



„Offene strategische Autonomie“: eine entwicklungspolitische Standortbestimmung und Positionierung für die deutsche Entwicklungspolitik

Stephan Klingebiel

Zusammenfassung

Dieser Policy Brief gibt einen Überblick und Einschätzungen zu Debatten über Entwicklungspolitik. Angesichts veränderter internationaler Kontexte behandelt er die Notwendigkeit, die deutsche Entwicklungspolitik langfristig neu auszurichten und Reformen anzustoßen. Formuliert werden fünf Empfehlungen für Entscheidungsträger:

1. **„Offene strategische Autonomie“ für Entwicklungspolitik:** Entwicklungspolitik sollte eine eigenständige und komplementäre Rolle spielen, wenn Partner aus dem Globalen Süden unterstützt und globale öffentliche Güter bereitgestellt werden. „Offene strategische Autonomie“ könnte unterschiedliche Politikbereiche und Akteure integrieren, gleichzeitig aber eine gewisse Autonomie wahren, um wirksam zu agieren.
2. **Ziele neu definieren:** Entwicklungspolitik gilt oft als rein altruistisch und humanitär, wobei sie jedoch vielmehr als *Soft-Power*-Instrument zu verstehen ist. Ein solches Verständnis könnte helfen, sich vom einengenden Diskurs über Werte und Interessen zu lösen.
3. **Schnittstellen-Management und ministerielle Zuschnitte:** Es gibt Debatten über die Koordination zwischen Ministerien und ob ein eigenständiges Entwicklungsministerium (BMZ) erforderlich ist. Ein effektiveres Schnittstellenmanagement und eine Bündelung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit könnten Effizienz und Wirksamkeit erhöhen. Der derzeitige Koalitionsvertrag sieht vor, die entwicklungspolitischen Mittel stärker zu koordinieren, aber bisher sind die Fortschritte begrenzt. Grundsätzlich sprechen

Gründe für ein eigenständiges entwicklungspolitisches Ressort in Deutschland.

4. **Strategische Ausrichtung bei der Umsetzung:** Politikbasierte Finanzierungen sollten eine größere Rolle spielen, um Reformen und Transformationen umfassender zu unterstützen. Es ist empfehlenswert, von einer angebots- zu einer nachfrageorientierten Entwicklungszusammenarbeit zu wechseln. Indem Direktleistungen kritisch hinterfragt werden, können Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten für Partnerländer gestärkt werden. Wie die Pakete *Just-Energy-Transition-Partnerships* und die europäische *Global-Gateway*-Initiative zeigen, werden mehr neue Lösungsansätze benötigt.
5. **Umgang mit populistischen und rechtsnationalen Strömungen:** Entwicklungspolitik wird zunehmend von rechten und populistischen Bewegungen angegriffen. Diese Angriffe sollen gesellschaftliche Konsense untergraben. Als Reaktion darauf können diese Angriffe ignoriert oder die Scheinargumente entkräftet werden. Um der veränderten Situation entgegenzutreten, sollten die demokratischen Parteien im Deutschen Bundestag einen neuen parteiübergreifenden entwicklungspolitischen Konsens anstreben.

Zusammenfassend ist es notwendig, weniger auf die populistisch geprägten projektbezogenen Debatten einzugehen. Benötigt wird eine strategischere und langfristige Perspektive auf Entwicklungspolitik, die verschiedene politische und gesellschaftliche Interessen systematisch integriert und Aussicht auf eine flexible und partnerschaftliche Umsetzung gibt.

Einleitung

Dieser Policy Brief gibt einen Überblick und Einschätzungen zu Debatten über Entwicklungspolitik. Mit einem Fokus auf Deutschland werden zugleich laufende internationale Diskussionen berücksichtigt. Dies geschieht selektiv und beleuchtet bewusst einzelne Aspekte – nicht alle relevanten Themen erhalten Raum.

In den letzten Monaten führten mehrere Auslöser in der deutschen Politik zu lebhaften Debatten über die Entwicklungspolitik. Breit diskutiert wurde, ob einzelne Projekte (Stichwort: „Radwege in Peru“) notwendig und wirksam sind. Aktuell liefert der Druck, Einsparungen im deutschen Bundeshaushalt vorzunehmen, Anlass zu Diskussionen. Strukturelle Fragen aber finden vergleichsweise wenig Beachtung: Welche Aufgabe hat Entwicklungspolitik heute und in der Zukunft? Wie sehen die Veränderungen der nächsten Jahre aus? Welchen Herausforderungen begegnet die deutsche Entwicklungspolitik? Im Folgenden werden einige Hinweise formuliert.

Zu diesen zentralen Anliegen, so wird hier argumentiert, leistet Entwicklungspolitik einen eigenständigen Beitrag und sollte ihn auch leisten. Das Konzept **„Offene strategische Autonomie“** lehnt sich an Positionierungsdebatten der Europäischen Union (EU) an. Es kann hilfreich sein, um in der Entwicklungspolitik einerseits den Blick auf unterschiedliche Politikbereiche zu öffnen, andererseits aber eine gewisse Autonomie zu behaupten, um in diesem Politikfeld erfolgreich zu agieren.

Trends in Partnerländern

Die Veränderungen in der Entwicklungspolitik sind Reaktionen auf Dynamiken in Partnerländern, sich verändernde Rollen von Akteuren des Globalen Südens und Umbrüche in der globalen Politik.

1. Durchschnittlich haben sich in den vergangenen Jahrzehnten die Lebensbedingungen für Entwicklungsländer bzw. die dortigen Bevölkerungen verbessert. Am *Human Development Index* (HDI) ist dies gut ablesbar. Der HDI

wurde seit 1990 im *Human Development Report* als Messgröße eingeführt und geht darüber hinaus, nur die reine Wirtschaftskraft von Ländern zu erfassen. Im Schnitt haben sich der globale HDI-Wert und der HDI-Wert für Entwicklungsländer verbessert.

