



Dreieckskooperationen: Umfassender, dynamischer und flexibler

Zusammenfassung

Dreieckskooperation (DEK) gibt es als Kooperationsmechanismus seit etwa 40 Jahren. Die erste implizite Erwähnung fand sie 1978 im Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Förderung und Umsetzung der technischen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, dem Aktionsplan von Buenos Aires (BAPA). In Reaktion auf die zunehmende Komplexität der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und zur Überwindung des Nord-Süd-Gefälles zielt DEK darauf ab, (i) die Beziehungen zwischen DAC-Gebern und Schwellenländern zu fördern, (ii) die Kapazitäten der Geberländer des Südens in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu stärken und (iii) die internationale Entwicklung zu fördern.

Seit 1978 ist DEK breiter, dynamischer und flexibler geworden, hat sich die Zahl der beteiligten Projekte und Akteure erhöht und sind verschiedene Prozesse und Ansätze (z.B. Süd-Süd-Süd-Kooperationen), einschließlich erweiterter Partnerschaftsstrategien, einbezogen. Sie gilt heute als Schlüssel zur Aufteilung der Kosten, Verantwortlichkeiten und Lösungen bei der Umsetzung der Agenda 2030 und der Ziele der nachhaltigen Entwicklung (SDGs).

DEK wird 73 Mal im Ergebnisdokument der Zweiten Hochrangigen UN-Konferenz über Süd-Süd-Kooperation (BAPA+40) erwähnt, die im März 2019 in Buenos Aires stattfand. Es handelte sich nicht länger um ein Nischenthema. Ihr wurde in einem international vereinbarten Dokument Bedeutung beigemessen und sie wurde breit diskutiert, wodurch sie zu einem Instrument des entwicklungspolitischen Dialogs auf politischer Ebene wurde.

Offizielle, verifizierte und vergleichbare Daten über DEK fehlen oft. Dennoch werfen viele Studien und Berichte Licht auf diesen Mechanismus. Dieses Briefing basiert auf mehr als 30 Tiefeninterviews mit beteiligten Akteuren sowie auf der Analyse von Dokumenten und Daten. Es macht drei Empfehlungen, wie DEK als Kooperationsmechanismus für alle Geber und als Unterstützungsmechanismus für die Agenda 2030 vorangebracht werden kann: Geber sollten (1) ein Universalkonzept vermeiden; (2) Dreieckskooperationen in bestehende Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit integrieren, z.B. als Komponente finanzieller und technischer Projekte; und (3) DEK besser in die Debatte um Multi-Akteurs-Partnerschaft (MAP) einbringen, in denen Akteure aus mindestens drei unterschiedlichen Sektoren organisierter und langfristiger Form zusammenarbeiten.

Ursprung und Stand der Debatte

Die internationale Zusammenarbeit wird zunehmend komplexer, da die Zahl der Akteure und Verfahren zunimmt. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung (SDG) 17 ist darauf gerichtet, „die Mittel zur Umsetzung zu stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung neu zu beleben“. In diesem Zusammenhang spielt DEK eine Schlüsselrolle bei der Aufteilung von Kosten, Verantwortlichkeiten und Lösungen.

Der Aktionsplan von Buenos Aires (BAPA) empfahl bereits 1978, dass die traditionellen Geber als Katalysatoren für die Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern auftreten sollten. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts führte die Stärkung der Süd-Süd-Kooperation (SSK) zu Veränderungen im Kooperationsystem, und der internationale Kontext wurde für DEK förderlicher. Angesichts der Tatsache, dass aufstrebende Volkswirtschaften – Brasilien, China, Indien und andere – Entwicklungsherausforderungen mit anderen Entwicklungsländern gemeinsam haben, entwickelte sich die Dreieckskooperation zu einem Mechanismus, der die finanziellen Ressourcen eines Industrielandes mit den kulturellen, wissenschaftlichen und technologischen Ressourcen eines Schwellen- und Entwicklungslandes kombiniert. Gleichzeitig entwickelte sich DEK sowohl zur Stütze der SSK als auch zum Instrument des Brückenschlags in der traditionellen Nord-Süd-Zusammenarbeit.

