

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Entwicklungs- zusammenarbeit

Dominik Geppert
DEUTSCHE
ENTWICKLUNGSPOLITIK
IM WANDEL

Jörg Faust
STRUKTUREN, WIRKSAMKEIT,
REFORMBEDARF

Julia Schöneberg · Aram Ziai
EZ (POST)KOLONIAL

Karin Gaesing · Frank Bliss
FEMINISTISCHE
ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT


Stephan Klingebiel · Andy Sumner
ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER
NEUEN WELTUNORDNUNG.
DIE USA ALS VERLORENE
ORDNUNGSMACHT

Julia Bader · Christine Hackenesch
CHINAS ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Joshua Kwesi Aikins
GHANAISCH-DEUTSCHE
ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung  DAS PARLAMENT



Entwicklungszusammenarbeit

APuZ 50–51/2025

DOMINIK GEPPERT

DEUTSCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK IM WANDEL

Die Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik spiegelt geopolitische Umbrüche ebenso wider wie gesellschaftliche und innenpolitische Debatten. Sie zeugt von Konsens und Kontinuität, aber auch von Widersprüchen und Kontroversen über Ziele und Wirkungen.

Seite 04–09

JÖRG FAUST

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT. STRUKTUREN, WIRKSAMKEIT, REFORMBEDARF

Seit ihrem Entstehen wurden die Ziele und Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit immer wieder kritisch hinterfragt – aktuell so stark wie selten zuvor. Doch auch wenn es verschiedener Reformen bedarf, ist sie weder obsolet noch in der Summe wirkungslos.

Seite 10–16

JULIA SCHÖNEBERG · ARAM ZIAI

EZ (POST)KOLONIAL

Trotz einer zunehmenden Sichtbarkeit postkolonialer Kritik wurzeln Praktiken und Narrative der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin tief in kolonialen Denkmustern. Zukünftige Entwicklungszusammenarbeit sollte daher auf globale Umverteilung und lokale Selbstbestimmung setzen.

Seite 17–22

KARIN GAESING · FRANK BLISS

FEMINISTISCHE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Frauen sind global in vielen Bereichen benachteiligt. Feministische Entwicklungszusammenarbeit setzt auf gendertransformative Maßnahmen, um ein gesellschaftliches Bewusstsein für diese Geschlechterungleichheiten zu schaffen und ihre Ursachen zu überwinden.

Seite 23–28

STEPHAN KLINGEBIEL · ANDY SUMNER

ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER NEUEN WELTUNORDNUNG. DIE USA ALS VERLORENE ORDNUNGSMACHT

Die Entwicklungspolitik wurde strukturell und programmatisch entscheidend durch die USA geprägt. Die Auflösung der Regierungsbehörde USAID im Juli 2025 und die massive Kürzung von Entwicklungsgeldern haben gravierende humanitäre und geopolitische Auswirkungen.

Seite 29–35

JULIA BADER · CHRISTINE HACKENESCH

CHINAS ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Chinas Entwicklungszusammenarbeit ist umstritten. Kritiker bemängeln fehlende Transparenz, Korruption und die Rolle des Landes bei der Verschuldung von Staaten des Globalen Südens. Die dortige Bevölkerung bewertet die Zusammenarbeit hingegen überwiegend positiv.

Seite 36–40

JOSHUA KWESI AIKINS

ASYMMETRIE UND AUSHANDLUNG. GHANAISCH-DEUTSCHE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT SEIT 1957

Seit ihren Anfängen wurde die ghanaisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit nicht allein von westlichen Vorstellungen bestimmt, sondern maßgeblich von ghanaischer Seite mitgestaltet. Nun gilt es, alte und neue Asymmetrien in einer konstruktiven Zusammenarbeit zu adressieren.

Seite 41–46

EDITORIAL

Entwicklungszusammenarbeit steht unter Druck. Die Auflösung der US-amerikanischen Entwicklungsbehörde USAID im Juli 2025 hat nicht nur drastische humanitäre Konsequenzen, sondern auch weitreichende Folgen für das gesamte Politikfeld: Der Rückzug der USA als prägender Akteur destabilisiert etablierte Strukturen und verändert die globalen Machtverhältnisse. Während der Einfluss westlicher Staaten schwindet, sehen autoritäre Regime die Gelegenheit gekommen, ihren Einfluss im Globalen Süden zu vergrößern – geopolitische Faktoren gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Neben humanitären und wirtschaftlichen Aspekten war Entwicklungszusammenarbeit allerdings schon immer auch von machstrategischen Überlegungen geprägt: So versuchten während des Kalten Krieges Staaten beider Blöcke, über Entwicklungspolitik die Länder des Globalen Südens in ihrem Interesse zu beeinflussen. Koloniale Abhängigkeiten verstärkten darüber hinaus Asymmetrien zwischen Geber- und Empfängerländern und wirken bis heute nach. Die konkreten Ziele, Konzepte und Begrifflichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit haben sich dabei seit ihren Anfängen in den 1940er Jahren stetig gewandelt. Statt einseitiger „Entwicklungshilfe“ steht heute die gleichberechtigte Form der Zusammenarbeit im Fokus. Postkoloniale Stimmen kritisieren allerdings, dass dieses Ansinnen oft rhetorisch bleibe.

Deutschland kommt in der neuen entwicklungspolitischen Architektur eine besondere Rolle zu: Seit dem Rückzug der USA ist die Bundesrepublik in absoluten Zahlen zum wohl größten Geber von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit avanciert. Angesichts globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel und zunehmender nationaler Abschottung wird eine Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit auf EU-Ebene immer wichtiger. Gleiches gilt für internationale Kooperationen, die auf Solidarität, lokaler Selbstbestimmung und demokratischen Prinzipien basieren.

Luise Römer

DEUTSCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK IM WANDEL

Dominik Geppert

Die Geschichte der Entwicklungspolitik hat in den vergangenen Jahrzehnten einen beträchtlichen Aufschwung erlebt. Ihre historische Erforschung beginnt in den 1990er Jahren. Das Ende des Ost-West-Konflikts schwächte die bis dahin vorherrschenden ideologischen Legitimationsmuster und ließ Entwicklungspolitik erstmals als ein genuin historisches und historisierbares Phänomen erscheinen.⁰¹ Die Forschung konzentrierte sich zunächst vor allem auf die US-Politik nach 1945, speziell auf die US-amerikanische Modernisierungstheorie. Anfangs dominierten diskurstheoretisch geprägte Analysen, die den Aufstieg des Entwicklungsdenkens und der „Modernisierung als Ideologie“ vornehmlich als Produkte der amerikanischen Sozialwissenschaften im Kontext des Kalten Krieges verstanden. Sie interpretierten Modernisierung als Ausdruck des US-amerikanischen Selbstverständnisses, das darauf abzielte, die postkolonialen Gesellschaften im Systemwettstreit mit der Sowjetunion dem liberalen Modell der Vereinigten Staaten anzupassen und entsprechend zu transformieren.⁰²

Eine zweite Zäsur in der Historiografie markierten die Terroranschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington am 11. September 2001.⁰³ Sie lösten eine neue Debatte über Sicherheit und „Failed States“ aus. In deren Folge wurde Entwicklungspolitik zunehmend mit Fragen der Sicherheit und internationalen Ordnung verknüpft. Afrikanische, asiatische und lateinamerikanische Länder wurden nicht mehr nur als Objekte westlicher Politik wahrgenommen, sondern als Akteure mit eigenen Motiven, Interessen und Handlungsmöglichkeiten. Umgekehrt traten die Grenzen westlicher Handlungsmacht stärker zutage. Die Geschichtswissenschaft betrachtete Entwicklungspolitik nicht mehr als ein einzelnes intellektuelles oder ideologisches Projekt, sondern als konkrete Praxis unter spezifischen Umständen, etwa im Hinblick auf Geschlechterrollen und die Bedeutung von Frauen in Entwicklungsvorhaben, die Umweltgeschichte und die ökologischen Auswirkungen großer In-

frastrukturprojekte. Neben Regierungen und ihren Verwaltungen gerieten auch nichtstaatliche Akteure und internationale Organisationen in den Blick.⁰⁴ Die Forschungen weiteten sich stärker auf die Epochen vor 1945 aus. Man suchte die Wurzeln der Entwicklungsidee nicht mehr nur in den US-amerikanischen Sozialwissenschaften, sondern auch in der imperialen Praxis der europäischen Kolonialmächte. In diesem Kontext rückte der Zusammenhang von Entwicklung und Gewalt(samkeit) in den Fokus.⁰⁵

BUNDESDEUTSCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die deutsche Politik stand und steht nicht im Zentrum der internationalen Erforschung von Entwicklung. Aufgrund der erzwungenen Entkolonialisierung nach dem Ersten Weltkrieg waren die personellen, institutionellen und kulturell-mental Überhänge der Kolonialepoche in Deutschland nach 1945 weniger deutlich erkennbar als im britischen, französischen oder niederländischen Fall. Lange Zeit galt die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik vor allem als Instrument der Außenwirtschaftspolitik, als Ausdruck der Bündnissolidarität im Kalten Krieg und als Produkt der sogenannten Hallstein-Doktrin, nach der die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR als „unfreundlicher Akt“ gegenüber der Bundesrepublik gewertet wurde. Neuere Forschungen betonten hingegen, dass die Anfänge bundesdeutscher Entwicklungspolitik nicht allein staatlich geprägt waren, sondern durch Kirchen, Verbände und Nichtregierungsorganisationen mitgestaltet wurden. Studien der Historiker Bastian Hein und Karsten Linne zeigen, dass Motive wie Mitleid, soziale Gerechtigkeit und Hilfe zur Selbsthilfe zentral waren.⁰⁶ Das geteilte Deutschland war als Untersuchungsgegenstand interessant, weil sich hier westliche Entwicklungspolitik mit den Vorstellungen und Praktiken der Internationalen Solidarität in der von der Sowjetunion dominierten Hemisphäre vergleichen ließ.⁰⁷

Die bislang vor allem auf die 1950er bis frühen 1970er Jahre fokussierten Studien werfen im Hinblick auf die übergeordneten Erkenntniszusammenhänge der internationalen historischen Forschung einige Fragen auf. Wenn man die deutsche Entwicklungshilfe im Sinne der älteren Forschung als Paradebeispiel einer aus der Systemlogik des Kalten Krieges resultierenden Politik begreift, ist schwer nachvollziehbar, wieso sie einerseits schon vor 1990 einem erheblichen Wandel in ihrer Konzeption und Legitimierung unterlag und andererseits die deutsch-deutsche Vereinigung und das Ende des Systemkonflikts vergleichsweise ungefährdet überdauerte. Auch wer mit der neueren Forschung die Kolonialreiche als ideologischen und praxeologischen Nährboden der Entwicklungspolitik betrachtet, wird in den deutschen Kolonien, die geografisch relativ eng begrenzt waren und nicht viel mehr als drei Jahrzehnte existierten, weniger fündig als im Falle anderer Länder. Deutsche imperiale Fantasien und Praktiken richteten sich vornehmlich auf Regionen in Ost(mittel)europa, die – zumindest im Kalten Krieg – außerhalb der Reichweite entwicklungspolitischer Aktivitäten lagen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Verlängerung eines multikausalen Wirkungszusammenhangs, wie ihn Hein und Linne für die Anfänge der

Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik untersucht haben, als beste Ausgangshypothese.⁰⁸ Zugleich kann sich Entwicklungspolitik nur im Rahmen des internationalen Staatensystems entfalten. Sie ist untrennbar mit dessen Wandlungen verknüpft. Insofern hängen die Geschichte der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Genese der Entwicklungspolitik enger miteinander zusammen, als es in der jüngeren deutschen Historiografie mitunter den Anschein hat. Akzeptiert man diese Prämisse, lassen sich von den 1950er Jahren bis Anfang des 21. Jahrhunderts sechs Phasen deutscher Entwicklungspolitik unterscheiden.

GENESE IN DER ÄRA ADENAUER

Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland entstand zwischen 1956 und 1961 vor dem Hintergrund des Wiederaufbaus und der Westbindung im Kalten Krieg. Zu Beginn war sie stark außenpolitisch bestimmt und eng mit den geopolitischen Interessen der Bundesrepublik verknüpft. Die Politik war geprägt von Abwehrmechanismen gegenüber dem Kommunismus und dem Versuch, die DDR international zu isolieren und zugleich die eigene Souveränität durch Integration in westliche Bündnissysteme auszubauen. Die ersten entwicklungspolitischen Initiativen entsprangen der Forderung der USA und alliierter Partner zur Lastenteilung im globalen Ost-West-Konflikt. Sie waren zugleich auch von außenwirtschaftlichen Motiven des auf Export setzenden westdeutschen Staates beeinflusst.⁰⁹

Sozialdemokraten, Christdemokraten und Liberale entwickelten unterschiedliche ethische und politische Begründungen: Solidarität und Frieden

01 Vgl. Nick Cullather, *Research Note: Development? It's History*, in: *Diplomatic History* 4/2000, S. 641–653.

02 Vgl. etwa Michael Latham, *Modernization as Ideology. American Social Science and „Nation Building“ in the Kennedy Era*, Chapel Hill 2000; Nils Gilman, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore 2003.

03 Vgl. Joseph Morgan Hodge, *Writing the History of Development (Part 2: Longer, Deeper, Wider)*, in: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 1/2016, S. 125–174.

04 Siehe zum Beispiel Richard Jolly et al., *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington 2004; Michael Goldman, *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven 2005; Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940–1970*, New York 2012.

05 Vgl. Suzanne Moon, *Technology and Ethical Idealism. A History of Development in the Netherlands East Indies*, Leiden 2007; Joseph Morgan Hodge, *Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism*, Athens 2007; vgl. auch den Literaturbericht von Marc Frey/Sönke Kunkel, *Writing the History of Development: A Review of the Recent Literature*, in: *Contemporary European History* 2/2011, S. 215–232.

06 Vgl. Bastian Hein, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974*, München 2006; Karsten Linne, *Die Bruderschaft der „Entwickler“*. Zur Etablierung der Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1956 bis 1974, Göttingen 2021.

07 Vgl. Hubertus Büschel, *Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960–1975*, Frankfurt/M. 2014; Frank Bösch/Caroline Moine/Stefanie Senger (Hrsg.), *Internationale Solidarität. Globales Engagement in der Bundesrepublik und der DDR*, Göttingen 2018; Berthold Unfried, „Entwicklungshilfe“ und „Internationale Solidarität“. Globalisierungsunternehmen in Zeiten der Systemkonkurrenz, Berlin–Boston 2025; Agnes Bresselau von Bressendorf, *Wettlauf um die „Dritte Welt“? Entwicklungspolitik und transnationale Solidarität in Ost- und Westdeutschland*, Berlin 2026 (i.E.).

08 In diesem Sinne auch Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policies*, Chicago 2006, deren politikwissenschaftliche Studie allerdings nur auf Zeitzeugenbefragungen beruht.

09 Vgl. Peter Molt, *Die Anfänge der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer*, Düsseldorf 2017.

waren Leitbegriffe der SPD, die CDU appellierte an christliche Werte, die FDP setzte auf wirtschaftsliberale Selbsthilfe. Mit der Gründung des Unterausschusses „Wirtschaftsentwicklung fremder Völker“ im Bundestag 1956 wurde die Entwicklungspolitik parlamentarisch institutionalisiert. Sie blieb als Aufgabe aber auf verschiedene Ministerien verteilt, was zu dauerhaften Ressortkonflikten führte. Während das Wirtschaftsministerium vor allem die Exportwirtschaft förderte, verstand das Auswärtige Amt Entwicklungspolitik als Instrument der Soft Power und außenpolitischer Einflussnahme. Die Bundesrepublik beteiligte sich zwar an internationalen Entwicklungsfonds, strebte aber vor allem bilaterale Programme an, um eigene Konditionen durchzusetzen und als Akteur auf der internationalen Bühne sichtbar zu werden.

Die ersten entwicklungspolitischen Schritte wurden von gesellschaftlichen Akteuren – vor allem Kirchen und parteinahen Stiftungen – entscheidend mitgestaltet. Initiativen wie „Misereor“ und „Brot für die Welt“ knüpften an die überkommene Missionsarbeit an, die sich im Zuge der Dekolonisation zu mehr karitativen Zielen praktischer Solidarität wandelte. Die Leitidee der „Hilfe zur Selbsthilfe“ etablierte sich früh als Konsens. Entwicklungspolitik sollte keine einseitige Zuwendung sein, sondern ein partnerschaftlicher Austausch.¹⁰ Trotz des Verlusts der deutschen Kolonien nach dem Ersten Weltkrieg prägten Mentalitäten und koloniale Imaginationen, die in der Zeit des Kaiserreichs entstanden waren, weiterhin Selbstbilder und Erwartungen. Zugleich erschien das Fehlen eigener Kolonien als Vorteil gegenüber europäischen Ländern, die in die Konflikte der Entkolonialisierung verstrickt waren.¹¹

INSTITUTIONELLE ETABLIERUNG BIS 1973

Die Gründung eines Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ, seit 1993 mit dem Zusatz „und Entwicklung“) im Jahr 1961

¹⁰ Dass „Hilfe zur Selbsthilfe“ zwar als Alternative zu kolonialen oder rein ökonomischen Entwicklungsstrategien gedacht war, ihre Umsetzung aber ambivalent blieb und keineswegs automatisch zu mehr Partizipation führte, sondern auch Formen von Gewaltsamkeit aufweisen konnte, zeigt Büschel (Anm. 7).

¹¹ Vgl. Dirk van Laak, *Entwicklungspolitik, Entwicklungshilfe und Entwicklungskooperation in der Ära Adenauer. Traditionen und Neuansätze*, in: Eckart Conze (Hrsg.), *Die Herausforderung des Globalen in der Ära Adenauer*, Bonn 2010, S. 156–178.

markierte einen Bruch mit der personen- und ressortgebundenen Koordination der 1950er Jahre. Sie schuf erstmals eine administrative Zentrale für das neue Politikfeld. In dieser Zeit wichen die Antagonismen des Kalten Krieges einer Atmosphäre der Entspannung. Im Zuge der Dekolonisierung rückten Afrika und Asien als Schauplätze globaler Konflikte in den Mittelpunkt. Die Zahl unabhängiger Staaten stieg. Die Bundesrepublik stand unter außenpolitischem Druck, sich im Wettbewerb der Systeme mit der DDR und den Ostblockstaaten in Afrika und Asien zu behaupten. Zunächst koppelte sie ihre Entwicklungshilfe daher an die Forderung, dass die Empfängerstaaten die DDR nicht anerkannten. Ab 1966, spätestens aber mit dem Machtwechsel 1969 und der neuen Ostpolitik der Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt verlor diese Verknüpfung an Bedeutung.¹²

Die Etablierung des neuen Ministeriums verlief konfliktreich. Das Wirtschafts- und das Außenministerium stritten weiter um Kompetenzen und die politische Ausrichtung. Das BMZ startete als Koordinationsstelle mit begrenzten Befugnissen und einer geringen personellen Ausstattung. Doch bereits in den ersten Jahren gelang es, den Apparat auszubauen. Dafür wurden Beamte aus anderen Ressorts abgeworben und andere neu eingestellt. So stieg die Zahl der Beschäftigten innerhalb eines Jahrzehnts von den ursprünglich geplanten 34 auf über 300. Neben Juristen und Ökonomen wurden – stärker als in anderen Ministerien – auch Ethnologen, Sozialwissenschaftler sowie Praktiker aus Nichtregierungsorganisationen und Kirchen eingestellt.

