Sie verbaten sich den Einfluss auf die Gestaltung ihrer EZ, die sie als Teil der souveränen Außenpolitik Südafrikas ansehen. Demgegenüber bot die deutsche EZ u.a. fachliche Begleitung im Aufbau von SADPA und in den flankierenden DEK-Maßnahmen an.

5.4.2 Modalitätsbezogene Unterschiede in den Regionen

Bewertung der Modalität durch die beteiligten Akteure

In LAK wird DEK als Modalität von Süd-Anbietern und Empfängern überwiegend positiv bewertet. Sie sehen darin eine zukunftsrelevante Form der IZ, die einen positiven Beitrag zur regionalen Integration, zum Wissenstransfer und zur Agenda 2030 leistet. In Südostasien teilen insbesondere die Süd-Anbieter die Einschätzungen aus der Region LAK. DEK wird zudem als Möglichkeit zur Netzwerkbildung und für eine enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der deutschen EZ geschätzt. Die südostasiatischen Empfänger sind indifferent gegenüber der Modalität bzw. darüber, ob entwicklungspolitische Maßnahmen bi- oder trilateral durchgeführt werden sollten, solange sie einen Nutzen daraus ziehen. In Subsahara-Afrika sind die Aussagen der Akteure innerhalb der Rollen gemischt. Bilaterale EZ wird von den meisten Empfängern als attraktiver erachtet, nicht zuletzt wegen eines gewissen Unverständnisses gegenüber der Modalität DEK. Demgegenüber stehen einige Aussagen von Süd-Anbieter und anderen Empfängern, die besagen, dass mit mehr Partnern auch mehr Erfahrungen ausgetauscht und daher bessere Lösungen gefunden werden können.

Verständnis von DEK bei den beteiligten Akteuren

Die Modalität DEK wird in den drei betrachteten Regionen unterschiedlich verstanden. Der LAK-Fonds fördert mit seinen HCD-Kursen erfolgreich nicht nur ein gemeinsames Verständnis der Modalität DEK, sondern auch der Umsetzung von DEK-Maßnahmen. Letzteres beinhaltet Kenntnisse über Projektantragsverfahren, Eigenengagement etc. sowohl bei Süd-Anbietern wie auch bei Empfängern. Ein solch gemeinsames Verständnis lag in Subsahara-Afrika nicht vor. Südafrika sah DEK primär als Geldquelle ohne eigene finanzielle Verpflichtung an. Den dortigen Empfängern waren weder die Ziele, Potenziale und Verfahren der Modalität noch die Rolle Südafrikas als Süd-Anbieter in DEK bekannt. Konkret stellten sie in Frage, dass ein Süd-Anbieter nötig sei und bevorzugten stattdessen direkte Expertise und Finanzmittel des Gebers durch bilaterale EZ. Dies trifft zum Teil auch für Empfänger in Südostasien zu. Dort liegt die Herausforderung v.a. im unterschiedlichen Rollenverständnis der Akteure, speziell hinsichtlich der Aufgaben und Beiträge. Auch hier zeigten die Empfänger Verständnisschwierigkeiten zur Rolle des Süd-Anbieters.

Rollen

Die Akteure füllen ihre Rollen bei DEK gemäß der erfolgten Zuschreibung (Unterkapitel 1.2) aus und gehen teils darüber hinaus (Unterkapitel 4.2). Regional ist auffällig, dass ausschließlich lateinamerikanische Empfänger den eindeutigen Anspruch erheben, künftig die Rolle eines Süd-Anbieters bzw. dualen Akteurs einzunehmen. Dies wird durch die Kategorisierung als *Middle-Income countries* (MIC) noch unterstützt. Dieser Anspruch spiegelt sich darin wider, dass sie ihre eigenen Kapazitäten, Finanzmittel und Expertise aktiv in DEK in Wert setzen. In Subsahara-Afrika und teils in Südostasien sind die Empfänger deutlicher an EZ-Unterstützung von außen interessiert und heißen jede entwicklungspolitische Unterstützung willkommen. Empfänger in LAK wählen gezielter entwicklungspolitische Expertise aus. In Vietnam wurden unterschiedliche Aussagen gemacht: Vereinzelte Akteure – wie COMFA – würden ihr Wissen gerne anderen Ländern anbieten, möchten aber andererseits weiterhin von Experten aus Industrieländern lernen.

Beiträge

- Finanzierung

Süd-Anbieter und Empfänger in LAK steuern im Vergleich zu den anderen Regionen die höchsten monetären Beiträge zu den DEK-Maßnahmen der deutschen EZ bei und übererfüllen teils das BMZ-Ideal der Beitragsverteilung (siehe Unterkapitel 3.3). In Asien tragen Süd-Anbieter etwas weniger und die Empfänger deutlich weniger als die Akteure in LAK bei. In Afrika leisteten Süd-Anbieter im regionalen Vergleich am wenigsten und liegen vom angestrebten Ziel der deutschen EZ weit entfernt. Vermutlich liegt dies daran, dass Empfänger sowohl in Subsahara-Afrika wie in Südostasien primär an bilateraler EZ interessiert sind. Die regionalen Kontexte spielen eine entscheidende Rolle, da in LAK DEK als Kooperationsform wesentlich länger

etabliert ist als in den beiden anderen Regionen. Zudem entstammen Partnerschaften einer längeren Tradition unter homogeneren Kulturen, während Südafrika seinerseits unter dem Apartheid-Regime regional äußerst isoliert war.

Die Finanzierung von DEK durch die deutsche EZ läuft bzw. lief in Subsahara-Afrika und Südostasien über bilaterale Mittel – diese werden zunächst beim Süd-Anbieter verzeichnet. Im Gegensatz dazu handelt es sich beim LAK-Fonds um regionale Mittel.

- *In-kind*-Beiträge

Empfänger leisten in allen Regionen primär *In-kind*-Beiträge in Form von logistischer Unterstützung oder Bereitstellung von Personal. Die *In-kind*-Beiträge der Süd-Anbieter sind in den Regionen unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Bereitstellung der Partnerleistungen war im Fall von Südafrika schwierig, da Unstimmigkeit darüber herrschte, was Südafrika prinzipiell beitragen sollte. In Südostasien und LAK konzentrieren sich diese Beiträge hauptsächlich auf die Bereitstellung von Personal.

- Expertise

In allen Regionen leisten Süd-Anbieter ihren Beitrag an inhaltlich-fachlicher Expertise und nehmen ihre Rolle im Wissenstransfer wahr. In LAK tragen zudem auch Empfänger mit inhaltlicher Expertise zu DEK bei. Damit findet *Peer Learning* statt. Darüber hinaus ist in allen Regionen das jeweilige Kontextwissen des Empfängers wesentlich. Deshalb ist die Artikulation der eigenen Bedarfe im Vorfeld wichtig und findet tatsächlich auch häufig statt.

Interkulturelle regionale Spezifika

Ein wesentlicher Vorteil für DEK in der Region LAK liegt darin begründet, dass diese sprachlich, geschichtlich und kulturell deutlich homogener ist und ein engerer Zusammenhalt und mehr kollegialer Austausch besteht als zwischen Ländern anderer Regionen. Dies zeigt sich auf regionalen Treffen zu DEK und SSC, die oft von recht „familiärem“ Charakter geprägt sind. In Asien laufen diese distanzierter und formaler ab. Südostasien ist deutlich heterogener. Kulturelle Hürden bestehen dort bei der Koordinierung von DEK, den verschiedenen Arbeitsweisen sowie den unterschiedlichen politischen Systemen, z.B. zwischen Thailand und Vietnam oder Indonesien und Myanmar. Um Konflikte im Vorhinein zu vermeiden, verfolgt vor allem Indonesien strikt das SSC-Prinzip der Nicht-Einmischung in staatliche Angelegenheiten anderer Länder. Diese Herausforderungen werden von einigen Akteuren positiv bewertet, da sie die Kreativität anregen. In Südostasien und Subsahara-Afrika gibt es als interkulturelle Herausforderung zudem sprachliche Barrieren. Südafrika kann nach Aussage einiger Beteiligter nicht als struktureller oder kultureller Vermittler in der Region dienen. Es kennt viele Kontexte anderer afrikanischer Länder nicht und hat eine andere Entwicklung durchlaufen. Südafrika stand beispielsweise vor anderen Herausforderungen bei der Etablierung seines politischen Systems als die meisten anderen Staaten Subsahara-Afrikas, die sich vom externen Kolonialsystem lösen mussten (Clements, 2018). Akteure in Tansania empfinden die kulturellen Unterschiede zu Deutschland jedoch größer und erkennen Südafrika als kulturellen Vermittler an.

Bei interkontinentalen DEK liegen spezielle Herausforderungen vor, primär aufgrund der räumlichen Distanz. Sprache und kulturelle Unterschiede werden unterschiedlich bewertet: Zwischen Brasilien und den portugiesischsprachigen Ländern Afrikas sind diese nicht so stark ausgeprägt wie beispielsweise zwischen Costa Rica und Tunesien.

Anwendung der Modalität

Der LAK-Fonds bietet auf Basis langjähriger Erfahrung und stetiger Weiterentwicklung klare Strukturen und Kriterien in den Verfahren zu den DEK-Maßnahmen bei gleichzeitig sektoraler Flexibilität. Damit hat der LAK-Fonds Standards zu Rollenklärung, Projektanträgen, Eigenbeiträgen der Partner, M&E, Personalkompetenz und Vernetzung etabliert. Dies wird von Süd-Anbietern und Empfängern sehr geschätzt. Der Fonds steht aktuell der Herausforderung gegenüber, dass bei gleichbleibendem Budget ein stetig steigendes Interesse der Partner an DEK zu verzeichnen ist. Die Konsequenzen sind weniger Budget für mehr genehmigte

Maßnahmen bzw. mehr Ablehnungen oder Verschiebung von potenziellen Maßnahmen. Laut Aussage vieler Akteure führt dies vermehrt zu Frustration unter den Partnern sowie zur Suche nach anderen Gebern.

In Südostasien werden die Prozesse zur Standardisierung von DEK-Verfahren bilateral verfolgt und sind regional nicht einheitlich, sondern programm- bzw. länderspezifisch. Auch in Subsahara-Afrika war die DEK-Struktur an das bilaterale Programm des TriCo-Fonds gebunden. Das begrenzte den Zugang von Empfängern zur DEK-Modalität, sich an DEK-Verfahren zu beteiligen bzw. ein gemeinsames Verständnis von DEK zu erlangen.

Horizontalität

Vor allem Süd-Anbieter in LAK und Südostasien nehmen DEK horizontaler wahr als bilaterale EZ. Die Empfänger in beiden Regionen sowie in Subsahara-Afrika drücken diese Wahrnehmung ebenso aus, sehen jedoch auch personen- und maßnahmenabhängige Einschränkungen von Horizontalität, beispielsweise durch die vertikale Haltung einzelner Mitarbeitender der entsprechenden Süd-Anbieter.

5.4.3 Unterschiede in den Wirkungsdimensionen

Partnerschaften, SSC und Regionalentwicklung

In LAK gibt es bereits vielfältige regionale, häufig informelle Partnerschaften zwischen Staaten, die durch DEK im formellen Kooperationsrahmen der Maßnahmen befördert und teils durch wirtschaftliche Kooperationen erweitert werden. Hierzu zählen die bisher nur mit Süd-Anbietern aus LAK vorkommenden interkontinentalen DEK, vor allem zwischen Brasilien und den portugiesischsprachigen Ländern Afrikas. In Südostasien sind hinsichtlich der Etablierung von Partnerschaften und Netzwerken vor allem auf fachlicher Ebene einige Erfolge erzielt worden, etwa zwischen Universitäten des Süd-Anbieters und des Empfängers. Wie in LAK werden hier Kooperationsbeziehungen gezielt ausgesucht, konzentriert allerdings auf wenige Kooperationspartner (vgl. Unterkapitel 3.6). In Subsahara-Afrika wurden aufgrund der Beendigung des TriCo-Fonds nur sehr bedingt Partnerschaften aus den wenigen DEK gefördert, neue Kooperationsbeziehungen wurden nicht identifiziert.

Sichtbarkeit

In LAK wird – aufgrund einer ungleich höheren Anzahl an DEK-Maßnahmen und längerer Laufzeiten – eine höhere regionale Sichtbarkeit der Akteure und DEK-Modalität erreicht als in den anderen Regionen. Dies beruht auch darauf, dass DEK in LAK konzeptionell unterschiedlich ist. Einerseits werden viel häufiger als in anderen Regionen erfolgreiche bilaterale EZ-Projekte als DEK-Maßnahmen in Drittländern aufgegriffen, andererseits werden die Akteure und DEK systematischer durch die deutsche EZ, respektive durch das dritte Handlungsfeld des LAK-Fonds, gefördert. In Südostasien erfährt DEK vor allem durch das starke Interesse der Süd-Anbieter an der Modalität sehr hohe politische Aufmerksamkeit.

EZ-Strukturen

Das Ziel der deutschen EZ, die Kapazitäten der Süd-Anbieter zu stärken und EZ-Anwendungsexpertise mit DEK zu generieren, wird in LAK durch die Vielzahl an DEK, das langjährige Engagement der Akteure und die strukturierte Förderung durch den LAK-Fonds sehr gut erreicht. Auch in Südostasien können hierzu, insbesondere hinsichtlich der Bildung von EZ-Anwendungsexpertise, Erfolge verzeichnet werden.