Gleichwohl gibt es Ausnahmen. Einerseits aufgrund der Covid-Pandemie und andererseits wegen der regionalen und globalen Auswirkungen der russischen Aggression in der Ukraine – etwa Effekte auf Preise für Nahrungsmittel und Energie etc. Außerdem einzelne Länder – wie die Zentralafrikanische Republik, Sudan, die Demokratische Republik Kongo, in denen kaum oder keine solcher längerfristigen Fortschritte zu verzeichnen sind. Dies gilt insbesondere für die fragilen Länder.

Trotz durchschnittlich verbesserter Lebensbedingungen gibt es für viele Entwicklungsländer noch immer viele strukturelle und akute Herausforderungen. Etwa die enormen Belastungen der vergangenen Jahre aufgrund der Außenverschuldung zahlreicher Länder (etwa Malawi und Sambia), klimabedingte – oft fundamentale – sozio-ökonomische Krisen (etwa Tuvalu) sowie die Ungleichheit innerhalb der Länder (etwa Mosambik und Kolumbien).

2. Über einen längeren Zeitraum hinweg konnten Länder graduieren, die ehemals als Entwicklungsländer eingestuft wurden. In den meisten internationalen Statistiken werden sie nicht mehr als Entwicklungsländer gezählt. Das DAC (*Development Assistance Committee*) der OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) überprüft regelmäßig die Liste der Länder, die ODA-Leistungen (*Official Development Assistance*) erhalten können. Von der Liste gestrichen werden die Länder, die in die Gruppe mit einem hohen Einkommen aufrücken. Dieser Prozess wird als Graduierung bezeichnet. Südkorea (bis 2010) und Chile (bis 2018) etwa waren früher ODA-Empfängerländer.

Eine wichtige Etappe wird mit der Graduierung Chinas erreicht werden. Nach den DAC-

Regeln wird China voraussichtlich im September 2029 nicht mehr als Entwicklungsland zählen. Erforderlich ist, dass drei Jahre in Folge ein Einkommen über dem definierten Schwellenwert erzielt wurde (derzeit: Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 13.845 US-Dollar (2022)).

3. Die Abhängigkeit von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist über längere Zeiträume betrachtet für die meisten Entwicklungsländer gesunken. Indien als Mitteleinkommensland hängt nur noch zu 0,1 Prozent (2021) von ODA ab, Äthiopien weist eine Quote von 3,6 Prozent auf und ist mit Tansania (3,8 Prozent) vergleichbar. Nach wie vor aber gibt es Länder wie Burundi (20,3 Prozent), die mit 20 Prozent und mehr ihrer Wirtschaftskraft von ODA abhängig sind.
4. Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist, dass die Akteure des Globalen Südens in den letzten Jahren für internationale Kooperationsbeziehungen der deutschen und europäischen Politik enorm an Bedeutung gewonnen haben. Dies gilt für einzelne Länder, allen voran China und Indien, letztlich jedoch für jede Stimme in der UN-Generalversammlung. Es gilt aber auch für wichtige Zusammenschlüsse wie die wachsende Gruppe der BRICS+-Staaten oder für die Afrikanische Union. Der Globale Süden entwickelt sich zusehends zu einem hart umkämpften strategischen Partner in einer fluktuierenden Geopolitik (Klingebiel, 2023).

Der Globale Süden als Kategorie suggeriert die Homogenität einer Ländergruppe, die in der Realität nicht existiert. Allein die Zahl der Länder mit ihren höchst unterschiedlichen Voraussetzungen – etwa hinsichtlich der Bevölkerungszahlen, der Regierungssysteme und der wirtschaftlichen Leistung – zeigt, wie unscharf oder sogar irreführend eine vereinfachende Kategorisierung sein kann. Dennoch einen die Gruppe (etwa in Form der Gruppe der 77) in der Regel ähnliche historische Erfahrungen, eine Unterrepräsentation in globalen Institutionen und ihre Positionierung gegenüber westlichen Staaten. Der Globale Süden ist in einem erheblichen Maße Schauplatz von politischen, ökonomischen und vielfach auch mili-

tärischen Auseinandersetzungen. Allerdings – und dies ist ein wesentlicher Unterschied zu früheren Zeitabschnitten: Länder und Zusammenschlüsse des Globalen Südens sind mittlerweile wesentliche Mitgestalter in den internationalen Beziehungen. Dies gilt allen voran für China, aber auch für Indien und andere Akteure. Wie sich Südafrika oder Brasilien, aber zunehmend auch kleinere Staaten (wie Ruanda) gegenüber Russland und China verhalten, ist etwa bei Abstimmungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen von erheblicher internationaler Bedeutung.

Die geopolitischen Verwerfungen betreffen alle Politiken. Entwicklungspolitik fokussiert auf den Globalen Süden – dies ist fundamentales Wesensmerkmal des Politikfeldes. Insofern ist die Frage sehr wichtig: Was bedeutet all dies für entwicklungspolitische Konzepte, Narrative und für die operative Umsetzung?