Mit der Konsolidierung des BMZ begann ein Professionalisierungsprozess. Das Ministerium schuf regelmäßige Ausbildungswege und institutionalisierte mit dem Wissenschaftlichen Beirat im Jahr 1963 eine systematische Beratung. Es bemühte sich, die Entwicklungspolitik auf sozialwissenschaftliche und ökonomische Kriterien zu gründen sowie regionale und projektbezogene Schwerpunktsetzungen auf Basis quantifizierbarer Daten von UN, Weltbank und OECD zu definieren. Gleichzeitig wuchs ein dichtes Geflecht aus nachgeordneten Behörden, Durchführungs-

¹² Vgl. Rüdiger Marco Booz, *„Hallsteinzeit“*. Deutsche Außenpolitik 1955–1972, Bonn 1995; Werner Kilian, *Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1973*, Berlin 2001; William Glenn Gray, *Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969*, Chapel Hill–London 2003.

organisationen und gesellschaftlichen Initiativen, innerhalb dessen sich die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit immer weiter ausdifferenzierte. Bis 1973 blieben Konflikte und Ressortkämpfe prägend, etwa beim Streit mit dem Finanzministerium über die Vergabe von Kapitalhilfe oder bei der Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt über Technische Hilfe. Erst 1973 erreichte das BMZ die (fast) vollständige Federführung über alle Entwicklungsprojekte und die Verfügung über 95 Prozent seines Etats. Damit wurde das Ministerium endgültig zum Gravitationszentrum der Bonner Entwicklungspolitik.

ENTWICKLUNGSPOLITIK IM ZEITALTER DER ÖLKRISEN

Nach 1973 veränderten sich die innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen der deutschen Entwicklungspolitik. Die drastische Erhöhung der Ölpreise 1973 und 1979 und der damit verbundene Aufstieg der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) verschoben die Machtverhältnisse auf den internationalen Märkten. Viele Entwicklungsländer gerieten in Finanzierungsnot. Arbeitslosigkeit, Verschuldung und Versorgungskrisen in der Dritten Welt spitzten sich zu. Konflikte im Nahen Osten und die Hungersnot in der Sahelzone unterstrichen die Verwundbarkeit globaler Versorgungsketten, während der Club of Rome mit seinem Bericht über die „Grenzen des Wachstums“ das Umwelt- und Nachhaltigkeitsbewusstsein auch in der Entwicklungspolitik verstärkte. Die Vorstellung einer einheitlichen Dritten Welt wich einer Differenzierung in verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern: von rohstoffexportierenden Staaten über Schwellenländer bis zu den ärmsten Staaten ohne Zugang zu den Weltmeeren und globalen Märkten. Migration, Urbanisierung und strukturelle Arbeitslosigkeit avancierten zu zentralen Problemen, ebenso wie Umweltzerstörung und der demografische Wandel.¹³

Der Regierungswechsel von Willy Brandt zu Helmut Schmidt 1974 markierte einen Kurswechsel. Der Idealismus der frühen 1970er Jahre, in

denen Bundesminister Erhard Eppler Entwicklungspolitik als globale Friedens- und Sozialpolitik gestaltet hatte, wurde durch eine pragmatischere Orientierung an nationalen Interessen, Rohstoffsicherung und exportwirtschaftlicher Stabilität abgelöst. Epplers Nachfolger sahen sich mit wachsender Kontrolle durch Haushalts- und Finanzpolitik sowie einer latenten gesellschaftlichen Skepsis konfrontiert. Ministerielle Kompetenzen und interministerielle Kooperationen wurden einer strategischen Neubewertung unterzogen. Die Grundbedürfnisstrategie als neue konzeptionelle Leitlinie fokussierte auf Armutsbekämpfung, landwirtschaftliche Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur in besonders bedürftigen Ländern.

Gleichzeitig verlagerten sich die Gewichte in der internationalen Politik. Die Bundesrepublik trat den Vereinten Nationen im Jahr 1973 zu einem Zeitpunkt bei, als afrikanische Staaten aufgrund der Entkolonialisierung zahlreicher geworden waren und entsprechend größeres Gewicht gewonnen hatten. Die Beziehungen zur Dritten Welt wurden nicht mehr primär im Kontext der Deutschlandpolitik betrachtet, sondern als integraler Bestandteil der deutschen Außen-, Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik. Mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), dem Europäischen Rat oder den G7 entstanden neue Foren politischer Koordination. Zusammengenommen schärfte diese Veränderungen das Bewusstsein für ein „Zeitalter der Interdependenz“, in dem die Bundesrepublik auch ihre Entwicklungspolitik stärker multilateral ausrichtete.¹⁴

ENTWICKLUNGSPOLITISCHE ERNÜCHTERUNG IN DEN 1980ER JAHREN

Im Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren gab es in der entwicklungspolitischen Konzeption und Praxis sowohl Kontinuitäten als auch Umbrüche. In den 1970er Jahren war Entwicklungshilfe vor allem als Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Schaffung stabiler Verhältnisse in der Dritten Welt betrachtet worden. Mit dem Übergang in die 1980er Jahre vollzog sich

¹³ Vgl. Niall Ferguson (Hrsg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge 2010; Elisabetta Bini/Federico Romero/Giuliano Garavini (Hrsg.), *Oil Shock. The 1973 Crisis and its Economic Legacy*, London–New York 2016; Jonas Kreienbaum, *Das Öl und der Kampf um eine neue Weltwirtschaftsordnung. Die Bedeutung der Ölkrise der 1970er Jahre für die Nord-Süd-Beziehungen*, Berlin–Boston 2022.

¹⁴ Vgl. Martin Deuerlein, *Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren*, Göttingen 2020; William Glenn Gray, *Trading Power. West Germany's Rise to Global Influence, 1963–1975*, Cambridge 2023.

jedoch ein Wandel. Die ökonomische Krise in den Industriestaaten, die zunehmende Verschuldung vieler Empfängerstaaten, die weiterwachsene Heterogenität innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer, eine neuerliche Verschärfung des Ost-West-Konflikts sowie der Regierungswechsel in Bonn veränderten die Ausrichtung der westdeutschen Entwicklungspolitik. Nun standen marktwirtschaftliche Reformen, die Konsolidierung der Staatsfinanzen, die Exportinteressen der westdeutschen Wirtschaft sowie sicherheits- und bündnispolitische Überlegungen im Zeichen eines „zweiten Kalten Krieges“ im Mittelpunkt. Die internationalen Handlungsspielräume für die westdeutsche Entwicklungspolitik verengten sich.¹⁵

Der Wandel war unter anderem eine Folge enttäuschter Erwartungen an rasche und tiefgreifende Verbesserungen. Anstelle einer durchschlagenden Emanzipation der Dritten Welt waren neue, teils ungewollte Abhängigkeiten entstanden. Wirtschaftliche Krisen, politische Repression, explodierende Schulden und gescheiterte Großprojekte legten die Vermutung nahe, dass Hilfe von außen die strukturellen Probleme, politischen Instabilitäten und sozialen Ungleichheiten in den Entwicklungsländern kaum dauerhaft überwinden konnte. Insbesondere wegen der Hungerkatastrophe in Äthiopien rückten Hunger und Armut stärker in den Mittelpunkt.

Unter der christlich-liberalen Regierung gewann der Gedanke Auftrieb, Entwicklungshilfe wieder stärker sicherheits- und bündnispolitisch auszurichten. Die neue Akzentsetzung auf humanitäre Hilfe war Ausdruck einer gewissen Entpolitisierung der Entwicklungspolitik und signalisierte eine Verschiebung weg von strukturellen Fragen hin zu stärker moralisch aufgeladenen Deutungen.¹⁶ Zugleich wurden jedoch viele Leitlinien aus den 1970er Jahren fortgeschrieben: Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit blieb weiterhin zentral, die Einbindung nichtstaatlicher Akteure und

der Fokus auf gesellschaftliche Teilhabe wurden weiterentwickelt. Neue macht- und wirtschaftspolitische Maßgaben einerseits, pragmatische Kontinuität andererseits existierten nebeneinander.

NEUE HERAUSFORDERUNGEN UND GESTIEGENE ERWARTUNGEN NACH 1990

Obwohl die westliche Entwicklungspolitik (auch ein Produkt des Kalten Krieges war, führten das Ende des Ost-West-Konflikts und der Zerfall der Sowjetunion in den Jahren 1990/91 nicht zur Einstellung der entwicklungspolitischen Bemühungen in der Bundesrepublik. Beim Umgang mit dem entwicklungspolitischen Erbe des SED-Staates überwog vielmehr der Wunsch, die bestehenden Institutionen und Maßnahmen der Internationalen Solidarität der DDR weitestgehend abzuschaffen und die westdeutschen Projekte und Programme fortzuführen. Dennoch hatte der weltpolitische Umbruch von 1989/90 weitreichende Folgen für die deutsche Entwicklungspolitik. Er veränderte das internationale Koordinatensystem, in dem sie operierte, grundlegend. Mit der deutschen Einheit und dem Zerfall des sowjetischen Machtbereiches wurde Deutschland vom Frontstaat des Kalten Krieges zur Macht in der Mitte Europas, mit erweiterten Handlungsoptionen und im Fokus gesteigerter internationaler Erwartungen.¹⁷

Das Ende des Ost-West-Konflikts ermöglichte Entwicklungshilfe in zuvor verschlossenen Ländern. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde auf die postsowjetischen Staaten Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens ausgeweitet, deren Stabilität und Transformation als sicherheitspolitisch relevant galten. Hilfszahlungen an Russland dienten nicht nur der wirtschaftlichen Unterstützung, sondern auch der Absicherung des Abzugs sowjetischer Truppen und der Vermeidung von Fluchtbewegungen aus dem Osten. Kriege und Krisen im Nahen Osten, in Ostafrika und auf dem Balkan stellten neue Anforderungen an das Krisenmanagement, die humanitäre Hilfe und die Konfliktprevention. Zugleich wurde in Somalia, Ruanda und Bosnien deutlich, wie begrenzt die Möglichkeiten internationaler Friedensmissionen waren und welche Schwierig-

¹⁵ Vgl. Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive, München 2011; Agnes Bresselau von Bressendorf, Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83, Berlin 2015.

¹⁶ Vgl. Markus Lohmann, Von der Entwicklungspolitik zur Armenhilfe. Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1961–1989 auf dem Weg in die Wirkungslosigkeit?, Berlin 2010.

¹⁷ Vgl. Stephan Bierling, Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart, München 2014, S. 68–77.

keiten effektiven Hilfs- und Schutzmechanismen entgegenstanden.

In einem veränderten internationalen Kontext setzte Deutschland noch stärker auf Multilateralismus im Rahmen regelbasierter Ordnungsmodelle der Europäischen Union, der Vereinten Nationen und deren Weltkonferenzen.¹⁸ Die Vorstellung einer einheitlichen Dritten Welt zerfiel vollends. Es entstanden neue wirtschaftliche und geopolitische Schwerpunkte deutscher Entwicklungspolitik, etwa das genannte Engagement in Osteuropa und im Kaukasus; zudem wurde die Kooperation mit wachstumsstarken Regionen Asiens und Lateinamerikas strategisch ausgebaut. Trotz der radikal veränderten Weltpolitik blieben zentrale Herausforderungen bestehen. Armutsbekämpfung, Flucht und Migration, Umweltzerstörung, rasches Bevölkerungswachstum und strukturelle Ungleichheiten bestimmten weiterhin die Agenda. Auch die Rollenvorstellungen änderten sich nur langsam: Deutschland hielt am Selbstbild der Zivilmacht und am Primat wirtschaftlicher, finanzieller und humanitärer Hilfe fest.

ZWISCHEN GLOBALER STRUKTURPOLITIK UND DER SUCHE NACH SICHERHEIT

Nach 1998 postulierte die neue rot-grüne Bundesregierung eine enge Verbindung von Entwicklungspolitik, Friedenspolitik und globaler Gerechtigkeit. Die damalige Ministerin Heidemarie Wiecek-Zeul betonte die Rolle Deutschlands bei der Mitgestaltung internationaler Ordnungen, Regeln und Strukturen, die weltweit zu gerechteren Lebensverhältnissen, nachhaltiger Entwicklung und friedlichen Konfliktlösungen beitragen sollten. Entwicklungspolitik wurde nicht länger als reine Armutsbekämpfung verstanden, sondern als aktive Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen, um strukturelle Ungleichheiten auf internationaler Ebene und im Welthandel anzugehen. Zentral war der Anspruch, den Schwellen- und Entwicklungsländern die Chancen der Globalisierung zugänglich zu machen. Als globa-

le Strukturpolitik zielte Entwicklungspolitik auf die Etablierung einer sozial gerechten Weltordnung. Dazu gehörten fairere Handelsbeziehungen, umfassende Armutsstrategien, globale Umweltstandards, die soziale Verantwortung von Unternehmen und die Förderung multilateraler Lösungen.¹⁹

Die Anschläge vom 11. September und ihre Folgen durchkreuzten die ambitionierten Pläne der Bundesregierung. Sicherheitsaspekte, deren Einschreibung in den Aufgabenbereich der Entwicklungspolitik schon in den 1990er Jahren begonnen hatte, traten stärker nach vorne. Semantische Verschiebungen wurden organisatorisch umgesetzt, als die Entwicklungsministerin 1998 in den Bundessicherheitsrat kooptiert wurde. Die damaligen Debatten um eine strategische Neuorientierung der Bundesrepublik im Sinne einer Vernetzung aller für ihre Außenbeziehungen relevanten Politikfelder unter Einschluss der Entwicklungspolitik nahmen in gewisser Weise vorweg, was seit Beginn der russischen Großinvasion in der Ukraine im Februar 2022 als „Zeitenwende“ deutscher Politik diskutiert wird.

Ein Schnelldurchlauf durch siebzig Jahre deutsche Entwicklungspolitik zeigt: Ihre Geschichte ist mehr als die Genese eines einzelnen Ministeriums. Sie bildet die Wandlungen des Weltverständnisses unseres Gemeinwesens und seiner geopolitischen Positionierungen ab. Sie vermisst die Ansichten über den Platz der Bundesrepublik in der Weltwirtschaft und die dort geltenden Regeln sowie den Raum, den langfristige Hilfsmaßnahmen in der internationalen Politik einnehmen sollten. Sie ist zugleich auch ein Spiegel innenpolitischer Positionskämpfe und gesellschaftlicher Selbstverständigungsdebatten. Die Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik zeugt von einem zeitweise breiten politischen Konsens und langen Kontinuitätslinien. Zugleich ist sie von Kontrasten und Widersprüchen geprägt. Was genau Entwicklungspolitik war und was nicht, was sie bewirken konnte und wollte, war von Beginn an umstritten – und ist es bis heute.

¹⁸ Vgl. Elke Seefried, *Umweltpolitische Vorreiter. Die Außenpolitik des vereinten Deutschlands und die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 3/2024, S. 459–469.

¹⁹ Vgl. Michael Bohnet, *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*, München 2019², S. 183–196.

DOMINIK GEPPERT

ist Professor für Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts an der Universität Potsdam. Er leitet ein Ressortforschungsvorhaben zur Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Strukturen, Wirksamkeit, Reformbedarf

Jörg Faust

Die Unterstützung ärmerer Länder bei der Bekämpfung von Hunger und Armut, durch Friedens- und Demokratieförderung sowie beim Klima- und Biodiversitätsschutz sind zentrale Ziele der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Darüber hinaus ist EZ immer auch mehr oder weniger prononciert zur Verfolgung außenwirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Interessen eingesetzt worden. Seit ihrem Entstehen in den 1950er und 1960er Jahren war die EZ nie unumstritten, sondern wurde immer wieder und von unterschiedlichen Seiten kritisiert. Aktuell werden die Ziele und die Relevanz der EZ hinterfragt wie kaum jemals zuvor. Doch ist EZ obsolet oder ihre Maßnahmen wirkungslos? In diesem Beitrag komme ich zu anderen Ergebnissen. Zunächst soll jedoch die Debatte um die EZ skizziert werden.

DEBATTEN UM ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges sprachen Anhänger*innen der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen der EZ ihre Daseinsberechtigung ab und forderten, dass sich auch die Beziehungen zu ärmeren Ländern an unmittelbar sicherheitspolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen zu orientieren hätten. Während der Hochkonjunktur von kapitalismuskritischen Theorien in den 1960er und 1970er Jahren kritisierten deren Vertreter*innen die EZ dahingehend, nur ein weiteres Instrument des reichen „Nordens“ bei der Ausbeutung des „Globalen Südens“ zu sein.⁰¹ In den darauffolgenden Dekaden neoliberaler Reformen und Strukturanpassungen wurde der EZ dann vielfach zugeschrieben, ein ineffektives und planungslastiges Instrument staatlicher Umverteilung zu sein.

Trotz dieser unterschiedlichen und nicht selten mehr ideologie- als faktenbasierten Kritiken etablierte sich in den wohlhabenderen Gesellschaften ein bis vor wenigen Jahren haltender Konsens da-

rüber, dass EZ ein notwendiges und relevantes Politikfeld der internationalen Zusammenarbeit sei und drei miteinander verschränkte Zieldimensionen zu verfolgen beziehungsweise auszutarieren habe: erstens das traditionelle Solidaritätsgebot mit seinem Fokus auf Armutsbekämpfung, Menschenrechte und Gleichberechtigung, zweitens die Stärkung globaler öffentlicher Güter beim Klimaschutz, der Demokratieförderung und dem Schutz von Biodiversität sowie drittens die Verfolgung legitimer Eigeninteressen, etwa in der Migrations-, Außenwirtschafts- oder Sicherheitspolitik.

In einem durch Entkolonialisierung, Ost-West-Konflikt und graduell voranschreitender ökonomischer Entgrenzung gekennzeichneten internationalen Kontext wurden bilaterale und multilaterale Organisationen zur Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen eingerichtet. Diese hatten immer auch, wenngleich keinesfalls ausschließlich, außenwirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen des „Westens“ beziehungsweise einzelner Geberstaaten im Blick. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und dem vermeintlichen Siegeszug marktwirtschaftlich-demokratischer Systeme wurde der Spielraum für die Verfolgung originär entwicklungspolitischer Ziele zunächst größer. Hiervon zeugen etwa die beiden globalen Entwicklungsagenden der vergangenen Dekaden: die im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniumsziele zur Armutsbekämpfung und die 2015 verabschiedete Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung.

Der erwähnte, für das Politikfeld Legitimitätsstiftende Konsens begann jedoch ab Mitte des vergangenen Jahrzehnts in vielen Ländern zu bröckeln und ist in den letzten Jahren vielerorts erodiert: zunächst etwa in Großbritannien, den Niederlanden und den USA, zuletzt auch in Schweden und Deutschland. Verringerte Zustimmungsraten in der Bevölkerung zur EZ, Budgetkürzungen in Deutschland und anderen Geberländern sowie 2025 die Zerschla-

gung der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID zeigen, dass Relevanz und Zielsystem der EZ aktuell stark hinterfragt werden.⁰² Die Gründe hierfür sind vielfältig: knapper gewordene Haushaltsmittel in den meisten Geberstaaten, eine erstarkte rechtspopulistisch-nationalistische Kritik, aber auch postkoloniale Vorwürfe als postmoderne Variante kapitalismuskritischer Argumente. Faktisch gewichtiger als ideologische Kritik sind zudem Argumente, die als Folge des Angriffskrieges gegen die Ukraine und die geoökonomische Bedrohung durch China die Ausgaben für Verteidigungspolitik priorisieren und eine strikte Ausrichtung der EZ an geoökonomischen Interessen propagieren.