In Südafrika wollte die deutsche EZ mit DEK als Begleitprogramm zur Förderung des Aufbaus der südafrikanischen EZ-Agentur SADPA ebenfalls EZ-Expertise generieren. Da sich die politischen Prioritäten Südafrikas änderten und wegen zunehmender interner Koordinationsschwierigkeiten und Auseinandersetzungen über die Zuständigkeiten wurde der Aufbau jedoch bis heute nicht vorangetrieben (vgl. Unterkapitel 5.2.1). Die deutsche EZ hat den TriCo-Fonds 2015 eingestellt. Auch andere traditionelle Geber zogen sich aus der Förderung der EZ-Agentur Südafrikas zurück. Der Aufbauprozess auf südafrikanischer Seite war zudem stark personenabhängig und kaum institutionell verankert. Als die verantwortliche Person nicht mehr zur Verfügung stand, kam es zu Verzögerungen. Insgesamt standen für die südafrikanische Seite Aspekte wie finanzielle Unterstützung für ihre eigene EZ und eigene wirtschaftliche Gründe im Fokus. Der TriCo-Fonds hatte

bereits beim Start gravierende Probleme aufgrund von Fehleinschätzungen, Missverständnissen, Steuerungsunstimmigkeiten und konzeptionellen Fehlern. Die ersten Projekte wurden in einer überregionalen Zeitung ausgeschrieben und anschließend vergeben ohne Fokus auf Bedarfe der Empfänger oder Dringlichkeiten. Im Gegensatz zu anderen Regionen erfolgten Projektauswahl und -management zwar relativ paritätisch zwischen deutscher EZ und der südafrikanischen Seite, jedoch ohne Einbindung der Empfänger. Die Bezeichnung des bilateralen Programms als „Fonds“ schürte zudem Erwartungen an eine zugängliche Finanzquelle. All dies führte zu Bewerbungen zahlreicher Organisationen, oftmals südafrikanische Nichtregierungsorganisationen, Vereine und Institutionen, die weder in Verbindung zu SADPA standen, noch die Rolle des Empfängers einnehmen konnten, und mehr an den Finanzmitteln als an entwicklungspolitischen Zielen interessiert waren. Allein die Bearbeitung der vielen Anträge lähmte das Programm signifikant. Das Vorgehen wurde nach dieser Erfahrung geändert, der Fonds in „Programm“ umbenannt und stärker auf die Unterstützung der zu gründenden Agentur SADPA ausgerichtet. Allerdings schätzte die deutsche EZ die Prozesse zum SADPA-Aufbau und die Bedeutung des TriCo-Fonds/TriCo-Programms für Südafrika weiterhin sehr optimistisch ein. Mangelnde Effizienz, vor allem bezüglich Zeitmanagement und Entscheidungsbefugnissen in der gemeinsamen Steuerung des Programms blieben überdies bestehen.

5.5 Ergebnisse nach DAC-Kriterien und Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien

DAC-Kriterien	
Relevanz	<p>DEK als Modalität ist – speziell als Bestandteil des SDG 17 – ein relevantes Umsetzungsmittel der Agenda 2030.</p> <p>In der politisch-strategischen Dimension steht die Kooperationsbeziehung mit den Süd-Anbietern im Fokus. Neben der Beziehung zwischen deutscher EZ und Süd-Anbietern ist auch die Süd-Süd-Kooperationsbeziehung zwischen Süd-Anbieter und Empfänger von Bedeutung. Für die Förderung der genannten Kooperationsbeziehungen stellt DEK eine relevante Modalität dar.</p> <p>Auf die programmatisch-inhaltliche Dimension wird beim Einsatz der Modalität nachrangig geachtet, weshalb DEK insgesamt weniger auf die prioritären Entwicklungsherausforderungen der Empfänger ausgerichtet ist. In den Maßnahmen besteht dennoch überwiegend ein <i>Alignment</i> an nationale Prioritäten der Empfänger.</p>
Effektivität	<p>In der politisch-strategischen Dimension und den DEK-Spezifika (Lernen und Prinzipien der Zusammenarbeit) werden die Ziele der deutschen EZ – wie gegenseitiges Lernen oder Förderung der Kooperationsbeziehungen – vor allem in LAK erreicht. In Südostasien werden sie weitgehend erreicht, während in Subsahara-Afrika die Ziele nicht erreicht wurden.</p> <p>In der programmatisch-inhaltlichen Dimension werden in den Maßnahmen die Outputs größtenteils erreicht, Beiträge zu Outcomes allerdings nur selten.</p> <p>Vor dem Hintergrund einer Zielüberfrachtung werden nicht alle Ziele gleichermaßen erreicht.</p>
Effizienz	<p>Absolut gesehen werden wenig Finanzmittel verwendet. Dennoch werden mit geringem Aufwand in der politisch-strategischen Dimension verhältnismäßig viele Ziele erreicht. Der erhöhte Koordinierungsbedarf führt zu relativ hohen Transaktionskosten besonders zu Beginn einer DEK, was sich negativ auf die Effizienz der Maßnahmen auswirkt. Die höheren Transaktionskosten sind vor dem Hintergrund der DEK-spezifischen Nutzen – wie Lernen und Kooperationsbeziehungen – zu sehen, die im Idealfall die direkten Maßnahmenwirkungen ergänzen. Ein gewisser Mehraufwand ist somit durchaus gerechtfertigt bzw. stellt einen logischen Bestandteil der Maßnahmen zur Erzielung der DEK-spezifischen Nutzen dar.</p> <p>Die Einschränkungen bei der Effektivität von DEK-Maßnahmen müssen zudem vor dem Hintergrund des häufig geringen Ressourceneinsatzes bewertet werden. Die Effizienz von DEK gestaltet sich häufig positiver als ihre Effektivität.</p>
Impact	<p>Die Modalität DEK, bestehend aus den einzelnen Maßnahmen, hat einen zu geringen Umfang, um zur Impact-Ebene beizutragen. Die Attributionslücke ist groß und es gibt nur vereinzelte Hinweise zu Impacts. In der politisch-strategischen Dimension werden Beiträge geleistet, z.B. zur Etablierung weltweiter Entwicklungspartnerschaften durch gefestigte Kooperationsbeziehungen mit Mexiko.</p> <p>Es konnte nicht plausibel nachvollzogen werden, ob und wie die ermittelten Outputs der Maßnahmen Beiträge zu mittel- und langfristigen Wirkungen (Outcomes und Impact-Ebene) liefern. Langfristige Effekte, die über die direkten entwicklungspolitischen Wirkungen hinausgehen, zeigen sich am ehesten im gemeinsamen Lernen und dem Aufbau und der Intensivierung von Kooperationsbeziehungen.</p>

Nachhaltigkeit	<p>In der politisch-strategischen Dimension ist Nachhaltigkeit teilweise gegeben. Dies zeigt sich etwa bei der Intensivierung von Kooperationsbeziehungen durch fortlaufende Maßnahmen zwischen denselben Akteuren.</p> <p>Analog zu den Wirkungen stellt sich die Nachhaltigkeit von DEK-Maßnahmen überwiegend als nicht zufriedenstellend dar. Eine häufig fehlende Anbindung an bilaterale Themen und Ad-hoc-Planung können als Gründe gelten, dass ein Follow-up-Prozess nach Ende der Projektlaufzeit und somit eine nachhaltige Nutzung der Ergebnisse nicht mitgeplant wird.</p>
----------------	---

Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien

Horizontalität	<p>Horizontalität wird primär zwischen Süd-Anbietern und deutscher EZ erreicht. Die Beziehung zum Empfänger ist stärker von Vertikalität geprägt.</p> <p>Horizontalität ist nicht systematisch in den Maßnahmen angelegt und damit abhängig von den jeweils beteiligten Personen und der Ausgestaltung der Maßnahme. Dadurch liegt Horizontalität in DEK der deutschen EZ nur teilweise vor.</p>
Gegenseitiger Nutzen	<p>Gegenseitiger Nutzen ist bei DEK gegeben, wobei jede Rolle den hauptsächlichen Nutzen für sich aus einem anderen Bereich zieht. Für die deutsche EZ sowie für Süd-Anbieter liegt der Nutzen primär in der politisch-strategischen Dimension. Mit der Modalität DEK ist es möglich, nach einer sogenannten ODA-Graduierung weiter miteinander entwicklungspolitisch zu kooperieren und damit Partnerschaften zu festigen. In der programmatisch-inhaltlichen Dimension wird der Nutzen vorrangig durch Erfahrungsaustausch und gegenseitiges Lernen erzielt. Inhaltlich sowie methodisch lernen vor allem Empfänger und Süd-Anbieter. Aus den sich ergänzenden Expertisen der drei Akteure ergibt sich zudem ein entwicklungspolitischer Mehrwert.</p>
Nachfrageorientierung	<p>Formal ist die Nachfrageorientierung durch den Empfänger mit der Einreichung eines Projektantrags bei Geber oder Süd-Anbieter gegeben. Tatsächlich initiieren vor allem in Subsahara-Afrika und Südostasien häufig deutsche EZ und/oder Süd-Anbieter Maßnahmen. In LAK kommt dies seltener vor. Entscheidender als die formale Nachfrageorientierung stellt sich jedoch die Partizipation von Empfängern in DEK dar, an die realen Bedarfe angepasste und erfolgreiche Maßnahmen zu implementieren.</p>
<i>Ownership</i>	<p>Bei den Empfängern gibt es Hinweise auf eine unterschiedlich ausgeprägte <i>Ownership</i> in den Regionen. In LAK sind die Empfänger sehr aktiv und stellen ihren Nutzen von DEK in den Fokus – sowohl in der politisch-strategischen als auch in der programmatisch-inhaltlichen Dimension. Dies führt zu einer höheren <i>Ownership</i> und wird vor allem durch partizipative und teilweise horizontale Zusammenarbeit gefördert. In Südostasien und Subsahara-Afrika hingegen stehen die Empfänger der Modalität mehrheitlich indifferent gegenüber. Dennoch besteht eine hohe <i>Ownership</i> für die Maßnahmen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension. Bei vielen Süd-Anbietern gibt es großen politischen Rückhalt und damit hohe <i>Ownership</i> für DEK. Dies bezieht sich zwar primär auf die politisch-strategische Dimension, allerdings gibt es Hinweise für <i>Ownership</i> auch in der programmatisch-inhaltlichen Dimension.</p> <p>In der deutschen EZ ist der Bekanntheitsgrad der Modalität in der Breite gering sowie die Ausgestaltung der Maßnahmen heterogen. Dadurch ist <i>Ownership</i> in der programmatisch-inhaltlichen Dimension personenabhängig sowie abhängig von der Ausgestaltung der Maßnahme und damit teilweise gegeben.</p>

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Dreieckskooperation (DEK) hat in den letzten Jahrzehnten international an Bedeutung gewonnen. Spätestens seit der *2nd High-level United Nations Conference on South-South Cooperation* (BAPA+40) im März 2019²³, die diese Bedeutung unterstrichen hat, ist abzusehen, dass diese Entwicklung anhalten wird. Während ursprünglich der Fokus stärker auf einer verbesserten Wirksamkeit der Maßnahmen im Empfängerland durch Beiträge des Süd-Anbieters lag, werden DEK in den letzten Jahren zunehmend für die gemeinsame Bearbeitung globaler Herausforderungen eingesetzt. Neben den traditionellen DAC-Gebern sind immer mehr aufstrebende Schwellenländer, aber auch Entwicklungsländer, bereit, mehr Verantwortung in ihrer Region und global zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund wird DEK ein großes Potenzial zugeschrieben, internationale Kooperationen zu fördern, gegenseitiges Lernen zu stärken, aber auch die Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen zu verbessern. DEK werden daher auch in internationalen Dokumenten immer stärker explizit als wichtige entwicklungspolitische Modalität genannt, zuletzt in der Agenda 2030 und eben im BAPA+40 Outcome Document (UN, 2019).

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gilt international als ein Vorreiter in der Anwendung von DEK. Dennoch nimmt DEK innerhalb der deutschen EZ bisher nur eine marginale Rolle ein. Die zurückhaltende Anwendung resultiert zu großen Teilen aus fehlendem Wissen zu den Potenzialen von DEK und daraus folgender Unentschlossenheit der deutschen Akteure. Tatsächlich gibt es bislang kaum evidenzbasierte Studien, weder zu DEK-spezifischen Nutzen, noch zu Wirkungen von DEK in beiden Dimensionen. Die wenigen existierenden Veröffentlichungen beschäftigen sich hauptsächlich mit den Potenzialen von DEK oder stützen sich auf anekdotische Erkenntnisse. Ziel dieser Evaluierung war es daher, mit einer umfassenden Analyse des deutschen DEK-Portfolios von 2006 bis 2018 herauszufinden, inwieweit die mit DEK verbundenen Ziele und Erwartungen der beteiligten Akteure, insbesondere der deutschen EZ, erreicht wurden und welche Wirkungen auf der politisch-strategischen sowie der programmatisch-inhaltlichen Dimension erzielt wurden und erzielt werden können.

Die verschiedenen Ziele und Erwartungen, die alle Akteure (Geber, Süd-Anbieter, Empfänger) mit der Modalität DEK in der deutschen EZ verknüpfen, werden in den drei Regionen Lateinamerika und Karibik (LAK), Subsahara-Afrika und Südostasien in unterschiedlichem Maß erreicht. Einige Kooperationsbeziehungen wurden neu geschaffen oder gefestigt, Süd-Süd-Kooperation gefördert, EZ-Strukturen gestärkt und ein Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 (besonders zu den in SDG 17 angestrebten Entwicklungspartnerschaften) geleistet. DEK wird zudem international als Modalität der EZ sichtbarer. Wirkungen und Nachhaltigkeit der Maßnahmen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension sind jedoch relativ gering.

Die Evaluierung bescheinigt der Modalität DEK dementsprechend das Potenzial, in der politisch-strategischen Dimension langfristige Wirkungen zu erzielen. Dies deckt sich in der Praxis weitgehend mit den Zielen der Akteure, deren Hauptmotivation die Erreichung politisch-strategischer Ziele ist. Für die deutsche EZ und einen großen Teil der Süd-Anbieter steht deren 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 stellt DEK unter gewissen Voraussetzungen eine geeignete Modalität dar, sollte aber weiter verbessert werden. Die Ziele in dieser Dimension berühren häufig andere außenorientierte Politikfelder. Ob sie damit noch in den alleinigen Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fallen oder ggf. in Kooperation mit anderen Ressorts der Bundesregierung bearbeitet werden sollten bzw. komplett in deren Verantwortung liegen, kann die Evaluierung nicht abschließend einschätzen.