Veränderte Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik in Deutschland, der EU und anderen westlichen Ländern hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Das liegt zu einem erheblichen Teil an dem sehr veränderlichen internationalen Kontext und hat vor allem vier Gründe:

1. Die neue Bedeutung **geopolitischer und geoökonomischer Themen** (systemischer Wettbewerb der USA und westlicher Akteure mit China; Auswirkungen der russischen Invasion in der Ukraine; Zugang zu zentralen Rohstoffen etc.) sowie eskalierende **Gewaltkonflikte** und daraus folgende **humanitäre Notlagen** (wie etwa die Situation in Gaza nach den Terrorangriffen der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2023). Beispiel: Die EU plant seit Ende 2021, den chinesischen Infrastrukturprogrammen Alternativen entgegenzusetzen (Stichwort *Global-Gateway-Initiative*). Entwicklungszusammenarbeit ist für den öffentlichen Finanzierungsanteil dieser Initiative eine zentrale Säule.
2. Die **Klimakrise** und die Relevanz von CO₂-Reduktion und Anpassungsmaßnahmen: 2009

verpflichteten sich die Industrieländer, die Entwicklungsländer jährlich mit mindestens 100 Mrd. US-Dollar dabei zu unterstützen, die CO₂-Emissionen zu reduzieren und Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Klimafinanzierungsarchitektur soll bis Ende 2024 auf eine neue Grundlage gestellt werden. In der **Klimafinanzierung** tragen wohlhabende Länder einerseits eine große Verantwortung. Andererseits verfolgen sie auch ein enormes Eigeninteresse, da die Folgen des Klimawandels nicht zuletzt in Deutschland spürbar sind. Klimafinanzierung ist ein wichtiger Anlass, globale öffentliche Güter bereitzustellen und bedient damit unmittelbare Eigeninteressen. Soweit dieses Geld aus den öffentlichen Haushalten stammt, werden diese Mittel überwiegend als Entwicklungszusammenarbeit verbucht.

3. Der politische Ansatz, aktives **Migrationsmanagement** zu betreiben, ist seit 2015 ebenfalls ein wichtiger Auslöser für entwicklungspolitische Veränderungen. Beispiel: Seit 2023 hat die EU mit Tunesien, Ägypten und Mauretanien Abkommen über Migrationsmanagement vereinbart. Sie bauen auf einem ersten Abkommen (2016) dieser Art mit der Türkei auf (Keijzer, 2024). Aus den verschiedensten Gründen sind sie umstritten und dennoch ist Entwicklungszusammenarbeit ein Element dieser Vereinbarungen.
4. **Populistische und rechtsnationale Strömungen**, die zunehmend in Parlamenten und Regierungen vertreten sind, dort öffentliche Debatten mitprägen und den Diskurs über die Sinnhaftigkeit von Entwicklungszusammenarbeit stark mitbestimmen. Dies gilt zunehmend für Deutschland.

Diese Gründe haben sich in vielfältiger Weise auf Politik, politische Entscheidungen und gesellschaftliche Wahrnehmungen ausgewirkt. Dies trifft auf Entwicklungspolitik und andere Politikfelder zu (Diplomatie, Verteidigungspolitik, Außenwirtschaftspolitik etc.), deren Fokus darauf liegt, internationalen Herausforderungen zu begegnen.

In der Entwicklungspolitik lässt sich dies auf verschiedenen Ebenen erkennen:

Motive und Narrative: Grundsätzlich verfolgt Entwicklungspolitik vermehrt geopolitische und geökonomische Eigeneinteressen, klimabezogene und migrationsbezogene Ziele, aber auch verstärkt andere Eigeninteressen. Dies gilt etwa für die Förderung der eigenen Wirtschaft und Unternehmen. Entsprechend weniger prominent kursieren Werte wie Gerechtigkeit und Solidarität, Partnerländerinteressen, die globale Nachhaltigkeitsagenda (Agenda 2030) und klassische Diskurse über die Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit.

Strategien und Akteure: Deutlich werden die veränderten Motivationen und Narrative auf der Ebene strategischer Ansätze, bei dem Agieren entwicklungspolitischer (politischer und umsetzungsbezogener) Akteure sowie beim gemeinsamen oder koordinierten Vorgehen von Politikbereichen. Entscheidungen, die Ukraine massiv zivil zu unterstützen oder angesichts der humanitären Katastrophe in Gaza durch Hilfe von außen zu unterstützen, dürften in aller Regel von übergeordneter politischer Bedeutung und von Akteuren jenseits der Entwicklungspolitik (mit-)bestimmt sein. Weitere Beispiele sind die erste deutsche nationale Sicherheitsstrategie, Strategien mit Blick auf die Indo-Pazifik-Region sowie China-bezogene Strategien. Das Schnittstellenmanagement von Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern wird immer relevanter.

Implementierung: Projekte und übergreifende Programme spielen bei der operativen Umsetzung von Entwicklungspolitik weiterhin eine Rolle. Im Großen und Ganzen aber hat der Ansatz, vielschichtige Themen wie „Klimawandel“ und „geopolitischen Wettbewerb“ oder „Migrationsmanagement“ anzugehen, in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass Entwicklungspolitik eine wichtige Säule von komplexeren politischen Reaktionen wurde. Politik bemüht sich vermehrt darum, größere „Pakete“ zu schnüren, die verschiedene öffentliche und private Finanzierungen vereinen. Entwicklungspolitik ist dabei eine zentrale

Säule der öffentlichen Finanzierung. Solche Ansätze zeigen sich für Deutschland und die EU insbesondere bei (i) *Just Energy Transition*

Partnerships (JETPs), (ii) der *Global-Gateway-Initiative* und (iii) den EU- und deutschen Migrationsabkommen.

Box 1: Was ist Entwicklungspolitik und was ist Entwicklungszusammenarbeit?

Für die Frage, wie die entwicklungspolitische Diskussion in Deutschland geführt wird, ist es sinnvoll, die begrifflichen Grundlagen zu erörtern. Der Begriff Entwicklungspolitik geht über Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hinaus und umfasst drei Dinge (Ashoff & Klingebiel, 2014):

1. Die Verbesserung der Lebensbedingungen in Partnerländern durch EZ. Hier stehen also Maßnahmen im Vordergrund, die die sozio-ökonomische Entwicklung von Entwicklungsländern unterstützen sollen. Für EZ gibt es eine wichtige internationale Übereinkunft, was darunter zu verstehen ist. Der DAC ist die entscheidende Plattform, in der sich Deutschland mit 31 weiteren OECD-Mitgliedern zusammengeschlossen hat. Der DAC führt eine Liste der Länder, die als Entwicklungsländer anerkannt werden und berechtigt sind, ODA zu erhalten.