Doch ist EZ weder obsolet, noch verpuffen ihre Maßnahmen wirkungslos. Im Gegenteil hat eine im aufgeklärten Eigeninteresse positionierte und verstärkt europäisch gestaltete EZ keineswegs ihre Bedeutung verloren. In einem internationalen System, das durch autoritäre Bedrohung, ökologischen Raubbau, bewaffnete Konflikte und grassierende Ungleichheit gekennzeichnet ist, können entwicklungspolitische Maßnahmen nicht nur wirksames Korrektiv sein. Eine proaktive EZ kann darüber hinaus globale Kooperationen stärken, die sich auf die Bearbeitung drängender grenzübergreifender Entwicklungsprobleme fokussieren. Auch war die EZ in der Vergangenheit keinesfalls wirkungslos, wenngleich ihre Strukturen in Teilen reformbedürftig sind. Für unterschiedliche Themenfelder der EZ sind positive Wirkungen unabhängig und evidenzbasiert belegt, etwa für die Armutsbekämpfung, die Demokratieförderung, den Klimaschutz oder die Exportförderung.

GRUNDLAGEN

Entwicklungszusammenarbeit, früher auch oft als Entwicklungshilfe bezeichnet, umfasst als Po-

litikfeld alle mit öffentlichen Geldern finanzierten Maßnahmen, die auf die Förderung sozioökonomischer, politischer und ökologisch nachhaltiger Lebensbedingungen in Entwicklungsländern zielen. Der internationale Fachbegriff „Official Development Assistance“ (ODA) beinhaltet also Leistungen staatlicher Akteure, die zu diesem Zweck über bilaterale, multilaterale und zivilgesellschaftliche Kanäle an ärmere Länder vergeben werden. Auch zählen temporär die Aufwendungen für Geflüchtete im Inland, entwicklungspolitische Bildungsarbeit sowie Studienkosten für Studierende aus Entwicklungsländern in Geberländern zur ODA.

Unterschieden wird zudem zwischen der auf mittel- und langfristige Wirkungen ausgerichteten EZ sowie der kurzfristig ausgerichteten humanitären Hilfe in Not- und Krisensituationen. Zur langfristig ausgerichteten EZ zählen mithin auch Maßnahmen, die auf die Förderung von Politikreformen etwa in der Umwelt-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik ausgerichtet sind, sowie solche zur Förderung eines demokratischen Staatswesens mit guter Regierungsführung.

Die Erfassung aller Entwicklungsleistungen obliegt dabei dem 1960 gegründeten Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Mitgliedsstaaten des OECD/DAC umfassen – mit Ausnahme der Volksrepublik China – die wichtigsten Anbieter von EZ und humanitärer Hilfe. Sie legen auf Grundlage objektiver Kriterien die empfangsberechtigten Länder für ODA fest und etablieren Standards für deren Umsetzung und Messung. So sind etwa Militärhilfen nicht Bestandteil von ODA, und auch durch Entwicklungsorganisationen mobilisierte Mittel von privaten Investoren oder philanthropischen Organisationen wie der Gates-Stiftung zählen (bislang) nicht dazu.

Laut den Zahlen des OECD-Entwicklungsausschusses haben sich die ODA-Mittel von rund 41 Milliarden US-Dollar im Jahr 1960 auf etwa 207 Milliarden US-Dollar im Jahr 2024 vervielfacht. Mit einer Summe von 32 Milliarden US-Dollar war Deutschland hierbei im Jahr 2024 nach den USA mit 63 Milliarden US-Dollar in absoluten Zahlen der zweitgrößte bilaterale Geber vor England, Japan und Frankreich sowie einer Gruppe von Staaten, die zwischen fünf und sieben Milliarden US-Dollar investierte (Norwegen, Nieder-

⁰¹ Vgl. klassisch hierzu Hans Morgenthau, *A Political Theory of Foreign Aid*, in: *The American Political Science Review* 2/1962, S. 301–309.

⁰² Zur öffentlichen Meinung bezüglich der EZ siehe den Meinungsmonitor Entwicklungspolitik des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), der regelmäßig die Einstellungen der Bevölkerung zur EZ und verwandten Themen erfasst: Sebastian H. Schneider et al., *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2024. Öffentliche Unterstützung und Kritik im Kontext multipler Krisen und neuer Leitbilder*, Bonn 2024; zu den aktuellen Kürzungen im Politikfeld vgl. OECD, *Cuts in Official Development Assistance: OECD Projections for 2025 and the Near Term*, Paris 2025.

lande, Italien, Schweden).⁰³ Seit der Zerschlagung von USAID ist die Bundesrepublik zum wohl größten bilateralen Anbieter von ODA innerhalb der OECD avanciert. Außerhalb der OECD hat sich jedoch die Volksrepublik China als vermutlich größter Anbieter von Entwicklungsleistungen weltweit etabliert.⁰⁴ Im Unterschied zu den Mitgliedsländern der OECD ist das autoritäre Regime in Peking bislang aber nicht bereit, transparent über diese Leistungen zu berichten oder sich offiziell internationalen Standards anzuschließen.

Die relative Bedeutung dieser Summen kann aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Aus Sicht der Anbieterstaaten von ODA war sie über die vergangenen Jahrzehnte oft Schwankungen unterlegen. Betrug der ODA-Anteil am Bruttonationaleinkommen der DAC-Mitgliedsstaaten 1960 noch 0,51 Prozent ihres gesamten Volkseinkommens, lag er 2024 bei nur noch 0,34 Prozent – und dies, obwohl diese Staaten sich seit vielen Jahren regelmäßig das Ziel gesetzt haben, 0,7 Prozent ihres Einkommens für ODA zu verwenden. Gemäß vorläufigen Zahlen der OECD für 2024 wurde dieses Ziel lediglich von Norwegen, Luxemburg, Dänemark und Schweden erreicht; zuvor zählten zeitweise auch andere Länder wie Großbritannien oder in den letzten Jahren auch Deutschland zu dieser Gruppe.

Auch für viele Empfängerstaaten hat die relative Bedeutung der Entwicklungszahlungen über die Zeit abgenommen, nicht zuletzt aufgrund der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung. Gleichwohl existiert immer noch eine Vielzahl von Staaten, für die ODA mehr als 5 oder gar 10 Prozent des Bruttonationaleinkommens ausmacht.⁰⁵ Für

sie ist humanitäre Hilfe und EZ auch im Vergleich zu ihrem Außenhandel sehr bedeutsam. Global gesehen ist die Bedeutung der EZ in Relation zu den immer stärker verflochtenen Welthandels- und Finanzströmen in den vergangenen Dekaden hingegen gesunken.

STRUKTUREN UND INSTRUMENTE

Die Umsetzung von ODA-Mitteln hat zu einem international ausdifferenzierten Organisations- und Instrumentensystem geführt. Die finanzierten Maßnahmen werden über bilaterale, multilaterale und zivilgesellschaftliche Organisationen umgesetzt. Für grundlegende Fragen der Mittelverteilung auf Länder und Sektoren sowie die übergeordnete politische Steuerung sind die Regierungen der Geberstaaten verantwortlich. Auf der Nachfrageseite werden Regierungen und Verwaltungen der Empfängerländer ebenfalls eingebunden. Gleichwohl wird im Falle autokratischer und hochgradig korrupter Regime versucht, staatliche Strukturen zu umgehen und stärker direkt mit nichtstaatlichen Akteuren vor Ort gleichsam „regierungsfern“ zusammenzuarbeiten.⁰⁶

Bilaterale staatliche Umsetzungsorganisationen sind in Deutschland vor allem die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Entwicklungsbank). Ähnliche Strukturen, die Kapazitätsentwicklung⁰⁷ betreiben, Kredite prüfen und vergeben oder Zuschüsse bereitstellen, existieren auch in anderen Geberstaaten: etwa die Japan International Cooperation Agency, die Agence Française de Développement oder eben die 2025 aufgelöste USAID.⁰⁸

Für die Verteilung der ODA-Mittel, die Steuerung der Umsetzungsorganisationen sowie die

03 Umfangreiche Information finden sich auf der Seite der OECD mit einer eigenständigen Datenbank für die ODA-Vergaben, Creditor Reporting System, www.oecd.org/en/topics/oda-trends-and-statistics.html.

04 Anfang der 2000er Jahre entsprachen die Entwicklungszahlungen der Volksrepublik noch in etwa dem Beitrag kleinerer nordischer Länder. Heute ist China vermutlich der weltweit größte Anbieter von Entwicklungsfinanzierung, deutlich größer als die USA. Vgl. Axel Dreher/Bradley B. Parks, China's Overseas Development Program, in: Raj M. Desai/Shantayanan Devarajan/Jennifer L. Tobin (Hrsg.), *Handbook of Aid and Development*, Cheltenham 2024, S. 248–262. Siehe zu Chinas EZ auch den Beitrag von Julia Bader und Christine Hackenesch in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

05 Gemäß der Daten von Weltbank und OECD gehören etwa Staaten wie Benin, Butan, die Demokratische Republik Kongo, Haiti, Jordanien, Madagaskar, Niger oder Sierra Leone zu denjenigen, bei denen ODA über 5 Prozent des Bruttonationaleinkommens beträgt (2023). Über 10 Prozent liegt der Wert

bei Ländern wie Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Somalia, aber auch der Ukraine, für die Wiederaufbauleistungen ODA-anrechnungsfähig sind.

06 Zum empirischen Beleg dieser Strategie des regierungsfernen Arbeitens über nicht-staatliche Akteure vgl. Simone Dietrich, Bypass or Engage Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation, in: *International Studies Quarterly* 4/2013, S. 698–712.

07 Kapazitätsentwicklung oder auch Kapazitätsaufbau ist ein Prozess, durch den Personen, Organisationen und Gesellschaften ihre Fähigkeiten mobilisieren und weiterentwickeln (Anm. d. Red.).

08 Zur Entwicklungszusammenarbeit der USA siehe auch den Beitrag von Stephan Klingebiel und Andy Sumner in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Bewilligung konkreter Maßnahmen sind zumeist die Außen- und Entwicklungsministerien der jeweiligen Regierungen der Anbieterstaaten auf Grundlage parlamentarischer Haushaltsentscheidungen verantwortlich. Da es in Deutschland im Unterschied zu einigen anderen Ländern keine differenzierte Gesetzgebung zur EZ gibt, verfügen die zuständigen Ministerien über vergleichsweise große exekutive Spielräume. Zuständig sind hierbei allen voran das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie im Falle der humanitären Hilfe das Auswärtige Amt. Auch aus anderen Ministerien werden ODA-Mittel vergeben, so etwa im Hinblick auf die Förderung von Klimaschutz und Klimaanpassung in ärmeren Ländern.

Ein Teil der Mittel geht dabei auch an zivilgesellschaftliche Akteure wie kirchliche und nicht-religionsgebundene Organisationen. Ob bei der Bekämpfung von Hunger, der Förderung von Bildung, der Gleichstellung der Geschlechter oder der Nothilfe im Katastrophenfall: Zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen meist über eine Mischung aus Spendengeldern und staatlicher Förderung und haben besonders ausgeprägte Freiheiten im Hinblick auf den Mitteleinsatz der staatlichen Förderung. So sollen sie möglichst flexibel vor Ort mit gesellschaftlichen Akteuren sowie unabhängig von politischen Vorgaben agieren können.

Die Regierungen der Anbieterstaaten bestimmen auch, welcher Anteil ihrer ODA-Mittel an multilaterale Organisationen übertragen wird – seien es Entwicklungsorganisationen aus dem UN-System oder multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbank. Zudem spielt die europäische Kommission eine bedeutsame Rolle in der EZ als direkt implementierende und von den Mitgliedsstaaten finanzierte Geberinstitution, die auch die Einzelpolitiken ihrer Mitgliedsstaaten zu koordinieren versucht.⁰⁹

Die Freiheitsgrade multilateraler Entwicklungsorganisationen sind im Vergleich zur Zivil-

gesellschaft geringer, zumal sie durch professionell aufgestellte Aufsichtsgremien kontrolliert werden, in denen Repräsentanten der Regierungen von Geber- und auch Empfängerländern vertreten sind, beziehungsweise im Falle der Kommission das Europäische Parlament. Multilaterale Organisationen erhalten Kernbeiträge, die sie im Rahmen ihrer jeweiligen thematischen oder geografischen Mandate einsetzen können. Die entsprechenden Maßnahmen werden von professionellen Evaluierungsabteilungen auf ihre Wirksamkeit überprüft. Darüber hinaus sind viele Beiträge an multilaterale Organisationen zweckgebunden, also für spezifische Projekte mit thematischem und/oder geografischem Fokus vorgesehen.¹⁰

Neben Geberregierungen und unterschiedlichen Entwicklungsorganisationen auf der Angebotsseite sind auf der Nachfrageseite meist auch Partnerregierungen und deren Verwaltungen in die Entscheidungsprozesse der EZ eingebunden: zum einen über ihre Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen und deren Aufsichtsorganen, zum anderen im Rahmen von direkten Konsultationen und Verhandlungen mit den Anbietern von ODA. Eine Orientierung an deren konkreten Entwicklungszielen und die Nutzung lokaler Strukturen und lokaler Eigenverantwortung (*ownership*) bei der Umsetzung von Maßnahmen werden dabei seit langem als förderlich für die Wirksamkeit von EZ erachtet. Argementiert wird hierbei, dass effektive EZ-Maßnahmen in hohem Maße von den Akteuren vor Ort bestimmt werden sollten, da rein externe Planungs- und Implementierungsstrategien zu oft an den tatsächlichen Bedürfnissen der Zielgruppen vorbeigegangen sind.¹¹ Gleichwohl gibt es eine kontroverse Diskussion darüber, inwieweit eine kontextangemessene Einbindung von Akteuren der

09 Vgl. Svea Koch/Niels Keijzer/Ina Friesen, COVID-19 as a Critical Juncture for EU Development Policy? Assessing the Introduction and Evolution of „Team Europe“, in: *Journal of European Integration* 4/2024, S. 411–431. Gleichzeitig wird die Außenhandelspolitik der EU – wie auch zunehmend diejenige der Volksrepublik China – gegenüber Entwicklungsregionen vielfach kritisiert im Hinblick auf ihre zumindest in Teilen kontraproduktiven Wirkungen auf lokale Produktions- und Beschäftigungsstrukturen.

10 Zum multilateralen Engagement der deutschen EZ und zum Verhältnis von Kernbeiträgen und zweckgebundenen Beiträgen mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen siehe Angela Heucher/Judith Ihl/Ines Reinstädter, *Das multilaterale Engagement des BMZ. Finanzierung und Verzahnung*, DEval, DEval Policy Brief 8/2025.

11 Empirische Untersuchungen legen nahe, dass Unterstützungsleistungen durch die EZ wirksamer sind, wenn Akteure aus den Partnerländern bei der Konzeption und Implementierung von Reformprozessen beteiligt sind. Vgl. u. a. Takaaki Masaki et al., *Aid Management, Trust, and Development Policy Influence: New Evidence from a Survey of Public Sector Officials in Low-Income and Middle-Income Countries*, in: *Studies in Comparative International Development* 3/2021, S. 364–383.

Partnerseite mittlerweile hinreichend gewährleistet wird.

Hinsichtlich der eingesetzten Instrumente durch die genannten Organisationen hat sich ein vielfältiges Spektrum an Ansätzen und Verfahren entwickelt. Hierbei lässt sich grob zwischen Instrumenten der technischen und solchen der finanziellen Zusammenarbeit unterscheiden, die in der Praxis oftmals miteinander kombiniert werden. Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen und Organisationen in den Partnerländern weiterentwickeln (Kapazitätsentwicklung). Dabei stehen vor allem Ausbildungs- und Beratungsleistungen in unterschiedlichen Bereichen, in begrenztem Umfang auch die Lieferung von Sachgütern und finanziellen Ressourcen im Vordergrund. Strukturbildende Maßnahmen sind hierbei etwa die Beratung bei Reformen oder dem Aufbau beziehungsweise der Modernisierung von Verwaltungsstrukturen – seien es Rechnungshöfe, Verwaltungsschulen, Umweltbehörden oder subnationale Gebietskörperschaften wie Gemeinden oder Provinzen.

Über die finanzielle Zusammenarbeit werden hingegen finanzielle Zuschüsse oder vergünstigte Kredite zur Verfügung gestellt. In den Empfängerländern werde diese für die Umsetzung verschiedener Vorhaben genutzt, etwa für Investitionen in konkrete Infrastrukturvorhaben (zum Beispiel Schulen, Gesundheitszentren, Straßen) oder als Beitrag für Sozialprogramme (etwa Schulspeisungen oder Haushaltstransfers an bedürftige Familien). Im Rahmen sogenannter Reformfinanzierungen oder Budgethilfen können auch Kredite und Zuschüsse direkt in Regierungshaushalte gezahlt werden, die an die Erfüllung bestimmter Reformschritte gebunden sind, die zuvor gemeinsam vereinbart wurden. Zudem arbeiten Organisationen der finanziellen Zusammenarbeit zunehmend daran, auch dringend benötigtes Privatkapital für entwicklungspolitisch relevante Investitionen in ärmeren Ländern zu mobilisieren, indem sie einen Teil des privatwirtschaftlichen Risikos übernehmen.

WIRKUNGSMESSUNG UND WIRKSAMKEIT

Inwieweit zeigen die Maßnahmen der EZ Wirkung und leisten einen Beitrag zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung? Dass

gut begründete EZ nicht automatisch wirksam ist, illustrieren prominente Misserfolge wie das zivile Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan.¹² Doch gerade die vielfältige Kritik an der EZ beziehungsweise die Verausgabung von Steuermitteln in fernen Ländern unter oftmals sehr schwierigen Bedingungen hat dazu geführt, dass in der EZ wie in wenigen anderen Politikfeldern ein institutionalisiertes System der Wirkungsüberprüfung etabliert wurde. Entlang übergeordneter Prinzipien wie Unabhängigkeit, Nachvollziehbarkeit und Nützlichkeit dienen Evaluierungen im Politikfeld dazu, praxisrelevante Erkenntnisse zu generieren, die Rechenschaftslegung zu stärken sowie Lernimpulse für Politik und Praxis zu schaffen. Erfolge sollen nicht nur entlang der Kriterien Relevanz, Umsetzungsleistung und Effizienz gemessen werden, sondern auch daran, inwieweit die Maßnahmen auch tatsächlich ihre entwicklungspolitischen Ziele erreichen und dauerhafte (nachhaltige) Wirkungen haben.¹³

Hinsichtlich der Zielorientierung der EZ legen eine ganze Reihe länderübergreifender Studien zur Verteilung von ODA-Mitteln nahe, dass die EZ sich bereits in der Vergangenheit an unterschiedlichen Motiven orientierte. Dies lässt sich am Beispiel der deutschen EZ veranschaulichen, wo etwa im Zeitraum von 2000 bis 2020 die Bedürftigkeit eines Landes, sein Demokratieniveau und seine Bedeutung für den Außenhandel mit Deutschland signifikante Einflussfaktoren auf die Verteilung staatlicher EZ waren. Zudem stieg in den letzten beiden Dekaden bei der Vergabe die Bedeutung von Ländern, die näher an Deutschland lagen; ein Indiz für geopolitische Motive.¹⁴ Für letzteres spricht auch, dass Län-

¹² Vgl. Christoph Hartmann et al., Lernen aus dem zivilen Engagement in Afghanistan, DEval, DEval Policy Brief 3/2024.