Um in der programmatisch-inhaltlichen Dimension über die direkten Maßnahmenziele hinaus langfristige und nachhaltige Beiträge zu entwicklungspolitischen Zielen zu liefern, ist DEK in ihrer derzeitigen Ausgestaltung in der deutschen EZ nur bedingt geeignet. Aktuell ist kaum nachvollziehbar, wie die Ergebnisse der

²³ Die BAPA+40-Konferenz ist die *2nd High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*, 40 Jahre nach Verabschiedung des *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries* im Jahr 1978 (<https://www.unsouthsouth.org/bapa40>).

meist kleinen Maßnahmen Beiträge zu übergeordneten Entwicklungszielen liefern sollen. Allerdings variieren die Beiträge sehr stark und hängen vom jeweiligen Projekt- und Länderkontext ab. Dies deutet darauf hin, dass bei wirkungsorientierterer Umsetzung von DEK die Stärken der Modalität zur Verfolgung entwicklungspolitischer Ziele deutlich besser in Wert gesetzt werden könnten, als dies bislang geschah. Die Stärkung der programmatisch-inhaltlichen Dimension in der Ausgestaltung von DEK ist 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 schlussendlich zu Verbesserungen für die Zielgruppen in den Empfängerländern zu kommen, ist hierfür nicht ausreichend.

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

1. Innerhalb der deutschen EZ gibt es kein gemeinsames Verständnis über die Modalität und deren Anwendung. Somit 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 der politisch-strategischen und der programmatisch-inhaltlichen Dimension. Auch innerhalb der beiden Dimensionen haben sich viele unterschiedliche Herangehensweisen an DEK herausgebildet. Diese Flexibilität ist einerseits eine der Stärken der Modalität, 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. Die fehlende strategische Herangehensweise und ein mangelndes gemeinsames Verständnis können sich negativ auf die gemeinsame wirkungsorientierte Umsetzung von DEK-Maßnahmen auswirken.
2. Das BMZ verfügt nicht in hinreichendem Maß über relevante Informationen aus laufenden und abgeschlossenen Maßnahmen, um die Modalität so koordinieren zu können, wie es für die strategische Anwendung von DEK notwendig wäre. Eine Ausrichtung des Gesamtportfolios auf die Umsetzung der strategischen Ziele des BMZ wird dadurch deutlich erschwert. Es existieren weder Indikatoren zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele noch ein übergeordnetes Monitoring-System zur Erfassung und Auswertung von DEK-Maßnahmen hinsichtlich ihrer Beiträge zu den strategischen Zielen der Modalität – die Generierung von Lernerfahrungen und ihre Verbreitung ist somit nur beschränkt möglich.
3. DEK werden meist nicht systematisch und wirkungsorientiert umgesetzt, da hierfür keine ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. In der Koordinierung der Modalität fehlen neben Informations- und Wissensmanagementsystemen personelle Ressourcen, die Erfahrungen auswerten, aufbereiten und dem EZ-System wieder zur Verfügung stellen. Auf der Umsetzungsebene wirkt sich die schwache Ressourcenausstattung negativ auf die Effektivität und Nachhaltigkeit der Maßnahmen aus.

Sofern im Rahmen von DEK substanzielle Beiträge zu den angestrebten Zielen geleistet werden sollen, scheint es angesichts der festgestellten begrenzten Wirkungen der Modalität in beiden Ziel-Dimensionen notwendig, die Effektivität und Effizienz von DEK zu steigern. Anderenfalls bleibt die Modalität deutlich hinter ihren Potenzialen zurück, insbesondere im Hinblick auf ihre entwicklungspolitischen Wirkungen in den Empfängerländern. DEK wäre somit nicht in der Lage, signifikante und angemessene Beiträge für die Bearbeitung der globalen Entwicklungsherausforderungen zu leisten.

Diese Evaluierung hat fünf Bereiche identifiziert, in denen Verbesserungspotenziale liegen. Diese sollten genutzt werden, um mit DEK effektiv und effizient zu den angestrebten Zielen beitragen zu können. Adressat der Empfehlungen ist vornehmlich das BMZ, in drei ausgewiesenen Bereichen richten sich die Empfehlungen auch an die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). Jede Empfehlung wird durch Umsetzungsempfehlungen konkretisiert.

DEK-Strategie und Ziele

Zurzeit verknüpft die deutsche EZ mit der Modalität DEK eine Reihe von Zielen in beiden Dimensionen. Diese sind teils explizit als Ziel in der BMZ-Strategie aufgeführt, teils werden sie lediglich im Kontext genannt oder implizit in dem Papier angedeutet. Zusätzliche Ziele werden ebenfalls implizit in der Umsetzung verfolgt. Mit der Vielzahl an impliziten und expliziten Zielen wird allerdings nicht deutlich, was in der deutschen EZ mit DEK konkret und vorrangig erreicht werden soll. Diese Unklarheit wirkt sich in der Folge auf die Anwendung der Modalität aus, die keiner klaren strategischen Richtung folgt. Zudem ist die Vielzahl an Zielen und Erwartungen Ausdruck eines unterschiedlichen Verständnisses der Akteure zu Konzept und Anwendung von DEK. So wird DEK beispielsweise in sehr unterschiedlichen Ausprägungen initiiert, z.B. als Pilot, Replizierung von bilateralen Erfahrungen, sektorunabhängige Maßnahme oder *Add-on* zu bilateralen Vorhaben. Das Interesse, mit DEK Wirkungen in beiden Dimensionen zu erreichen, ist zwar bei allen Akteuren in den drei Rollen vorhanden, insbesondere deutsche EZ und Süd-Anbieter sehen die Priorität jedoch vor allem in der politisch-strategischen Dimension. Diese ist eng mit der programmatisch-inhaltlichen Dimension verbunden (Unterkapitel 2.1), da eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen auch die Chancen zur Erzielung von politisch-strategischen Wirkungen erhöht.

Aufgrund der Vielzahl an Zielen sowie der relativen Unbekanntheit kann die Strategie ihrem Anspruch als Orientierungshilfe für die deutschen Durchführungsorganisationen (DO) (vgl. BMZ, 2013, S. 4) nicht gerecht werden. Zusätzlich fehlt die Verbindung zwischen Strategie und konkreter Durchführung, was letztere vor eine große Herausforderung stellt. Da die Ziele der einzelnen Maßnahmen wenig mit der Strategie verbunden sind und DEK-Wirkungen nicht zentral nachgehalten werden, können einzelne Personen und Institutionen großen Einfluss auf die jeweilige Ausgestaltung nehmen. Eine klare DEK-Strategie des BMZ würde eine Priorisierung der Ziele vornehmen, und sowohl explizite als auch bislang implizite Ziele könnten systematisiert und konkret verfolgt werden. Eine klare DEK-Strategie des BMZ würde darüber hinaus die modalitätsbezogenen Ziele und Erwartungen der deutschen EZ in der Außendarstellung verdeutlichen.

Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich als Vorreiter in der Umsetzung von DEK angesehen und von den meisten Partnern stark nachgefragt ist, wird die Modalität im deutschen EZ-System nur zögerlich umgesetzt. Fehlendes Wissen und Unentschlossenheit dürften Gründe dafür sein. So beträgt der Anteil der Mittel für DEK lediglich 0,047 % des BMZ-Haushalts. Nähere Kenntnis über die Modalität haben lediglich die für DEK direkt zuständigen Personen. Darüber hinaus ist DEK in der deutschen EZ nicht sehr präsent und trotz zunehmender Bedeutung auf internationaler Bühne weiterhin eine nachrangige EZ-Form.

Auf Basis des ökonomischen Entwicklungsstatus eines Partnerlandes (LIC, MIC, HIC nach Weltbankklassifizierung)²⁴ klassifiziert das BMZ auch bei DEK („im engeren Sinne“, BMZ, 2013, S. 5f) seine Partnerländer entsprechend in die Rolle des Empfängers (LIC und MIC), Süd-Anbieters (MIC) oder Gebers (HIC). Es gibt zunehmend Partnerländer, die sich im Graduierungsprozess zu einer höheren Länder-Kategorie befinden oder zurückfallen. In LAK steigt die Zahl der Länder, die bei DEK duale Rollen einnehmen, womit in der Praxis die formalen Rollenkategorien bereits aufgebrochen werden. Zwar ist die Anrechenbarkeit der *Official Development Assistance* (ODA) bei der Auswahl eines Partnerlandes zu berücksichtigen, bei der Unterteilung der Länder hinsichtlich der Rollen in einer DEK könnte das BMZ allerdings noch flexibler agieren. Das BMZ erkennt zwar Rollenkonstellationen wie zwei Süd-Anbieter mit einem Geber oder zwei Empfänger mit einem Geber als „Sonderformen“ von DEK („DEKs im weiteren Sinn“, BMZ, 2013, S. 5f) an, konzentriert sich allerdings auf DEK im engeren Sinn und schränkt in der Praxis oft die flexible Anwendung der Rollen ein. Hinsichtlich der Erreichung globaler Ziele – etwa das gemeinsame Lernen oder der Aufbau bzw. die Festigung strategischer Kooperationsbeziehungen – sieht die Evaluierung in der Rollenflexibilisierung noch größeres Potenzial. Die Rollenkonstellationen bei DEK, in denen z.B. Empfänger als Süd-Anbieter und sog. „Schwellenländer“ als Empfänger auftreten können, sollten primär vom jeweiligen entwicklungspolitischen Ziel be-

²⁴ LIC = *Low-Income country*; MIC = *Middle-Income country*; HIC = *High-Income country* (The World Bank Group, o.J.).

stimmt werden und nicht vom finanziellen Entwicklungsstatus. Der strategische Prozess des BMZ zu „Entwicklungspolitik 2030“ kann Chancen zur weiteren Flexibilisierung der Rollenkonstellationen bei DEK bieten.

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.

Strategische Steuerung und Beratung in der Anwendung von DEK

Die Umsetzung einer geschärfen DEK-Strategie bedarf der strategischen Steuerung durch das BMZ. Die effektive und effiziente Nutzung und Koordinierung von DEK als Kooperationsform erfordert wiederum Wissen, Verständnis und Transparenz bei allen Akteuren der deutschen EZ über die Modalität und Strategie. Ebenso werden die dafür notwendigen Ressourcen und gegebenenfalls DEK-spezifische Strukturen benötigt.

Da weder ein systematisches Wissensmanagement und Monitoring-System auf Ebene der EZ-Modalität DEK noch eine eindeutige Kennung zur Registrierung von DEK im deutschen EZ-System existieren, ist eine ergebnisorientierte Ausrichtung des Gesamtportfolios von DEK hinsichtlich der Erreichung der strategischen Ziele kaum zu erreichen. Es fehlt eine klare Verbindung zwischen Strategie und tatsächlicher Umsetzung. Es gibt keine Indikatoren zur Messung der Erreichung der Strategieziele, weder in den einzelnen DEK-Maßnahmen noch in den übergeordneten Vorhaben. Selbst wenn (explizite oder implizite) Ziele einzelner DEK-Maßnahmen den strategischen Zielen des BMZ entsprechen, lässt sich nicht systematisch feststellen, inwieweit die Strategie insgesamt umgesetzt wird. Diese Evidenzlücke stellt eine Herausforderung für die strategische Ausrichtung und Koordination der Modalität dar. Die deutsche EZ hat bereits erste Schritte unternommen, um die Evidenzlücke zu verringern: Der LAK-Fonds führt z.B. maßnahmenaggregierte Evaluierungen durch und DEK-Maßnahmen in LAK haben Indikatoren zum Lernen aus dem *Toolkit* der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) zu Monitoring und Evaluierung (Piefer und Casado-Asensio, 2018) aufgenommen. Süd-Anbieter in Südostasien planen, dies zu tun. Eine Systematisierung der Lernerfahrungen, inklusive regionaler und globaler *Lessons Learned*, zum Einsatz der DEK-Modalität auf Ebene des Gesamtportfolios ließe sich aufgrund des relativ überschaubaren deutschen Portfolios realistisch umsetzen. Voraussetzung dafür ist ein einheitliches Verständnis der deutschen EZ-Akteure zu DEK, um z.B. eine DEK-Maßnahme als solche zu identifizieren und zu registrieren. Hierfür fehlt allerdings die Kennung, sodass eine vollständige Abbildung aller DEK-Maßnahmen im BMZ-Portfolio nicht gewährleistet werden kann. Das DEK-Portfolio ist zudem sehr heterogen. Das hat einerseits Vorteile hinsichtlich der Flexibilität in der Anwendung von DEK, andererseits besteht die Gefahr, dass DEK-Maßnahmen im Hinblick auf Ziele und Herangehensweise beliebig ausgestaltet werden.

Eine weitere Herausforderung für die Anwendung der Modalität ergibt sich aus ihrer administrativen Abhängigkeit von den bilateralen Systemen der Akteure. Personal, finanzielle Ressourcen, Strukturen, Verfahren und teilweise die Themen von DEK-Maßnahmen stammen in der Regel aus aktueller oder vergangener bilateraler EZ mit Deutschland. Im Hinblick auf die Effizienz hat dies einerseits den Vorteil, vorhandene Strukturen und eingespielte Prozesse nutzen zu können. Andererseits führt es zugleich zu höherem Aufwand – etwa in der Koordinierung der Akteure der drei Rollen – sowie zu Verzögerungen in der Umsetzung und damit zu Effizienzeinbußen. Die Umsetzung auf der Basis bilateraler Strukturen birgt die Gefahr, die internationale Perspektive der DEK aus dem Blick zu verlieren, wenn die Akteure vorrangig (noch) in bilateralen Mustern und Beziehungen denken. In der deutschen EZ bietet einzig der LAK-Fonds ein alternatives Finanzierungsmodell: Er verwendet regionale Mittel, es erfolgen keine bilateralen Zusagen an einzelne Länder und das Personal ist nicht an bilaterale Strukturen gebunden.

