



Geopolitik, Globaler Süden und Entwicklungspolitik

Stephan Klingebiel

Zusammenfassung

Dieser Policy Brief diskutiert den neuen geopolitischen und geökonomischen Kontext und seine Bedeutung für den Globalen Süden sowie die Entwicklungspolitik westlicher Akteure.

Die systemische Konfrontation zwischen China und den USA, die russische Invasion der Ukraine, aber auch die Machtübernahme durch putschende Militärs u.a. im Niger zeigen: Das Umfeld für globale Kooperationsanstrengungen ist deutlich schwieriger geworden. Akteure im Globalen Süden sind in geopolitischen Konflikten nicht mehr nur Teilnehmende am Rande, sondern Gestalter. Sie sind stark umworben durch westliche Länder und Russland. Zugleich streben insbesondere China und Indien Führungsrollen als Sprecher für den Globalen Süden an.

Folgende Punkte sind dabei von besonderer Bedeutung:

- (1) Die Veränderungen des internationalen Systems haben dem Globalen Süden als Gruppe (trotz der enormen Unterschiede der Akteure in dieser Gruppe) einen neuen Identitätsschub verliehen – ähnlich dem Westen. Es ist bemerkenswert, dass diese Blockbildung in Nord / Süd andere mögliche Gemeinsamkeiten weniger stark zum Tragen kommen lässt. Dies gilt vor allem für den bislang wenig erfolgreichen Versuch, die Identifikation offener demokratischer Systeme als Zugehörigkeitsmerkmal zu stärken. Für viele Debatten und Allianzen ist die Identifikation „Globaler Norden / Süden“ prägend. Die Nord-Süd-Lagerbildung ist zum Auffinden von Lösungen nicht hilfreich. Ansätze, verfestigten Blockbildungen entgegenzuwirken und wirksame Austausch- und Verständigungsformate zu schaffen, sind daher wichtig.
- (2) Die bestehende internationale Ordnung ist aus Sicht südlicher Akteure ein zutiefst ungerechtes System, welches vorrangig die Interessen des Westens und insbesondere die der USA schützt. Politische Angebote des Westens, die nicht wirklich zu strukturellen Veränderungen führen, dürften kaum Interesse im Globalen Süden hervorrufen und Gegenentwürfe – seien sie von China mit seinem Führungsanspruch für den Globalen Süden oder Russland – begünstigen.
- (3) Grundsätzlich besitzt Entwicklungspolitik der OECD-Akteure wichtiges Potential, die Neuausrichtung der Beziehungen mit dem Globalen Süden mitzugestalten. Das Politikfeld ist einerseits ein Ausweis internationaler Glaubwürdigkeit (u.a. Erfüllung internationaler Verpflichtungen) und andererseits ein Ansatz, mit dem überhaupt an der Bearbeitung internationaler Probleme gearbeitet werden kann.
- (4) Westliche Entwicklungspolitik dürfte sich angesichts vielfältiger Spannungen in Entwicklungsregionen weiteren schwierigen Situationen mit Eskalations- und Misserfolgsrisiken (wie etwa Niger und Afghanistan) gegenüberstellen. Entwicklungspolitik sollte noch bewusster in Strategie und Handeln den geopolitischen Kontext reflektieren. Der prägende geopolitische Kontext birgt die Gefahr, dass die originäre entwicklungspolitische Aufgabe – nachhaltige Entwicklung der Partnerländer – überlagert wird.
- (5) Insgesamt sollte es ein wichtiges Anliegen sein zu überdenken, wie die internationale Lastenteilung für Entwicklungs- und Klimafinanzierungsagenden organisiert ist. Hier gilt es, sowohl die Akteure aus dem Globalen Norden als auch die aus dem Globalen Süden in den Blick zu nehmen.

Einleitung: Der Globale Süden als Gestalter

Weitreichende geopolitische Verwerfungen prägen die internationalen Beziehungen der jüngsten Vergangenheit. Die systemische Konfrontation zwischen China und den USA, die russische Invasion der Ukraine, die Machtübernahme durch putschende Militärs im Niger sowie schon zuvor in Mali und Burkina Faso und nicht zuletzt die komplette Einnahme Afghanistans durch die Taliban zeigen: Das Umfeld für globale Kooperationsanstrengungen ist deutlich schwieriger geworden. Die globale Zusammenarbeit hat in den letzten Monaten bzw. Jahren erhebliche Rückschritte gemacht. Populismus und autokratische Trends in allen Weltregionen schaden gravierend globalen Kooperationsbemühungen. Spielräume zum Finden gemeinsamer Lösungen – allen voran bei der Bekämpfung des Klimawandels – sind schwierig bis unmöglich und wiederum selbst Teil von internationalen Konfliktlinien.

Der Globale Süden ist in einem erheblichen Maße Schauplatz von diesen politischen, ökonomischen und vielfach auch militärischen Auseinandersetzungen. Allerdings – und dies ist ein wesentlicher Unterschied zu früheren Zeitabschnitten: Länder des Globalen Südens (Haug et al., 2021) – natürlich nicht im Sinne eines homogenen Monoliths – sind mittlerweile wesentliche Mitgestalter in den internationalen Beziehungen (Ishmael (Ed.), 2022). Dies gilt allen voran für China, aber auch für Indien und andere Akteure aus der Gruppe der BRICS-Länder und darüber hinaus. Wie sich Indien, Südafrika, Brasilien, aber auch kleinere Staaten (etwa Ruanda) gegenüber Russland und China verhalten, ist von erheblicher internationaler Bedeutung, wie die Abstimmungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder die Beteiligung an den chinesischen Entwicklungsinitiativen oder die Teilnahme am von Russland organisierten Afrikagipfel (Juli 2023) in St. Petersburg zeigen.