¹³ Wenngleich auch in der EZ eine konsequentere Ausrichtung von Planung und Steuerung immer wieder angemahnt wird, konstatiert ein 2024 vom Bundesfinanzministerium in Auftrag gegebenes Gutachten zur wirkungsorientierten Haushaltsführung der deutschen EZ ein gerade im Vergleich zu anderen Politikfeldern gutes Evaluierungssystem. Vgl. Deloitte/ZEW, Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen: Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, Berlin 2024.

¹⁴ Vgl. Jörg Faust/Sebastian Ziaja, German Aid Allocation and Partner Country Selection, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE Discussion Paper 7/2012; Thomas Wencker, Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 2022.

der, die einen temporären Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen innehatten, nachweisbar einen privilegierten Zugang zu internationaler ODA erhielten. Pauschalvorwürfe einer einseitigen Orientierung von EZ halten der Faktenlage mithin nicht stand.

Was die entwicklungspolitische Wirksamkeit anbelangt, wiesen die länderübergreifenden Studien der frühen 2000er Jahre nur geringe Effekte nach; dies hat sich im vergangenen Jahrzehnt jedoch zum Positiven gewandelt.¹⁵ Zum Teil ist dies auf eine verbesserte Datenlage zurückzuführen, aber auch darauf, dass bei aller verbleibender Kritik die Orientierung an Entwicklungszielen und Wirksamkeit seit den Millenniumszielen von 2000 gegenüber den Jahrzehnten zuvor gestiegen ist. Zwar wird die Wirkung der internationalen EZ auf Wirtschaftswachstum in Empfängerländern uneinheitlich bewertet, mit Blick auf die Armutsbekämpfung ist die Evidenzlage aber zunehmend positiver.¹⁶ Dies lässt sich auch in sogenannten rigorosen Wirkungsevaluierungen feststellen, bei denen systematisch Kontrollgruppen mit Akteuren verglichen werden, welche eine entwicklungspolitische Maßnahme erhalten haben. Bei Programmen der Schulspeisung, bei konditionierten Zahlungen an Haushalte, bei lokalen Bewässerungsanlagen, beim Waldschutz oder bei Gesundheitsmaßnahmen lassen sich so eindeutige Wirkungen identifizieren.¹⁷

Doch auch hinsichtlich anderer thematischer Ziele wird der EZ in länderübergreifenden Studien vielfach Wirksamkeit attestiert. Beispielsweise hatten für Primärschulbildung und Alphabetisierung eingesetzte Entwicklungsmittel positive Auswirkungen. Maßnahmen der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen wirkten demnach positiv auf das Demokratieniveau und die Unabhängigkeit der

Justiz. Und auch hinsichtlich des Klimaschutzes kommt eine wachsende Zahl an Studien zu dem Befund, dass durch entsprechende Maßnahmen der EZ Emissionen gemindert werden konnten, selbst wenn in Teilen deutlicher Verbesserungsbedarf besteht.¹⁸

Positive Effekte hat die EZ auch auf außenwirtschaftliche und außenpolitische Zielgrößen. Zahlreiche Studien belegen mittlerweile, dass die Exporte des jeweiligen Geberlandes an das Empfängerland durch EZ steigen. Folgt man neueren Studien, so hat EZ gleichsam einen „Pfadfinder-Effekt“ auf Direktinvestitionen, die räumlich ODA-Projekten folgen.¹⁹ Vielleicht noch wichtiger in Zeiten geopolitischer Herausforderungen ist aber, dass entwicklungspolitische Akteure wie die Weltbank, die Europäische Kommission, aber auch Deutschland gemäß globaler Befragungen von Entscheidern in Partnerländern Einfluss auf Reformagenden und Reformkonzeptionen haben – ein wichtiges Element von Soft Power.²⁰

Gleichwohl besteht trotz dieser positiven Wirkungsbefunde Reformbedarf im Politikfeld. Die zahlreichen Organisationen der staatlichen und multilateralen EZ bilden ein zumindest in Teilen fragmentiertes Politikfeld, in dem Arbeitsteilung, Abstimmung und Harmonisierung oft defizitär sind. Multilaterale, bilaterale, aber auch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Sonderinteressen erschweren zudem oftmals die Fokussierung des Mittel- und Instrumenteneinsatzes. Nicht selten ist das Angebot in einem Land zu kleinteilig und noch nicht hinreichend auf prioritäre Entwicklungsprobleme und Chancen ausgerichtet. Auch eine wirkungsorientierte Planung und Steuerung gilt es weiter zu stärken.

Schließlich begünstigen die vielfältige Kritik am Politikfeld, aber auch die unterschiedlichen Ansprüche an dasselbe nicht selten die Formu-

¹⁵ Vgl. Jörg Faust/Stefan Leiderer, Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2008, S. 129–152.

¹⁶ Vgl. u.a. Edmore Mahembe/Nicholas Mbaya Odhiambo, Does Foreign Aid Reduce Poverty? A Dynamic Panel Data Analysis for Sub-Saharan African Countries, in: Journal of Economic Inequality 4/2021, S. 875–893.

¹⁷ Rigorose Wirkungsevaluierungen in der EZ haben u.a. durch die Nobelpreisträger Esther Duflo und Abhijit Banerjee einen breiteren Bekanntheitsgrad erlangt und sollten weiter ausgebaut werden. Vgl. Jörg Faust, Rigorose Wirkungsevaluierung – Genese, Debatte und Nutzung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Der moderne Staat 1/2020, S. 61–80.

¹⁸ Vgl. u.a. Thomas Wencker et al., Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit. Finanzvolumen, Verteilung und Wirksamkeit klimapolitischer Maßnahmen, DEval, DEval Policy Brief 2/2025.

¹⁹ Vgl. Inmaculada Martínez-Zarzoso et al., Does Aid Promote Donor Exports? Commercial Interest Versus Instrumental Philanthropy, in: Kyklos 4/2014, S. 559–587; Nicolas Bau et al., The Institutional Politics of Development Finance: ODA's Role in Shaping Subnational DFI Investments, Working Paper für die IPES-Konferenz in Los Angeles, 17.–18. 10. 2025.

²⁰ Vgl. hierzu die Berichte des Umfrageprojektes „Listening to Leaders“ der US-Forschungseinrichtung AidData.

lierung überambitionierter Ziele. EZ kann einen Beitrag für nachhaltige Entwicklung und zur Linderung von Not und Elend leisten; endogene und langfristig tragfähige Entwicklungsprozesse kann sie nicht ersetzen. Daher stößt auch eine gut implementierte EZ trotz kurz- und mittelfristiger Wirkungen gerade in konfliktgeprägten Gesellschaften mit ausgeprägtem Staatsversagen an Grenzen im Hinblick auf nachhaltige Strukturbildung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Entwicklungszusammenarbeit steht in der Kritik und hat doch gleichzeitig nicht an Relevanz verloren. Die weltweite Armut ist während der vergangenen drei Jahrzehnte zwar zurückgegangen, doch sind viele Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit großen Problemen konfrontiert. Durch Gewaltkonflikte gekennzeichnete Staaten können grundlegende Menschenrechte auf physische Unversehrtheit und Nahrung allenfalls begrenzt gewährleisten. Umweltverschmutzung und der weltweit voranschreitende Raubbau an natürlichen Ressourcen beeinträchtigen die Grundversorgung insbesondere ärmerer Bevölkerungsgruppen. Autoritäre Regime verweigern großen Teilen der Bevölkerung grundlegende politische Freiheiten und bürgerliche Rechte. Ungehemmte Urbanisierung bedingt die Unterversorgung mit öffentlichen Basisdienstleistungen, auch hier vor allem zulasten der Ärmere.

Diese Herausforderungen manifestieren sich heute viel stärker als früher grenzüberschreitend und global: seien es Klimawandel, unkontrollierte Migration und Flucht, fragile Wertschöpfungsketten, organisierte Kriminalität oder sicherheitspolitische Herausforderungen durch autoritäre Regime. Eine Abschottung vor diesen Problemen wird auf Dauer weder für Europa noch für Deutschland eine wohlfahrtsförderliche Option sein – zu stark ist ihr Wohlstand eingebettet in globale Lieferketten. Entsprechend wird es darauf ankommen, ein auf Zusammenarbeit ausgerichtetes multilaterales System zu stärken. Auch gilt es, gerade in Zeiten der Systemkonkurrenz mit autoritären Großmächten, partnerschaftliche Beziehungen mit einer Vielzahl von Ländern aus- und aufzubauen und Demokratien zu fördern und zu schützen.

Die EZ stellt hierfür ein brauchbares Instrumentarium zur Verfügung, das in der Vergangen-

heit seine Wirksamkeit in verschiedenen Zieldimensionen unter Beweis gestellt hat. Gleichwohl gilt es, gerade angesichts begrenzter Budgets Reformen durchzusetzen. Für Deutschland wird sich der Erfolg solcher Reformen in einigen Jahren an verschiedenen Indikatoren ablesen lassen müssen: erstens einer Verbesserung der ressortübergreifenden strategischen Planung, Steuerung und Evaluierung zwischen ODA-vergebenden Ministerien; der jüngst eingerichtete Nationale Sicherheitsrat bietet hierfür eine wichtige Grundlage. Zweitens an Fortschritten bei der Europäisierung der EZ, denn langfristig kann nur eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und auch Entwicklungspolitik den globalen Herausforderungen für die freiheitlichen wie auch solidarischen Gesellschaftsordnungen in Europa begegnen. Die EU steht damit vor der Aufgabe, ihre legitimen geoökonomischen Interessen mit ihren Zielen einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten EZ auszutariieren. Schließlich wird es drittens darauf ankommen, in der EZ – wie auch in allen anderen Politikfeldern – staatliche Verfahren zu modernisieren, länderkontextbezogene Fokussierungen vorzunehmen und die Wirkungsorientierung von Strategien und konkreten Maßnahmen zu stärken.

Kluge und erfolgreiche EZ wird auch zukünftig alle drei Dimensionen im Zieldreieck des Politikfelds bedienen. EZ sollte daher nicht nur an ihren direkten Beiträgen für Außenwirtschaft gemessen werden, auch wenn die geoökonomischen Herausforderungen groß sind. Die Schaffung und der Schutz globaler öffentlicher Güter und allen voran der Klimaschutz sind ebenso von unmittelbarem Interesse für Deutschland und Europa. Schließlich ist neben der Freiheit die Solidarität ein Schlüsselwert demokratischer Gemeinwesen. Am Schutz von Demokratie interessierte Regierungen sind daher gut beraten, in ihren Außenbeziehungen auch dem Solidaritätsprinzip Rechnung zu tragen.

JÖRG FAUST

ist Direktor des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit DEval und außerplanmäßiger Professor an der Universität Duisburg-Essen.

EZ (POST)KOLONIAL

Julia Schöneberg · Aram Ziai

Derzeit zu bewältigende globale Krisen sind multipel und komplex: ökologische und klimatische Katastrophen, geopolitische Verschiebungen, sich verschärfende soziale Ungleichheiten und Konflikte und ihre jeweiligen Verschränkungen. Jahrelang diskursiv mit einem Heilsversprechen verknüpft, steht Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend unter Rechtfertigungsdruck. Während die internationale Staatengemeinschaft ihre Strategien im Rahmen der Agenda 2030 mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) als Beitrag zu Nachhaltigkeit und „Partnerschaft auf Augenhöhe“ präsentiert, weisen postkoloniale Stimmen darauf hin, dass Praktiken und Narrative der EZ weiterhin tief in kolonialen Denkmustern verwurzelt bleiben. So hat die Diskussion um eine „Dekolonisierung von Entwicklung“ in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen, nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in Ministerien, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und multilateralen Organisationen.

Gleichzeitig gerät EZ auch von anderer Seite unter Druck. Rechtspopulistische Bewegungen und Regierungen – darunter nicht nur die zweite US-Administration unter Präsident Donald Trump mit ihrer massiven Kürzung von Official Development Assistance (ODA) und der Auflösung der staatlichen US-Entwicklungsbehörde USAID – stellen internationale Entwicklungskooperation grundsätzlich in Frage.⁰¹ Auch in Europa ist ein diskursiver Wandel zu beobachten, bei dem EZ zunehmend als Mittel der Migrationsabwehr instrumentalisiert wird.⁰² Damit befindet sich EZ im Spannungsfeld zweier gegensätzlicher, jedoch gleichermaßen fundamentalkritischer Pole: Während post- und dekoloniale Stimmen auf mehr globale Gerechtigkeit und Machtkritik drängen, nutzen rechtspopulistische Akteure ähnliche Krisendiagnosen, um Solidarität, Kooperation und globale Verantwortung zu delegitimieren.

Internationale EZ umfasst eine Vielzahl an staatlichen, internationalen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren, die in ihrer Breite und Vielfalt an dieser Stelle nicht ausführlich ab-

gebildet werden können. Wir fokussieren uns daher vorwiegend auf staatliche Akteure, weil sie den größten politischen und finanziellen Einfluss auf die globale Entwicklungsagenda ausüben. Zudem spiegeln staatliche Initiativen Zielkonflikte und Machtverhältnisse im Kontext geopolitischer Interessen, EZ und globaler Ungleichheit besonders deutlich wider.

Im Folgenden skizzieren wir zunächst den theoretischen und historischen Rahmen, in dem aus unserer Sicht „Entwicklung“⁰³ als Konzept, Diskurs und politische Praxis aus postkolonialer Perspektive zu verorten ist. Weiterhin betrachten wir Wirkungen postkolonialer Debatten auf die Praktiken deutscher und europäischer EZ und ihre aktuellen Konfliktlinien. Abschließend wagen wir einen Ausblick auf die Zukunft der EZ.

VERSCHIEDENE VERSIONEN DER „ENTWICKLUNGSGESCHICHTE“

Die nigerianische Schriftstellerin und Aktivistin Chimamanda Adichie weist ihn ihrem TED-Talk „The Danger of a Single Story“⁰⁴ auf die Gefahren einseitiger Narrative hin, die Komplexitäten und Vielfalt ausblenden und damit Machtstrukturen, Rassismen und Stereotype reproduzieren und festigen. Auch die Geschichte über „Entwicklung“, zu verstehen als diskursiver Rahmen, in dem seit Mitte des 20. Jahrhunderts über globale Ungleichheit und positiven sozialen Wandel im Globalen Süden gesprochen wurde, lässt sich auf unterschiedliche Weise erzählen.

Die von US-Präsident Harry S. Truman geprägte Version formulierte die „Entwicklung der unterentwickelten Gebiete“ als Priorität und forderte, die „Vorteile unserer wissenschaftlichen Fortschritte und unseres industriellen Fortschritts für die Verbesserung und das Wachstum der unterentwickelten Gebiete verfügbar zu machen“.⁰⁵ Der Ökonom Walt W. Rostow verfasste passend dazu die „Fünf Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung“.⁰⁶ Zugrunde liegen diesem Modell die kapitalistischen Versprechen

von Wachstum, Modernisierung und Fortschritt nach dem Vorbild der US-amerikanischen Konsumgesellschaft. Armut und vermeintliche Unterentwicklung werden so zu einem technischen Problem, das durch westlichen Fortschritt und Expertise gelöst werden kann und durch einen Mangel an beidem verursacht wird.

Dass die Geschichte in der Tat komplexer ist und ihre Erzählung früher beginnen sollte, zeigt der afrokaribisch-französische Schriftsteller Aimé Césaire in seinem Essay „Über den Kolonialismus“. Dort spricht er von „Gesellschaften, die ihres Wesens beraubt sind, von Kulturen, die mit Füßen getreten werden, von Institutionen, die untergraben werden, von geraubten Ländereien“.⁰⁷ Gleichzeitig macht die historische Aufarbeitung des transatlantischen Sklavenhandels deutlich, dass Sklaverei, Sklavenhandel und koloniale Enteignung die Grundlage für Europas wirtschaftliche Entwicklung legten. „Entwicklung“ ist damit weder ein technisches, unpolitisches oder neutrales noch ein philanthropisches Unterfangen. Gurminder Bhambra, Professorin für historische Soziologie, formuliert dies so: „Die untrennbare Verflechtung der Rhetorik der Moderne (Fortschritt, Entwicklung, Wachstum) und der Logik der Kolonialität (Armut, Elend, Ungleichheit) muss im Mittelpunkt jeder Diskussion über die gegenwärtigen globalen Ungleichheiten stehen.“⁰⁸ In anderen Worten: Wenn das Ziel von EZ die Bekämpfung von Armut und globaler Ungleichheit ist, kann jegliches Handeln nur effektiv sein, wenn es die Ursachen bekämpft und nicht nur die Symp-

tome. Im Kern muss die Frage nach den Wurzeln globaler struktureller Ungleichheiten und ihrer historisch bedingten Ursachen stehen.

POST- UND DEKOLONIALE PERSPEKTIVEN AUF „ENTWICKLUNG“

Ausgehend hiervon hat post- und dekoloniale Kritik in den letzten Jahren zunehmend Sichtbarkeit im Mainstreamdiskurs erlangt.⁰⁹ Kritiker*innen sind sich einig, dass Praxis und Wissen über „Entwicklung“ weiterhin von westlich-universalistischen Vorstellungen geprägt und in globalen Agendasetzungen wie den SDGs normativ verankert bleiben.¹⁰ Postdevelopmentkritik, seit den 1980ern vorgetragen, ist nicht homogen, lässt sich aber dennoch im Kern in fünf Punkten zusammenfassen: Entwicklungspolitik nimmt, erstens, die Lebensweise westlicher Industriegesellschaften als den Gradmesser für ein „gutes Leben“ an, entpolitisiert, zweitens, globale Abhängigkeiten und sozioökonomische Ungleichheiten als technisch lösbare Entwicklungsprobleme, legitimiert, drittens, Machtasymmetrien zwischen sogenannten Expert*innen und den zu Entwickelnden, setzt, viertens, westliches Wissen als Standard voraus und ist, fünftens, patriarchal geprägt.¹¹

Ausgehend von der Diagnose, dass „Entwicklung“ gescheitert sei, fordern Kritiker*innen Alternativen zur „Entwicklung“ und plädieren für die Anerkennung lokaler Wissenssysteme und nicht-westlicher Lebens- und Gesellschaftsmodelle.¹² Viele dieser möglichen Alternativen teilen ein grundlegendes Verständnis davon, was ein gutes

01 Vgl. Aram Ziai, *The End of Development Aid?*, 13.5.2025, www.developmentresearch.eu/?p=2231#more-2231.

02 Vgl. Oxfam, *Migrationsabwehr dominiert EU-Entwicklungspolitik*, 30.1.2020, www.oxfam.de/presse/pressemitteilungen/2020-01-30-migrationsabwehr-dominiert-eu-entwicklungspolitik.