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 angebinden 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

Die Evaluierung hat festgestellt, dass für die meisten Akteure in den verschiedenen Rollen von DEK der Fokus darauf liegt, Wirkungen in der politisch-strategischen Dimension zu erzielen. Hier liegt das größte Potenzial von DEK, Wirkungen zu generieren. Gleichzeitig hat sich in der Datenerhebung gezeigt, dass in einigen Kontexten – z.B. bei den Empfängern in Südostasien und Subsahara-Afrika – die Verfolgung programmatisch-inhaltlicher Ziele im Vordergrund steht.

Trotz aller Herausforderungen in der Umsetzung der analysierten DEK bescheinigt die Evaluierung der Modalität das Potenzial, 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 Finanzen, 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. Zwar werden die Ziele der Maßnahmen überwiegend erreicht, die mittel- und langfristigen Wirkungen (Outcome- und Impact-Ebene) sowie ihre Nachhaltigkeit sind jedoch als wenig zufriedenstellend einzuschätzen. Während DEK administrativ stark von bilateralen Prozessen abhängig sind, werden sie inhaltlich häufig als kleine, alleinstehende Maßnahmen mit geringem Budget und begrenzten zeitlichen Ressourcen umgesetzt – z.B. als kurzfristige Pilotmaßnahmen, die nur teilweise an bilaterale Themen und Programme in den Empfängerländern angebinden sind. Zudem sind die Maßnahmen nur selten auf dauerhafte und breitenwirksame Effekte ausgelegt und nachhaltige programmatisch-inhaltliche Wirkungen damit häufig nicht gegeben. Es ist kaum nachvollziehbar, wie die Outputs der Maßnahmen Beiträge zu übergeordneten Entwicklungszielen (Impact-Ebene), die in der *Theory of Change* (ToC) festgehalten sind, liefern sollen. Die Erreichung der Outputs sowie die nicht zufriedenstellenden Beiträge zur Outcome- und Impact-Ebene müssen aber auch 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.

Die stärkere Anbindung von DEK an Themen und Inhalte des deutschen bilateralen Portfolios im jeweiligen Empfängerland ist eine Möglichkeit, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen über ihre Laufzeit hinaus Wirkungen erzielen. Sie würde zudem die Kohärenz des deutschen EZ-Portfolios in den jeweiligen Ländern sichern. Eine Anbindung kann besonders für DEK mit einem gewissen Maß an Ressourcenausstattung eine angemessene Herangehensweise darstellen. Speziell für kleine Maßnahmen sind auch andere Ansätze zur

Sicherstellung der Nachhaltigkeit denkbar: wenn z.B. die DEK Entwicklungen anstößt, die im Anschluss von einem oder beiden Süd-Partnern ohne weiteren deutschen Beitrag fortgeführt werden.

Die Möglichkeit der thematischen Anbindung an das bilaterale Portfolio stellt hierbei keinen Widerspruch zu Empfehlung 2.4 dar. Diese setzt sich mit einer Anbindung an regionale Strukturen oder deren Einrichtung auseinander und stellt den administrativen Rahmen der Maßnahmen. Die Annäherung an das bilaterale Portfolio hingegen betrifft inhaltliche Aspekte.

Die potenziell höheren Transaktionskosten von DEK im Vergleich zu anderen Formen der Kooperation werden häufig als Argument gegen eine stärkere Nutzung der Modalität vorgebracht. Eine Verringerung der Transaktionskosten über eine Standardisierung von Kommunikations- und Koordinierungsprozessen im Rahmen der Maßnahmen findet häufig nicht statt, da Laufzeit und Budget hierfür nicht ausreichen. Die aufwändigeren Prozesse, die sich durch die Ergänzung eines dritten Partners ergeben, können als Aktivitäten auf dem Weg zur Erreichung der DEK-spezifischen Nutzen (wie gemeinsames und gegenseitiges Lernen) gesehen werden und nicht lediglich als effizienzverringende Transaktionskosten.

Ergänzend zu den entwicklungspolitischen Wirkungen haben sich besonders der Erfahrungsaustausch und das daraus resultierende gegenseitige und gemeinsame Lernen sowohl auf fachlicher Ebene als auch im Bereich des Projektmanagements als spezifischer Nutzen von DEK herausgestellt. Das gemeinsame und gegenseitige Lernen schließt explizit Lernerfahrungen des Gebers ein. Es hat sich jedoch gezeigt, dass Lernen auf deutscher Seite nur selten stattfindet. Das System der deutschen EZ ist zudem nicht darauf ausgerichtet, Lernerfahrungen systematisch aufzunehmen, zu verarbeiten und gesammelt anderen Akteuren der deutschen EZ zur Verfügung zu stellen. Das Generieren von Lernerfahrungen – auch für die deutsche EZ – ist zudem in den Maßnahmen nicht als Ziel verankert und wird somit auch nicht dokumentiert. Dieser Mangel steht in engem Zusammenhang mit dem unzureichenden Wissensmanagement der deutschen EZ zu DEK (siehe Empfehlung 2). Eine Herausforderung besteht darin, Erfolge und Grenzen von DEK in diesen Bereichen eindeutig nachzuweisen und zu kommunizieren. Dies hat zur Folge, dass sich einige Akteure in der deutschen EZ des Potenzials von DEK nicht bewusst sind bzw. dieses Potenzial als gering einschätzen.

Die unzureichende Berücksichtigung von gegenseitigem Lernen ist ein Grund, warum Horizontalität zwischen den Partnern nur teilweise erreicht wird, obwohl es sich um ein grundlegendes Prinzip der Zusammenarbeit in DEK handelt. Auch und besonders von den Akteuren der deutschen EZ wird Horizontalität als ein wichtiger Erfolgsfaktor gesehen. Horizontalität wird primär zwischen deutscher EZ und 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 partizipativ denn als horizontal zu beschreiben.

Dass DEK aufgrund der geschilderten Herausforderungen ihr Potenzial für Wirkungen in der programmatisch-inhaltlichen Dimension sowie im Bereich des gegenseitigen und gemeinsamen Lernens nicht ausschöpft, kann sich auf die politisch-strategische Dimension auswirken. So können Aktivitäten, die nach Ende der Laufzeit nicht weitergenutzt und weiterentwickelt werden, die Chance verringern, dass daraus langfristige Partnerschaften zwischen den Akteuren oder zwischen einzelnen beteiligten Institutionen entstehen.

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

Die Evaluierung hat festgestellt, dass für die deutsche EZ die Beziehung zwischen der deutschen EZ in der Rolle des Gebers und dem jeweiligen Süd-Anbieter beim Einsatz der Modalität DEK im Fokus steht. Die Modalität wird genutzt, damit einerseits Süd-Anbieter mehr Verantwortung bei der Lösung von globalen und regionalen Herausforderungen übernehmen und andererseits die deutsche EZ die entwicklungspolitische Kooperationsbeziehung mit diesen fortführen kann. Dies steht insbesondere bei Ländern im Fokus, die den sogenannten ODA-Graduierungsprozess durchlaufen oder durchlaufen haben. Die Evaluierung konstatiert, dass die Modalität ein relevantes und probates Mittel darstellt, um mit ehemaligen (ODA-)Empfängern weiterhin zu kooperieren. Dies erfolgt in einem neuen Beziehungsverhältnis als mehr oder weniger gleichberechtigte Partner. Die deutsche EZ stärkt damit durch DEK ihre Beziehung zu Ländern, die auf internationaler Bühne und in Gremien an Gewicht gewinnen. Dies ist sowohl von entwicklungspolitischer als auch von außenpolitischer Bedeutung.

In der Zusammenarbeit und Förderung der Süd-Anbieter steht die Stärkung der dortigen EZ-Strukturen im Fokus. Der Aufbau und die Stärkung von EZ-Strukturen bringt vor allem Vorteile in der internen Koordination der Süd-Anbieter bezüglich der eigenen ausgehenden EZ-Mittel, der fachlichen Abstimmung zwischen Institutionen und für Anfragen von außen zu einer möglichen EZ-Unterstützung. Diese Förderung ist in den einzelnen DEK-Maßnahmen nicht angelegt und wird dementsprechend nicht systematisch bearbeitet. Dadurch werden Resultate auf strategischer Partnerschaftsebene und hinsichtlich der EZ-Strukturen mit dem Süd-Anbieter nicht systematisch erreicht und erfasst. Effekte, die sich hier zeigen, sind Nebeneffekte und damit dem Risiko ausgesetzt, bei sich verändernden Rahmenbedingungen nicht mehr erreicht zu werden.

Die Modalität DEK ist ferner eine geeignete Möglichkeit, um mit Süd-Anbietern in einen informellen Dialog über Standards und Prinzipien der Zusammenarbeit zu treten. Zwischen manchen Süd-Anbietern und der deutschen EZ gibt es teils unterschiedliche Prinzipien, die in DEK verfolgt werden. Diese lassen sich auf Süd-Süd-Kooperations-Prinzipien und die Prinzipien der Paris-Erklärung zurückführen. Mit vielen Süd-Anbietern hat die deutsche EZ durch langjährige (bilaterale) Zusammenarbeit ein Vertrauensverhältnis zu den jeweiligen Partnern aufgebaut. Erfahrungen des gemeinsamen Kooperierens liegen also nicht nur aus DEK vor. Auf dieser Basis ist es folglich möglich, sich explizit über Prinzipien der Zusammenarbeit auszutauschen. Dass der Unterschied zwischen den Prinzipien nicht so groß ist, zeigt bereits die Akzeptanz der Agenda 2030 mit ihren SDGs und ihrer Nutzung als umfassender Schirm zur Planung und Implementierung von neuen Politiken sowohl von „Nord“- als auch von „Süd“-Institutionen (UNOSSC, 2019). Gleichzeitig wurden in der *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation* (GPI-TriCo) freiwillige Richtlinien für die Umsetzung von DEK erarbeitet und beschlossen (GPI, 2019).

Auch bei einigen Empfängern besteht Potenzial bezüglich der Stärkung ihrer EZ-Strukturen. Im Gegensatz zu den Süd-Anbietern stehen die Empfänger weder bei der Stärkung der EZ-Strukturen noch beim Dialog zu Standards und Prinzipien im Fokus der deutschen EZ. Sie werden auf strategischer Ebene seltener eingebunden. Die Evaluierung hat aufgezeigt, dass sich vor allem in LAK sehr aktive und aufstrebende Empfänger in Richtung eines Süd-Anbieters entwickeln. Hier gibt es duale Akteure wie Peru, die mit DEK in einigen Fällen bereits als Süd-Anbieter und nicht ausschließlich als Empfänger EZ-Maßnahmen umsetzen. Sie können und wollen künftig stärker Verantwortung bei der Bearbeitung globaler Herausforderungen übernehmen.

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

DEK wird in den Regionen konzeptionell unterschiedlich verstanden und angewandt. Die Akteure der Regionen, insbesondere Empfänger, weisen unterschiedliche Voraussetzungen und Kompetenzen für die Zusammenarbeit in DEK auf.

Die Region LAK hebt sich im globalen Vergleich aller von der deutschen EZ geförderten DEK ab. Dort sind die Rahmenbedingungen für DEK und den LAK-Fonds als günstig zu bewerten. In LAK handelt es sich um einen homogenen Kulturraum mit ähnlichen Herausforderungen, und die deutsche EZ fördert DEK dort bereits deutlich länger und systematischer als in Subsahara-Afrika und Südostasien. Es gibt dementsprechend eine Vielzahl von DEK-Akteuren, die die Modalität als eine zukunftsrelevante EZ-Form betrachten und mit hoher *Ownership* selbst vorantreiben. DEK hat sich hier als Kooperationsform etabliert, inklusive Standards wie dem *Human-Capacity-Development*-Kurs (HCD-Kurs) des LAK-Fonds zu Verfahren und Anwendung von DEK in der deutschen EZ. Durch dieses nützliche Instrument verfügen die Akteure in LAK über ein besseres Verständnis ihrer Rollen sowie über deutlich mehr Kenntnis der Funktionsweisen von DEK als Modalität, speziell über Projektmanagement und EZ-Methoden in der deutschen EZ sowie den potenziellen Zugang zu Finanzmitteln. Zudem fördert der LAK-Fonds, z.B. durch Konferenzen, sehr aktiv und erfolgreich die Sichtbarkeit des EZ-Engagements der Akteure und von EZ-Themen auf internationaler Ebene. Somit engagieren sich die Empfänger in der Region LAK in DEK deutlich mehr als Empfänger anderer Regionen, zumal viele Länder in LAK bereits als *Middle-income country* (MIC) eingestuft sind. Die Ausstattung des LAK-Fonds mit regionalen Mitteln ohne bilaterale Zusagen ermöglicht es darüber hinaus allen beteiligten Rollen in einer DEK, nicht nur kontext- und themenspezifische Maßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen, sondern auch die Kompetenzen und Interessen der Partnerländer flexibler zusammenzubringen. Die Ausgestaltung des LAK-Fonds kann als *Good Practice* für die Implementierung von DEK als Modalität gelten. Allerdings steht der LAK-Fonds vor der zunehmenden Herausforderung einer steigenden Nachfrage bei gleichbleibender Mittelausstattung durch die deutsche EZ.

In Südostasien und Subsahara-Afrika ist insbesondere bei den Empfängern deutlich weniger Verständnis und Engagement der Akteure für DEK und damit geringere *Ownership* und Horizontalität zu verzeichnen. Sie fokussieren ausschließlich auf die Maßnahmenziele und bevorzugen meist bilaterale EZ (Geber-Nehmer-Beziehung). Hinsichtlich Kooperationsbeziehungen auf Augenhöhe und Transparenz zeigt sich, dass sie weniger eingebunden werden, wodurch ihnen deutlich weniger Raum für eigene Partizipation, z.B. im Budgetmanagement oder in der Erarbeitung und Einreichung eigener Projektvorschläge, zur Verfügung steht. Letzteres erfolgt in beiden Regionen größtenteils zwischen deutscher EZ und Süd-Anbieter. Ein HCD-Kursangebot zu DEK existiert weder in Südostasien noch in Subsahara-Afrika.