Die geopolitischen Verwerfungen betreffen in Europa und der übrigen OECD-Welt letztlich alle Politiken. Dies gilt für die klassischen Felder der

Außen- und Sicherheitspolitik, der Klima- und Energiepolitik, aber eben auch zunehmend für andere Politikfelder wie Landwirtschafts- oder Wissenschaftspolitik. Westliche Entwicklungspolitik fokussiert auf den Globalen Süden (Klingebiel, 2022a) – dies ist fundamentales Wesensmerkmal des Politikfeldes. Insofern ist die Frage von großer Bedeutung: Was bedeutet all dies für entwicklungspolitische Konzepte und Narrative und ebenso für die operative Umsetzung?

Entwicklungspolitik: Nach der Schönwetterperiode

In der westlichen Entwicklungspolitik hat die russische Aggression in der Ukraine einen Trend enorm verstärkt: Entwicklungsthemen sind sehr viel enger als früher mit Geopolitik und Geoökonomie (v.a. Energie- und Rohstoffsicherheit) verwoben. Eine Phase nach dem Kalten Krieg ermöglichte es, Entwicklungsthemen relativ frei von anderen Erwägungen betreiben zu können. „Wie lässt sich Entwicklungspolitik möglichst wirksam im Sinne der Partnerländer organisieren?“ und „Wie kann eine langfristige globale Nachhaltigkeitsstrategie unterstützt werden?“ waren übergreifende Fragestellungen, die diese Phase bestimmten. Die Millenniumentwicklungsziele (Millennium Development Goals / MDGs), verabschiedet im Jahr 2000, und die auf der Agenda 2030 basierenden globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals / SDGs) aus dem Jahr 2015 stellen diesbezüglich die zentralen Meilensteine dar. Das ebenfalls 2015 erreichte ambitionierte Pariser Klimaabkommen zeigt, wie ein *window of opportunity* für internationale Vereinbarungen zeitweilig genutzt werden konnte.

Westliche Entwicklungspolitik durch die im Entwicklungshilfesausschuss (Development Assistance Committee / DAC) der OECD vertretenden Länder konnte sich in dieser Zeit in weiten Teilen darauf konzentrieren, ihre Wirksamkeit (*aid / development effectiveness*) in den Partnerländern zu verbessern (Bracho (Ed.), 2021) – rückblickend eine Phase, in der sich das Politikfeld recht ungetrübt von widrigen Rahmenbedingungen auf seine Professionalisierung konzentrieren konnte.

Allerdings ist bereits seit einigen Jahren eine *post-aid-effectiveness*-Phase zu erkennen (Brown, 2020; Calleja et al., 2022). Erste Anzeichen hierfür waren in Folge der Finanzkrise 2008 zu beobachten. Mittlerweile ist mehr als überdeutlich, dass sich Entwicklungspolitik in einer neuen Phase befindet. US-Präsident Trumps Populismus wurde allgemein zu einem Katalysator für den Niedergang kooperativer globaler Lösungsansätze. Für den internationalen Entwicklungsdiskurs ebenfalls von großer Bedeutung: Die ehemals proaktive und weithin sichtbare britische Rolle bei Entwicklungsagenden fehlt weitgehend, spätestens nachdem Boris Johnson Premierminister wurde.

Während sich relativ leicht schlussfolgern lässt, dass das alte Paradigma einer möglichst „wirksamen Entwicklungspolitik“ verblasst ist, lässt sich weniger gut auf den Punkt bringen, was das neue entwicklungspolitische Profil ausmacht. Drei zentrale internationale Veränderungen kommen hier zum Tragen: Erstens ein politischer Gestaltungsanspruch des Globalen Südens, der sich – zumindest aus westlicher Perspektive – (von einem eher randständigen Aspekt) zu einer Kerndimension internationaler Beziehungen weiterentwickelt hat. Zweitens betrifft der Bedeutungszuwachs des Globalen Südens viele Politikfelder, aber eben auch die Entwicklungspolitik. Entwicklungsthemen sind in einer bislang nicht bekannten Weise ins Zentrum politischer Diskurse gerückt und unterliegen damit auch der Gefahr, für andere Interessen instrumentalisiert zu werden. Drittens zeigt sich, dass internationale Klimafinanzierung eine zentrale Herausforderung ist, die überwiegend durch Entwicklungsfinanzierung bedient wird und damit den Charakter von Entwicklungspolitik deutlich verändert. Auch diese Veränderung hat starke geopolitische Bezüge (etwa Aufstieg von politischen Akteuren, die für erneuerbare Energien zentral sind).

Geopolitik durch Entwicklungsagenden

Die Nutzung der besonders seit dem Parteitag der Kommunistischen Partei 2017 von China initiierten Entwicklungsinitiativen als offensive Geopolitik im Globalen Süden war und ist ein entscheidender Wendepunkt (Nath & Klingebiel, 2023). Die seit 2013 in der Umsetzung befindliche Belt and Road Initiative (BRI) hat neue Maßstäbe dafür gesetzt, wie eine Infrastrukturinitiative Länder massiv verändern kann (etwa Pakistan). Übrigens eine Initiative, die nicht nur auf Entwicklungsländer abstellt, sondern insgesamt 180 Länder und Institutionen umfasst.

Andere chinesische Initiativen sind in den letzten Jahren dazugekommen, darunter die von vielen Entwicklungsländern geschätzte Global Development Initiative (GDI) (2021). Anfang 2023 kam die mit dem Kreis der BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) abgestimmte Global Security Initiative (GSI) hinzu. Die im März 2023 veröffentlichte Global Civilization Initiative (GCI) zeigt die Spannbreite und engen Verbindungen zwischen den Initiativen.