03 Gustavo Esteva beschreibt „Entwicklung“ als Amöbenwort: eines, das beständig die Gestalt ändert und damit bedeutungslos und kooptierbar geworden ist. Um die Konfliktivität zu verdeutlichen, schreiben wir den Begriff „Entwicklung“ in Anführungszeichen. Vgl. Gustavo Esteva, *Development*, in: Wolfgang Sachs (Hrsg.), *The Development Dictionary*, London 2000, S. 6–25.

04 Vgl. Chimamanda Adichie, *Die Gefahr einer einzigen Geschichte*, 7.10.2009, www.youtube.com/watch?v=D9lHs241zeg.

05 Harry S. Truman, *The Point Four Program*, 24.6.1949, https://usinfo.org/PUBS/LivingDoc_e/pointfour.htm.

06 Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, in: *The Economic History Review* 1/1959, S. 1–16.

07 Aimé Césaire, *Discourse on Colonialism*, New York 2000, S. 42f.

08 Gurminder Bhambra, *Postcolonial and Decolonial Dialogues*, in: *Postcolonial Studies* 2/2014, S. 115–121, hier S. 119.

09 Post- und dekoloniale Theorien sowie die Postdevelopmentkritik werden oftmals synonym verwendet, unterscheiden sich allerdings in Nuancen. Für eine ausführlichere Diskussion vgl. Julia Schöneberg/Aram Ziai, *Dekolonisierung der Entwicklungszusammenarbeit und Postdevelopment Alternativen – Akteur*innen, Institutionen, Praxis*, in: dies. (Hrsg.), *Dekolonisierung der Entwicklungszusammenarbeit und Postdevelopment Alternativen. AkteurInnen, Institutionen, Praxis*, Baden-Baden 2021, S. 7–20.

10 Vgl. Juan Telleria, *Diversity vs the 2030 Agenda. A Deconstructive Reading of the United Nations Agenda for Sustainable Development*, in: *Critical Social Policy* 4/2022, S. 607–625; Julia Schöneberg/Mia Kristin Häckl, *Das Transformationsversprechen der SDGs: Nachhaltigkeit, „Entwicklung“ – und Gerechtigkeit?*, in: Meike Bukowski et al. (Hrsg.), *Global denken, nachhaltig handeln*, Frankfurt/M. 2024, S. 207–222.

11 Vgl. Schöneberg/Ziai (Anm. 9), S. 7–9.

12 Vgl. Esteva (Anm. 3). Vgl. John Law, *What's Wrong with a One-World World?*, in: *Distinktion: Journal of Social Theory* 1/2025, S. 126–139.

Leben ausmachen könne: Einheit von menschlicher und nicht-menschlicher Existenz, Konvivialität und Interdependenz, Autonomie und Selbstverwaltung.¹³ Sie üben Kritik an der Logik und den Folgen des Kapitalozäns, des (neo-)extraktivistischen Wirtschaftens sowie am unreflektierten Glauben an euro-modernistische Ideologien von Fortschritt und Wachstum. Allerdings wird hier ein Spannungsfeld zwischen Transformationen innerhalb der bestehenden Entwicklungsstrukturen und radikaler Alternativen außerhalb deutlich. So werden zentrale Aspekte der im kapitalistischen System verankerten Ausbeutung kaum praktisch adressiert: die Arbeits-/Kapital-Beziehungen, der Besitz der Produktionsmittel, ungleiche globale Liefer- und Produktionsketten sowie Aneignungs- und Akkumulationsprozesse.¹⁴

DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE EZ: KOLONIAL ODER POSTKOLONIAL?

Wissenschaft, NGOs, aber auch staatliche Akteure wie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) integrieren Begriffe wie Dekolonisierung, Kolonialität und Intersektionalität zunehmend, zumindest rhetorisch, in ihre Programmatik.¹⁵ Gleichzeitig besteht die Gefahr von Kooptation und Entpolitisierung post- und dekolonialer Forderungen, sofern diese nicht auch materiell und strukturell umgesetzt werden.¹⁶

Das BMZ veröffentlichte im März 2023, in der Amtszeit von Ministerin Svenja Schulze, ein Strategiepapier für eine feministische Entwick-

lungspolitik.¹⁷ Dieses Papier ist im Kontext einer Reihe weiterer Veröffentlichungen in dieser Hinsicht zu sehen. So formulierte das deutsche Außenministerium im selben Zeitraum Grundsätze für eine feministische Außenpolitik, und auch in anderen Ländern (unter anderem Schweden, Spanien, Kanada, Frankreich) gab es vergleichbare Bestrebungen. Während etwa Kanada oder Frankreich ihre Strategien auf Entwicklungspolitik und Diplomatie begrenzten und übergreifende Themen wie Handel, Klima, aber auch nationale und ministerielle Strukturen ausklammerten, erscheint der deutsche Vorstoß vergleichsweise progressiv. So ist, neben der Benennung von Machtgefällen zwischen Ländern des Globalen Nordens und des Globalen Südens, die Anerkennung der Reproduktion kolonialer Denkmuster und Strukturen bemerkenswert, wie auch ein explizit formulierter postkolonialer, machtkritischer, antirassistischer und intersektionaler Anspruch. Das Strategiepapier thematisiert die asymmetrische Beziehung zwischen den „Geber*innen“ und den „Nehmer*innen“ – und dass diese auf „institutionalisierten diskriminierenden und rassistischen Strukturen [basieren], die das Machtgefälle konsolidieren, anstatt es abzubauen.“¹⁸ Als Lösungsansatz wird ein systemischer Wandel angestrebt.

Die Bilanz von Schulzes Amtszeit fällt ambivalent aus. Mit der feministischen Entwicklungspolitik setzte sie neue normative Maßstäbe und öffnete den Diskurs für postkoloniale und intersektionale Perspektiven. Gleichzeitig blieb die institutionelle Transformation begrenzt. Tatsächlich ist fraglich, ob eine feministische (Entwicklungs-)Politik ohne eine Infragestellung der Grundsätze des globalen Wirtschaftssystems überhaupt möglich ist¹⁹ – ein Thema, das das Papier ausklammert. Schulzes Vorstoß steht so exemplarisch für eine strukturell eingebundene EZ, die zwischen kritischer Selbstreflexion und politischer Pragmatik balanciert. Dekolonisierung wird dabei zu einem wenig konfliktiven Begriff, der auf symbolische Repräsentation oder Sprachpolitik beschränkt bleibt.

13 Vgl. Julia Schöneberg, *Layers of Post-Development: De- and Reconstructions in a World in Which Many Worlds Exist*, Department for Development and Postcolonial Studies, Universität Kassel, DPS Working Paper 9/2021.

14 Vgl. Jorge Garcia-Arias/Julia Schöneberg, *Urgencies and Imperatives for Revolutionary (Environmental) Transitions: From Degrowth and Postdevelopment Towards the Pluriverse?*, in: *Environmental Politics* 5/2021, S. 865–871.

15 Beispielhaft genannt werden sollen hier etwa die BMZ-Tagung „Rethinking Development Policy: How to Confront Coloniality“ (Dezember 2024) und die Anhörung im Deutschen Bundestag zu den „Auswirkung der Kolonialvergangenheit auf die Außenpolitik“ (Oktober 2024). Siehe auch Aram Ziai, *Race and Gender in Development Discourse. The German Strategy of Feminist Development Policy*, Global Partnership Network, GPN Working Paper 9/2025.

16 Vgl. u. a. Maïka Sondarjee/Nathan Andrews, *Decolonizing International Relations and Development Studies: What's in a Buzzword?*, in: *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 4/2023, S. 551–571.

17 Siehe zur feministischen Entwicklungszusammenarbeit auch den Beitrag von Karin Gaesing und Frank Bliss in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

18 BMZ, *Feministische Entwicklungspolitik*, Bonn–Berlin 2023, S. 11.

19 Vgl. Françoise Vergès, *A Decolonial Feminism*, London 2021, S. 80.

Mit dem Regierungswechsel im Mai 2025 deutete sich wiederum eine Neuorientierung an. Schulzes Nachfolgerin Reem Alabali Radovan übernahm das Amt in einem herausfordernden Kontext. So war zuvor nicht nur die Eigenständigkeit des BMZ infrage gestellt und der Etat erneut gekürzt worden, sondern die USA zogen sich auch weitgehend aus der internationalen Entwicklungs- und Verteidigungspolitik zurück. Vor diesem Hintergrund kündigte Alabali Radovan eine Neuaufstellung deutscher Entwicklungspolitik an. Es gehe, so die Ministerin, darum, „Entwicklungspolitik im Dreiklang mit Außen- und Verteidigungspolitik als nachhaltige Sicherheitspolitik aus[zu]buchstabieren“.²⁰ Auch der Koalitionsvertrag betont „wirtschaftliche Zusammenarbeit und Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen, Fluchtursachenbekämpfung sowie die Zusammenarbeit im Energiesektor“.²¹ Dies deutet auf eine klare Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik für ökonomische Interessen und Migrationsabwehr hin.

Wie sich Alabali Radovans Programm in den nächsten Jahren in der Praxis ausgestaltet, bleibt abzuwarten, es steht allerdings zu befürchten, dass der Versuch einer explizit postkolonialen Ausrichtung möglicherweise der Vergangenheit angehört. „Entwicklung“ wird diskursiv deutlich als sicherheitspolitisches und wirtschaftsstrategisches Handlungsfeld und unmissverständlich innerhalb der Interessen des Globalen Nordens gesetzt. Die fortgesetzte Rhetorik von Partnerschaft und Nachhaltigkeit verdeckt, dass asymmetrische Abhängigkeiten fortbestehen und sich geopolitische Machtverhältnisse in neuer Form stabilisieren.

Gleichzeitig lässt sich festhalten, dass auch in den vergangenen Jahren zwischen rhetorischem Wandel und realer Umverteilung von Macht, Ressourcen und epistemischer Autorität eine deutliche Diskrepanz bestand. Beispielhaft sei hier auf die deutsche Afrikapolitik sowie auf Deutschlands Rolle in der globalen Ressourcenausbeutung verwiesen.

Tatsächlich hat wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen schon länger Priorität in der deutschen EZ, insbesondere seit dem Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. „Grüner Kolonialismus“

beschreibt die Fortsetzung kolonialer Abhängigkeitsverhältnisse im Kontext der globalen Energiewende, bei der Länder des Globalen Nordens ihre wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen auf den Zugang zu strategischen Rohstoffen fokussieren.²² Eine aktuelle Studie zeigt, wie Deutschland im Globalen Süden durch Investitionen in Ressourcen wie Nickel, Kupfer, Lithium und Wasserstoff seine Energie- und Industriepolitik absichert. Obwohl diese Kooperationen offiziell als partnerschaftlich gelten, führen sie häufig zu Vertreibungen, Umweltzerstörung und der Verschärfung sozialer Ungleichheiten. Bestehende Machtverhältnisse bleiben bestehen, und die lokale Bevölkerung profitiert kaum.²³

Auch die deutsche und europäische Afrika-Strategie lässt sich vor diesem Hintergrund einordnen.²⁴ Es dominieren, neben geopolitischen Interessen, Bestrebungen zur Migrationsminderung sowie eine Außenwirtschaftsförderung unter marktliberalen Gesichtspunkten.²⁵ Trotz einer kommunizierten Win-win-Situation im Hinblick auf grüne Transformation sind die Zielkonflikte offensichtlich. Zudem benachteiligt die europäische Handelspolitik afrikanische Unternehmen.²⁶ Politikwissenschaftlerin Frauke Banse analysiert Politikbestrebungen der vergangenen Jahre²⁷ und resümiert, dass Initiativen Deutschlands und der EU mehrheitlich darauf abzielen, durch bessere Bedingungen für privates Kapital Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in Afrika zu fördern. Diese Strategie, so Banse, führe zu einer Kommodifizierung von Gesellschaften sowie einer Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen (FDI), die starken Einfluss auf politische Prozesse ausübe. Banse kritisiert insbesondere die zugrundeliegende Prämisse, dass „Entwicklung“

²² Vgl. Franziska Müller, *Energy Colonialism*, in: *Grassroots – Journal of Political Ecology* 1/2024, S. 701–717.

²³ Vgl. Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.), *Grüne Fassade, Dreckige Geschäfte. Eine Studie zu Deutschlands Rolle in der globalen Ressourcenausbeutung*, Berlin 2025.

²⁴ Vgl. Simone Claar, *Kein Ende des grünen Kolonialismus: Der Europäische Green Deal reproduziert die Abhängigkeiten von Afrika*, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 1/2021, S. 141–148.

²⁵ Vgl. Adrian Schlegel/Aram Ziai, *Die deutsche Afrikapolitik: Erneuerung einer ungleichen Zusammenarbeit?*, *Études de l’Ifri*, September 2021.

²⁶ Vgl. Frauke Banse, *Deutsche Afrikapolitik in geopolitischer Neujustierung*, 26. 6. 2024, www.bpb.de/549885.

²⁷ Sie analysiert z. B. den Compact for Africa, den Marshallplan for Africa und den Entwicklungsinvestitionsfonds.

²⁰ Bundesministerin Alabali-Radovan will Entwicklungspolitik neu aufstellen, 14. 5. 2025, www.bundestag.de/-1064972.

²¹ Verantwortung für Deutschland, *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin 2025, S. 94.

durch die Schließung einer angenommenen Infrastrukturlücke und die stärkere Einbindung afrikanischer Volkswirtschaften in globale Wertschöpfungs- und Produktionsnetzwerke zu erreichen sei.²⁸ Sie fordert stattdessen, die Abhängigkeit von ausländischen Investoren zu verringern und stärker auf lokale, eigenständige Produktion zu setzen.

Auch auf EU-Ebene ist die Unterstützung partnerschaftlicher Beziehungen zum Süden bislang bestenfalls rhetorisch. Strategien wie die Global Gateway Initiative betonen zwar Augenhöhe, verfolgen jedoch weithin geopolitische Interessen (etwa im Wettbewerb mit China). Obwohl die EU die Vorteile für alle Akteure betont, entstehen auch hier Zielkonflikte zwischen den formulierten Prinzipien der europäischen EZ (Bekämpfung von Armut, Eigenverantwortung der Partnerländer, inklusive und transparente Regierungsführung) und den tatsächlich verfolgten Interessen.²⁹

Die Annahme, dass die Interessen des Globalen Nordens deckungsgleich mit denen des Globalen Südens seien, bietet mehrere Ansatzpunkte für postkoloniale Analyse. So ist, erstens, der definierte Rahmen von erstrebenswertem Wandel klar abgegrenzt. Erinnern wir uns an Truman und Rostow, ist das Ziel der Interventionen auch hier, mit strategischen Investitionen auf dem vom Westen vorgegebenen Pfad voranzukommen, der ein marktliberales Wirtschaftsmodell voraussetzt. Gleichzeitig wird, zweitens, angenommen, dass die entsprechenden Partnerländer über keine adäquaten eigenen Wissensbestände verfügen und so eine Form von Treuhandschaft zum Schließen der identifizierten „Infrastrukturlücken“ offenbar nötig ist. Nicht zuletzt erinnert, drittens, das unverhohlene Interesse an Energie- und Rohstoffzugängen und insbesondere die Inkaufnahme der desaströsen Folgen für lokale Bevölkerung und Natur an koloniale Akkumulationen. Eine Win-win-Situation für alle Seiten steht zu bezweifeln, solange die globalen Wirtschafts- und Finanzstrukturen und -institutionen unverändert bleiben.³⁰ Der Ökonom und Anthropologe Jason Hickel kritisiert etwa die Rolle von Internati-

onalem Währungsfonds und Weltbank und bemängelt die ungleiche Verteilung von Stimmrechten und Führungspositionen. Hierdurch könne der Globale Norden die Regeln der globalen Ökonomie im eigennützigen Sinne gestalten.³¹ So sind Länder des Globalen Südens keineswegs primär Empfänger von Geldern der EZ. Vielmehr fließen über Finanz-, Handels- und Schuldenmechanismen netto enorme Vermögensflüsse vom Globalen Süden in den Norden zurück. Globale Ungleichheit wird so kontinuierlich strukturell reproduziert.³²

„ENTWICKLUNG“ IST GESCHEITERT?! ENTWICKLUNGSPOLITISCHE ZEITENWENDEN

Das Ende von „Entwicklung“ haben Postdevelopment-Proponent*innen bereits seit den 1980er Jahren proklamiert. Gleichzeitig stand die EZ der vergangenen Jahrzehnte, insbesondere vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Klimakrise, unter dem Leitbild von Partnerschaft, Kooperation und gemeinsamer Verantwortlichkeit. Die Agenda 2030 formulierte den Anspruch, dass alle Länder angesichts globaler Herausforderungen als Entwicklungsländer zu verstehen seien. Zwar wurde kritisiert, dass Kooperation unter Effizienzvorzeichen nicht zwangsläufig eine Normenannäherung oder -veränderung mit sich bringt und „funktionalistische Modernisierung und mehr Gerechtigkeit kaum zugleich und zu gleichen Teilen erreichbar sind“.³³ Dennoch sind post-/dekoloniale Argumentationen in ihrer normativen und strukturellen Kritik zumindest rhetorisch aufgegriffen worden. Diese Phase scheint nun beendet, und der Fokus liegt klar auf nationalen Interessen, Verteidigung und Sicherheit.

³¹ Vgl. Jason Hickel, *Apartheid in the Global Governance System*, 17. 10. 2019, www.resilience.org/stories/2019-10-17/apartheid-in-the-global-governance-system.

³² Vgl. Jason Hickel/Dylan Sullivan/Huzaifa Zoomkawala, *Plunder in the Post-Colonial Era: Quantifying Drain from the Global South Through Unequal Exchange*, in: *New Political Economy* 6/2021, S. 1030–1047.

³³ Uta Ruppert, *Nicht visionär, aber passabel: Globale Strukturpolitik als Handlungsrahmen für Entwicklungspolitik*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik*, Berlin 2001, S. 39–46, hier S. 44. Zur weiteren Diskussion zur Globalen Strukturpolitik siehe Aram Ziai, *Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung*, Münster 2007.

²⁸ Vgl. Frauke Banse, *Private Sector Promotion for Development? An Analysis of German and European Development Policies in Africa*, Berlin 2021, S. 6–8.

²⁹ Vgl. Marc Furness/Niels Keijzer, *Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Briefing Paper 1/2022.

³⁰ James Leigland, *Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-Based Critique*, in: *The World Bank Research Observer* 1/2018, S. 103–134.

Während der bisherige Konsens EZ als Form aufgeklärten Eigeninteresses versteht, die durch Kooperation langfristig Sicherheit und Wohlstand auf beiden Seiten schafft, markiert Trumps Rückzug aus der EZ einen Bruch mit dieser Logik. Auch andere rechte Regierungen und Parteien (Viktor Orbán in Ungarn, Giorgia Meloni in Italien, die PiS in Polen und die AfD in Deutschland) setzen zunehmend auf nationale Abschottung und betrachten internationale Zusammenarbeit als Kosten statt (um in der Logik zu bleiben) als Investition. Damit verschiebt sich das Paradigma von global geteilter Verantwortung hin zu einer Politik, die Kooperation zugunsten innenpolitischer Machtgewinne und nationaler Exklusivinteressen zurückdrängt, in den Worten von Andy Sumner und Stephan Klingebiel von einem „liberal multilateralism“ zu einem „nationalist conditionality regime“.³⁴

Mitnichten ist dies aber nun das Ende von „Entwicklung“ im Sinne eines Postdevelopment. Die Abwicklung von „Entwicklung“ wurde hier nie ohne die Vision der Fülle von Alternativen zur Entwicklung vorgebracht, die eine gemeinsame Basis von Solidarität, Konvivialität, Demokratie und Kooperation teilen. Gleichzeitig hat das abrupte Ende der USAID-Programme gezeigt, dass EZ derzeit humanitär an vielen Orten noch gebraucht wird. Entwicklungshilfen, wie geschehen, von heute auf morgen zu streichen, ist daher keine progressive Strategie, lässt sie doch den globalen Kapitalismus und die wirtschaftlichen Strukturen, die in großem Ausmaß Reichtum und Elend erzeugen, unberührt.