In Südostasien ist DEK bei den Süd-Anbietern sowie im Rahmen der ASEAN-Strategie zur Reduzierung von Ungleichheiten in der Region präsent. Süd-Anbieter fragen DEK aktiv nach, da sie Verantwortungsübernahme bei globalen Herausforderungen zeigen wollen. Allerdings stellt die Umsetzung des Portfolios durch bilaterale Zusagen eine Limitation der Akteurskonstellationen und ein gewisses Risiko für die Durchführung

von DEK-Maßnahmen dar, weil damit die Mittel für die Maßnahmen an den jeweiligen bilateralen Adressaten gebunden sind. Grundlegende Veränderungen, die den Einsatz von DEK betreffen – wie Regierungs- oder Prioritätenwechsel beim bilateralen Adressaten – könnten dazu führen, dass das DEK-Portfolio mit diesem Akteur, inklusive des Budgets, nicht umgesetzt werden kann (wie im Fall Südafrikas). Regionale Mittel würden hier mehr Flexibilität in der Umsetzung bieten.

In Subsahara-Afrika wurde mit Südafrika sehr stark auf einen einzigen Akteur in der Rolle des Süd-Anbieters gesetzt. Die optimistischen Annahmen der deutschen EZ hinsichtlich des Aufbaus der südafrikanischen EZ-Agentur South African Development Partnership Agency (SADPA) und zur Bedeutung des Trilateral Cooperation-Fonds (TriCo) für Südafrika, das seinerseits EZ als souveränen Teil seiner Außenpolitik betrachtet, offenbart die politisch-strategische Fehleinschätzung des BMZ bezüglich des Interesses von Südafrika an DEK. Aufgrund der Beendigung des bilateralen TriCo-Fonds wird die Modalität DEK in Subsahara-Afrika derzeit nicht mehr genutzt.

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.

7. LITERATUR

- ABC (2019), „Programa de Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha. Manual Operacional“, Brazilian Cooperation Agency, Brasília.
- Abdenur, A. E. und J. M. E. M. D. Fonseca (2013), „The North’s Growing Role in South–South Cooperation: keeping the foothold“, *Third World Quarterly*, Vol. 34, Nr. 8, S. 1475–1491.
- AGCID (2014), „Chile’s Role as a Triangular Partner for Development Cooperation“, Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Santiago de Chile.
- Altenburg, T. und J. Weikert (2006), „Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen mit Ankerländern“, Discussion Paper, Nr. 15/2006, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Besharati, N. et al. (2017), „A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation“, Working Paper, South African Institute of International Affairs, Johannesburg.
- BMZ (o.J.), „Grundsatzfrage: Warum brauchen wir Entwicklungspolitik?“, <http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/grundsatzfrage/index.html> (zugegriffen 17.12.2019.a).
- BMZ (o.J.), „Wirksamkeit der Zusammenarbeit. Die Erklärung von Paris“, <http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/parisagenda/paris/index.html> (zugegriffen 17.12.2019.b).
- BMZ (o.J.), „Haushalt“, https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html (zugegriffen 17.12.2019.c).
- BMZ (2004), „Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2011), „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, Strategiepapier, Nr. 4/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013), „Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“, Strategiepapier, Nr. 5/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2015a), „Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern. Gemeinsam Verantwortung wahrnehmen - nachhaltige Entwicklung gestalten. Positionspapier“, Strategiepapier, Nr. 4/2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2015b), „Mit gemeinsamen Werten und Interessen Zukunft gestalten: Die neue Lateinamerikapolitik des BMZ“, Positionspapier, Nr. 8/2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2017a), „Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik“, Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Nr. 15, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017b), „Afrika und Europa - Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft: Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2018a), „Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik. Ressortbericht zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der SDGs“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2018b), „DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete 2014-2017“, https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/DAC_Laenderliste_Berichtsjahre_2014_2017.pdf (zugegriffen 19.02.2018).

- Bracho, G. (2015), „In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda“, Discussion Paper 1/2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- BRH (2017), „Entwicklung des Einzelplans 23“, Bundesrechnungshof, o.O.
- Clements, P. (2018), *Access to History: South Africa, 1948–94: from apartheid state to ‘rainbow nation’*, Hodder Education, London.
- Deutscher Bundestag (2016), „Trilaterale Partnerschaften in der ASEAN-Region stärken - Deutsches Know-how nutzen“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Eurostat (o.J.), „Glossary: Graduation - official development assistance“, Eurostat, o.O.
- Eyben, R. und L. Savage (2013), „Emerging and Submerging Powers: Imagined Geographies in the New Development Partnership at the Busan Fourth High Level Forum“, *The Journal of Development Studies*, Vol. 49, Nr. 4, S. 457–469.
- Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011), „Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings“, gehalten auf der Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan.
- GIZ (o.J.), „Regionaler Fonds für Dreiecks Kooperation in Lateinamerika und der Karibik“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, <https://www.giz.de/de/weltweit/12942.html> (zugegriffen 22.10.2019).
- Glaser, B. G. und A. L. Strauss (2005), *Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung*, Huber, Bern, 2. Aufl.
- Gläser, J. und G. Laudel (2010), *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Lehrbuch, VS Verlag, Wiesbaden, 4. Auflage.
- GPI (2017), „Concept Note“, Global Partnership Initiative, o.O.
- GPI (2019), „Triangular Co-Operation in the era of the 2030 Agenda. Sharing Evidence And Stories From The Field“, Global Partnership Initiative, o.O.
- Grobbelaar, N. (2014), „Rising Powers in International Development: the State of the Debate in South Africa“, Evidence Report, Nr. 91, Institute of Development Studies, Brighton.
- Gulrajani, N. und L. Swiss (2017), „Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation“, Overseas Development Institute, London.
- Haas, R. und N.-S. Schulz (2014), „Dreiecks Kooperationen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag des BMZ“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, o.O.
- Haider, H. (2018), „Donors influencing other donors and development outcomes“, K4D Helpdesk Report, Institute for Development Studies, Brighton.
- Hausmann, J. (2014), „Die Türkei als neues Geberland und potenzieller Partner in Dreiecks Kooperationen.“, Discussion Paper 1/2014, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- High Level Forum (2005), „Paris Declaration on Aid Effectiveness“, Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee, Paris.
- Hosono, A. (2016), „Potential and Challenges for Emerging Development Partners: The Case of Indonesia“, JICA-RI Working Paper, JICA Research Institute, Tokio.
- Kementerian Luar Negeri (2019), „Peresmian Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional oleh Pemerintah Indonesia“, *Indonesia Untuk Dunia*, <https://kemlu.go.id/portal/id/read/695/berita/peresmian-lembaga-dana-kerja-sama-pembangunan-internasional-oleh-pemerintah-indonesia>.
- Kondoh, H. et al. (2010), „Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia’s „Emerging Donors““, JICA-RI Working Paper, Nr. 21, JICA Research Institute, Tokio.

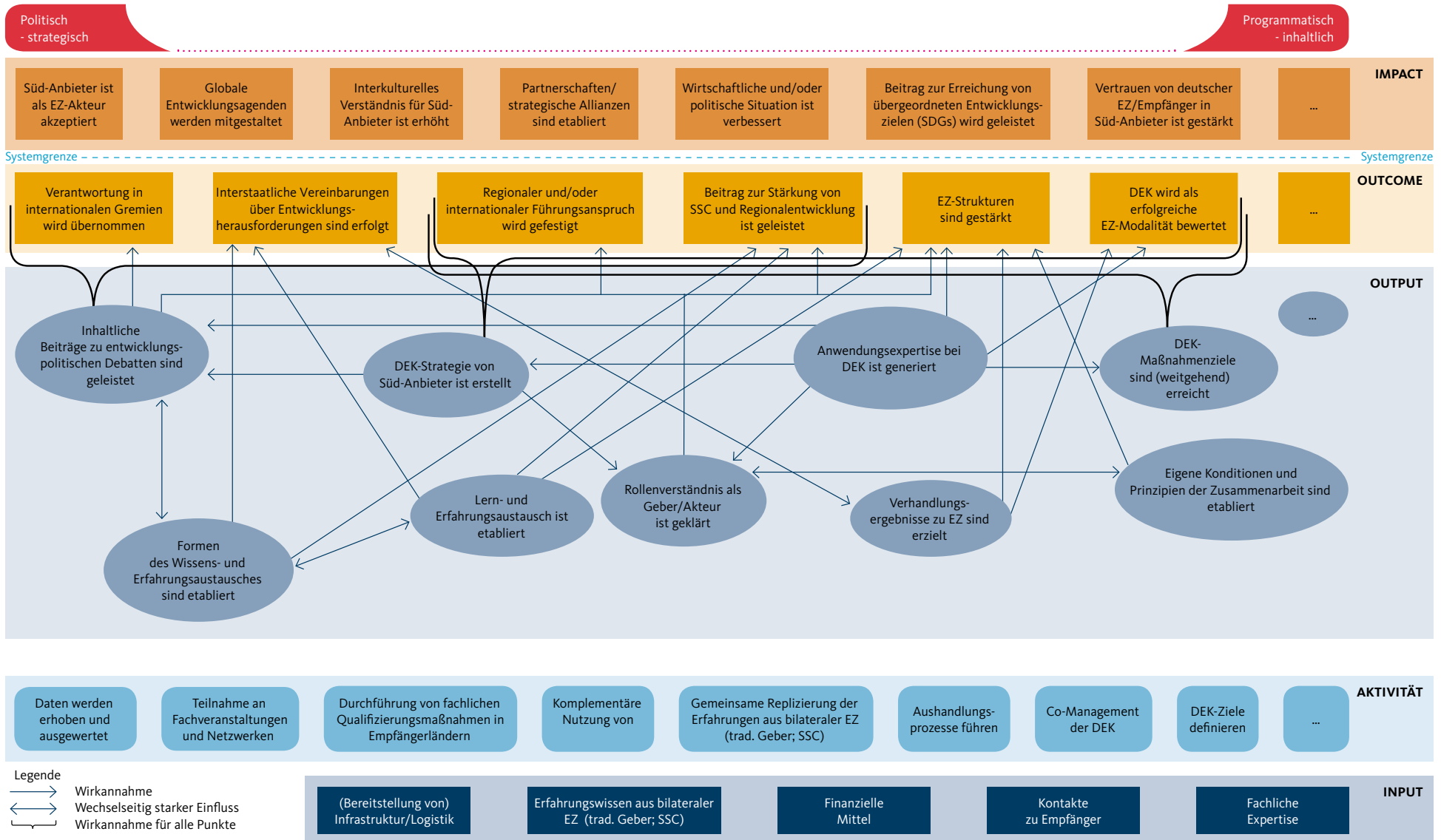
- Kuckartz, U. (2016), *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, Beltz Juventa, Weinheim/Basel, 3. Aufl.
- Langendorf, J. et al. (2012), *Triangular cooperation: A guideline for working in practice*, Staatlichkeit und Governance in Transformation, Nomos [u.a.], Baden-Baden, 1. Aufl.
- Lengfelder, C. S. (2016), „Why Triangular Development Cooperation? Germany and the Emerging Powers“, *German Politics*, Vol. 25, Nr. 1, S. 1–24.
- Mawdsley, E. (2012), *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Zed Books, London.
- Mayring, P. (2002), *Einführung in die qualitative Sozialforschung*, Beltz, Weinheim/Basel, 5. Aufl.
- Mayring, P. (2012), „Analyseverfahren erhobener Daten. Qualitative Inhaltsanalyse.“, *Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen.*, Weinheim Basel, 3. Aufl., S. 209–212.
- McEwan, C. und E. Mawdsley (2012), „Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships“, *Development and Change*, Vol. 43, Nr. 6, S. 1185–1209.
- Nasser, S. (2019), „Statement by Ms. Sahar Nasser, First Secretary at the Mission of the State of Palestine to the UN on Behalf of the Group of 77 and China, Following the Adoption of the Buenos Aires Outcome Document of the Second High-Level UN Conference on South-South Cooperation (BAPA+40)“, New York.
- Nomura Research Institute (2013), „Evaluation of Triangular Cooperation. Summary“, *Third Party Evaluation Report*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokio.
- OECD (o.J.), „Triangular co-operation repository of projects“, <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm> (zugegriffen 17.12.2019.a).
- OECD (o.J.), „Implementing BAPA +40 – What is next for Triangular Co-operation?“, *International Meeting on Triangular Co-operation*, <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/international-meeting-on-triangular-co-operation.htm> (zugegriffen 14.01.2020.b).
- OECD (2005), „The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action“, *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, Paris.
- OECD (2008), „Accra Agenda for Action“, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Accra.
- OECD (2011), „Busan Partnership for Effective Development Co-Operation“, *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings*, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Busan, S. 17–28.
- OECD (2019), „Other official providers reporting at the aggregate level to the OECD“, *OECD iLibrary*, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/o13eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e19477 (zugegriffen 14.08.2019).
- OECD DAC (2013), „Triangular Co-operation: What’s the literature telling us?“, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, *Development Assistance Committee*, Paris.
- 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.
- Piefer, N. und J. Casado-Asensio (2018), „Toolkit For Identifying, Monitoring And Evaluating The Value Added Of Triangular Co-Operation“, *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, o.O.