Mit Blick auf China- und Indo-Pazifik-Politiken von OECD-Akteuren zeigt sich, wie (aus der anfänglich unterstützenden Sicht auf Chinas Süd-Süd-Kooperation) gerade die BRI in den vergangenen Jahren von einem eher entwicklungspolitischen Nischenthema schnell zu einem Hauptinstrument des Ringens um Macht in den internationalen Beziehungen avancierte.

Die russische Invasion vom Februar 2022 wirkte wie ein extremer Beschleuniger übergreifender Trends. Dies gilt vor allem für die Dimensionen (i) Geopolitik, (ii) Geoökonomie und dabei besonders Energie- und Rohstoffsicherheit.

i. Erstens sind Akteure im Globalen Süden in geopolitischen Konflikten nicht mehr nur Teilnehmende am Rande, sondern aktive Mitspieler, um die sich viele Akteure (westliche Staaten, Russland, Länder des Globalen Südens selbst (v.a. China und Indien)) bemühen (Klingebiel, 2022a). Interessanterweise zeigt sich dies vor

allem auf dem afrikanischen Kontinent, wo Russland (McGlynn, 2023), China und westliche Akteure diplomatische Initiativen und Entwicklungsprojekte im Wettlauf lancieren (etwa die Global Gateway-Initiative der Europäischen Union (EU)). Russland kann in Teilen mit einem antikolonialen Narrativ unter Bezug auf die frühere Unterstützung von Befreiungsbewegungen durch die Sowjetunion (zu der allerdings ebenfalls die Ukraine gehörte) punkten – so etwa in Südafrika und Namibia. Noch stärker ins Gewicht fallen dürften militärische Kooperationen (Waffenlieferungen, militärische Trainings etc.) und die Rolle von Söldnern (hier vor allem die „Wagner-Gruppe“) und fallweise Nahrungsmittelzugänge. Chinas Rolle (Vines & Wallace, 2023) ist teilweise militärischer Natur, sehr viel prägender sind allerdings in den letzten beiden Jahrzehnten die engen wirtschaftlichen Verflechtungen, angefangen von den intensiven Handelsbeziehungen bis hin zu bedeutsamer Verkehrs- und Digitalinfrastruktur.

Die zentralen UN-Resolutionen zur Verurteilung der russischen Aggression im März und Oktober 2022 zeigen: Der Globale Süden ist keine homogene Gruppe. Allerdings gelingt es vor allem dem Zusammenschluss der G77 (Zusammenschluss der Entwicklungsländer bei den Vereinten Nationen) und zum Teil über andere Zusammenschlüsse (BRICS-Gruppe etc.) die Identität als Gruppe trotz vielfältiger Unterschiede zu erhalten und in jüngster Zeit sogar zu stärken. Seine gewachsene geopolitische Rolle beziehen Akteure des Globalen Südens nicht allein aus der Konfrontation der USA / des Westens mit China sowie aus der imperialen Politik Russlands, sondern aus einer Vielzahl von Themen – von Klimawandel bis hin zum Sport (Agrawal, 2023).

Insgesamt haben sich Akteure (einzelne Länder, aber auch Zusammenschlüsse wie die G77 und die BRICS-Staaten) des Globalen Südens politisch neu emanzipiert – dies mussten westliche Regierungen in den letzten Monaten

vielfach feststellen, wenn es darum ging, andere Länder von der Isolierung Russlands überzeugen zu wollen. Zahlreiche Entwicklungsländer bevorzugen keine politische Lagerzugehörigkeit. Non-alignment ist daher derzeit ein vielfach strapaziertes politisches Handlungsprinzip (Sidiropoulos 2022), manchmal besser in der Realität als multi-alignment zu verstehen.

Gerade beherrschende politische Ansätze westlicher Akteure sind in den vergangenen Monaten mit Doppelmoral-Gegenargumenten entkräftet worden. Ruandas Präsident Kagame verweist beispielsweise darauf, dass es westlichen Akteuren nicht zustehe, über Kooperationen afrikanischer Staaten mit China oder auch Russland zu befinden. Südafrika hat seit Februar 2022 anschaulich vorgeführt, dass in diesem Fall non-alignment bzw. Neutralität als Scheinargument dazu dienen kann, eine argumentativ kaum erklärbare erratische Politik zu übertünchen, die Russlands imperiales Vorgehen letztlich stützt.

- ii. Zweitens zeigt sich, wie Handels-, Finanz- und Investitionspolitiken verstärkt darauf ausgerichtet sind, geopolitische Ziele zu verfolgen. Eines der sichtbarsten Zeichen dieser neuen Relevanz von Geoökonomie sind die wirtschaftlichen Verflechtungen etwa afrikanischer Länder mit China (Babic et al., 2022). Für rund 30 afrikanische Länder ist China mittlerweile der wichtigste Handelspartner. Gerade China hat mit den Entwicklungsländern, die sich gegenüber dem Land verschuldet haben, einen wichtigen Hebel in der Hand – auch gegenüber westlichen Gläubigern, wie etwa die Verschuldungssituation in Sambia zeigt.

Selbst wenn die sehr unterschiedlich gemaagten BRI-Projekte in der Vergangenheit einem mittlerweile vorsichtigeren und strukturierteren Ansatz gewichen sind, bleiben dennoch die gewachsenen Abhängigkeiten von China groß. Dies gilt natürlich nicht allein für wichtige Kooperationspartner in Entwicklungsländern (besonders sichtbar etwa in Pakistan), sondern

ebenso für OECD-Länder, die sich teilweise mit *friend-shoring*- oder *de-risking*-Konzepten aus Lieferketten-Abhängigkeiten vor allem von den Ländern befreien möchten, mit denen geringe politische Gemeinsamkeiten bestehen (Müller, 2022). Entwicklungspolitisch steht mittlerweile der früher einseitige Fokus auf sozial und ökologisch nachhaltige Produktionsbedingungen in Entwicklungsländern unter dem Druck, geopolitische Bedingungen und die eigene Versorgungssicherheit einzubeziehen.