Die Liste unterscheidet vier Kategorien von Entwicklungsländern – von am wenigsten entwickelten Ländern bis zu weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern. Für viele Leistungen der deutschen EZ oder der Weltbankgruppe variieren die Vergünstigungen. Ärmere Entwicklungsländer erhalten von der Finanziellen Zusammenarbeit der KfW-Entwicklungsbank beispielsweise sehr günstige Kredite oder vollständige Zuschüsse (*grants*). Für besser gestellte Länder aber sind Entwicklungskredite zwar vergünstigt, liegen jedoch deutlich näher an den Konditionen der Finanzmärkte. Die Technische Zusammenarbeit vonseiten der GIZ ist grundsätzlich als Zuschuss organisiert. Das hat für Partnerländer Vorteile (keine Auswirkungen auf die Verschuldungssituation), aber auch Nachteile (keine Alternativen zur GIZ; kaum Vergleichsmöglichkeiten für Qualität und Preis).

Über politikbasierte Ansätze lassen sich größere Reformthemen mit Partnerländern thematisieren. Für entsprechende Finanzierungsansätze empfehlen sich vorrangig die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken.

2. Da Entwicklungspolitik globale Rahmenbedingungen und Regelwerke mitgestaltet, geht sie über konkrete Vorhaben in Partnerländern hinaus. Die Agenda 2030 und mit ihr die 17 *Sustainable Development Goals* (SDG) sind eine Zielbestimmung für alle Länder, und entwicklungspolitische Akteure haben sie maßgeblich geprägt. Demnach wird Entwicklungspolitik auch entlang von Normen und Regeln von *Global-Governance*-Strukturen verfolgt.

Es geht auch darum, Akteure aus dem Globalen Süden in *Global-Governance*-Strukturen fair einzubeziehen. Ein solcher Schritt erfolgte 2023, als beschlossen wurde, die G20 um einen Sitz für die Afrikanische Union zu erweitern. In anderen internationalen Gremien – von der Weltbankgruppe bis hin zum UN-Sicherheitsrat – sind Entwicklungsländer weiterhin unterrepräsentiert. Andere Debatten betreffen den Abstimmungsbedarf mit Akteuren, die Entwicklungsthemen beeinflussen. China ist bekanntermaßen durch seine Entwicklungsinitiativen ein hochrelevanter Akteur in zahlreichen Entwicklungsländern (*Belt-and-Road-Initiative* oder die *Global-Development-Initiative* (GDI)). Ein Austausch zu diesen Themen mit China ist im Interesse von Deutschland und der EU.

3. Zur Entwicklungspolitik gehören ebenso Fragen der Kohärenz zugunsten globaler nachhaltiger Entwicklung. Dabei geht es um die Auswirkungen anderer Politikfelder auf die Entwicklungschancen des Globalen Südens (etwa Folgen der Agrar- und Handelspolitik der EU). In diesem Sinne wird von Entwicklungspolitik mehr und mehr erwartet, die Ziele anderer Politikfelder – wie beispielsweise die EU-Migrationspolitik – zu unterstützen.

Deutschlands Leistungen

2023 betrug der ODA-Umfang von Deutschland 36,7 Mrd. US-Dollar, was einem Anteil an der deutschen Wirtschaftskraft (Bruttonationaleinkommen, BNE) von 0,79 Prozent entspricht (sogenannte ODA-Quote). Unter den DAC-Gebern steht Deutschland damit vom Volumen her auf dem zweiten Platz hinter den USA und relativ am BNE gemessen auf dem vierten Platz hinter Norwegen, Luxemburg und Schweden. Alle Bundesregierungen der letzten Jahrzehnte bekannten sich für Deutschland mindestens zum 0,7-Prozent-Ziel. Erreicht wurde es erstmals 2016, dann erneut in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023.

Um die deutschen Leistungen zu bewerten, sind einige Hintergründe relevant:

1. Entwicklungspolitische Kooperation geht oft über das Ziel hinaus, Partnerländer in ihrer sozioökonomischen Entwicklung zu unterstützen. Dies trifft besonders für die Ukraine zu. Denn die Folgen der russischen Aggression reichen weit über ein spezifisches entwicklungspolitisches Interesse Deutschlands oder das anderer DAC-Mitglieder hinaus. Derzeit ist die Ukraine das bei weitem größte Empfängerland für die DAC-Geber. 2023 stellten sie ihr 20 Mrd. US-Dollar bzw. neun Prozent ihrer ODA für zivile Zwecke zur Verfügung. Aus Deutschland erhielt die Ukraine in den Jahren 2022 und 2023 jeweils einen Betrag von gut zwei Mrd. US-Dollar. Damit ist die Ukraine das Hauptpartnerland.

Ähnlich verhält es sich bei anderen Themen, die oft jenseits der Entwicklungspolitik viel politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Dies gilt etwa für die *Global-Gateway-Initiative* der EU. Sie zielt wesentlich darauf ab, den chinesischen Einfluss in Entwicklungsregionen zu begrenzen. Es betrifft auch Mittel für die internationale Klimafinanzierung, die jenseits eines entwicklungspolitischen Fachressorts gesamtpolitisch von Interesse ist. Insofern befördert Entwicklungspolitik übergeordnete politische Agenden.

3. Ein erheblicher Teil der deutschen ODA ist kalkulatorischer Art. Dies sind keine Mittel aus dem Bundeshaushalt, die für entwicklungspolitische Zwecke – also Transferleistungen an Partnerländer – vorgesehen sind. Viele Leistungen sind vielmehr rechnerisch erbrachte Beiträge oder Marktmittel.