Die Finanzierung von SSK-Initiativen oder der Brückenbau bei Nord-Süd- und Süd-Süd-Kooperationen reichen als alleinige Triebkräfte für DEK nicht mehr aus. Unter den an der internationalen Debatte beteiligten Akteuren kam man überein, dass DEK kein Selbstzweck sei, sondern vielmehr die internationale Entwicklung und die Erreichung der SDGs unterstützen soll.

Was ist Dreieckskooperation? – Kein Konsens

Es gibt bisher keine international vereinbarte gemeinsame Definition von DEK. Daher mangelt es an offiziellen und vergleichbaren Daten. Die Fazitätät zur Bekämpfung von Armut

und Hunger in Indien, Brasilien und Südafrika (IBSA-Fonds) ist beispielsweise eine Initiative dieser drei Länder. Dreieckskooperation wird jedoch in den Programmleitlinien nicht erwähnt, und die drei beteiligten Länder melden sie nicht als DEK-Initiative. Dennoch melden einige Partnerländer, etwa Guinea-Bissau, vom IBSA-Fonds unterstützte Projekte als DEK-Initiativen an die OECD (OECD, 2019).

Der Mangel an offiziellen und vergleichbaren Daten macht es schwierig, quantitativ genau zu belegen, dass DEK seit 1978 stetig an Bedeutung gewonnen hat. Erst seit 2016 werden DEK-Initiativen im Rahmen der OECD/DAC-Statistik erfasst (Berichtszeitraum 2015). Und 2017 berichtete nur Deutschland unter Verwendung des DEK-Codes, 2018 gefolgt von sieben weiteren Mitgliedern.

Darüber hinaus gibt es divergierende Ansichten darüber, was DEK ist. Die von den UN und der OECD verwendeten Arbeitsdefinitionen unterscheiden sich. Die UN definieren DEK als „vom Süden gesteuerte Partnerschaften zwischen zwei oder mehr Entwicklungsländern, die von einem oder mehreren Industrieländern oder einer oder mehreren multilateralen Organisationen unterstützt werden, um Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen“ (UN, 2016, S.5). Nach dieser Sichtweise bezieht sich DEK allein auf die Beziehung zwischen einer Süd-Süd-Kooperation und traditionellen Gebern und schließt andere Arrangements aus. Die OECD hingegen definiert DEK als eine Vereinbarung, an der mindestens drei Partner beteiligt sind. Dabei muss es einen Empfänger (*Beneficiary*) geben, einen Partner, der über Erfahrungen bei der Bewältigung eines ähnlichen Problems verfügt (*pivotal partner*) und einen Partner, der die beiden ersten durch finanzielle und technische Hilfe unterstützt (*facilitator*). „Zu den Partnern gehören Länder (auf nationaler und subnationaler Ebene), internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft, die private Philanthropie, der Privatsektor und die akademische Welt.“ (OECD, 2019, S.4-5). Dieses Verständnis kommt der Definition von Multi-Akteurs-Partnerschaft sehr nahe.

Kasten 1: Der deutsche Regionalfonds für Dreieckskooperation in Lateinamerika und der Karibik

Deutschland ist laut OECD-Repository für Dreieckskooperationen derzeit der größte Anbieter von DEK, was die Anzahl der Projekte betrifft. Allerdings machen DEK-Projekte weniger als 0,1 Prozent der gesamten deutschen ODA aus. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nennt fünf Ziele bei einem Engagement in dieser Form der Zusammenarbeit: (i) Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungsprojekten; (ii) Aufbau von Entwicklungspartnerschaften; (iii) gemeinsame Formulierung globaler Agenden; (iv) Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit; und (v) Förderung der Süd-Süd-Kooperation.

Lateinamerika ist eine wichtige regionale Zielregion von DEK mit deutscher Beteiligung. Während sich eine Reihe von Ländern der Region zunehmend an Süd-Süd-Kooperationen beteiligten, waren die Erfahrungen der Schwellenländer-Geber uneinheitlich. Es wurde nach Möglichkeiten gesucht, wie die Wirksamkeits- und Qualitätsorientierung und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen verbessert werden könnte. Deutschland baute sein Engagement bei DEK aus und richtete 2010 den Regionalfonds für DEK in Lateinamerika und der Karibik ein.