Damit eng verknüpft ist der Zugang zu knappen Rohstoffen sowie zu fossilen und erneuerbaren Energien in Entwicklungsländern. Diese zunehmende Priorisierung lässt sich nicht zuletzt an den Reiserouten in Entwicklungsregionen wichtiger politischer Entscheidungsträger etwa der deutschen Bundesregierung erkennen. Zugleich zeigt sich, dass erneuerbare Energien eine prägende Rolle für die künftige geopolitische Weltkarte spielen werden. Gerade bei der enorm wachsenden Rolle von grünem Wasserstoff, der in verschiedenen Ländern des Globalen Südens (etwa Mauretanien) aufgrund der dortigen Bedingungen für Solar- und Windenergie ein großes Potential hat, zeigt sich, dass Entwicklungspolitik hier zunehmend aktiv wird, aber zugleich vor grundsätzlichen Zielkonflikten steht: Geht es darum, dass Entwicklungspolitik den Energiezugang für Entwicklungsländer und dort arme Bevölkerungsgruppen verbessert oder geht es hier um die Nutzung von erneuerbaren Energien für die jeweiligen Geberländer?

Diese Trends prägen bereits heute globale Entwicklungsdiskurse – ob in der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York oder der OECD in Paris oder den G20-Treffen. Sie stellen ebenfalls Weichen, wie Entwicklungspolitik künftig hinsichtlich der Auswahl von Partnerländern und sektoralen Themen gestaltet sein wird.

Gerade Chinas Infrastrukturinvestitionen haben die Entwicklungspolitik europäischer Akteure und der USA auf dem afrikanischen

Kontinent und anderswo weniger sichtbar werden lassen. Manchmal ausdrücklich, manchmal eher versteckt haben alle relevanten OECD-Akteure ihre Gegenentwürfe zu China präsentiert. Zuletzt hat Japan in einer neuen entwicklungspolitischen Strategie die BRI zum zentralen Referenzpunkt gemacht. Ähnlich zum chinesischen Vorgehen enthalten westliche Entwicklungsinitiativen, die BRI-Projekten begegnen wollen, Mittel, die aus den Entwicklungsbudgets stammen, aber ebenso darüber hinaus gehen. Dies gilt vor allem auch für die Global Gateway der EU, die sich als „wertebasierte, hochwertige und transparente Infrastrukturpartnerschaft“ versteht. Ob all diese Angebote Partner im Globalen Süden überzeugen können, muss sich erst noch erweisen.

Was heißt all dies für das westliche Verhältnis zum Globalen Süden und für Entwicklungspolitik?

Blockdenken trumpft Wertegemeinsamkeiten: Neue Allianzen schwer zu schaffen

Die politischen Veränderungen des internationalen Systems der letzten Jahre sind tiefgreifend. Sie haben dem Globalen Süden als Gruppe einen neuen Identitätsschub verliehen – ähnlich „dem Westen“ und wichtigen westlichen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenschlüssen (v.a. NATO, OECD, G7). Das Verhältnis zwischen wichtigen Interessen- oder Werteallianzen und damit auch das Verhältnis zum Globalen Süden und wichtigen Gruppen innerhalb dieser Kategorie (übergreifend: G77; darüber hinaus Zusammenschlüsse wie die BRICS-Gruppe und zahlreiche andere regionale oder nicht regionale Gruppierungen) werden künftig von höherer Bedeutung für den Westen sein.

Zugleich sind die Unterschiede und in weiten Teilen auch Brüchigkeit innerhalb beider Gruppierungen beachtlich – man denke etwa an den Trumpismus, der einem gefestigten Vorgehen des Westens entgegenstand und künftig erneut entgegenstehen könnte. Die enorme politische und wirtschaftliche Heterogenität des Globalen

Südens und die geringe Institutionalisierung der Interessen in Form etwa effektiver Institutionen (beispielsweise im Vergleich zur Funktionalität einer OECD) setzen der Geschlossenheit der Gruppe Grenzen. Dies schließt eine Dynamik (etwa in Form von zahlreichen Bewerbungen zur Mitgliedschaft in der BRICS-Gruppe im Vorfeld zum Gipfel im August 2023) und auch die Gründung von Institutionen (wie die Gründung der New Development Bank 2015) nicht per se aus.

Bemerkenswert ist, dass die Blockbildung andere Gemeinsamkeiten über Nord-Süd-Grenzen hinweg offenbar weniger stark zum Tragen kommen lässt. Dies gilt vor allem für den Versuch, die Identifikation offener demokratischer Systeme als Zugehörigkeitsmerkmal zu stärken. Hier zeigen vor allem Indien und in Teilen Brasilien unter Lula, dass die Identifikation „Globaler Norden / Süden“ die wertebezogene Zugehörigkeit zu einer Gruppe demokratisch verfasster Länder übertrumpft.

Ähnlich sieht es in der internationalen Klimapolitik aus. Die Gemeinsamkeiten an Interessen zwischen China (als weltweit größtem CO₂-Emittenten) und vielen pazifischen Inseln (als Ländergruppe, die extrem von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist) dürften in diesem Bereich gering sein. Gleichwohl gelingt es den relevanten Antreibern des Klimawandels aus dem Globalen Süden, deren eigene Verantwortung (die neben der zentralen Rolle vieler OECD-Länder als Emittenten besteht) zu relativieren. So können selbst reiche Länder wie Saudi-Arabien und Katar auch aufgrund eines fehlenden Gruppendrucks aus dem Globalen Süden Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung vermeiden.