Drei Beispiele: (i) Leistungen für Flüchtlinge, die in Deutschland untergebracht werden, können nach bestimmten Kriterien als ODA gemeldet werden. Diese Mittel stehen nicht für Entwicklungsmaßnahmen in Partnerländern zur Verfügung. Das trifft allein auf 19,5 Prozent der deutschen ODA zu (2023). International wird darüber gestritten, ob die Geberländer nicht ihre ODA-Leistungen mit den Flüchtlingsaufwendungen im eigenen Land künstlich „aufblähen“.

(ii) Ähnlich sieht es bei den Studienplatzkosten aus, die die Bundesländer für Studierende aus Entwicklungsländern als ODA melden. Diese kalkulatorischen Kosten werden in Deutschland von den Bundesländern getragen und betragen im Jahr 2022 5,3 Prozent der ODA.

(iii) Es können Marktmittel als ODA eingesetzt werden, die die KfW mobilisiert und Partnerländern zu günstigen Konditionen als Förderkredite anbieten kann. Gestützt auf das ausgezeichnete Rating der KfW an den Finanzmärkten, kann die Bundesregierung so gute Konditionen für internationale Kooperationsvorhaben nutzen, ohne Mittel aus dem Bundeshaushalt einsetzen zu müssen. 2022 entsprachen diese Marktmittel einem Anteil von 4,2 Prozent an der deutschen ODA.

4. Schließlich stammt ein Teil der deutschen ODA aus Mitteln des Bundeshaushaltes. Insgesamt verfügen 17 Einzelpläne (2021) des Bundes über Mittel, die als ODA angerechnet werden können. Zwei Ministerien fallen besonders ins Gewicht: Erstens, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dessen Anteil etwa ein Drittel der gesamten deutschen ODA

Box 2: Wirkungen

Grundsätzlich besteht für die deutsche Entwicklungspolitik ein engmaschiges Kontroll-, Monitoring- und Evaluierungsnetz, um die inhaltliche und treuhänderische Verwendung der Haushaltsmittel zu beaufsichtigen. So lässt sich mit Blick auf Risiken der Mittelfehlverwendung feststellen, dass diese lediglich punktuell vorkommen und Präventions- und Kontrollansätze wirksam sind (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag; Drs. 20/11363).

Wichtig sind – mit unterschiedlichen Mandaten – der Fachausschuss des Deutschen Bundestages (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die Prüfungen des Bundesrechnungshofes und ein umfassendes Evaluierungssystem. Hinzu kommen oft wenig wahrgenommene internationale Mechanismen, wie der regelmäßige Prüfbericht (*Peer Review*) durch den DAC sowie die Monitoringrunden durch die *Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Weitere Analysen unabhängiger Institutionen geben zusätzliche Einblicke, etwa der jährliche *Commitment to Development Index* des *Center for Global Development* (CGD).

Es wäre sinnvoll, die deutsche Entwicklungspolitik weiter zu optimieren. Etwa durch mehr Evidenzorientierung bei Entscheidungsprozessen und indem internationale Lernerfahrungen stärker angewandt werden (Esser & Janus, 2023; Marschall, 2022). Internationale und ländervergleichende Analysen sollten bei Entscheidungsprozessen systematischer genutzt werden, um strategische Ziele (wie den Abbau von Direktleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit) vorzugeben.

ausmacht. Die 2024 im BMZ-Haushalt vorgesehenen 11,2 Mrd. Euro entsprechen einem Anteil von 2,35 Prozent des Bundeshaushaltes. Zu beachten ist, dass über die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) viele Investitionen als Kredite bereitgestellt werden, die später an den Bundeshaushalt zurückfließen. Der Bundeshaushalt 2024 rechnet mit entsprechenden Tilgungen in Höhe von 661 Mio. Euro.

Zweitens, das Auswärtige Amt (AA), das seit Mai 2012 für die humanitäre Hilfe zuständig ist. Insgesamt sind 2024 im Haushalt des AA für den Bereich Frieden und Sicherheit, unter den die humanitäre Hilfe fällt, Mittel in Höhe von 3,5 Mrd. Euro vorgesehen. Damit ist die humanitäre Hilfe eine zentrale Säule für besonders schwierige Notsituationen (Gaza oder die Ukraine). Diese Leistungen werden als ODA gemeldet.

Strategien und Reformen

Die veränderten internationalen Kontexte und neuen Debatten in Deutschland machen eine andere längerfristige Perspektive auf Entwicklungspolitik erforderlich, die ihre Grundlagen (Ziele, struktureller Reformbedarf etc.) und Veränderungsnotwendigkeiten stärker in den Blick nimmt. Hierzu folgen fünf Empfehlungen:

(i) „Offene strategische Autonomie“ für Entwicklungspolitik

In den vergangenen Jahren reagierten die deutsche und europäische Entwicklungspolitik auf den sehr dynamischen internationalen Kontext. Dabei spielen unmittelbare Eigeninteressen eine mittlerweile stärkere Rolle. Hinzu kommt die Beteiligung an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, von denen alle Länder profitieren. Unabhängig davon, ob diese Länder in der EU oder im Globalen Süden sind. Dies gilt insbesondere für das Ziel, die Klimakrise durch verringerte Emissionen zu bekämpfen oder für Themen der globalen Gesundheit (etwa Covid und Ebola).

Dieser Policy Brief argumentiert, dass Entwicklungspolitik bei diesen zentralen Anliegen einen wesentlichen eigenständigen Beitrag leistet und leisten sollte. (i) Der konzeptionelle Beitrag der

Entwicklungspolitik besteht in einer systemischen Sicht: Fragen globaler nachhaltiger Entwicklung werden mit Fokus auf Länder und Gesellschaften des globalen Südens bearbeitet. Dies berücksichtigt eigene Anliegen Deutschlands und Europas, geht aber darüber hinaus. (ii) Der konkrete Beitrag ergibt sich aus einer Kombination von operativem Wissen (wie lassen sich mit Partnern auch unter schwierigen Bedingungen Veränderungen erreichen) und strukturellen Ansätzen (Reformen globaler Politiken etwa bei den multilateralen Entwicklungsbanken oder den Vereinten Nationen) oder auch einzelnen Partnerländern (wie die Arbeit mit Partnern jenseits von Regierungen, etwa in einem autokratischen Kontext).