Bis Oktober 2019 gab es 17 Antragsrunden mit insgesamt 69 genehmigten Projekten, die gemeinsam vom Deutschen Regionalfonds und seinen Partnern finanziert wurden. Der deutsche Beitrag belief sich auf 37 Prozent des Gesamtbudgets der vom Regionalfonds durchgeführten Projekte (51,453 Mio. Euro). Die DEK-Projekte werden auch mit Beiträgen der südlichen Partner (39 Prozent), des Empfängerlandes (22 Prozent) und anderer Partner (2 Prozent) sowie anderer DAC-Geber oder des Privatsektors finanziert. Das Gesamtbudget des deutschen Regionalfonds belief sich auf 24,15 Mio. Euro. Das Fondsbudget entspricht 55,9 Prozent der deutschen Ausgaben für Dreieckskooperationen und wird nicht nur für DEK-Projekte (rund 74 Prozent), sondern auch für den politischen Dialog, den Aufbau von Kapazitäten und die Verwaltungskosten verwendet. So wurden vier Regional Konferenzen (in Kolumbien, Mexiko, Chile und Peru) gemeinsam finanziert, eine fünfte ist für 2020 in Argentinien geplant. Mit mehr als 30 Workshops wurden große Anstrengungen im Bereich des Kapazitätsaufbaus unternommen.

Quelle: Autorin

Die Akteure der Dreieckskooperation

Die Zunahme nicht nur der Zahl, sondern auch der Vielfalt der Akteure und damit der Prozesse im System der Entwicklungszusammenarbeit erhöht die Komplexität von DEK. Der Mechanismus spielt in den Strategien und Portfolios der verschiedenen Akteure eine unterschiedliche Rolle. Auch ohne vergleichbare Daten scheint DEK für Geber aus dem Süden eine größere Bedeutung zu haben als für DAC-Geber (siehe auch Kasten 1).

In der jüngsten, 2017 veröffentlichten OECD-Erhebung zur Dreieckskooperation waren Brasilien und Chile die Länder des Südens, die die meisten DEK-Aktivitäten meldeten. Im Falle Brasiliens entfielen zwischen 2014 und 2016 auf DEK 4,7 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesregierung für internationale Entwicklungszusammenarbeit und bis zu 73,8 Prozent des Gesamtbudgets der Brasilianischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (ABC) im Jahr 2015. Dieser vergleichsweise hohe Prozentsatz hängt auch mit UN-Organisationen zusammen, die einen Großteil der brasilianischen Entwicklungszusammenarbeit umsetzen. Im Falle Chiles sind die DEK-Initiativen schwer zu quantifizieren. Gleichwohl argumentieren chilenische Vertreter, dass die chilenische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (AGCID) die erste war, die DEK in der Region Lateinamerika und Karibik umgesetzt hat, und dass der Mechanismus stark institutionalisiert ist.

Der Mechanismus wird oft mit einer Wirkungserhöhung und der Förderung von SSK-Initiativen in Verbindung gebracht. Jedoch sind die Verfahren von DEK nicht mehr auf drei Partnerländer oder die „Nord-Süd-Süd“-Struktur beschränkt. Nach

OECD-Angaben betrifft etwa die Hälfte der Initiativen zur Dreieckskooperation vier oder mehr Partnerländer (OECD, 2019), und auch „Süd-Süd-Süd“-Initiativen nehmen zu.

Internationale Organisationen (IOs) sind ein weiterer wichtiger Akteur bei DEK. Viele Agenturen des UN-Systems sind Partner von Projekten der Dreieckskooperation, wobei das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) als aktivste IO genannt wird (OECD, 2019). Viele von ihnen haben bereits Berichte über DEK-Initiativen erstellt sowie Leitlinien und Strategien für diese Form der Zusammenarbeit entwickelt, z.B. die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO).

Obwohl es sich um eine sehr staatszentrierte Debatte handelt, sind nichtstaatliche Akteure an der DEK stark beteiligt. Die Globale Partnerschaftsinitiative (GPI) für eine effektive Dreieckskooperation berichtet, dass mehr als 40 Prozent der Initiativen nichtstaatliche Akteure einbeziehen, wie den privaten Sektor, die Zivilgesellschaft, Wohltätigkeitsorganisationen, Hochschulen und subnationale Akteure. Der größte Teil der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an DEK findet während der Projektdurchführung statt.

Sind Transaktionskosten ein kritischer Punkt?