Eine verfestigte Lagerbildung ist zum Auffinden von Lösungen in allen Bereichen nicht hilfreich; sie steht einer besseren internationalen Kooperation entgegen und erschwert ein proaktives Vorgehen, das auf Vertrauensvorschluss aufbaut. Ansätze, verfestigten Blockbildungen entgegenzuwirken und wirksame Austausch- und Verständigungsformate zu schaffen, sind daher wichtig. Beispiele für themenspezifische Allianzen, die sich nicht anhand von Nord-Süd-Mustern organisieren, können

richtungsweisend sein. Dies gilt beispielsweise für die ländergruppenübergreifende High Ambition Coalition zur Begrenzung der Erderwärmung.

Globale Teilhabe jenseits von Sonntagsreden

Die bestehende internationale Ordnung ist aus Sicht südlicher Akteure ein zutiefst ungerechtes System, das vorrangig die Interessen des Westens und insbesondere die der USA schützt (Fortin et al., 2023). Politische Angebote des Westens, die nicht wirklich zu strukturellen Veränderungen führen, dürften kaum Interesse im Globalen Süden hervorrufen und Gegenentwürfe – seien sie von China mit seinem Führungsanspruch für den Globalen Süden oder Russland – begünstigen.

Die politischen und wirtschaftlichen Kräfteverschiebungen zugunsten von Akteuren des Globalen Südens sind bereits Realität. Bei den entscheidenden Global-Governance-Strukturen bestimmen weiterhin Symbolpolitiken die Agenden. Die großen internationalen Entwicklungsbanken können bislang ihre Hauptanteilseigner nur unzureichend davon überzeugen, in größeren Dimensionen zu handeln. Dies gilt für die großen Entwicklungs- und Klimafinanzierungsdebatten – siehe den Pariser Gipfel zu Entwicklungs- und Klimafinanzierung im Juni 2023 –, die sich letztlich in rhetorischen Gesten erschöpfen, bis hin zur fehlenden Bereitschaft bei den privilegierten Ländern, den UN-Sicherheitsrat mit seinen überkommenen Strukturen aus der Phase unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg zu verändern.

Echte Reformen von Global-Governance-Strukturen jenseits kosmetischer Veränderungen sind daher enorm wichtig. Die Unterstützung des US-Präsidenten Biden, des französischen Präsidenten Macron, des deutschen Kanzlers Scholz und des indischen Premierministers Modi für einen Sitz der Afrikanischen Union (AU) in der G20 deutet in die richtige Richtung. Zugleich sind entsprechende Ankündigungen kaum genug. Eine mögliche Verfestigung globaler Strukturen zugunsten eines bipolaren Systems – USA und China – wäre ein Schritt in die falsche Richtung, zumal gerade die chinesischen Initiativen zeigen,

dass das Land willens und in der Lage ist, seine Machtposition im Globalen Süden zu nutzen und auszubauen.

Entwicklungspolitik als gestaltender Ansatz

Entwicklungspolitik ist nicht das einzige Instrument zur Ausgestaltung der Beziehungen mit Partnern im Globalen Süden. Gleichwohl ist das Politikfeld weiterhin einerseits ein Ausweis internationaler Glaubwürdigkeit (beispielsweise anhand der Frage: Erfüllen OECD-Länder die von ihnen gemachten ODA (*Official Development Assistance*)-Zusage?) und andererseits ein Ansatz, mit dem überhaupt an der Bearbeitung internationaler Probleme konkret gearbeitet werden kann. Entwicklungspolitik ist in der Lage, mit handfesten Maßnahmen die Bekämpfung von lokalen oder auch globalen Problemen anzugehen, sei es, Gesundheitsversorgung dort zu verbessern, wo schwache Gesundheitssysteme bestehen (auch Epidemien wie etwa Ebola zu begegnen) oder die Transformation zugunsten erneuerbarer Energien zu beschleunigen.

Mittel der Entwicklungspolitik sind stark vergünstigte öffentliche Mittel oder Zuschüsse, die dort eingesetzt werden können, wo andere Ressourcen (etwa Zugang zu internationalen Kapitalmärkten zu vertretbaren Konditionen) nicht zur Verfügung stehen oder sich als nicht profitabel genug erweisen. Auch mit großen und wirtschaftlich relativ starken Entwicklungsländern bieten sich Gestaltungsmöglichkeiten über die Entwicklungspolitik. Mit Indien vereinbarte Deutschland im vergangenen Jahr den Ausbau von triangularen Kooperationsansätzen und selbst mit China haben die deutsche und chinesische Regierungen im Juni 2023 bekräftigt, dass einzelne gemeinsame Dreiecksoperationen zugunsten anderer Entwicklungsländer stattfinden sollen (bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit China haben Deutschland und die übrigen OECD-Länder allerdings fast komplett auslaufen lassen). Mit lateinamerikanischen Partnern ist ein solches Vorgehen schon seit vielen Jahren eingeübt.

Falsch wäre daher, entwicklungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands, der EU und der gesamten OECD zu unter- oder auch zu überschätzen. China wird in dieser Hinsicht weiter eine für viele Entwicklungsländer – von Pakistan bis Tansania – enorm wichtige Rolle spielen. Russland hat bei öffentlichen und privaten Entwicklungsinvestitionen wenig vorzuweisen; dies gilt auch nach dem zweiten russisch-afrikanischen Gipfel in St. Petersburg im Juli 2023. Russland setzt vor allem destruktives Vorgehen als *spoiler* ein – Militärkooperationen (von Waffenlieferungen bis hin zum Einsatz der Wagner-Söldner) sowie (Bereitstellung und) auch Instrumentalisierung von Nahrungsmitteln (einschließlich Dünger) (Singh, 2022).