„Offene strategische Autonomie“ (in Anlehnung an Positionierungsdebatten der EU) macht deutlich, dass Offenheit für unterschiedliche Politikbereiche und Akteure und deren jeweilige Anliegen benötigt wird. Dafür ist zugleich aber ein gewisser Grad an Autonomie erforderlich, damit das Politikfeld erfolgreich gestalten kann. Dies bedeutet, dass beispielsweise ein europäisches Angebot zur Kooperation mit afrikanischen Partnern die Bestrebungen etwa von China und Russland einbezieht, ihre Einflussräume zu erweitern. Und dass zugleich anderen Sichtweisen ein großes Gewicht eingeräumt wird (Interessen der Partnerländer und Bevölkerungen, die gerade in einem *Multialignment* einen Vorteil sehen) und so ein Mehrwert geschaffen wird (etwa Netzwerke in Ländern jenseits von intergouvernementalen Beziehungen).

Entwicklungspolitik ist vor diesem Hintergrund ein politisches Gestaltungselement, das wichtige deutsche und europäische Interessen bedient. Dies gilt vor allem in einem Umfeld, das zunehmend geopolitisch definiert ist. Es bringt eigene, langfristige Sichtweisen im Vergleich zu anderen Politikfeldern ein. Dies ist ein Mehrwert, den eine offene strategische Autonomie unterstützen kann. Wichtig ist dabei, nicht in eine krude Interessenspolitik durch Entwicklungspolitik abzurutschen, sondern die offene strategische Autonomie so zu nutzen, dass sie gerade die Interessen der Partner zentral berücksichtigt.

Empfehlung: Politische Akteure (v. a. BMZ, AA, Bundestag, Think-Tanks, Zivilgesellschaft) in Deutschland sollten die strukturellen Erwartungen an das Politikfeld sehr viel strategischer reflektieren und in ihre Programmatiken einbauen. Die entwicklungspolitischen Debatten in Deutschland verlaufen bislang zu kleinteilig.

(ii) Ziele neu definieren

Obwohl sich die entwicklungspolitische Realität in den vergangenen Jahren stark verändert hat, wird Entwicklungspolitik im öffentlichen und politischen Diskurs weiterhin verengt auf ihre altruistischen, humanitären Ziele wahrgenommen. Das Politikfeld hat es nur unzureichend vermocht, sich als Gestaltungsinstrument, das dazu dient, den globalen Herausforderungen zu begegnen und als zentraler Kooperationsansatz mit Partnern aus dem Globalen Süden zu präsentieren. Entwicklungspolitik sollte exakter definieren können, welches Potenzial jenseits von partnerschaftlicher Unterstützung liegt.

Entwicklungspolitik ist ein zentrales Element von *Soft Power*. Dies gilt für China, die Türkei und genauso für die USA und Deutschland. *Soft Power* im Sinne von Joseph Nye ist eine Form der Machtausübung und für Gestaltungsmöglichkeiten durch die Überzeugungs- und Anziehungskraft eines Akteurs. Sie ist nachweisbar vorteilhaft, um internationale politische Entscheidungen zu beeinflussen, sie ist aber auch ein ökonomischer Wettbewerbsvorteil. Neben anderen Ansätzen (etwa Studierende aus dem Ausland) ist die Entwicklungspolitik eines Landes belegbar ein zentraler Pfeiler von *Soft Power* (Singh & Macdonald, 2017).

In einem internationalen politischen Umfeld, das immer mehr auf „gemischte Allianzen“ von Ländern mit unterschiedlichen Identitäten angewiesen ist („Westen“, „Globaler Süden“, regionale Zuschreibungen etc.), ist es sinnvoll hervorzuheben, wie Entwicklungspolitik seine intergouvernementalen Beziehungen, aber auch nicht staatlichen Netzwerke (etwa die politischen Stiftungen und Think-Tanks) besser nutzen kann.

Ein solches Potenzial besteht nicht zuletzt mit Blick auf weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer (etwa Indien) oder selbst Länder, die in absehbarer Zeit international nicht mehr als Entwicklungsländer eingestuft werden (v. a. China, aber auch Länder wie die Türkei u. a.). Es ist wichtig, zu diesen Ländern Dialogmöglichkeiten zu eröffnen, um sich über Normen und Standards (etwa mit Blick auf die chinesischen Entwicklungsinitiativen) austauschen zu können.

Empfehlung: Insbesondere in der Entwicklungspolitik findet in Deutschland ein kaum auflösbarer Diskurs statt, der nur Wahlmöglichkeiten zwischen „Werten“ und „Interessen“ eröffnet. Wird aber Entwicklungspolitik als *Soft-Power*-Ansatz verstanden, ergibt sich, dass Interessen und Perspektiven von Partnern den eigenen Motiven nicht entgegenstehen müssen. Die deutsche Diskussion aber wird diesem Ansatz bislang nur bedingt gerecht.

(iii) Schnittstellenmanagement und ministerielle Zuschnitte

Die Frage des ministeriellen Zuschnitts von Politikfeldern und das Schnittstellenmanagement zwischen Bundesministerien spielen bei Regierungsbildungsprozessen und der politischen Analyse (etwa durch die Medien) eine große Rolle. Dies gilt umso mehr in Deutschland, wo sich einerseits Regierungen bislang immer aus mindestens zwei Koalitionsparteien zusammensetzten. Dies fördert in einer Regierung eher die Wettbewerbselemente, beispielsweise zwischen den außenorientierten Ressorts. Andererseits auch aufgrund eines ausgeprägten Ressortprinzips, das den jeweiligen Ministern oder Ministerinnen grundgesetzlich viel Selbstständigkeit und Eigenverantwortung garantiert.