Wie also nun weiter? Eine konstruktive Haltung könnte sich an der Strategie der humanitären Organisation „medico international“ orientieren, die sich zum Ziel setzt, Hilfe gleichzeitig zu verteidigen, kritisch zu analysieren und letztlich zu überwinden. Übertragen auf die Zukunft von „Entwicklung“ bedeutet dies, dass EZ so lange verteidigt werden muss, wie sie, trotz allem, zur Stärkung von Emanzipation, Demokratie und Selbstbestimmung beiträgt. Zugleich bleibt es notwendig, sie dort kritisch zu hinterfragen, wo sie koloniale Kontinuitäten und Machtasymmetrien fortschreibt oder als Instrument geopolitischer Interessen fungiert. Entscheidend ist die Gleichzeitigkeit: Es gilt, an demokratischen, sozial-ökologischen und de-

kolonialen Formen des Zusammenlebens zu arbeiten, die langfristig dazu beitragen können, die EZ als Institution überflüssig zu machen. Trotz aller Kritik ist es angesichts des erstarkenden Nationalismus und Autoritarismus zentral, die emanzipatorischen Elemente der EZ aktiv zu verteidigen.

FAZIT

Wie steht es nun also um die EZ aus postkolonialer Sicht? Festzuhalten ist, dass Entwicklungszusammenarbeit neokoloniale Machtasymmetrien und die Abhängigkeit des Globalen Südens von externen Kapital- und Wissensstrukturen reproduziert, wenn sie primär an Wachstumslogiken, Freihandel, Investitionssicherung und geopolitischen Interessen ausgerichtet bleibt. Aktuelle Konfliktlinien, etwa der europäische Zugriff auf Rohstoffe für die sogenannte grüne Transformation, das Spannungsverhältnis zwischen Freihandel und lokaler Wertschöpfung oder die Dominanz ausländischer Investoren, verdeutlichen einmal mehr, dass Dekolonisierung nicht allein eine Frage neuer Narrative, sondern realer Machtverhältnisse ist. Eine zukünftige EZ müsste daher vor allem auf globale Umverteilung, Reparationen und die Stärkung lokaler Selbstbestimmung setzen und den Anspruch, die Welt entsprechend einer universellen Version zu „entwickeln“, durch das Ziel ersetzen, Beziehungen demokratisch, gerecht, vielfältig und reziprok zu gestalten. Vor dem Hintergrund des globalen Rechtsrucks und der politischen Fokussierung auf nationale Interessen erscheint die Utopie einer „Welt der vielen Welten“, in der unterschiedliche Lebensweisen gleichberechtigt und solidarisch koexistieren, zunehmend schwer vorstellbar. In diesem Sinne ist es aus einer postkolonialen und gerechtigkeitsorientierten Perspektive notwendig, wenn auch paradox, EZ zunächst zu verteidigen, um solidarisch für eine gerechte, antirassistische, antifaschistische, demokratische globale Gesellschaft einzutreten.

JULIA SCHÖNEBERG

ist Politikwissenschaftlerin und forscht und lehrt zu Entwicklungstheorie und -politik, sozial-ökologischen Transformationen sowie dekolonialen Perspektiven auf Wissen(schaft) und Pädagogik.

ARAM ZIAI

ist Professor für das Fachgebiet Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien an der Universität Kassel.

³⁴ Andy Sumner/Stephan Klingebiel, Development Cooperation at a Tipping Point: How, Why and Through What Mechanisms Do Policy Norms Break?, IDOS Discussion Paper 29/2025, S. 17.

FEMINISTISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Karin Gaesing · Frank Bliss

Die Einbettung von „Frauenförderung“ beziehungsweise später von Genderaspekten in die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erfolgt nunmehr seit etwa 40 Jahren mit unterschiedlichen Zielen, Ansätzen und Methoden. Die in den letzten Jahren von den meisten EZ-Organisationen und auch von der Mehrzahl der Partnerländer akzeptierte und praktizierte Form ist das Gender-Mainstreaming, eine Strategie zur Förderung und Durchsetzung der Gleichstellung aller Geschlechter. Allerdings geriet diese in die Kritik, weil ihr ein zu einseitiger Fokus auf Verfahrensweisen und Instrumente und ein zu geringer politischer und struktureller Veränderungswille nachgesagt wird.

Trotz vieler Anstrengungen zur Beseitigung von Geschlechterungleichheit und vieler Erfolge besteht die Kluft zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Erreichung der wichtigsten nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, also Armuts- und Hungerbeseitigung, nach wie vor und vergrößert sich sogar in manchen Bereichen. So sind weltweit aktuell nahezu 64 Millionen mehr erwachsene Frauen als Männer von Ernährungsunsicherheit betroffen. Auch von Armut sind Frauen stärker betroffen als Männer. Gewalt gegen Frauen und mangelnde Repräsentanz auf politischer Entscheidungsebene sind nach wie vor bedeutend. So waren im Januar 2025 nur 27,2 Prozent der Sitze in nationalen Parlamenten von Frauen besetzt, das sind lediglich 4,9 Prozentpunkte mehr als in 2015.⁰¹

Mit der Strategie „Feministische Entwicklungspolitik – Für gerechte und starke Gesellschaften weltweit“ setzte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im März 2023 ein deutliches Zeichen für mehr Geschlechtergerechtigkeit in der EZ und präsentierte damit auch ein starkes Gegengewicht zum zunehmenden Gender-Backlash.⁰²

Forschungsarbeiten des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen in den Jahren 2024 und 2025 konnten

zeigen, dass viele deutsche staatliche und nicht-staatliche EZ-Organisationen die BMZ-Strategie (hier abgekürzt „FemEZ“) inhaltlich für gut und richtungsweisend halten und die Initiative für einen neuen „Ruck“ hinsichtlich der Genderarbeit in ihren Organisationen gesorgt hat.⁰³ Allerdings wurde gleichzeitig bekundet, dass man mit der Wortwahl „feministisch“ nicht sehr glücklich sei, weil dieser Terminus in zahlreichen Partnerländern auf Ablehnung stoße. Da man mit diesen Partnern im Dialog bleiben wolle, verwende man in der Zusammenarbeit eher Begriffe wie „soziale Inklusion“, „sozio-ökonomische Gleichberechtigung“, eventuell auch nur „Frauenförderung“. Internationale Organisationen nutzten ähnliche Begriffe, da sie auf die Zusammenarbeit mit allen ihren Mitgliedern angewiesen seien. Daher könnten sie sich nicht ausschließlich an den Ansichten der in Genderbelangen progressivsten Nationen orientieren.

VOM NÄHKURS ZU GRUNDLEGENDEN MENSCHENRECHTEN

In den Anfängen der EZ von etwa 1945 bis 1970 wurden Frauen primär als Mütter gesehen und dem „Wohlfahrtsansatz“ entsprechend in ihrer reproduktiven Rolle gefördert und beraten. In den 1970er Jahren erstarkte zwar international die Forderung nach Gleichheit zwischen Männern und Frauen. In der deutschen EZ wurden Frauen jedoch bis in die 1990er Jahre hinein hauptsächlich mit sogenannten Frauenkomponenten bedacht, die beispielsweise an ein bestehendes Agrarförderungsprojekt angehängt wurden: Etwa Näh- und Häkelkurse oder solche für das Anlegen von Kräutergärten – und das in Ländern, in denen Frauen teilweise die Hauptverantwortlichen für den Anbau von Nahrungsmitteln waren.

1981 richtete die damalige Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eine Koordinationsstelle für Frauenförderung in Ent-

wicklungsländern ein, die sich erstmals um die Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen kümmerte und versuchte, für Frauen relevante Aspekte nicht nur in untergeordneten Bereichen und als Anhängsel in möglichst viele Projekte einzubringen. 1988 legte das BMZ das „Konzept für die Förderung von Frauen in Entwicklungsländern“ vor, das auf der Erkenntnis aufbaute, dass Projektverantwortliche häufig ohne ausreichende Kenntnis der soziokulturellen Situation in der Projektregion operierten und somit über die Situation von Frauen nur wenig Wissen hatten.

Entsprechend der damaligen internationalen Diskussion um ihre Ansätze bewegte sich die Frauenförderung jetzt in Richtung „Gender und Entwicklung“, einem Ansatz, der sich in seiner Grundausrichtung auch in der FemEZ-Strategie wiederfindet: Er bezieht Frauen und Männer gleichermaßen ein und geht die strukturellen Unterschiede und Benachteiligungen an. Um diese zu verändern, setzten die meisten EZ-Organisationen und auch die nationalen Behörden der Partnerländer ab etwa 1990 auf Genderanalysen und Gender-Mainstreaming, das systematische Einbringen von Genderaspekten in alle Belange der jeweiligen Organisation mithilfe dafür zuständiger Abteilungen und Expert*innen, zu meist Frauen. 1995 veröffentlichte das BMZ sein Gender-Konzept, das letzte vor der FemEZ-Strategie. Seitdem wurden vom BMZ drei Gender-Aktionspläne vorgelegt, wobei seit 2016 explizit das Empowerment von Frauen und die durchgängige Berücksichtigung von Gender zum Beispiel im Politikdialog mit den Partnerregierungen unterstützt werden.

Im Unterschied zu einer reinen Ausrichtung der Politik auf Gendergerechtigkeit, wie sie in den Vorgängerpapieren der Fall war, beinhaltet das FemEZ-Strategiepapier des BMZ auch eine stärkere Berücksichtigung marginalisierter Gruppen. Über Frauen als bisher dominierende Adressatinnen hinaus werden nun auch Menschen angesprochen, die nicht nur wegen ihres

Geschlechts, sondern auch aufgrund von Sprache, Alter, Behinderungen, ethnischer und sozialer Herkunft, Religion, sozioökonomischer Situation, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung oder weiteren Gründen diskriminiert werden.⁰⁴

Allerdings wird sowohl in der Strategie selbst als auch in der Praxis der Schwerpunkt noch immer auf die Beseitigung der Benachteiligung von Frauen und Mädchen gelegt. Dies spiegelt sich auch in der am 6. November 2025 auf dem World Social Summit in Doha verabschiedeten Deklaration wider, in welcher der Begriff „Empowerment“ sich stets nur auf Frauen und Mädchen bezieht. Allerdings werden auch hier Menschenrechtsverbesserungen für indigene Bevölkerungsgruppen gefordert.⁰⁵

GENDERTRANSFORMATIVE MAßNAHMEN

Mit der FemEZ-Strategie werden gendertransformative Wirkungen angestrebt. Als gendertransformativ sind solche Maßnahmen anzusehen, die ein gesellschaftliches Bewusstsein für Geschlechterungleichheiten schaffen und danach streben, diese beziehungsweise ihre Ursachen zu beseitigen. Wie häufig in der Vergangenheit nur auf das ökonomische Empowerment von Frauen zu setzen, reicht also nicht aus, weil nur (mehr) eigenes Geld nicht automatisch zu strukturellen Veränderungen wie zum Beispiel mehr Entscheidungsmacht im Haushalt und in der Gemeinde führt.

Die FemEZ-Strategie führt vier Handlungsfelder für die Umsetzung feministischer Entwicklungspolitik an: erstens die Stärkung der „3 R“ (Rechte, Ressourcen, Repräsentanz) für Frauen und andere benachteiligte Gruppen, zweitens eine Verankerung von gendertransformativen und intersektionalen Ansätzen im BMZ-Portfolio, drittens die Stärkung von internationalen Allianzen, unter anderem mit der feministischen Zivilgesellschaft, und viertens die Weiterentwicklung der eigenen internen Strukturen und Kompetenzen.

01 Vgl. UN Women/DESA, *Progress on the Sustainable Development Goals. The Gender Snapshot 2025*, New York 2025.

02 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Feministische Entwicklungspolitik*, Bonn-Berlin 2023.

03 Vgl. Karin Gaesing/Frank Bliss/Carolyn Rosenberg, *Konzeption und Umsetzung gendertransformativer Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit*, Duisburg 2025.

04 Vgl. BMZ (Anm. 2); Sandra Bode, *Feministische Entwicklungspolitik für eine sozial gerechte, ökologische Transformation*. Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2025.

05 Vgl. United Nations, *Doha Political Declaration of the „World Social Summit“ Under the Title „The Second World Summit for Social Development“*, New York 2025.

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens des INEF haben wir, zusammen mit anderen Forschenden, anhand von Befragungen sowie Vor-Ort-Studien in mehreren Ländern (darunter Äthiopien, Benin, Madagaskar, Malawi, Sambia und Usbekistan) die Wirkungen von als gendertransformativ geplanten Projekten untersucht und neben einer zusammenfassenden Wirkungsanalyse Empfehlungen für die deutsche staatliche EZ ausgesprochen.⁰⁶ Einige der wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen seien im Folgenden zusammengefasst.

1. Genderanalyse

Soziokulturelle und Gender-Situation sind individuell unterschiedlich und müssen frühzeitig untersucht und in jedes EZ-Vorhaben individuell eingeplant werden.

Eine vor allem quantitative Darstellung zur weltweiten Gender-Situation findet sich im Jahresbericht „Global Gender Gap Report 2025“ des Weltwirtschaftsforums, in dem von den 148 erfassten Ländern Island den Spitzenplatz unter den Ländern mit hohem Einkommen einnimmt, der Oman den letzten Platz in dieser Gruppe. Gemessen wird die Rangfolge anhand der rechtlichen, politischen und ökonomischen Gleichstellung, aber auch anhand von Bildungs- und Gesundheitsbedingungen und anderen sozialen Kriterien.⁰⁷

Die Rangliste der Länder mit höherem mittlerem Einkommen wird von der Republik Moldau angeführt, Iran nimmt dort den letzten Rang ein; in der Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen belegt Nicaragua den ersten und Pakistan den letzten Platz. Bei den ärmsten Ländern liegt Ruanda auf dem Spitzenplatz in Sachen Gendergerechtigkeit und der Sudan an letzter Stelle. Auch im Vergleich aller Staaten steht Island auf Platz eins und bildet Pakistan das Schlusslicht. Während Island seit 2009 die führende Position in Hinblick auf Gleichstellung einnimmt, hat sich das extrem arme Ruanda ab 2014 in die Spitzengruppe der zehn Länder mit der vergleichsweise größten Gendergerechtigkeit eingereiht und erreichte 2017 sogar den

weltweit vierten Platz. Afghanistan ist übrigens nicht in der Liste erfasst und würde wahrscheinlich, sollten belastbare Daten vorliegen, weltweit das Schlusslicht bilden.

Hinter den statistischen Zahlen verbergen sich extreme Unterschiede in sozialen, politischen und ökonomischen Rechten für Männer und Frauen. So sind im islamischen Jordanien (Platz 122 im Vergleich aller Staaten) Frauen und Männer im Erwerb von Land und anderen Produktionsmitteln per Gesetz und täglicher Praxis weitestgehend gleichberechtigt, während im christlich dominierten Madagaskar (Platz 58 aller Staaten) Frauen dies zwar nach staatlichem Recht sind, in der Praxis aber dahingehend extrem diskriminiert werden. Es gibt in der Genderpraxis also kaum Schablonen, sodass sich eine deutsche wie auch internationale Genderpolitik mit jedem Fall separat beschäftigen muss.

Die Bedingungen für eine Umsetzung feministischer EZ – beziehungsweise einer EZ, die gendertransformative Wirkungen erzielen möchte –, sind folglich sehr unterschiedlich, und entsprechend zentral für die Vorbereitung eines Vorhabens sind Genderanalysen für Länder, Regionen und Einzelprojekte. „Wie sehen die Geschlechtsrollen im Land aus?“, „Was sind Beharrungskräfte gegen Veränderungen zu mehr Gerechtigkeit?“, „Wer könnte diesbezüglich Verbesserungen unterstützen?“ und „Wo kann das geplante Projekt genau ansetzen und wie und womit können gendertransformative Wirkungen erzielt werden?“ – das sind Kernfragen, die von Landeskenner*innen beantwortet werden müssen.

Dass diese und andere Schlüsselfragen nicht von jedem einzelnen Projekt, nicht einmal von jeder in einem Land tätigen EZ-Organisation immer wieder neu beantwortet werden müssen, ist dabei ein Gebot der effizienten Nutzung von Ressourcen und der guten Zusammenarbeit. Ein positives Beispiel liefert hier die Gender-Portfolioanalyse der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Madagaskar. Hier wurde für alle GIZ-Vorhaben im Land eine gemeinsame Genderanalyse erstellt, auf deren Basis eine ebenfalls gemeinsame Strategie mit grundlegenden Zielen erarbeitet wurde. Einzelne Genderaspekte werden dennoch weiterhin auf den Einzelfall hin untersucht, um den regionalen Besonderheiten in dem großen Land gerecht zu werden.

⁰⁶ Vgl. Karin Gaesing/Frank Bliss/Carolyn Rosenberg, Gendertransformativ Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit: Analysen und Empfehlungen, Duisburg 2025.

⁰⁷ Vgl. World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2025. Insight Report, June 2025, Cologne 2025.

II. Finanzierung

Die geforderte interne Kompetenzentwicklung für die Umsetzung gendertransformativer Maßnahmen darf nicht der Kürzung von EZ-Mitteln zum Opfer fallen.

Bei der Frage nach den Wirkungen einer FemEZ ist zu berücksichtigen, dass es einerseits große Fortschritte bei der Formulierung einer gendergerechten EZ in deutschen Konzepten und Projektdesigns gibt, die sich in zumindest gendersensiblen, teilweise auch gender-transformativen Ansätzen zeigen. Andererseits befindet sich die weltweite Zusammenarbeit nicht erst seit der Politik von US-Präsident Donald Trump und der quasi-Einstellung der US-amerikanischen EZ in einer Finanzierungskrise. Einem Mehrbedarf von langfristigen Vorhaben, die bestehende soziale Normen zugunsten von mehr Gendergerechtigkeit langsam, aber nachhaltig verändern können, stehen drastische Einsparungen entgegen. Allein innerhalb der deutschen Zusammenarbeit wurde der Etat des BMZ von fast 13,8 Milliarden Euro 2022 in nur vier Jahren bis 2026 um rund 30 Prozent auf perspektivisch unter 10 Milliarden Euro zusammengestrichen.⁰⁸

Weniger Geld vom BMZ für deutsche Nicht-regierungsorganisationen (NRO) führt bereits 2025 dazu, dass erst in den letzten Jahren eingerichtete genderrelevante Personalstellen ab sofort eingespart werden müssen und bald alles gestrichen werden könnte, was nicht unmittelbar mit der technischen Umsetzung von Projekten zu tun hat. Dabei erfordert gerade die Arbeit im Genderbereich und in schwierigen soziokulturellen Kontexten gute vorherige Planung und zusätzliches nicht-technisches Personal. Dieses, und nicht etwa die unverzichtbaren Agrarexpert*innen oder medizinischen Fachkräfte, muss in der Lage sein, die diffizilen Verhandlungsprozesse beispielsweise mit traditionellen Autoritäten zur Umsetzung von mehr Gendergerechtigkeit beim Landzugang oder zur Abschaffung der Genitalverstümmelung zu führen.