Grundsätzlich besitzt Entwicklungspolitik ein großes Potential, an der Neuausrichtung der Beziehungen mit dem Globalen Süden mitzugestalten. Sie verfügt über etablierte Dialog- und Kooperationsstrukturen mit staatlichen und nichtstaatlichen Partnern im Globalen Süden, sie kann an der Bearbeitung globaler Herausforderungen konkret ansetzen und sich für gemeinsame globale Veränderungen von Global-Governance-Strukturen engagieren. All dies erfordert auch ein eigenständiges Agieren, um Instrumentalisierungsrisiken für kurzfristige Interessen zu begegnen.

Strategiefähigkeit von Entwicklungspolitik stärken

Die Rolle Afrikas in einem geopolitisch und geoökonomisch relevanteren Kontext ist beachtlich. Die erfolgreichen Militärputsche im Niger, in Mali und Burkina Faso stellen für die dortigen Bevölkerungen eine einschneidende negative Kehrtwende in den vergangenen Wochen bzw. Jahren dar. Relevante afrikanische Akteure wie die AU und die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States / ECOWAS) haben das illegitime Vorgehen gegen demokratisch gewählte Regierungen verurteilt. Aus europäischer Sicht bedeuten die Umstürze ebenfalls einen massiven Rückschritt. Die Putsche dürften insgesamt mit deutlich mehr Instabilität und destruktivem Wettbewerb externer

Akteure auf dem afrikanischen Kontinent verbunden sein.

Ehemalige Kolonien Frankreichs sind von diesem Trend der Instabilität besonders betroffen. Die postkoloniale Politik Frankreichs (*Françafrique*) zur Zementierung ungleicher Beziehungen hat über Jahrzehnte eine solche Eskalation der Verhältnisse mit ermöglicht. Andere europäische Partner und die EU haben sich hiervon weitgehend nicht abgesetzt. Dies ist in Teilen einer unzureichenden eigenständigen Strategiefähigkeit zu afrikabezogenen Themen (einschließlich der Expertise aus den Ländern / aus der Region) geschuldet. Dies gilt für die Entwicklungspolitik, aber ebenso für die Außen- und Sicherheitspolitik und andere Politikfelder. In Afghanistan waren trotz massiver militärischer und ziviler Investitionen die beteiligten westlichen Staaten nicht in der Lage, die Rückeroberung aller Landesteile durch die Taliban zu verhindern. Die Herausforderungen sind für die Entwicklungspolitik genauso wie für die Diplomatie / Außenpolitik und Sicherheitspolitik enorm.

Für Entwicklungspolitik dürften angesichts vielfältiger Spannungen in Entwicklungsländerregionen weitere schwierige Situationen mit Eskalations- und Misserfolgsrisiken auftreten. Entwicklungspolitik sollte daher noch bewusster in Strategie und Handeln den neuen geopolitischen Kontext reflektieren. Ebenso sollten vernetzte Politikansätze (*defense, diplomacy, development* / DDD) vor dem Hintergrund der neuen Erfahrungen überprüft und bewertet werden. Zugleich gilt: Letztlich sind besonders Optionen stark risikobehaftet, die darauf setzen, nicht mit zivilen Möglichkeiten, die gerade die Entwicklungspolitik bietet, auf Situationen einzuwirken.

Lastenteilung

Entwicklungspolitik ist in vielerlei Hinsicht ein traditioneller Ansatz (Bracho et al. (Eds.), 2021). Ihre Ursprünge haben wesentlich mit dem Kalten Krieg und einer klassischen Aufteilung der Welt in Nord / Süd zu tun. Viele ehemalige Entwicklungsländer zählen mittlerweile zu den verhältnismäßig besser gestellten industrialisierten Ländern – etwa Portugal oder Südkorea. Andere Länder wurden als

Erdölökonomien wohlhabend; dies trifft beispielsweise auf Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate zu. China gilt weiterhin anhand internationaler Klassifikationen als Entwicklungsland, wird aber vermutlich in absehbarer Zukunft zumindest von der Liste der DAC-Empfängerländer gestrichen.

Eine Reihe von Entwicklungsländern haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten begonnen, Entwicklungszusammenarbeit zu leisten; die Ursprünge dieser Süd-Süd-Kooperation gehen in die 1950er-Jahre zurück (Bandung Konferenz 1955) (Chaturvedi et al. (Eds.), 2021). Länder wie China, Indien, Mexiko, Brasilien, aber selbst arme Staaten wie Ruanda sind in diesem Bereich tätig.

Grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass eine Süd-Süd-Kooperation eine Form globaler Lastenteilung – durch finanzielle Leistungen oder durch Wissensaustausch – sein kann. Zugleich wurde und wird Entwicklungspolitik vermehrt als ein geopolitisches und geoökonomisches Instrument eingesetzt, welches wesentlich an den nationalen Interessen des bereitstellenden Landes ausgerichtet ist; dies lässt sich gut für die USA als größtem OECD-Geberland, aber ebenso für China als wichtigsten Süd-Süd-Bereitsteller nachweisen.

Das entwicklungspolitische System zur Schaffung von gemeinsamen Normen und Transparenz für die westlichen Staaten basiert auf dem Entwicklungshilfenausschuss (DAC) der OECD. Zentrales Teil des Systems ist die Einführung und Überwachung dessen, was überhaupt als Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gezählt werden kann. Trotz vielfältiger Schwächen des Systems (etwa aufgrund des Aufblähens der ODA-Statistiken durch die rechnerischen Unterbringungsleistungen für Flüchtlinge in den Geberländern) und einem Aufweichen der ODA-Definition über die vergangenen Jahre ist die Form eines Normensystems weiterhin wichtig (Bracho et al. (Eds.), 2021).

Süd-Süd-Bereitsteller haben bislang einen solchen gemeinsamen Ansatz zur Schaffung von Normen und Berichterstattung nicht etabliert. Gemeinsame Ansätze mit OECD-Akteuren werden von dieser Gruppe mehrheitlich nicht angestrebt.