Bei DEK wird eine Reihe von Stärken und Schwächen im Vergleich zu anderen Formen der Zusammenarbeit diskutiert (siehe Kasten 2). Als Hauptkritikpunkt werden meist die hohen Transaktionskosten – seien es direkte finanzielle Kosten oder die Zunahme der Komplexität der Prozesse – als eine der größten Herausforderungen von DEK genannt. Bislang gibt es jedoch keine empirischen Analysen zum tatsächlichen Anstieg der Kosten im Vergleich zu anderen Maßnahmen, seien es

Kasten 2: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von DEK	
Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Punkte, darunter weitere Möglichkeiten von/für DEK und Gefahren für DEK.	
<p style="text-align: center;">Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passt zu SDG 17: Partnerschaft zwischen verschiedenen Akteuren (traditionellen Gebern und Gebern aus dem Süden), die das Vertrauen zwischen ihnen erhöht. • Fördert strategische Partnerschaften (auch als außenpolitisches Instrument relevant). • Erhöht die Eigenverantwortung bei Entwicklungsprojekten. • Erhält/stärkt die regionale Kooperation. • Erlaubt den Einsatz von <i>Lessons Learnt</i> in verschiedenen Zusammenhängen. • Teilen von: Kosten, Verantwortlichkeiten, Lösungswissen und Verfahren. • Schlüsselinstrument zur Stärkung der Kooperationsfähigkeit und des Portfolios von Gebern des Südens. 	<p style="text-align: center;">Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von Verhandlungsraum zwischen verschiedenen Partnern in der Global Governance Agenda. • Verknüpfung von DEK mit Multi-Akteurs-Partnerschaften. • Aktualisierung der Kooperationsstrategie (bei DAC-Gebern), d.h. Lernen durch SSK. • Ausweitung regionaler Lösungen. • Potenzial zur Unterstützung regionaler Integration. • Einbeziehung des Wissens und der Verfahren traditioneller Geber in erweiterte DEK-Lösungen. • Integration von DEK in bestehende ODA-Verfahren.
<p style="text-align: center;">Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fügt traditionellen ODA-Verfahren politische und organisatorische Komplexität hinzu. • Steigert möglicherweise die Transaktionskosten im Vergleich zur bilateralen Zusammenarbeit (Schwierigkeiten der Messung machen dies zu einem umstrittenen Punkt). • Operiert neben den herkömmlichen Kooperationsmechanismen innerhalb des Portfolios der traditionellen Geber. • Fehlen einer gemeinsamen Definition führt zu vielen unterschiedlichen Perspektiven. • Fehlen eines Messsystems und vergleichbarer Daten. 	<p style="text-align: center;">Risiken oder künftige Herausforderungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die derzeitige Schwächung des Multilateralismus in der internationalen Politik könnte das Interesse an DEK verringern. • Entwertung zu einem primär außenpolitischen Instrument, wenn sie sich nur auf die Beziehung von Nord-Süd- und Süd-Süd-Zusammenarbeit konzentriert. • Ähnliche Risiken wie bei der bilateralen Zusammenarbeit: Potenzial für Bevormundung, mangelnde Eigenverantwortung usw.
Quelle: Autorin	

bilaterale oder andere multilaterale Arrangements. In der Tat erhöht eine gleichberechtigte Partnerschaft die Komplexität in Bezug auf das politische Umfeld und das Verfahren. Dies ist jedoch eine Debatte, die über DEK hinausgeht und die Wirksamkeit aller Formen der internationalen Zusammenarbeit und aller beteiligten Akteure betrifft.

Im Falle von DEK sollte der mögliche Anstieg der finanziellen und vor allem nicht-finanziellen Kosten im Zusammenhang mit dem Partnerschaftsansatz eher als eine Investition in eine Entwicklungspartnerschaft betrachtet werden. DEK-Partnerschaften ermöglichen nicht nur die Identifizierung und Nutzung komparativer Vorteile zwischen den verschiedenen Akteuren, sondern erhöhen auch das Vertrauen zwischen ihnen. Diese Vorteile sollten die höheren Kosten kompensieren, die durch die Zunahme der Zahl der Partner entstehen. Die Förderung langjähriger Partnerschaften mit gemeinsamen Leitlinien und Verfahren dürfte die Transaktionskosten erster oder ad hoc gestarteter Dreiecksinitiativen senken.