Zuletzt beeinflusst ein weiteres, generelles Problem, das insbesondere in der fachlich wenig informierten Öffentlichkeit eine Rolle spielt, die aus der FemEZ abgeleitete, transformativ ausgerichtete Genderarbeit: die Frage, was „tatsächliche Hilfe“ ist und was „Verwaltung und Bürokratie“

dabei. Wer stolz darauf ist, nur drei Prozent der Mittel für „Verwaltung“, aber 97 Prozent „direkt für die Armen“ auszugeben, muss sich fragen lassen, wer in seiner Organisation die notwendige gute Planung durchführt, wer Projekte kritisch begleitet, die Umsetzung der Aktivitäten verfolgt und die Wirkungen empirisch überprüft.

III. Landbesitz

Land als wichtigste produktive Ressource für Frauen muss diesen verstärkt und dauerhaft zugänglich gemacht werden.

Gerade im Zusammenhang mit dem Zugang zu Land für Frauen und dem Recht, diese Ressource dauerhaft zu nutzen – also zwei der in der FemEZ-Strategie propagierten „3 R“ –, konnten die Forschungsarbeiten des INEF bei einigen sehr positiven Beispielen gendertransformative Wirkungen feststellen. Hier seien vor allem die GIZ-Globalvorhaben „Verantwortungsvolle Landpolitik“ in Äthiopien und Madagaskar und das in Malawi von Misereor unterstützte Projekt „Landrechte für Frauen und marginalisierte Gruppen“ genannt.⁰⁹ In allen drei Ländern existiert ein landesweit gültiges formales Landrecht, nach dem Männer und Frauen Land besitzen und auch erben können. Dieses wird aber in vielen Landesteilen, in denen die erwähnten Projekte nicht tätig sind, missachtet. Dort wird nach traditionellen Regeln verfahren, die Land ausschließlich in Männerhand sehen.

In Äthiopien unterstützt die GIZ die Vermessung und Registrierung von Land sowie die Entwicklung eines landesweiten Katastersystems, in dem diese Daten verzeichnet sind. Eheleute werden angehalten, ihr Land auf den Namen beider, oder, im Fall polygamer Haushalte, aller Ehepartner einzutragen. Bei Landtransaktionen wie zum Beispiel der Verpachtung oder Beleihung für einen Kredit müssen beide Ehepartner gegenzeichnen. Im Falle einer Scheidung behält die Frau 50 Prozent des zuvor gemeinsam bewirtschafteten und registrierten Landes. Sollte der Ehemann eine zweite Frau heiraten, so muss er seine Hälfte des Landes mit dieser teilen; die erste Ehefrau behält ihre 50 Prozent für sich zur Bewirtschaftung.

⁰⁹ Vgl. Karin Gaesing, Äthiopien: Wirkungen von Landtiteln für Ehepaare, Duisburg 2025; dies., Malawi: Gendertransformativ wirkungen durch Umsetzung der Landrechte für Frauen, Duisburg 2025; Frank Bliss, Frauenrechte in Madagaskar stärken. Untersuchungen zu gendertransformativen Wirkungen deutscher Projekte in der Provinz Boeny, Duisburg 2025.

⁰⁸ Vgl. Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (Venro), Stellungnahme zum Bundeshaushalt 2026, Berlin 2025.

Durch gute Aufklärung von Männern, Frauen, Behörden und den traditionell rechtsprechenden älteren Männern durch die von der GIZ unterstützte Verwaltung und das mit ihr kooperierende NRO-Netzwerk „Stand for her Land“ kennen die Frauen ihre Rechte immer besser und fordern sie auch ein. Sie sind im Falle einer Scheidung oder Verwitwung nicht mehr mittellos. Die gleichen Rechte am Land führen auch zu mehr gemeinsamen Entscheidungen in der Familie und zu höherem Ansehen von Frauen in der Gesellschaft.

In Madagaskar erhielten Frauen in der Provinz Boeny ebenfalls durch die Unterstützung der GIZ formale Landtitel. In weniger als zehn Jahren stieg ihr Anteil von wenigen Ausnahmefällen auf je nach Kommune zwischen 20 und über 40 Prozent an. Frauen reklamieren erstmals ihr Erbe und nutzen ihr eigenes Land vor allem intensiver als dasjenige, das sie vom Mann zeitweise für die Bearbeitung zugewiesen bekamen. Dies kommt auch dem Ressourcenschutz zugute, da die Frauen das ihnen gehörende Land so fruchtbar wie möglich halten und vor Abholzung und Erosion schützen wollen.

Auch in Malawi besagt das staatliche Recht, dass es beim Erben von Land keinen Unterschied zwischen Söhnen und Töchtern gibt. Ebenso haben Frauen bei Verwitwung und Scheidung das Recht auf die Hälfte des zuvor gemeinsam mit ihrem Mann bewirtschafteten Landes. Im patriarchalisch geprägten Norden wird dies jedoch lediglich im Projektgebiet eines von „Misereor“ unterstützten Vorhabens umgesetzt. Die Landbehörde hatte hier bisher nicht die Kapazitäten, das formale Landrecht umzusetzen, Land zu vermessen, zu registrieren und Landzertifikate auszustellen. Das Projekt unterstützt dies nun und schafft so einen Pilotfall, der zeigt, dass Frauen mit agrarökologischen Methoden ihr Land bestellen und gute Erträge erwirtschaften können. Durch die erstarkte Rolle in der Gesellschaft werden Frauen nun auch in dörfliche Planungs- und Entscheidungsgremien gewählt, womit auch das dritte „R“ (Repräsentanz) erreicht wäre.

In allen drei Fällen wird „lediglich“ bestehendes formales Recht umgesetzt. Daneben existiert das traditionelle Recht weiter. Zwar ist eine geschlechtergerechte Gesetzeslage die Basis für Gleichbehandlung, ihre bloße Existenz allein bewirkt aber nicht viel. Es erfordert Zeit und Ressourcen, das formale Landrecht in allen Landesteilen umzusetzen. Dort, wo Projekte die

einheimischen Behörden dabei unterstützen, wird vor allem Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit geleistet, um die Männer dazu zu bringen, Frauen und Mädchen dauerhaft Land zu überlassen. Weit verbreitete, respektierte Institutionen wie die katholische Kirche im Fall Malawis oder aber sozialem Wandel zugewandte traditionelle Würdenträger*innen können dabei helfen, das neue Gedankengut in der Bevölkerung zu verankern.

IV. Wertschöpfungsketten

Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten inklusiv zu fördern, stärkt Bäuerinnen und von Frauen betriebenes Handwerk.

Die Förderung von Wertschöpfungsketten (WSK) wird seit Jahren als ein sehr wirksames Mittel zur Unterstützung von regionalen Wirtschaftskreisläufen sowie zur Beseitigung von Armut und Ernährungsunsicherheit angesehen. Vom INEF-Forschungsvorhaben untersuchte Beispiele in Usbekistan, Benin und Ghana zeigen das große Beschäftigungspotenzial von WSK wie auch weitergehende Möglichkeiten für die Erzielung von gendertransformativen Wirkungen auf.¹⁰

Im westafrikanischen Benin hat die deutsche EZ über viele Jahre die WSK von Soja unterstützt. Dabei ging es sowohl um den Sojaanbau als auch die Verarbeitung der Sojabohnen. Durch verbessertes Saatgut und angepasste, vor allem agrarökologische Methoden wie Praktiken zum Bodenschutz konnten die Erträge der von Männern und Frauen bewirtschafteten Flächen teilweise signifikant gesteigert werden. Bei der Verarbeitung, die fast ausschließlich informell durch Frauen in Kleinstbetrieben erfolgte, gelang es, insbesondere durch deutlich verbessertes Betriebsmanagement, die Qualität der Produkte (wie etwa Sojakäse-Tofu, Sojamilch, Sojagebäck) stark zu erhöhen und die Produkte aus einem lokalen Kleinhandel bis in die Supermärkte der Großstädte zu bringen. Tausende von Arbeitsplätzen für Frauen wurden auf diese Weise neu geschaffen, und die selbstbewussten Produzentinnen entscheiden heute eigenständig über ihr Einkommen, das sehr oft in den Schulbesuch der Kinder investiert wird.

¹⁰ Vgl. Frank Bliss, Nachhaltige Gender-Ziele: Good Practices bei Ressourcenmanagement und Förderung von Wertschöpfungsketten in Benin unter besonderer Berücksichtigung von gendertransformativen Ansätzen, Duisburg 2025; ders., Transformative Genderwirkungen: Unternehmerinnen in Usbekistan, Duisburg 2025; Karin Gaesing, Genderwirkungen der Förderung der Wertschöpfungskette Cashew in Ghana, Duisburg 2025.

Die Mehrheit der in der WSK Cashew in Ghana arbeitenden Personen – ausgenommen der bäuerlichen Produzent*innen – sind Frauen. Sie erhalten durch die Förderung des von der GIZ unterstützten Projektes „MOVE“ Fortbildungen, die sie befähigen, Betriebe zur Produktion von Setzlingen, zum Anbau von Cashewbäumen oder zur Verarbeitung von Cashewnüssen und Cashewäpfeln zu gründen, zu erweitern und zu managen. Diese Befähigung erfolgt nicht nur durch die Vermittlung von Fachwissen. Die Trainingskurse, bei denen mindestens 50 Prozent Frauenanteil Pflicht ist, vermitteln auch mehr Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen und leiten die Teilnehmenden dazu an, tradierte Genderrollen und Hemmnisse für Frauen, junge Menschen und Menschen mit Behinderungen zu identifizieren, zu hinterfragen und Lösungsmöglichkeiten für geschlechtergerechte Veränderungen in der WSK zu entwickeln. Eine fundierte Genderanalyse in der WSK zu Beginn des Vorhabens bietet die Basis für die Trainingsinhalte.

Im ökonomisch aufstrebenden Usbekistan förderte die Deutsche Sparkassenstiftung den nationalen Unternehmerinnenverband. Dessen Mitglieder, von Einfrauenbetrieben bis hin zu 200 Fachkräfte beschäftigenden Seidenspinnereien, wurden beim Zugang zu Krediten, staatlichen Förderprogrammen und vor allem im Betriebsmanagement unterstützt. Auch der Struktur- und Aufbau des Verbandes wurde gefördert. Aus einem lockeren „Verein“, der insbesondere um die Hauptstadt Taschkent aktiv war, wurde so ein landesweit vertretener professioneller Verband, der derzeit 200 Berater*innen beschäftigt, in allen Provinzen des Landes tätig ist und dessen Mitglieder nach eigenen Angaben in den letzten Jahren gut 70 000 neue, sehr oft sogar formelle Arbeitsplätze geschaffen haben.

An den Beispielen lässt sich erkennen, dass die Auswahl der WSK zentral für das Erreichen gendertransformativer Wirkungen ist. So sollten primär WSK gefördert werden, in denen Frauen bereits eine große Rolle spielen (wie beim Sojaanbau in Benin und dem Cashewanbau in Ghana) und die eine breit gefächerte Bandbreite von vor- und nachgelagerten Aktivitäten und Produkten bieten, die gefördert werden können.

Das Usbekistan-Projekt zeigt zudem, dass der Aufbau von begleitenden und beratenden Institutionen auf zentraler und dezentraler Ebene entscheidend für das Erreichen und die Förderung

von Frauen, jungen Leuten und anderen marginalisierten Gruppen ist. Die Organisation von Frauen stärkt deren Selbstvertrauen und Befähigung, unternehmerisch tätig zu sein, und verschafft ihnen essenzielle Vorteile bei der Erlangung von Krediten und/oder Land, beim Einkauf von Inputs und dem Verkauf ihrer Produkte.

AUSBLICK

Um gendertransformativ Ziele erreichen zu können, bedarf es vor allem einer großen *ownership* seitens der Partner, ob Staat oder Zivilgesellschaft, sowie eines Bewusstseinswandels bei allen wichtigen Akteur*innen in einem Land oder einer Provinz. Um beispielsweise in Mauretanien die Genitalverstümmelung bei Mädchen weitgehend unterbinden zu können, mussten vor allem traditionelle und religiöse Autoritäten mit auf den Weg genommen werden. Dies hat am Ende zu einem weitgehenden Erfolg geführt, auch, weil das komplexe Unterfangen über sehr lange Zeit durch die deutsche EZ unterstützt wurde.

Da sich Bewusstseinswandel nicht staatlich verordnen lässt, muss gerade mit Blick auf mehr Gendergerechtigkeit eine breite gesellschaftliche Überzeugungsarbeit geleistet werden. Legitime und repräsentative Vertreter*innen der Zivilgesellschaft spielen dabei eine wichtige, auch in der FemEZ-Strategie von 2023 eingeforderte Rolle. Auch wenn diese Rolle gesehen wird, bedürfen die Konsequenzen daraus einer deutlichen Revision. Dabei geht es einerseits um die Dauer eines Vorhabens und die Bereitstellung der benötigten finanziellen Mittel. Vor allem aber geht es darum, die Zivilgesellschaft beim Einsatz für die Rechte von benachteiligten Gruppen – also weit mehr als nur für Frauen – zu unterstützen, und zwar nicht vorrangig als Umsetzungsgehilfin für deutsche Projekte. Zivilgesellschaft muss vielmehr als gleichberechtigte Partnerin gesehen werden, die durch die deutsche EZ bei ihrer eigenen Arbeit unterstützt wird.

KARIN GAESING

ist Associate Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen (INEF).

FRANK BLISS

war Professor am Institut für Ethnologie der Universität Hamburg und ist heute Consultant im Entwicklungsbereich.

ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER NEUEN WELTUNORDNUNG

Die USA als verlorene Ordnungsmacht

Stephan Klingebiel · Andy Sumner

Die USA waren von Beginn an für das Konzept und die Etablierung des Politikfeldes Entwicklungspolitik von herausragender Bedeutung. Für die meisten programmatischen, strukturellen, politischen und personellen Grundlagen spielten sie eine wichtige, in großen Teilen sogar die entscheidende Rolle.

Die von der zweiten Administration unter US-Präsident Donald Trump getroffenen Entscheidungen zur weitgehenden Auflösung der US-amerikanischen Entwicklungspolitik sind tiefgreifend. Die Tragweite der Kursänderung lässt sich allerdings erst abschätzen, wenn man das Fundament des Politikfeldes betrachtet, das wesentlich mit den USA verknüpft ist.

DIE USA ALS ERFINDER DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Ein erheblicher Teil der entwicklungspolitischen Grundlagen stammt aus der Nachkriegsordnung des Zweiten Weltkriegs. Anfänge von Entwicklungspolitik lassen sich in den Wiederaufbaumethoden nach dem Krieg erkennen; von Beginn an war das Politikfeld immer auch ein machtpolitisches Gestaltungsinstrument.⁰¹ Der Beschluss zur Gründung der Weltbank,⁰² die sich als die zentrale multilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitution etablieren konnte, wurde bereits im Juli 1944 getroffen, um den Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten Gebiete unterstützen zu können. Die USA hatten maßgeblichen Anteil an der Gründung der Bank, die ihren Sitz schließlich in Washington, D. C. einnahm. Ähnliches gilt für das European Recovery Program (ERP, gemeinhin als „Marshallplan“ bekannt), das von 1948 bis 1952 dazu diente, den stark kriegszerstörten Ländern Europas beim Wiederaufbau zu helfen, und von den westeuropäischen Ländern ge-

nutzt wurde. Die Wiederaufbauhilfe hatte aber von Anfang an auch den Zweck, den Einfluss der USA auf das Europa der Nachkriegsordnung zu sichern.⁰³

Ein Meilenstein für die Grundlagen von Entwicklungspolitik ist die Antrittsrede des US-amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman 1949. Er beschreibt in dem als Point-IV-Programm bekannt gewordenen außenpolitischen Konzept, dass die USA für die Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Schaffung von Wachstum in „unterentwickelten Gebieten“ Unterstützung leisten sollten. Das Programm zielte vor allem auf technische Hilfe und Know-how-Transfer ab.⁰⁴ Eine weitere Zielsetzung war es, die Herzen und Köpfe in anderen Gesellschaften für sich zu gewinnen („Winning Hearts and Minds“), was später insbesondere in Konzepten von Soft Power im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit seinen Niederschlag fand.⁰⁵ Nachdem die USA und teilweise auch westeuropäische Länder in den 1950er Jahren weitere erste entwicklungspolitische Schritte unternommen hatten, folgten zu Beginn der 1960er Jahre wichtige Weichenstellungen.

Das Jahr 1961 kann gewissermaßen als „Urknall“ für ein System der internationalen Entwicklungspolitik betrachtet werden. Die USA bauten unter den Vorzeichen des Kalten Krieges eine professionellere Struktur zur Unterstützung von Entwicklungsländern auf. US-Präsident John F. Kennedy führte bestehende nationale Ansätze zur Unterstützung von Entwicklungsländern unter dem Dach der US Agency for International Development (USAID) zusammen. In der Bundesrepublik Deutschland wurde im gleichen Jahr das BMZ (zunächst Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, seit 1993 dann mit der Ergänzung „und Entwicklung“) geschaffen – ein eigenes Ministerium zur Unterstützung

von Entwicklungsregionen. Dass die Bundesrepublik sich entwicklungspolitisch zu engagieren begann, hatte maßgeblich mit dem Einfluss der USA zu tun; von der Bundesrepublik wurde eine Beteiligung erwartet, um Entwicklungsländer an das westliche Lager zu binden.⁰⁶

1961 wurde zudem auf Betreiben der USA der sogenannte Entwicklungshilfesausschuss (Development Assistance Committee, DAC) unter dem Dach der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gegründet.⁰⁷ Der DAC gilt oftmals als Synonym für die Entwicklungszusammenarbeit der „traditionellen Geber“: ein Gremium relativ wohlhabender Länder, das aus Sicht vieler Akteure im Globalen Süden oft ein Inbegriff für das Fortbestehen von globalen Ungleichheiten war und teilweise noch ist.⁰⁸ Der Ausschuss ist vor allem der Ort, an dem in den vergangenen 60 Jahren die zentralen Normen und Qualitätsstandards für Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der Gruppe der westlichen Geber ausgehandelt wurden. Das Konzept der „öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit“ (Official Development Assistance/ODA) – Entwicklungsleistungen, die von öffentlichen Stellen an Entwicklungsländer oder zugunsten dieser an internationale Organisationen vergeben werden – wurde hier entwickelt, und

die Kriterien, was als Entwicklungszusammenarbeit zählen soll und was nicht, wurden und werden hier festgelegt.⁰⁹

Der Zuwachs von ursprünglich acht DAC-Mitgliedern auf heute 33 lässt sich als Erfolg für das Gremium verbuchen. Ehemalige Entwicklungsländer wie Spanien und Südkorea sahen es als einen wichtigen Ausweis ihres sozio-ökonomischen Erfolges an, in den Ausschuss aufgenommen zu werden. Zugleich wächst die Gruppe von Staaten, die zwar Mitglied der OECD sind, aber nicht dem DAC angehören (die Türkei, Mexiko, Chile und andere) – also eine Gruppe von nicht-traditionellen westlichen Ländern, die sich nicht dem ODA-Ansatz verpflichtet fühlt. Insgesamt waren die USA dennoch sehr erfolgreich darin, mit dem DAC eine prägende, normgebende und koordinierende Instanz zu schaffen.