Gerade mit Blick auf ökonomisch starke Entwicklungsländer wäre ein höherer Grad an Verbindlichkeit und Transparenz in diesem Bereich sinnvoll. Vor allem mit Blick auf künftige Bedarfe für internationale Klimafinanzierung (die überwiegend ODA-gespeist ist) wäre es sinnvoll, zum einen die Hauptemittenten aus der Gruppe der traditionellen Industrieländer zu fairen Anteilen heranzuziehen (was bis heute in großen Teilen nicht der Fall ist) (Klingebiel, 2022b). Zum anderen sollten hier ebenfalls die wichtigen Emittenten einbezogen werden, für die bislang noch keine Verpflichtungen bestehen; dies gilt für China als globalen Hauptemittenten (in absoluten Zahlen) wie für die arabischen Erdölökonomien (relativ pro Kopf belegt Katar den ersten Platz) und selbst Südkorea (aufgrund einer veralteten Zuordnung des Landes als Entwicklungsland).

Insgesamt sollte es daher ein wichtiges politisches Ziel sein, die existierenden Ansätze einer internationalen Lastenteilung für Entwicklungs- und Klimafinanzierungsagenden zu überdenken. Der ODA-Ansatz der OECD hat konzeptionelle und politische Schwächen. Zugleich dürfte allerdings der Grad an Verbindlichkeit und Transparenz durch völlig neue Ansätze (etwa Global Public Investment / GPI) politisch nicht erreichbar sein. Insofern spricht vieles dafür, ODA weiter zu reformieren (was bislang unzureichend war), aber nicht durch etwas völlig Neues zu ersetzen. Ein besseres Erfassungs- und Transparenzsystem für Süd-Süd-Kooperation wäre gerade in geopolitisch schwierigen Zeiten erstrebenswert.

Die meiste Dynamik dürfte in den kommenden Jahren bei der internationalen Klimafinanzierung liegen. Hier ist die faire Belastung der OECD-Ökonomien weiterhin nicht erreicht; dies wäre auch deshalb zentral, um politisch überzeugend südliche Emittenten in eine Mitverantwortung zu nehmen. Die Länder des Globalen Südens, die relevant den Klimawandel begünstigen und / oder wirtschaftlich hierzu in der Lage sind, sollten künftig an einem Prinzip gemessen werden, sich an Klimafinanzierungsansätzen beteiligen.

Schlussfolgerungen: Entwicklungspolitik zwischen Werten und Interessen

Globale Kooperation ist zentrale Voraussetzung, um grenzüberschreitende Herausforderungen bewältigen zu können. Dies gilt für Pandemien ebenso wie für gewaltsame Auseinandersetzungen und nicht zuletzt den Klimawandel.

Der Notwendigkeit von mehr und qualitativ besserer internationaler Kooperation stehen markant ungünstige Rahmenbedingungen gegenüber – von populistisch und nationalistisch ausgerichteten Regierungen im Globalen Norden wie im Globalen Süden bis hin zur Systemkonkurrenz zwischen China und den USA sowie einer imperialen russischen Politik.

Die Ursprünge der Entwicklungspolitik der OECD-Länder hat unmittelbar mit Geopolitik zu tun. Insofern sind die Dominanz von Geopolitik und ihre Auswirkungen auf andere Politiken alles andere als neu. Gleichzeitig sind die heutigen Bedingungen unter vielerlei Gesichtspunkten völlig andere als zu Zeiten des Kalten Krieges – etwa mit Blick auf die Dringlichkeit des Klimawandels und der gestaltenden Rolle vieler Akteure des Globalen Südens.

Entwicklungspolitik verstanden primär als Ansatz zur Überwindung von Armut ist in weiten Teilen ein überholtes Bild. Dies hat damit zu tun, dass im Durchschnitt Entwicklungsländer bessere sozio-ökonomische Voraussetzungen aufweisen als noch vor wenigen Jahrzehnten. Und es hat mit der gewachsenen Notwendigkeit zu tun, dass globale Herausforderungen eine neue Dringlichkeit erhalten haben. Westlicher Entwicklungspolitik ist insofern heute sehr viel stärker ein Ansatz zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter – wie Sicherheit und Erhalt der natürlichen Umwelt.

Für westliche Entwicklungspolitik stellt sich in neuer Weise die Frage, wie ihr Verhältnis zu anderen Politikfeldern und Interessen von Akteuren aussehen kann. Sie sollte sich in fundamentalen Umbruchzeiten verändern. Dabei ist die Frage nach dem Verhältnis von Werten und Interessen

wichtig. Sie ist prinzipieller Natur, aber auch als Kompass für konkrete Entscheidungen von enormer Bedeutung. Muss Entwicklungspolitik nach Jahren der Beschäftigung mit Lieferketten neben den Produktionsbedingungen in Entwicklungsländern strategische Aspekte der Rohstoff- und Energieversorgung für das Geberland stärker in den Blick nehmen? Ist die geopolitische Global Gateway-Initiative der EU ein entwicklungspolitisch unterstützenswertes Projekt? Wie soll unter den neuen Rahmenbedingungen das entwicklungspolitische Verhältnis mit autokratischen Regimen aussehen?

Folgende Punkte sollten für eine solche Positionierung berücksichtigt werden:

Erstens ist wertebasierte Politik unmittelbar relevant für internationale Glaubwürdigkeit: Die Annahme, Werte könnten in „Schönwetterzeiten“ Platz finden, hätten aber in Krisenzeiten keinen Bestand, verkennt die Rolle von Vertrauen, Glaubwürdigkeit und Transparenz in den internationalen Beziehungen. Die Debatten bei den Vereinten Nationen zur russischen Aggressionspolitik haben deutlich gemacht, wie Doppelstandards (etwa mit Blick auf die Irak-Militärintervention von 2003) oder ausbleibende Reformen bei Global-Governance-Strukturen unmittelbar Sicherheitsinteressen betreffen. Entwicklungspolitik kann dabei ein relevantes Politikfeld in der Kooperation mit dem Globalen Süden sein.