- Piefer, N. und B. Vega (2014), „Experiences of Middle-Income Countries in International Development Cooperation“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Mexico City.
- Quadir, F. (2012), „Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?“, *Third World Quarterly*, Vol. 34, Nr. 2, S. 321–338.
- Regierung von Laos (2015), „Vientiane Declaration on Partnership for Effective Development Cooperation (2016-2025)“, Vientiane.
- Rhee, H. (2011), „Promoting South-South Cooperation through Knowledge Exchange“, *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Brookings Institution Press, Washington D.C., S. 260–280.
- Sidiropoulos, E. (2019), „South Africa’s Changing Role in Global Development Structures – Being in Them but Not Always of Them“, Discussion Paper, Nr. 4/2019, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Thailand International Cooperation Agency (2018), „Development Diplomacy & SEP for SDGs Partnership“, <http://tica.thaigov.net/main/en/business/6296/87783-Development-Diplomacy-and-SEP-for-SDGs-Partnership.html> (zugegriffen 11.09.2019).
- The Japan Times (2019), „Indonesia creates development agency to aid neighbors“, <https://www.japan-times.co.jp/news/2019/10/19/asia-pacific/indonesia-creates-development-agency-aid-neighbors/#.Xbg-tHdFyUI> (zugegriffen 29.10.2019).
- The World Bank Group (o.J.), „World Bank Country and Lending Groups“, <https://data-helpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (zugegriffen 13.11.2019).
- Timossi, A. J. (2015), „Revisiting the 1955 Bandung Asian-African Conference And Its Legacy“, South Centre, <https://www.southcentre.int/question/revisiting-the-1955-bandung-asian-african-conference-and-its-legacy/#> (zugegriffen 31.10.2019).
- Tjønneland, E. (2019), „Norwegian Aid and Triangular South-South Cooperation. Mapping, analysis and implications for Norwegian knowledge transfer“, Discussion Paper, Nr. 1/2019, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- Tortora, P. (2011), „Common Ground Between South-South and North-South Co-Operation Principles“, Issues Brief, Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Co-operation Directorate, o.O.
- UN (1978), „Buenos Aires Plan of Action“, Vereinte Nationen, Buenos Aires.
- UN (2019), „Report of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation“, Vereinte Nationen, New York.
- UN-Generalversammlung (2009), „Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference in South-South Cooperation“, New York.
- UNOSSC (2019), „Cooperation beyond convention. Independent Report on South-South and Triangular Cooperation“, United Nations Office for South-South Cooperation, New York.
- Weiss, C. H. (1997), „Theory-based evaluation: Past, present, and future“, *New Directions for Evaluation*, Vol. 1997, Nr. 76, S. 41–55.
- Zilla, C. et al. (2011), „Dreiecks Kooperationen als neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit - Chancen und Risiken neuer Kooperationen. Die Fälle Brasilien, Indien und China“, Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin/Stockholm.

8. ANHANG

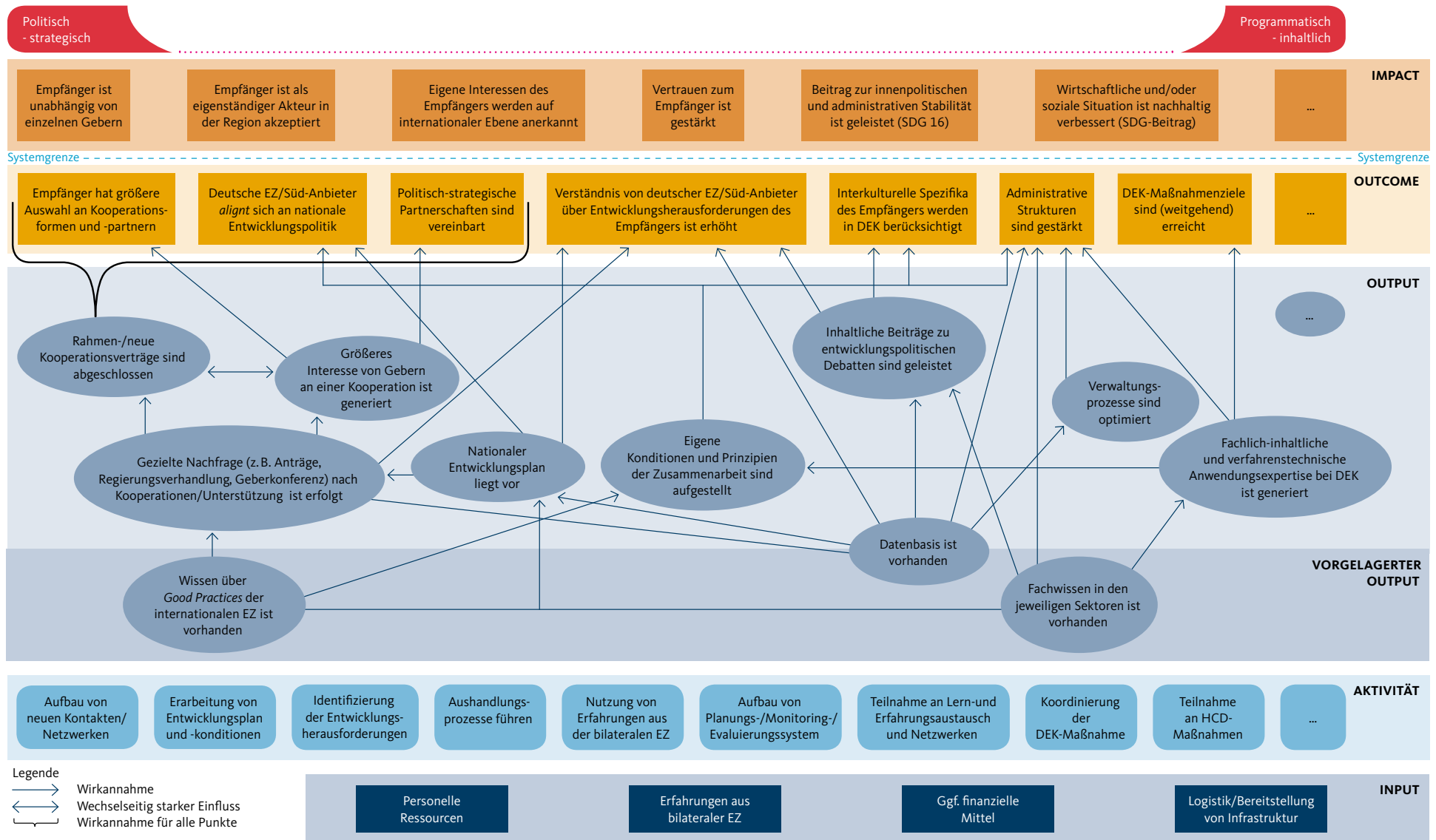
8.1 Theory of Change der Süd-Anbieter und Empfänger

Abbildung 18 Rekonstruierte ToC zu DEK der Süd-Anbieter



Anmerkung: Die ToC beruht auf Annahmen, die zu Beginn der Evaluierung getroffen wurden. Die Abbildung wurde nicht mit den Ergebnissen aktualisiert. Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 19 Rekonstruierte ToC zu DEK der Empfänger



Anmerkung: Die ToC beruht auf Annahmen, die zu Beginn der Evaluierung getroffen wurden. Die Abbildung wurde nicht mit den Ergebnissen aktualisiert. Quelle: Eigene Darstellung.

8.2 Auflistung der in der Portfolioanalyse berücksichtigten DEK-Maßnahmen

Tabelle 5 Auflistung der in der Portfolioanalyse berücksichtigten DEK-Maßnahmen

Region	Süd-Anbieter	Empfänger	Titel der Maßnahme	
Lateinamerika und Karibik	Brasilien	Peru	Aufbau eines Zentrums für Umwelttechnologien (CTA)	
			Überregionale AIDS-Bekämpfung in Lateinamerika und der Karibik	
	Chile	Dominikanische Republik	Förderung der Jugendbeschäftigung in ländlichen und urbanen Gebieten der Dominikanischen Republik	
		El Salvador	Methodentransfer zur Entwicklung nachhaltiger Sozialprogramme im Bereich der Jugendbeschäftigungsförderung	
		Guatemala	Stärkung des institutionellen Managements zum Verbraucherschutz in Guatemala (DIACO)	
		Honduras	Verbesserung des Integrierten Abfallmanagements in Honduras	
		Kolumbien	Stärkung des Abfallmanagements in Kolumbien	
		Paraguay		Verbesserung der Lebensqualität in Armutsvierteln von Asunción
				„Paraguay entre todos y todas“: Stärkung der nationalen Strategie für Sozialpolitik
	Peru		<i>Fortalecimiento interinstitucional para los sistemas territoriales de control de obras para fomentar la transparencia y la participación</i> (Interinstitutionelle Stärkung der territorialen Baukontrollsysteme zur Förderung von Transparenz und Beteiligung)	
			Andenländer	Aufarbeitung der Erfahrungen mit der Dreieckskooperation Chile-Andenländer in der Kraftmessung
	Costa Rica	Bolivien	Stärkung der Kapazitäten im Recycling und bei der Abfallbehandlung (Elektronische Abfälle)	
	Mexiko	Bolivien	Anpassung an die Folgen des Klimawandels: Förderung der Wiederverwendung und Gewässerschutz in Bolivien	

Region	Süd-Anbieter	Empfänger	Titel der Maßnahme
			Förderung der Wiederverwendung von gereinigtem Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung, CORTIMEX
		Dominikanische Republik	RED GIRE SOL - Integrales Abfallmanagement
		Ecuador, Paraguay	Unterstützung der Qualitätsinfrastruktur in Ecuador und Paraguay
		El Salvador, Nicaragua	Technische Beratung und Austausch von Best Practices in Energieeffizienzmaßnahmen und Energiemanagementsystemen (EMS) durch lernende Netzwerke zwischen Mexiko, Costa Rica, El Salvador und Nicaragua
		Honduras, Guatemala	Stärkung und Vernetzung von KMU-Zulieferern durch die virtuelle Unternehmer-Plattform ANTAD.biz und ihre Umweltkomponente
		Kolumbien	Monitoring der Bodennutzung und der Auswirkungen des Klimawandels auf die Biodiversität
			Nachhaltige Stadtentwicklung und Wohnungsbau durch technische Beratung und Wissenstransfer (INFONAVIT)
		Peru	Stärkung des Managements kontaminierter/verseuchter Gebiete (GISCO)
	Peru	Chile	Stärkung der territorialen Konzepte der Rechnungshöfe (InfObras)
		Guatemala	Strategien zur Verbesserung der Bildungssituation in ländlichen Gebieten Guatemalas
			Verbesserung der lokalen Steuerverwaltung in Guatemala
		Paraguay	<i>Capacity Building</i> für Meldebehörden in Paraguay
	Brasilien, Mexiko	Bolivien	Erdgasmesstechnik Lateinamerika
	Costa Rica, Mexiko	Guatemala	Stärkung von Kapazitäten für eine nachhaltige Landnutzung im mesoamerikanischen Biokorridor

Region	Süd-Anbieter	Empfänger	Titel der Maßnahme
Lateinamerika und Karibik – Afrika (Interkontinentale DEK)	Brasilien	Mosambik	Stärkung des Messwesens und des nationalen Instituts für Normierung in Mosambik FORTINNOQ
			Stärkung des Risikomanagements an den Flüssen und angrenzenden Küstenzonen
	Costa Rica	Marokko	Verbesserung des nachhaltigen Managements und der Nutzung von Wald, Schutz- und Wassereinzugsgebieten im Kontext des Klimawandels
Südostasien	Indonesien	Myanmar	Berufliche Bildung
			Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch Berufsbildung in Indonesien
			Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch technische und berufliche Ausbildung sowie Training
		Timor-Leste	Trilaterale Kooperation mit Indonesien
	Malaysia	Kambodscha	Corporate Social Responsibility im Hafensektor
	Thailand	Laos	Unterstützung des laotischen Rechnungshofs
			Verbesserung der Wasserqualität im Wassereinzugsgebiet NamSong
			Förderung eines nationalen <i>Good Agricultural Practice</i> (GAP)-Standards
			Ausbau der Zulieferkette für Maulbeerbaumpapier
		Vietnam	Stärkung von Agrargenossenschaften in Zentralvietnam
Subsahara-Afrika	Südafrika	DR Kongo	<p>Anti-Korruption: <i>Support to Anti-Corruption Framework in the DRC - Organization of a National Anti-Corruption Summit in the DRC</i></p> <p>(Unterstützung des Anti-Korruptions-Frameworks in der Demokratischen Republik Kongo - Organisation eines Nationalen Anti-Korruptions-Gipfels in der Demokratischen Republik Kongo)</p>

Region	Süd-Anbieter	Empfänger	Titel der Maßnahme
		Tansania	<p><i>Development of an investigation manual for the Independent Complaints Directorate (ICD) and training support to Tanzania and Kenya</i></p> <p>(Entwicklung eines Untersuchungsmanuals für das Independent Complaints Directorate (ICD) und Trainingsunterstützung für Tansania und Kenia)</p>
			<p><i>Fire Management Coordination Project</i></p> <p>(Koordinierungsprojekt für Feuermanagement)</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

8.3 Kriterien der Fallauswahl

Tabelle 6 Kriterien der Fallauswahl

Veto	Kriterium	Bedingung / Bemerkung
Übergeordnete Kriterien		
	Regionale Abdeckung	Erfahrungen mit DEK
	Interkontinentale DEK	Erfahrungen mit DEK \geq 5 DEK-Vorhaben
	Duale Akteure	Erfahrungen mit DEK
X	Sicherheitslage	
	Beteiligte DO	DO mit \geq 5 DEK-Maßnahmen
	Finanzieller Beitrag von Süd-Anbieter und Empfänger	Eigenbeiträge der Akteure -> <i>Ownership</i> , Rollenverständnis
X	Verfügbarkeit der Gesprächspartner	- Politische Situation (Wahlen, RV, RK u.a.). - Abschlussjahr: jünger vor älter abgeschlossenen DEK-Maßnahmen
	Deckungsgleichheit $nK \approx nV$	Logistisch: räumliche Überschneidungen von nK und nV
	Zugänglichkeit von Maßnahmen	Abgeschiedenheit u.ä.
Spezifische Kriterien für die Kooperationsbeziehungen (nK)		
	Kooperationsbeziehungen	Erfahrungen mit DEK; in LAK \geq 3 Kooperationsbeziehungen
	DEK-Maßnahmen pro Kooperationsbeziehung	Intensität
Spezifische Kriterien für die DEK-Maßnahmen (nV)		
	DEK-Maßnahmen pro Akteur	Erfahrungen mit DEK-Maßnahmen; in LAK \geq 5 DEK-Maßnahmen
	Abgeschlossene und laufende DEK	Wirkungsmessung; aktuelle Konzeptionen / Planungen
	Laufzeit / Zeitraum	- Erfahrungen mit DEK \geq 1 Jahr Laufzeit - vgl. Verfügbarkeit - vgl. abgeschlossene bzw. laufende DEK-Maßnahmen
	Projektbudget	DEK-Maßnahmen \geq 100.000 EUR
	Finanzierungsart	SFF, regionale Fonds, bilaterale Mittel etc.
	Sektoren	Nachrangiges Kriterium zur Varianz der Fälle in Sektoren

Quelle: Eigene Darstellung.