Für das BMZ ergeben sich hieraus vor allem drei grundsätzliche Herausforderungen oder Fragen:

Erstens wird in der politischen Debatte regelmäßig die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines eigenständigen Entwicklungsministeriums gestellt (so etwa mehrfach von der FDP). Typischerweise fordern Befürworter einer Zusammenlegung

(bspw. Christoph Heusgen, Wolfgang Ischinger), dass sie unter dem Dach des Auswärtigen Amtes erfolgt. Es gibt auch diametral entgegengesetzte Vorschläge, die das BMZ aufwerten wollen oder ein neu ausgerichtetes Ressort für globale Fragen fordern (zuletzt etwa der CSU-Politiker Stefinger).

Oft wird auf den unter Premierminister Boris Johnson im Jahr 2020 erfolgten britischen Zusammenschluss des früheren eigenständigen Entwicklungsministeriums (DfID) mit dem Außenministerium zu einem *Foreign, Commonwealth and Development Office* (FCDO) verwiesen. Doch angesichts vielfältiger Faktoren (*Global Britain*-Ansatz nach dem Brexit; einschneidende Kürzung des Entwicklungsbudgets etc.) liefert dieses Beispiel keine unterstützende Evidenz zugunsten einer Zusammenlegung. Einige Beobachter gehen davon aus, dass ohne eine Zusammenlegung die meisten Synergien in Großbritannien hätten erzielt werden können. Insofern wären die erheblichen Kosten einer Zusammenlegung vermeidbar gewesen.

Zweitens war das 1961 geschaffene BMZ zunächst ein „Kordinierungsministerium“, welches schrittweise weitere Zuständigkeiten erhielt. Zugleich wurde über die Zeit die Koordination der deutschen Entwicklungspolitik zunehmend anspruchsvoller. Dies zeigt sich etwa daran, dass nur rund ein Drittel der von Deutschland gemeldeten ODA-Mittel aus dem BMZ stammen. Die Prüfberichte des DAC etwa sprechen diese Herausforderung immer wieder an (zuletzt OECD, 2021).

Der Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP aus dem Jahr 2021 sieht vor, wirkungsvoller zu koordinieren: „Wir werden die ODA-Mittel auf Bundesebene unter den zuständigen Ressorts stärker koordinieren, um sie wirkungsvoller nutzen zu können.“ Hierzu wurde 2023 vom BMZ auf Staatssekretärebene ein Austausch initiiert. Bislang ist nicht erkennbar, dass dieses Gremium die Arbeit der verschiedenen Ressorts wirksam koordiniert.

Drittens wäre es in Deutschland inhaltlich und aus Effizienzgründen sinnvoll, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit erneut zusammenzulegen. Es gibt ausgeprägte Überschneidungen

und es wäre ein großer Vorteil, die Kompetenzen zu bündeln, um in oftmals schwierigen Ländern Maßnahmen durchzuführen.

Empfehlung: Das Schnittstellenmanagement in deutschen Bundesregierungen ist herausfordernd und oft wenig effektiv. Diese Schwierigkeit hat sich etwa bei der Debatte um einen nationalen Sicherheitsrat gezeigt. Für die deutsche Entwicklungspolitik sollten die politischen Parteien frühzeitig vor den kommenden Bundestagswahlen über wirkungsvolle Koordinierungsmöglichkeiten nachdenken. Optionen sollten differenzierter sein als bloße Zuschnitte von Ministerien. Zugleich sprechen gute Gründe dafür, ein eigenständiges entwicklungspolitisches Ressort fortzusetzen.

(iv) Reformen bei der Umsetzung

Bei entwicklungspolitischen Umsetzungsfragen sind folgende Punkte besonders relevant:

Angebots- statt Nachfrageorientierung: Die programmierbaren bilateralen Mittel des BMZ folgen einer Zuordnung nach Titeln, die inhaltlich oft nicht begründbar erscheint, den Partnerländern wenig Wahlmöglichkeiten eröffnet und Wettbewerb weitgehend reduziert. Die großen Budgettitel der bilateralen Zusammenarbeit sind unterteilt in bilaterale finanzielle und bilaterale technische Zusammenarbeit. Die Zuteilung der Mittel an die beiden großen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW Entwicklungsbank erfolgt ohne Ausschreibungen. Die Umsetzung der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wird weitgehend als Direktleistung durch die GIZ erbracht; hierauf weist der Bundesrechnungshof immer wieder hin. Also haben sowohl das BMZ als auch die Partnerländer nicht die Möglichkeit, etwa den Anteil von TZ und FZ zu variieren. Außerdem sind sie bei der Umsetzung auf die GIZ festgelegt und können nicht unter verschiedenen Angeboten von unterschiedlichen Dienstleistern auswählen.

Es wäre sinnvoll, Optionen dafür zu entwickeln, wie die Bundesregierung Veränderungen herbeiführen kann, um mehr Wettbewerb, mehr Wahlmöglichkeiten für die Partner und damit letztlich auch mehr Wirkungen zu ermöglichen. Relativ

leicht umsetzbare Maßnahmen wären beispielsweise solche, die sich auf flexiblere Nutzungsmöglichkeiten der Haushaltstitel beziehen (etwa durch sogenannte gegenseitige Deckungsfähigkeit der TZ- und FZ-Titel oder durch weitergehende Reformüberlegungen).