Zweitens sind viele Debatten unterkomplex, weil sie monothematisch geführt werden: Globale Herausforderungen – angefangen von Ungleichheit über Klimawandel bis hin zu Legitimität von politischer Herrschaft – sind schon für sich genommen schwierig und lassen sich oft anhand von dichotomen Mustern (Autokratien versus Demokratien; „Norden“ versus „Süden“ etc.) nicht sinnvoll erfassen. Für Entwicklungspolitik ist es wichtig, mit dieser Vielschichtigkeit umzugehen. Allein die „Bedürftigkeit“ eines Landes zu berücksichtigen (unabhängig etwa von der Bedeutung von Regierungsführung für bestehende Probleme) wäre eine solche Verkürzung, ebenso wie Regierungsführung als einziges Kriterium für die Auswahl von Kooperationsbeziehungen zu setzen. Besonders sichtbar werden Zielkonflikte mit Blick auf China, wo viele wirtschaftliche, sicherheitsrelevante und menschenrechtsbezogene u. a. Themen hineinspielen.

Drittens existieren Zielkonflikte, die transparent diskutiert werden sollten: Für Entwicklungspolitik und andere Politikfelder gilt, dass es einen Unterschied macht, ob und wie Widersprüchlichkeiten thematisiert werden. Der Abwägungs- und Priorisierungsprozess macht Politik aus.

Politik basiert im besten Fall auf langfristigen Zielen und dazu passenden Strategien. Die multiplen Krisen in Zeiten von grundlegenden Unsicherheiten zwingen dazu, Politiken in Form von Strategien zu formulieren – auch wenn dies angesichts rasch veränderlicher Grundlagen extrem schwierig ist.

Literaturverzeichnis

- Agrawal, R. (2023). *Why the World Feels Different in 2023*. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2023/01/12/global-south-geopolitics-economics-climate/>.
- Babic, M., Dixon, A., & Liu, I. (2022). *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://forskning.ruc.dk/en/publications/the-political-economy-of-geoeconomics-europe-in-a-changing-world>
- Bracho, G., Carey, R., Hynes, W., Klingebiel, S., Trzeciak-Duval, A. (Eds.) (2021). *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee (DAC)*. (Studies 104). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Brown, S. (2020). The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm. *The European Journal of Development Research* 32, 1230–1248. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41287-020-00272-1>
- Calleja, R., Cichocka, B., Gavas, M., & Pleeck, S. (2022). *A Global Development Paradigm for a World in Crisis* (CGD Policy Paper 275). Washington, DC: Centre for Global Development.
- Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., de Mello e Souza, A., Sidiropoulos, S., & Wehrmann, D. (Eds.) (2021). *Palgrave Handbook of development cooperation for achieving the 2030 Agenda: contested collaboration*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>
- Fortin, C. Heine, J., & Ominami, C. (2023). *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. Anthem Press: London.
- Haug, S., Braveboy-Wagner, J., & Maihold, G. (2021). The 'Global South' in the study of world politics: Examining a meta category. *Third World Quarterly* 42(9), 1923-1944. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1712999>
- Ishmael, L. (Ed.) (2022). *Aftermath of War in Europe: The West vs. the Global South?* Policy Center for the New South: Rabat
- Klingebiel, S. (2022a). *Engagement mit Partnern im Globalen Süden in Zeiten von Unsicherheiten* (Policy Brief 2/2022). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.23661/ipb2.2022>.
- Klingebiel, S. (2022b). Development Cooperation and Climate change: The quest for orientation in a challenging context. *Development Cooperation Review* 5(1), 3-12.
- McGlynn, J. (2023). *Why Russia Markets Itself as an Anti-Colonial Power to Africans*. <https://foreignpolicy.com/2023/02/08/russia-ukraine-colonialism-diplomacy-africa/>.
- Müller, M. (2022). *Von der Rohstoffkonkurrenz zur nachhaltigen Rohstoffaußenpolitik* (SWP-Studie). Berlin: SWP. https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2022S13_nachhaltige_rohstoffaussenpolitik.pdf
- Nath, E., & Klingebiel, S. (2023). *Der geopolitische Wettbewerb im Indopazifik und dessen Einfluss auf die Entwicklungspolitik* (Policy Brief 9/2023). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.23661/ipb9.2023>
- Singh, P. (2022). *Russia-Africa relations in an age of renewed great power generation*. Pretoria: Institute for Security Studies (ISS).
- Sidiropoulos, E. (2022). How do Global South politics of non-alignment and solidarity explain South Africa's position on Ukraine? Washington, DC: Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/how-do-global-south-politics-of-non-alignment-and-solidarity-explain-south-africas-position-on-ukraine/>
- Vines, A., & Wallace, J. (2023). *A brief history of China-Africa relations*. London: Chatham House. <https://www.chatham-house.org/2023/01/china-africa-relations>

PD Dr. Stephan Klingebiel leitet das Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Er ist Gastprofessor an der Ewha Womans University in Seoul (Republik Korea) und an der Universität Turin (Italien) und Distinguished Honorary Fellow an der Jindal School of Government and Public Policy (Indien).

E-Mail: stephan.klingebiel@idos-research.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)

Zitationsvorschlag:

Klingebiel, S. (2023). *Geopolitik, Globaler Süden und Entwicklungspolitik* (Policy Brief 12/2023). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb12.2023>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb12.2023>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