8.4 Übersicht der Fallstudien

Tabelle 7 Übersicht der Länder in ihrer jeweiligen Rolle

	Süd-Anbieter	Empfänger	Dualer Akteur	Interkontinentaler Akteur
Subsahara-Afrika	Südafrika			
		Tansania		
		Mosambik		Mosambik
Südostasien	Indonesien			
	Thailand			
		Vietnam		
		Laos		
Lateinamerika und Karibik	Mexiko			
	Brasilien			Brasilien
	Chile			Chile
	Costa Rica			
			Peru	
		Guatemala		
		El Salvador		
		Bolivien		
		Paraguay		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 8 Übersicht der analysierten DEK-Maßnahmen

Region	Süd-Anbieter	Empfänger	Titel der Maßnahme
Lateinamerika und Karibik	Chile	Paraguay	Verbesserung der Lebensqualität in Armutsvierteln von Asunción
	Peru	Paraguay	<i>Capacity Building</i> für Meldebehörden in Paraguay
	Peru	Chile	Stärkung der territorialen Konzepte der Rechnungshöfe (InfObras)
	Chile, Mexiko	Peru, Kolumbien	Regionale Integration zur Stärkung der nachhaltigen Produktion und Konsum im Rahmen der Pazifikallianz
	Chile	El Salvador	Methodentransfer zur Entwicklung einer Strategie für Beschäftigungsförderung und Unternehmertum
	Brasilien	Peru	Aufbau eines Zentrums für Umwelttechnologien (CTA)
	Peru	Guatemala	Strategien zur Verbesserung der Bildungssituation in ländlichen Gebieten Guatemalas
	Mexiko	Peru, Bolivien	Folgevorhaben: Förderung der Wiederverwendung von gereinigtem Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung, CORTIMEX
	Chile	Peru	Fortalecimiento interinstitucional para los sistemas territoriales de control de obras para fomentar la transparencia y la participación (Interinstitutionelle Stärkung der territorialen Baukontrollsysteme zur Förderung von Transparenz und Partizipation)
	Costa Rica	Bolivien	Stärkung der Kapazitäten im Recycling und bei der Abfallbehandlung (Elektronische Abfälle)
	Mexiko	El Salvador, Nicaragua	Technische Beratung und Austausch von Best Practices in Energieeffizienzmaßnahmen und Energiemanagementsystemen (EMS) durch lernende Netzwerke
	Mexiko, Costa Rica	Guatemala	Stärkung von Kapazitäten für eine nachhaltige Landnutzung im mesoamerikanischen Biokorridor
	Mexiko	Honduras, Guatemala	Stärkung und Vernetzung von KMU-Zulieferern durch die virtuelle Unternehmer-Plattform ANTAD.biz und ihre Umweltkomponente
	Brasilien, Mexiko	Bolivien	Erdgasmesstechnik Lateinamerika

Region	Süd-Anbieter	Empfänger	Titel der Maßnahme
LAK - Afrika	Brasilien	Mosambik	Stärkung des Messwesens und des nationalen Instituts für Normierung in Mosambik FORTINNOQ
			Katastrophenvorsorge in Mosambik
Süd-ostasien	Thailand	Laos	Unterstützung des laotischen Rechnungshofs
			Verbesserung der Wasserqualität im Wassereinzugsgebiet NamSong
			Förderung eines nationalen <i>Good Agricultural Practice</i> (GAP)-Standards
		Vietnam	Zugang zu naturmedizinischen Produkten
			Hochentwickelte technische Dienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)
			Stärkung von Agrargenossenschaften in Zentralvietnam
Indonesien	Myanmar	Berufliche Bildung	
Subsahara-Afrika	Südafrika	Tansania	Fire Management Coordination Project (Koordinierungsprojekt für Feuermanagement)
			Building the Capacity of Investigators of Police Oversight Bodies in Kenya and Tanzania (ICD Manual) (Kapazitätsaufbau von Ermittelnden von Polizeiaufsichtsbehörden in Kenia und Tansania (ICD-Manual))

Quelle: Eigene Darstellung.

8.5 Übersicht der Süd-Anbieter und Empfänger nach Region

Tabelle 9 Übersicht Anzahl der Kooperationsbeziehungen und der Maßnahmen pro Akteur

Akteur	Anzahl der Kooperationsbeziehungen	Anzahl der Maßnahmen
Mittelamerika		
Süd-Anbieter		
Costa Rica	9	12
Mexiko	15	24
Empfänger		
Dominikanische Republik	4	8
Guatemala	5	14
El Salvador	4	10
Haiti	1	1
Honduras	4	8
Kuba	1	1
Nicaragua	4	5
Panama	1	1
Südamerika		
Süd-Anbieter		
Argentinien	2	3
Brasilien	21	12
Chile	13	34
Empfänger		
Bolivien	8	18
Ecuador	3	7
Kolumbien	4	11
Paraguay	5	11
Trinidad und Tobago	2	1
Uruguay	2	4
Duale Akteure (in LAK)		
Peru	8	18
Südostasien		
Süd-Anbieter		
Indonesien	2	5
Malaysia	2	2

Akteur	Anzahl der Kooperationsbeziehungen	Anzahl der Maßnahmen
Thailand	4	11
Empfänger		
Kambodscha	1	1
Laos	1	6
Myanmar	1	4
Timor-Leste	3	3
Mongolei	1	1
Vietnam	1	3
Afrika		
Süd-Anbieter		
Südafrika	10	7
Empfänger		
Angola	1	1
Benin	1	1
Burundi	1	1
DR Kongo	1	2
Ghana	2	3
Guinea-Bissau	1	1
Kapverdische Inseln	1	1
Kenia	1	1
Marokko	1	1
Mosambik	2	6
Nigeria	1	1
Sao Tomé e Príncipe	1	1
Senegal	1	1
Simbabwe	1	1
Tansania	1	3
Tunesien	1	1
Uganda	1	2

Quelle: Eigene Darstellung.

8.6 Übersicht Ländercodes

Tabelle 10 Ländercodes

Länderkürzel	Land
AGO	Angola
ARG	Argentinien
BDI	Burundi
BEN	Benin
BOL	Bolivien
BRA	Brasilien
CHL	Chile
COD	Demokratische Republik Kongo
COL	Kolumbien
CPV	Kap Verde
CRI	Costa Rica
CUB	Kuba
DOM	Dominikanische Republik
ECU	Ecuador
GHA	Ghana
GNB	Guinea-Bissau
GTM	Guatemala
HON	Honduras
HTI	Haiti
IDN	Indonesien
KEN	Kenia
KHM	Kambodscha
LAO	Laos
MAR	Marokko
MEX	Mexiko
MMR	Myanmar
MNG	Mongolei

Länderkürzel	Land
MOZ	Mosambik
NGA	Nigeria
NIC	Nicaragua
PAN	Panama
PER	Peru
PRY	Paraguay
SEN	Senegal
SLV	El Salvador
STP	São Tomé und Príncipe
TLS	Timor-Leste
TTO	Trinidad und Tobago
TUN	Tunesien
TZA	Tansania
UGA	Uganda
URY	Uruguay
VNM	Vietnam
ZAF	Südafrika
ZWE	Simbabwe

Quelle: Eigene Darstellung.

8.7 Erfolgsfaktoren

Folgende Tabellen zeigen die Nennungen der Erfolgsfaktoren in den Interviews, unterteilt nach Rollen und Regionen in Prozentangaben sowie in absoluten Zahlen. Die Summe bezeichnet die Anzahl der Nennungen der Erfolgsfaktoren pro Rolle. Bei mehrfacher Nennung eines Erfolgsfaktors in einem Interview wurde dieser nur einmal gezählt.

Tabelle 11 Erfolgsfaktoren nach Rollen

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Rollenklärung	8,2 % 27	<i>Ownership</i>	9,8 % 22	Gute Koordination	8,1 % 10
Politischer Rückhalt	5,8 % 19	<i>Alignment</i>	8,0 % 18	Durchführung von Workshops	5,7 % 7
Gemeinsame Sprache	5,2 % 17	Gute Koordination	5,8 % 13	Kompetenz der DO	5,7 % 7
Kompetenz der DO	5,2 % 17	Rollenklärung	5,4 % 12	Gute Planung	5,7 % 7
Horizontalität	4,3 % 14	Monitoring und Evaluierung	4,9 % 11	Gute Kommunikation	4,9 % 6
Zielklärung	3,7 % 12	Politischer Rückhalt	4,5 % 10	<i>Alignment</i>	4,9 % 6
Anbindung an bilaterale Programme	3,7 % 12	Kompetenz der DO	4,5 % 10	Rollenklärung	4,9 % 6
Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	3,7 % 12	Flexibilität	4,5 % 10	Gegenseitiger Wissenstransfer	4,9 % 6
<i>Ownership</i>	3,4 % 11	Durchführung von Workshops	4,5 % 10	Gemeinsame Sprache	4,1 % 5
Vertrauen	3,4 % 11	Personenabhängigkeit	4,5 % 10	Vertrauen	4,1 % 5
Flexibilität	3,4 % 11	Gemeinsame Sprache	3,6 % 8	Gute Auswahl der Akteure	4,1 % 5
Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	2,7 % 9	Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	3,6 % 8	Monitoring und Evaluierung	3,3 % 4
Gute Kommunikation	2,7 % 9	Gute Kommunikation	3,1 % 7	Positives Bild von deutschen DO	2,4 % 3
Gute Planung	2,7 % 9	Gute Planung	3,1 % 7	Horizontalität	2,4 % 3
Monitoring und Evaluierung	2,4 % 8	Horizontalität	2,7 % 6	Expertise des Süd-Anbieters	2,4 % 3

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Gute Auswahl der Akteure	2,1 % 7	<i>Memorandum of Understanding</i>	2,2 % 5	Personenabhängigkeit	2,4 % 3
Positives Bild von deutschen DO	2,1 % 7	Gute Auswahl der Akteure	2,2 % 5	Bilaterale EZ-Erfahrungen	2,4 % 3
Durchführung von Workshops	2,1 % 7	Anbindung an bilaterale Programme	2,2 % 5	Anbindung an bilaterale Programme	2,4 % 3
Reisen und Präsenztreffen	1,8 % 6	Zielklärung	2,2 % 5	Erfahrungsexport des Süd-Anbieters	1,6 % 2
Bilaterale EZ-Erfahrungen	1,8 % 6	Vertrauen	1,8 % 4	Regionalität Asien	1,6 % 2
Nachhaltiges Interesse	1,8 % 6	GIZ-Strukturen in Partnerländern	1,8 % 4	Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	1,6 % 2
LAK-Fonds	1,8 % 6	Gegenseitiger Wissenstransfer	1,8 % 4	Reisen und Präsenztreffen	1,6 % 2
<i>Alignment</i>	1,8 % 6	Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	1,3 % 3	<i>Ownership</i>	1,6 % 2
Technische Ebene im Projekt	1,5 % 5	Reisen und Präsenztreffen	1,3 % 3	Politischer Rückhalt	1,6 % 2
Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	1,5 % 5	Lerneffekte	1,3 % 3	Nachhaltiges Interesse	1,6 % 2
Steuerungsstruktur	1,5 % 5	Anzahl von drei Akteuren in DEK	1,3 % 3	Kenntnis von DEK	1,6 % 2
Qualifizierung der Mitarbeiter*innen	1,5 % 5	Anzahl der Akteure in DEK	0,9 % 2	Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	1,6 % 2
TriCo-Fonds	1,5 % 5	Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	0,9 % 2	Zielklärung	1,6 % 2
Deutschlands bilaterale Beziehungen	1,2 % 4	Expertise des Süd-Anbieters	0,9 % 2	GIZ-Strukturen in Partnerländern	0,8 % 1
GIZ-Strukturen in Partnerländern	1,2 % 4	Starker technischer Süd-Anbieter	0,9 % 2	Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	0,8 % 1

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Personenabhängigkeit	1,2 % 4	Steuerungsstruktur	0,9 % 2	Starker technischer Süd-Anbieter	0,8 % 1
Lerneffekte	1,2 % 4	Kenntnis von DEK	0,9 % 2	<i>Memorandum of Understanding</i>	0,8 % 1
GIZ als essenzieller Erfolgsfaktor	0,9 % 3	LAK-Fonds	0,9 % 2	Flexibilität	0,8 % 1
Anerkennung von Hierarchien	0,9 % 3	Anerkennung von Hierarchien	0,4 % 1	Steuerungsstruktur	0,8 % 1
<i>Memorandum of Understanding</i>	0,9 % 3	Ansiedlung des Projektvorhabens im Empfängerland	0,4 % 1	Technische Ebene im Projekt	0,8 % 1
Gute Koordination	0,9 % 3	Technische Ebene im Projekt	0,4 % 1	Lerneffekte	0,8 % 1
<i>South-South Cooperation</i>	0,9 % 3	Möglichkeit der Profilierung für Süd-Anbieter in DEK	0,4 % 1	Partizipativer Charakter von DEK	0,8 % 1
Partizipativer Charakter von DEK	0,9 % 3			Anzahl von drei Akteuren in DEK	0,8 % 1
Anzahl von drei Akteuren in DEK	0,9 % 3			LAK-Fonds	0,8 % 1
Ansiedlung des Projektvorhabens im Empfängerland	0,6 % 2				
Starker technischer Süd-Anbieter	0,6 % 2				
Weitergabe von Erfahrungen	0,6 % 2				
Anzahl der Akteure in DEK	0,6 % 2				
Einbindung des ehemaligen EZ-Empfängers als Süd-Anbieter	0,3 % 1				
Möglichkeit von DEK in niedrighschwelligen Konflikten	0,3 % 1				