Neuer Typus von komplexen „Paketansätzen“: Entwicklungszusammenarbeit als Element größerer „Paketansätze“ in Form von JETPs, der *Global-Gateway-Initiative* oder Ansätzen zum Migrationsmanagement liegen Motivationen, Planungs- und Abstimmungsprozesse zugrunde, die nicht allein oder nur in kleineren Anteilen auf entwicklungspolitischen Logiken beruhen. Trotz der enormen Relevanz dieser „Paketansätze“ nimmt diese Veränderung bislang nur wenig Raum in entwicklungspolitischen Debatten ein. Konzeptionelle Diskussionen sollten sich mehr mit der Frage befassen, wie politikbasierte Finanzierungen (*Policy-based Lending*) genutzt werden können und wie sie noch zielgerichteter Reformen und Transformationsprozesse jenseits kleinteiliger Projektansätze umfassend unterstützen können. Sinnvollerweise sollten insbesondere politikbasierte Finanzierungen eine stärkere Rolle spielen, wenn großen Herausforderungen begegnet werden muss.

Empfehlung: Was den Grad der Partnerschaftlichkeit in der Kooperation oder die Wirksamkeit und Effizienz der EZ angeht, werden bislang zentrale Fragen der Umsetzung weitgehend ausgeklammert. Wichtig wäre es daher, insbesondere das Thema Direktleistungen auf die entwicklungspolitische Tagesordnung zu setzen.

(v) Umgang mit populistischen und rechtswidrigen nationalen Strömungen

Seit 2023 haben die Partei „Alternative für Deutschland“ und andere rechtswidrigen oder populistische Strömungen versucht, Entwicklungspolitik verstärkt zum politischen Angriffsziel zu machen. Dies erfolgte oftmals anhand von (gelegentlich scheinbar bizarren) Einzelbeispielen. Es ist wichtig, sich in Erinnerung zu rufen, dass Populismus ein Politikstil ist (Bergmann, Keijzer & Hackenesch, 2024), der bestehende normative Konsense einer Gesellschaft angreift und systema-

tisch Ausgrenzungen und Feindbilder nutzt. Wissenschaftsfeindlichkeit zählt dazu und dass Minderheiten in der Bevölkerung Gegenstand typischer Ausgrenzungsstrategien sind. Also hat populistische Kritik nicht zum Ziel, mögliche Missstände zu beheben, sondern sie will den gesellschaftlichen Konsens auflösen. Dieser Aspekt ist wichtig, um eine Abgrenzung zu wichtigen kritischen Diskussionen vorzunehmen, die beispielsweise evidenzbasierte Gründe gegen die Wirksamkeit von EZ vorbringen.

Der Umgang mit populistischen Argumentationsmustern ist herausfordernd. Dies gilt vor allem dann, wenn diese Argumentationsmuster von politischen Akteuren und Medien aufgegriffen werden, die nicht oder nicht eindeutig einem Spektrum jenseits der demokratisch notwendigen Meinungsvielfalt zuzuordnen sind. Dieses Problem zeigte sich, als das bekannte Projektbeispiel „Radwege in Peru“ in Deutschland vielfach medial verbreitet wurde.

Typischerweise lassen sich als Reaktion auf populistisch initiierte Debatten zwei Muster unterscheiden: (i) Das Entkräften von populistischen Scheinargumenten durch wissenschaftsbasierte Argumente, (ii) das Ignorieren von entsprechenden politischen Angriffsmustern. In der Realität scheint die situative Kombination aus beiden Mustern zu überwiegen.

Empfehlung: In den Transparenzinitiativen (einschließlich des Transparenzportals des BMZ) der deutschen Entwicklungspolitik liegt ein demokratischer Zugewinn. Sie bieten offenbar ebenso neue Angriffsmöglichkeiten, aber ermöglichen zugleich konstruktiv-kritische Debatten. Entwicklungspolitik sollte noch gezielter Erkenntnisse anderer Politikfelder darüber nutzen, wie die gesellschaftlich unterminierenden politischen Kampagnen wirksam begrenzt werden können (Gegenkampagnen etc.). Die demokratisch orientierten Parteien, die im Bundestag vertreten sind, sollten sich bemühen, ihren entwicklungspolitischen Konsens zu erneuern.

Literatur

Ashoff, G., & Klingebiel, S. (2014). Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt. In F. Müller, E. Sondermann, I. Wehr, C. Jakobkeit & A. Ziai (Hrsg.), *Entwicklungstheorien: Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen (PVS-Sonderheft 48)*. Nomos Verl.-Ges., S. 166–199.

Bergmann, J., Keijzer, N., & Hackenesch, C. (2024). Blackmailing and Identity Profiling? The Behaviour of Populist Radical Right Governments in EU Development Policy. *Politics and Governance*, 12. <https://doi.org/10.17645/pag.8180>

Esser, D. E., & Janus, H. (2023). How are accountability and organisational learning related? A study of German bilateral development cooperation. *Evaluation*, 29(4), 468–488. <https://doi.org/10.1177/13563890231204661>

Keijzer, N. (2024; i. E.). Migration. In C. Hackenesch, N. Keijzer & S. Koch (Hrsg.), *The Future of EU Development Policy: challenges and opportunities for the new EU leadership* (IDOS Discussion Paper).

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

Marschall, P. (2022). *Evidenzorientierte Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit: Erfahrungen, Potenziale und Kernthemen* (IDOS Discussion Paper 10/2022). <https://doi.org/10.23661/idp10.2022>

OECD. (2021). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021*, OECD Development Co-operation Peer Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bb32a97d-en>

Singh, J. P., & Macdonald, S. (2017). *Soft power today: measuring the influences and effects*. The Institute for International Cultural Relations. 3418_bc_edinburgh_university_soft_power_report_03b.pdf (britishcouncil.org)

Prof. Dr. Stephan Klingebiel leitet das Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn. 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), aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages, und des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)

Zitationsvorschlag:

Klingebiel, S. (2024). „Offene strategische Autonomie“: Eine aktuelle entwicklungspolitische Standortbestimmung und strategische Positionierung für die deutsche Entwicklungspolitik (IDOS Policy Brief 26/2024). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb26.2024>

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/ipb26.2024>

© 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.



MITGLIED Johannes-Rau-
DER Forschungsgemeinschaft