Empfehlungen

Eine DEK, die umfassend, dynamisch und flexibel ist, eröffnet Raum für die Zusammenarbeit von verschiedenen Gruppen und konzentriert sich auf die Schnittmengen von Initiativen, statt auf unterschiedliche politische Narrative und Positionen.

Dreieckskooperation ist im Laufe der Jahre komplexer geworden und hat im vergangenen Jahrzehnt mehr Beachtung gefunden. Wie sollte sie in die Verfahren der verschiedenen Akteure integriert werden?

(1) Die Datenlage sollte verbessert, die Entwicklung von Leitlinien und Strategien gefördert, aber kein Universal-konzept für DEK-Engagements angestrebt werden.

Aufgrund der großen Vielfalt der Akteure, die an DEK beteiligt sein können, gibt es keinen Einheitsansatz. Es fehlen weiterhin eine international vereinbarte Definition und Evaluierungskriterien. Die GPI für eine effektive Dreieckskooperation hat neun Leitlinien für effektive DEK vorgelegt. Sie bleiben

freiwillig, sind breit gefasst, flexibel und dynamisch. Das Fehlen international standardisierter Prozesse ermöglicht jedoch innovative Partnerschaften zwischen verschiedenen Akteuren. Dimensionen wie Ansatz, Strategie und Evaluierungssysteme werden in der Regel zwischen den Partnern ausgehandelt und ermöglichen eine enge Zusammenarbeit zwischen Akteuren, die – trotz unterschiedlicher Positionen in der internationalen Arena – ein gemeinsames Interesse an der Umsetzung der Agenda 2030 haben.

(2) Dreieckskooperation sollte in bestehende Verfahren der traditionellen Zusammenarbeit integriert werden.

DEK ist ein Mechanismus, der eng mit Süd-Süd-Kooperation und den Vorstellungen der Geber des Südens verknüpft ist. Wie der Vergleich der deutschen ODA- und DEK-Zahlen zeigt, gilt dies jedoch nicht für die traditionellen Geber. Obwohl DEK bereits in einige der DAC-Verfahren wie den DAC-Peer-Review- und den ODA-Berichterstattungsmechanismus integriert ist, erhält es immer noch wenig Aufmerksamkeit von Experten und ist in den Länderportfolios nicht umfassend verankert. Experten müssen die Besonderheiten von DEK und die Möglichkeiten, die sie eröffnet, verstehen und sie in umfassendere Strategien einbeziehen. So kann DEK beispielsweise eine Komponente einer bilateralen ODA-Initiative sein oder sie erweitern.

(3) Das Potenzial der Debatte um Multi-Akteurs-Partnerschaften sollte für DEK erschlossen werden.

Das DEK kann eine Schlüsselrolle bei der Pflege von Entwicklungspartnerschaften zwischen Regierungen, Privatsektor und Zivilgesellschaft spielen, wie in SDG 17 der Agenda 2030 gefordert. Trotz der Tatsache, dass an fast der Hälfte der DEK-Projekte, über die das GPI für eine effektive Dreieckskooperation berichtet, auch andere Akteure als nationale Regierungen beteiligt sind, bleibt die internationale Debatte oft staatszentriert. Nicht alle DEK-Projekte sind Multi-Akteurs-Projekte, und nicht alle MAP sind DEK-Initiativen. Doch gibt es erhebliche Schnittmengen zwischen diesen Agenden.

Literatur

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2019). *DAC Working Party on Development Finance Statistics: Secretariat's proposal to clarify the reporting directives on triangular cooperation*. Paris: Autor.

OECD. (2019). *Triangular co-operation repository of projects*. Paris: Autor. Abgerufen von <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>.

UN (United Nations). (2016). *Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation*. High-level Committee on South-South Cooperation: Nineteenth session. New York: Autor.

Gefördert im Rahmen des Bundeskanzler-Stipendiums der Alexander von Humboldt-Stiftung, veröffentlicht mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und über das Programm Managing Global Governance am DIE.

Geovana Zoccal

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

„Süd-Süd-Zusammenarbeit, trilaterale Dreieckskooperation und internationale Zusammenarbeit mit Brasilien“
BRICS Policy Center, Rio de Janeiro, Brasilien

DOI: 10.23661/as10.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.