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Kompetenz der DO in Landessprache von Empfänger und/oder Süd-Anbieter	0,3 % 1				
Regionalität Lateinamerika	0,3 % 1				
Explizite Formulierung von Erwartungen und Nutzen	0,3 % 1				
Gemeinsames Interesse der Zusammenarbeit	0,3 % 1				
Möglichkeit der Profilierung für Süd-Anbieter in DEK	0,3 % 1				
Weitergabe der Koordination von Deutschland zu Süd-Anbieter und Empfänger	0,3 % 1				
Erfahrung und Kompetenz von Deutschland und Süd-Anbieter	0,3 % 1				
SUMME Deutsche EZ	328	SUMME Süd-Anbieter	224	SUMME Empfänger	123

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 12 Erfolgsfaktoren in Lateinamerika und Karibik nach Rollen

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Rollenklärung	8,7 % 18	<i>Ownership</i>	11,4 % 17	Gute Koordination	8,7 % 8
Kompetenz der DO	5,8 % 12	<i>Alignment</i>	7,4 % 11	Kompetenz der DO	7,6 % 7
Gemeinsame Sprache	5,3 % 11	Rollenklärung	6,7 % 10	Durchführung von Workshops	7,6 % 7
Politischer Rückhalt	5,3 % 11	Gute Koordination	6,7 % 10	Gegenseitiger Wissenstransfer	6,5 % 6
Zielklärung	3,9 % 8	Flexibilität	6,0 % 9	Gute Kommunikation	5,4 % 5
Flexibilität	3,9 % 8	Kompetenzen der DO	4,7 % 7	Vertrauen	5,4 % 5
Vertrauen	3,9 % 8	Personenabhängigkeit	4,7 % 7	<i>Alignment</i>	5,4 % 5
<i>Ownership</i>	3,9 % 8	Monitoring und Evaluierung	4,7 % 7	Rollenklärung	4,3 % 4
Horizontalität	3,4 % 7	Politischer Rückhalt	4,7 % 7	Positives Bild von deutschen DO	3,3 % 3
Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	3,4 % 7	Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	4,0 % 6	Horizontalität	3,3 % 3
Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	3,4 % 7	Gemeinsame Sprache	3,4 % 5	Gute Planung	3,3 % 3
Gute Auswahl der Akteure	3,4 % 7	Durchführung von Workshops	3,4 % 5	Personenabhängigkeit	3,3 % 3
<i>Alignment</i>	2,9 % 6	Horizontalität	2,7 % 4	Monitoring und Evaluierung	3,3 % 3
Bilaterale EZ-Erfahrungen	2,9 % 6	Vertrauen	2,7 % 4	Erfahrungsexport des Süd-Anbieters	2,2 % 2
Anbindung an bilaterale Programme	2,9 % 6	Gute Auswahl der Akteure	2,7 % 4	Expertise des Süd-Anbieters	2,2 % 2
LAK-Fonds	2,9 % 6	Gute Planung	2,0 % 3	Gemeinsame Sprache	2,2 % 2
Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	2,4 % 5	Gute Kommunikation	2,0 % 3	Zielklärung	2,2 % 2

Gute Planung	2,4 % 5	Anbindung an bilaterale Programme	2,0 % 3	Reisen und Präsenztreffen	2,2 % 2
Gute Kommunikation	2,4 % 5	GIZ-Strukturen in Partnerländern	1,3 % 2	<i>Ownership</i>	2,2 % 2
Positives Bild von deutschen DO	2,4 % 5	Expertise des Süd-Anbieters	1,3 % 2	Gute Auswahl der Akteure	2,2 % 2
Durchführung von Workshops	2,4 % 5	Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	1,3 % 2	Bilaterale EZ-Erfahrungen	2,2 %
Reisen und Präsenztreffen	2,4 % 5	<i>Memorandum of Understanding</i>	1,3 % 2	Kenntnis von DEK	2,2 % 2
Technische Ebene im Projekt	2,4 % 5	Zielklärung	1,3 % 2	Starker technischer Süd-Anbieter	1,1 % 1
Nachhaltiges Interesse	2,4 % 5	Reisen und Präsenztreffen	1,3 % 2	Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	1,1 % 1
GIZ-Strukturen in Partnerländern	1,4 % 3	Steuerungsstruktur	1,3 % 2	Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	1,1 % 1
Monitoring und Evaluierung	1,4 % 3	Gegenseitiger Wissenstransfer	1,3 % 2	Flexibilität	1,1 % 1
Steuerungsstruktur	1,4 % 3	Lerneffekte	1,3 % 2	Steuerungsstruktur	1,1 % 1
Gute Koordination	1,4 % 3	Anzahl von drei Akteuren in DEK	1,3 % 2	Politischer Rückhalt	1,1 % 1
Qualifizierung der Mitarbeiter*innen	1,4 % 3	LAK-Fonds	1,3 % 2	Technische Ebene im Projekt	1,1 % 1
Anerkennung von Hierarchien	1,0 % 2	Ansiedlung des Projektvorhabens im Empfängerland	0,7 % 1	Lerneffekte	1,1 % 1
Ansiedlung des Projektvorhabens im Empfängerland	1,0 % 2	Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	0,7 % 1	Nachhaltiges Interesse	1,1 % 1
Starker technischer Süd-Anbieter	1,0 % 2	Starker technischer Süd-Anbieter	0,7 % 1	Partizipativer Charakter von DEK	1,1 % 1
Gegenseitiger Wissenstransfer	1,0 % 2	Anzahl der Akteure in DEK	0,7 % 1	Anzahl von drei Akteuren in DEK	1,1 % 1

Lerneffekte	1,0 % 2	Möglichkeit der Profilierung für Süd-Anbieter in DEK	0,7 % 1	LAK-Fonds	1,1 % 1
Weitergabe von Erfahrungen	1,0 % 2				
Partizipativer Charakter von DEK	1,0 % 2				
Regionalität Lateinamerika	0,5 % 1				
Explizite Formulierung von Erwartungen und Nutzen	0,5 % 1				
<i>Memorandum of Understanding</i>	0,5 % 1				
Gemeinsames Interesse der Zusammenarbeit	0,5 % 1				
Möglichkeit der Pro- filierung für Süd- Anbieter in DEK	0,5 % 1				
Weitergabe der Koordination von Deutschland zu Süd- Anbieter und Empfänger	0,5 % 1				
Erfahrung und Kom- petenz von Deutsch- land und Süd- Anbieter	0,5 % 1				
SUMME Deutsche EZ	207	SUMME Süd-Anbieter	149	SUMME Empfänger	92

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 13 Erfolgsfaktoren in Subsahara-Afrika nach Rollen

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Rollenklärung	9,4 % 6	<i>Memorandum of Understanding</i>	25,0 % 3	Bilaterale EZ-Erfahrungen	40,0 % 2
Gemeinsame Sprache	7,8 % 5	Kompetenz der DO	8,3 % 1	Gute Planung	20,0 % 1
Politischer Rückhalt	7,8 % 5	Horizontalität	8,3 % 1	Gute Koordination	20,0 % 1
TriCo-Fonds	7,8 % 5	Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	8,3 % 1	Politischer Rückhalt	20,0 % 1
Personenabhängigkeit	6,3 % 4	Durchführung von Workshops	8,3 % 1		
Monitoring und Evaluierung	6,3 % 4	Monitoring und Evaluierung	8,3 % 1		
Anbindung an bilaterale Programme	6,3 % 4	Gute Kommunikation	8,3 % 1		
Gute Planung	4,7 % 3	<i>Ownership</i>	8,3 % 1		
Anzahl von drei Akteuren in DEK	4,7 % 3	<i>Alignment</i>	8,3 % 1		
Kompetenz der DO	3,1 % 2	Anbindung an bilaterale Programme	8,3 % 1		
Horizontalität	3,1 % 2				
Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	3,1 % 2				
Gute Kommunikation	3,1 % 2				
<i>Ownership</i>	3,1 % 2				
Lerneffekte	3,1 % 2				
Anzahl der Akteure in DEK	3,1 % 2				
Positives Bild von deutschen DO	1,6 % 1				

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
GIZ als essentieller Erfolgsfaktor	1,6 % 1				
Kompetenz der DO in Landessprache von Empfänger und/oder Süd-Anbieter	1,6 % 1				
Anerkennung von Hierarchien	1,6 % 1				
Zielklärung	1,6 % 1				
Durchführung von Workshops	1,6 % 1				
Reisen und Präsenztreffen	1,6 % 1				
Steuerungsstruktur	1,6 % 1				
Qualifizierung der Mitarbeiter*innen	1,6 % 1				
<i>South-South Cooperation</i>	1,6 % 1				
Partizipativer Charakter von DEK	1,6 % 1				
SUMME Deutsche EZ	64	SUMME Süd-Anbieter	12	SUMME Empfänger	5

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 14 Erfolgsfaktoren in Südostasien nach Rollen

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Horizontalität	9,1 % 5	<i>Alignment</i>	15,8 % 6	Gemeinsame Sprache	12,5 % 3
Politischer Rückhalt	7,3 % 4	<i>Ownership</i>	10,5 % 4	Gute Auswahl der Akteure	12,5 % 3
Kompetenz der DO	5,5 % 3	Gute Planung	7,9 % 3	Rollenklärung	8,3 % 2
Rollenklärung	5,5 % 3	Gute Koordination	7,9 % 3	Regionalität Asien	8,3 % 2
Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	5,5 % 3	Gute Kommunikation	7,9 % 3	Gute Planung	8,3 % 2
Zielklärung	5,5 % 3	Kompetenzen der DO	5,3 % 2	Anbindung an bilaterale Programme	8,3 % 2
Flexibilität	5,5 % 3	GIZ-Strukturen in Partnerländern	5,3 % 2	GIZ-Strukturen in Partnerländern	4,2 % 1
Vertrauen	5,5 % 3	Rollenklärung	5,3 % 2	Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	4,2 % 1
Positives Bild von Deutschland	3,6 % 2	Durchführung von Workshops	5,3 % 2	Gemeinsame Kultur, Geschichte, Verständnis	4,2 % 1
Positives Bild von deutschen DO	3,6 % 2	Gegenseitiger Wissenstransfer	5,3 % 2	Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	4,2 % 1
Gemeinsame Sprache	3,6 % 2	Horizontalität	2,6 % 1	<i>Memorandum of Understanding</i>	4,2 % 1
Ähnliche sozioökonomische Entwicklung	3,6 % 2	Nachfrage und Artikulation von Bedürfnissen des Empfängers	2,6 % 1	Monitoring und Evaluierung	4,2 % 1
<i>Memorandum of Understanding</i>	3,6 % 2	Starker technischer Süd-Anbieter	2,6 % 1	Gute Koordination	4,2 % 1
Durchführung von Workshops	3,6 % 2	Gemeinsame Sprache	2,6 % 1	Gute Kommunikation	4,2 % 1
Gute Kommunikation	3,6 % 2	Personen-abhängigkeit	2,6 % 1	<i>Alignment</i>	4,2 % 1

Deutsche EZ		Süd-Anbieter		Empfänger	
Anbindung an bilaterale Programme	3,6 % 2	Monitoring und Evaluierung	2,6 % 1	Nachhaltiges Interesse	4,2 % 1
Nachhaltiges Interesse	3,6 % 2	Politischer Rückhalt	2,6 % 1		
<i>South-South Cooperation</i>	3,6 % 2	Gute Auswahl der Akteure	2,6 % 1		
GIZ-Strukturen in Partnerländern	1,8 % 1	Lerneffekte	2,6 % 1		
Gute Planung	1,8 % 1				
Reisen und Präsenztreffen	1,8 % 1				
Monitoring und Evaluierung	1,8 % 1				
Steuerungsstruktur	1,8 % 1				
<i>Ownership</i>	1,8 % 1				
Qualifizierung der Mitarbeiter*innen	1,8 % 1				
Technische Ebene im Projekt	1,8 % 1				
SUMME Deutsche EZ	55	SUMME Süd-Anbieter	38	SUMME Empfänger	24

Quelle: Eigene Darstellung.

8.8 Zeitplan

Zeitraumen	Aufgaben
09/2017 - 02/2018	Erstellung des Konzeptpapiers
12/2017	Durchführung einer explorativen Fallstudie in Südafrika
03/2018	1. Referenzgruppensitzung zum Konzeptpapier
03/2018 - 06/2018	Erstellung des <i>Inception Reports</i>
06/2018	2. Referenzgruppensitzung zum <i>Inception Report</i>
07/2018 - 10/2018	Durchführung der Fallstudien in Lateinamerika und Karibik
09/2018 - 11/2018	Durchführung der Fallstudien in Subsahara-Afrika
10/2018 - 11/2018	Durchführung der Fallstudien in Südostasien
02/2019 - 03/2019	Durchführung der Portfolioanalyse
01/2019 - 07/2019	Auswertung und Synthese der Ergebnisse
07/2019	3. Referenzgruppensitzung zu den wesentlichen Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen
07/2019 - 12/2019	Berichtslegung
11/2019	4. Referenzgruppensitzung zum Entwurf des Evaluierungsberichts
02/2020	Fertigstellung des Evaluierungsberichts

8.9 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion
Lutz Meyer (bis 31.01.2019)	Senior-Evaluator und Teamleiter
Dr. Marcus Kaplan (ab 01.02.2019)	Senior-Evaluator und Teamleiter
Dennis Busemann	Evaluator
Kristina Wirtgen	Evaluatorin
Teresa Vogel (bis Juni 2018)	Projektadministratorin
Rebecca Maicher (Juli 2018–Mai 2019)	Projektadministratorin
Amelie Bornemann (ab Juni 2019)	Projektadministratorin

Mitwirkende	Funktion
Christoph Hartmann	DEval-interner Peer Reviewer (Senior-Evaluator)
Helge Roxin	DEval-interner Peer Reviewer (Senior-Evaluator)
Dr. Sven Grimm	Externer Peer Reviewer
Nadine Piefer-Söyler	Externe Peer Reviewerin
Manaíra Assunção	Externe Gutachterin
Stefan Tominski	Externer Gutachter
Judith Ihl	Studierende Beschäftigte
Theresa Müller	Studierende Beschäftigte
Stefanie Knoll	Praktikantin

Verantwortlicher Abteilungsleiter: Dr. Stefan Leiderer