Der große und spürbare Einfluss der USA auf das entwicklungspolitische System zeigte sich zudem in ihrer über Jahrzehnte hinweg bestehenden Dominanz bei internationalen Personalentscheidungen bis Ende der 1990er Jahre – und in abgeschwächter Form darüber hinaus. So wurde der Vorsitz des DAC in den ersten Jahrzehnten durchgängig von den USA gestellt; erst seit 1999 wird ein rotierendes System praktiziert.¹⁰ Auch alle Leiter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) wurden bis 1999 von den USA gestellt. Weiterhin kamen bisher – mit Ausnahme einer zweimonatigen Interimsbesetzung – alle regulären Weltbankpräsidenten aus den USA.

Ihre starke Stellung als bilateraler Geber, ihre prägende Rolle in internationalen Organisationen und ihre intellektuelle Führungsrolle verschafften den USA eine programmatische Vormachtstellung. Der internationale Entwick-

01 Vgl. Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago–London 2007.

02 Vgl. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1949.

03 Vgl. Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

04 Vgl. Thomas G. Paterson, *Foreign Aid Under Wraps: The Point Four Program*, in: *Wisconsin Magazine of History* 2/1972, S. 119–126.

05 Genauer formuliert handelte es sich um den Beschluss zur Schaffung der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), die Teil der Weltbankgruppe wurde, siehe www.worldbank.org/en/archive/history.

06 Vgl. Klaus Bodemer, *Entwicklungspolitik als Außenpolitik. Zur Entstehung und Funktion der Entwicklungspolitik der BRD*, München 1976. Zugleich gilt für die westeuropäischen Länder, dass sie über Entwicklungspolitik jeweils eigene nationale Interessen verfolgen konnten. Für die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich, Großbritannien, Belgien und andere bot sich mit Entwicklungspolitik die Gelegenheit, ehemalige Kolonien weiter an sich zu binden. Die Bundesrepublik nutzte das Instrument zeitweilig, um deutschlandpolitische Ziele zu verfolgen, indem die sogenannte Hallstein-Doktrin in der Entwicklungszusammenarbeit Anwendung fand: Entwicklungsländer, die die DDR diplomatisch anerkannten, konnten zeitweilig keine Entwicklungsleistungen erhalten.

07 Vgl. Richard Carey, *Development, Development Cooperation, and the DAC: Epistemologies and Ambiguities*, in: Gerardo Bracho et al. (Hrsg.), *Origins, Evolution and Future of Global Development Cooperation: The Role of the Development Assistance Committee (DAC)*, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn 2021, S. 11–72.

08 Siehe ausführlich Bracho et al. (Anm. 7).

09 Vgl. Andy Sumner/Stephan Klingebiel, *Development Cooperation at a Tipping Point: How, Why and Through What Mechanisms Do Policy Norms Break?*, IDOS Discussion Paper 29/2025.

10 Vgl. Carey (Anm. 7).

lungsdiskurs wurde erheblich von den konzeptionellen Vorstellungen und politischen Prioritäten der US-Administrationen beeinflusst: Das Konzept der Grundbedürfnisorientierung hatte ebenso wie die neoliberale Strukturanpassungspolitik seinen maßgeblichen Ursprung in den USA. Auch die „Versicherheitslichung der Entwicklungspolitik“¹¹ ist ohne die Anschläge vom 11. September 2001 und das darauf folgende militärische, zivile und entwicklungspolitische Vorgehen der USA in Afghanistan nicht erklärbar; diesem Trend folgten andere entwicklungspolitische Akteure wie Großbritannien und Deutschland, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Entwicklungspolitische Paradigmen für die westlichen Länder wie auch die wichtigsten internationalen Organisationen standen somit über viele Jahrzehnte unter dem prägenden Einfluss der USA.

DIE USA ALS GEBER: EIN PROFIL BIS JANUAR 2025

Die USA haben ihre führende Rolle als entwicklungspolitischer Akteur nicht allein konzeptionell und institutionell gezeigt, sondern sie auch durch den finanziellen Umfang ihrer Leistungen unterstrichen. Kein anderes Mitglied des DAC hat diesbezüglich auch nur annähernd die Größenordnung der USA erreicht. Dies trug wesentlich dazu bei, dass die Vereinigten Staaten aus dem Geberkreis hervorstachen und in zahlreichen Partnerländern eine herausgehobene Rolle spielen konnten.

Insgesamt stellten die USA 2024 Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 63,3 Milliarden US-Dollar bereit; das entsprach einem Anteil von fast 30 Prozent der gesamten Leistungen aller DAC-Mitglieder (212,1 Milliarden US-Dollar); Deutschland (32,4 Milliarden US-Dollar) war 2024 nach den USA der zweitgrößte Geber und dürfte künftig den ersten Platz in der Gebergruppe belegen. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit waren die USA allerdings durchgängig ein Land, das hinsichtlich des Verhältnisses von ODA-Mitteln zum Bruttoinlandsprodukt mit einer Höhe von 0,22 Prozent (2024) immer unterdurchschnittlich

engagiert war (DAC-Durchschnitt: 0,33 Prozent; Deutschland: 0,67 Prozent).¹²

Begrifflich unterscheidet die US-Regierung zwischen *Foreign Assistance* (Auslandshilfe) und ODA. Während ODA den DAC-Standards folgt, wird „Auslandshilfe“ gemäß dem US Foreign Assistance Act von 1961 definiert und umfasst bestimmte Elemente, die nicht von der ODA erfasst werden, wie etwa militärische Hilfe. „Auslandshilfe“ dient in den Vereinigten Staaten als Oberbegriff.¹³

Die USA verfolgten in verschiedener Hinsicht oft eine Entwicklungspolitik, die sich von den europäischen Ländern unterschied. So haben US-Regierungen beispielsweise das OECD-Prinzip der Lieferaufbindung von Entwicklungszusammenarbeit¹⁴ (*Untying Aid*) als Norm nie vollständig akzeptiert und die Verbindung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und nationalen Interessen besonders betont. Ähnliches gilt für die internationale Norm, dass wohlhabendere Länder mindestens 0,7 Prozent ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellen sollten. Dieser „weichen Verpflichtung“ auf Grundlage einer Resolution der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 1970 fühlten und fühlen sich die meisten europäischen Akteure verpflichtet (wenn auch mittlerweile deutlich zurückhaltender), wobei die wenigsten Länder sie bislang erfüllen. Die USA haben diese Zielsetzung für sich selbst nicht nur durchgängig bei Weitem verfehlt, sondern nie als Selbstverpflichtung akzeptiert.

Inhaltlich legten die US-Regierungen in ihrer Entwicklungszusammenarbeit traditionell einen starken Schwerpunkt auf gute Regierungsführung (insbesondere Demokratieförderung und Menschenrechtsarbeit), humanitäre Hilfe und Gesundheit. Der überwiegende Teil entfiel auf bilaterale Zusammenarbeit, wodurch die Beförderung nationaler Interessen typischerweise leichter

¹² Vgl. OECD, Official Development Assistance (ODA), www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html.

¹³ Vgl. Sebastian Haug/Anna Novoselova/Stephan Klingebiel, *Trump's Assault on Foreign Aid: Implications for International Development Cooperation*, IDOS Discussion Paper 4/2025.

¹⁴ Für Entwicklungszusammenarbeit, die an Lieferungen aus dem jeweiligen Geberland gebunden ist (Lieferaufbindung), wird von erheblichen Nachteilen für die Partnerländer ausgegangen. Diese können in höheren Kosten für die Waren oder Dienstleistungen, aber beispielsweise auch in der Fokussierung auf weniger relevante Sektoren bestehen.

¹¹ Stephan Klingebiel (Hrsg.), *New Interfaces Between Security and Development: Changing Concepts and Approaches*, Bonn 2006.

Tabelle: Phasen der US-Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und USAID, 1945–2025

PERIODE	POLITISCHER UND GLOBALER KONTEXT	ZENTRALE ZIELE UND LEITBILDER	CHARAKTERISTISCHE INSTRUMENTE UND PROGRAMME
1945–1960: Frühphase der US-EZ (Vor-USAID)	Beginn des Kalten Krieges, Dekolonisierung, Marshallplan; Trumans Point-IV-Program (1949)	Modernisierung, Technologietransfer, Eindämmung des Kommunismus	Technische Hilfsprogramme, Aufbau nationaler Verwaltungen
1961–1970: Institutionalisierung unter Kennedy und Johnson	Gründung von USAID (1961) durch den Foreign Assistance Act; Beginn formalisierter Entwicklungsbürokratie	Nation-Building, Modernisierung, ökonomisches Wachstum, Allianzen gegen den Kommunismus	Großprojekte in Infrastruktur und Bildung, Peace Corps, Food for Peace
1970–1980: Grundbedürfnisorientierung und politische Konditionalität	Ende des Vietnamkriegs (1975), Ölkrise, Kritik an Top-down-Modernisierung	Armutsbekämpfung, Grundbedürfnisse, partizipative Entwicklung, Menschenrechte	Basisorientierte Projekte, NGO-Förderung, integrierte ländliche Entwicklung
1980–1990: Neoliberale Wende und Strukturanpassung	Reagan-Ära, Schuldenkrise im Globalen Süden, Aufstieg neoliberaler Ökonomie	Marktliberalisierung, Privatisierung, Good Governance	Strukturanpassungsprogramme (SAPs), Demokratieförderung
1990–2001: Phase „Nach dem Kalten Krieg“ und Demokratisierungsagenda	Zusammenbruch der Sowjetunion, Global Governance, Liberalisierung	Demokratie-, Rechtsstaats- und Markttransformation, Zivilgesellschaft	Politische Konditionalität, Capacity Building, humanitäre Hilfe
2001–2010: Engere Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungsagenden („War on Terror“)	9/11, Interventionen in Afghanistan und im Irak, Diskurs über „Failed States“	Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung, Stabilisierung fragiler Staaten	Wiederaufbauprogramme, Good Governance, Counterterrorism Aid
2010–2018: Effizienz-, Effektivitäts- und Ownership-Reformen	Obama-Ära, globale Nachhaltigkeitsziele (SDGs) und Pariser Klimaschutzabkommen (2015)	Wirksamkeit der EZ, USAID Forward (2010), Dezentralisierung, Innovation	Local Solutions, evidenzorientiertes Management, Public Private Partnerships
2018–2025: Zunehmende geopolitische Rivalität; Donald Trump – 1. Amtszeit (2017–2021); Donald Trump – 2. Amtszeit (2025–)	Systemkonkurrenz der USA zu China, Geopolitisierung; America-First-Politik; Re-Priorisierung auf US-Interessen; Radikaler Abbau der EZ; Rückzug aus internationalen Abkommen und Organisationen	Kürzungen bei Auslandshilfe, Stärkung privatwirtschaftlicher Entwicklungsfinanzierung; Auflösung von USAID, Verlagerung der Restfunktionen ins State Department, fast vollständiger Stopp der bilateralen EZ	Gründung der U.S. International Development Finance Corporation (DFC) 2019. Fokus auf Investitionen statt auf Zuschüsse; Rückzug aus multilateralen Fonds, Fokus auf inländische Prioritäten und ausgewählte geopolitische Themen

Quelle: Eigene Darstellung.

möglich ist. Die bilaterale Finanzierung, die über die USAID abgewickelt wurde, umfasste etwa 130 Länder. Im Jahr 2023 gehörten zu den zehn größten Empfängern der von USAID verwalteten Mittel – in absteigender Reihenfolge – die Ukraine, Äthiopien, Jordanien, die Demokratische Republik Kongo, Somalia, Jemen, Afghanistan, Nigeria, Südsudan und Syrien. Über einen längeren Zeitraum betrachtet zählten Afghanistan, Äthiopien und Jordanien zu den größten Empfängern von US-Auslandshilfe, was den starken Einfluss sicherheitspolitischer Prioritäten der Vereinigten Staaten auf die Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit widerspiegelt.¹⁵

Im Jahr 2023 wurden nur etwa 10 Prozent der von der US-Regierung bereitgestellten ODA als Kernbeiträge (also nicht zweckgebundene Mittel) für multilaterale Entwicklungsaktivitäten verwendet – was in absoluten Zahlen immer noch einem erheblichen Betrag entsprach. Die USA waren ein zentraler Geldgeber für multilaterale Entwicklungsbanken und das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen. Im gleichen Jahr stellte die US-Regierung über 1,4 Milliarden US-Dollar für die besonders zinsgünstigen Kredite der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) für ärmere Länder sowie eine Milliarde US-Dollar für den Grünen Klimafonds und mehr als 800 Millionen US-Dollar für den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria bereit.¹⁶

Die US-Entwicklungszusammenarbeit war vor dem zweiten Amtsantritt von Donald Trump auf insgesamt 21 Akteure (Ministerien, Behörden und weitere) aufgeteilt. Die mit Abstand wichtigste und größte Einrichtung war die USAID, die 2022 rund 62 Prozent der US-amerikanischen ODA- und ODA-ähnlichen Leistungen verantwortete. Wichtige Rollen hatten daneben das Außenministerium (rund 16 Prozent) sowie das Department of Health and Human Services (rund 10 Prozent).¹⁷

Seit ihrer Gründung 1961 war USAID – bis zu ihrem faktischen Ende kurz nach Beginn von Trumps zweiter Amtszeit – eine unabhängige Regierungsbehörde und eine treibende Kraft der

US-Entwicklungszusammenarbeit. Während der US-Kongress die Behörde nicht nur gegründet, sondern auch ihre Programme finanziert und überwacht hat, arbeitete der oder die Leiter/-in von USAID – der oder die sogenannte Administrator/-in – unter der direkten Autorität und außenpolitischen Aufsicht des Außenministers oder der Außenministerin. Die Administratoren und Administratorinnen von USAID waren politische Ernennungen und haben häufig sowohl im Inland als auch international eine prominente Rolle gespielt. Die letzte Administratorin unter der Regierung von US-Präsident Joe Biden, Samantha Power, war zuvor US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen unter der zweiten Obama-Administration. Sie hatte einen starken Fokus auf Menschenrechts- und Demokratiefragen und setzte sich für eine stärkere „Lokalisierung“ der Entwicklungszusammenarbeit ein, etwa durch eine Auftragsvergabe an lokale Akteure. Unter der Führung des Weißen Hauses und des Außenministeriums war USAID traditionell im Nationalen Sicherheitsrat vertreten, was der Behörde eine Rolle bei wichtigen Entscheidungsprozessen zu Fragen der nationalen Sicherheit und Außenpolitik verschaffte.¹⁸

ENTWICKLUNGSPOLITIK UNTER TRUMP SEIT JANUAR 2025

Mit Beginn der zweiten Amtszeit von US-Präsident Donald Trump Anfang 2025 hat sich nicht nur die US-amerikanische Entwicklungspolitik, sondern die gesamte internationale Landschaft der Entwicklungszusammenarbeit grundlegend verändert. Die USA haben sich in einem enormen Tempo aus zentralen multilateralen Strukturen zurückgezogen, Haushaltsmittel für Entwicklungszusammenarbeit wurden massiv gekürzt. Mitte 2025 löste die Trump-Administration die USAID de facto auf und übertrug die verbleibenden Aktivitäten an das Außenministerium.¹⁹ Bereits in den ersten Wochen nach seiner Amts-

¹⁵ Vgl. Haug et al. (Anm. 13).

¹⁶ Vgl. Foreign Assistance, <https://foreignassistance.gov>; Haug et al. (Anm. 13).

¹⁷ Vgl. OECD, OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2022, Paris 2022; Foreign Assistance (Anm. 16).

¹⁸ Vgl. Haug et al. (Anm. 13); Curt Tarnoff, U.S. Agency for International Development (USAID): Background, Operations, and Issues, 21.7.2015, www.congress.gov/crs-product/R44117.

¹⁹ Inwieweit die Trump-Administration auch de jure eine Auflösung herbeiführen konnte, ist noch nicht völlig klar, da die Gründung von USAID durch den US-Kongress erfolgte. Vgl. Tess Bridgeman, Can the President Dissolve USAID by Executive Order?, 1.2.2025, www.justsecurity.org/107267/can-president-dissolve-usaid-by-executive-order.

übernahme und auf das starke Betreiben seines Sonderbeauftragten Elon Musk war USAID in überwiegenden Teilen nicht mehr funktionsfähig. Musk trieb mit der von Trump neu geschaffenen Behörde für Regierungseffizienz (DOGE/ Department of Government Efficiency) innerhalb weniger Wochen die Auflösung von USAID und in weiten Teilen die Zerschlagung der gesamten US-Entwicklungszusammenarbeit voran. Verschwörungserzählungen spielten eine zentrale Rolle bei der Rechtfertigung der Zerschlagung von USAID.²⁰ So teilte Musk etwa die Desinformation, die Behörde habe Prominenten Reisen in die Ukraine finanziert, um die Popularität von Präsident Wolodymyr Selenskyj zu erhöhen, und bezeichnete USAID darüber hinaus als „kriminelle Vereinigung“.

„Project 2025“, das unter Federführung der Heritage Foundation als „Drehbuch“ für eine zweite Amtszeit Donald Trumps entworfen wurde, sah eine derart radikale Abwicklung der US-amerikanischen Auslandshilfe nicht vor. Nach diesem Plan sollten die entwicklungspolitischen Mittel auf das Niveau vor der Covid-19-Pandemie zurückgeführt und neue inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden. Eine quasi vollständige Auflösung des Politikfeldes stand hingegen nicht zur Debatte.²¹ Sie überraschte auch insofern, als die US-amerikanische und internationale Entwicklungszusammenarbeit gerade von republikanischen Präsidenten immer wieder vorangebracht wurde. Der „President’s Emergency Plan for AIDS Relief“ als internationales Leuchtturmprojekt für die Behandlung, Prävention und Forschung zu HIV/AIDS wurde beispielsweise von US-Präsident George W. Bush ins Leben gerufen. Der Aufbau des gesamten internationalen Systems der Entwicklungszusammenarbeit war parteiübergreifend immer ein besonders wirksames Gestaltungsinstrument.

Die von der zweiten Trump-Administration verfolgte Politik setzt auf einen dezidiert machtfokussierten und antimultilateralen Kurs sowie

grobschlächtigen Transaktionalismus in Form schlichter, oft auf massivem Druck basierender Tauschgeschäfte. Globale Normen – etwa jene, die in den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung Ausdruck finden – werden von der Regierung als Bedrohung US-amerikanischer Interessen dargestellt. Der Rückzug aus internationalen Organisationen, die Missachtung völkerrechtlicher Normen (oft begleitet von militärischen Drohungen) sowie direkter, oftmals unverblümter Druck auf andere Staaten – etwa die haltlosen Völkermord-Vorwürfe gegen Südafrika²² – markieren einen Paradigmenwechsel, der das Verhältnis von Werten und Interessen zugunsten kurzfristiger Machtmaximierung neu definiert.

Für viele Länder des Globalen Südens bedeutet diese Entwicklung einen Wendepunkt. Der Rückzug der USA aus dem multilateralen System eröffnet zwar neue Spielräume für strategische Neupositionierungen – insbesondere für politisch und wirtschaftlich starke Entwicklungs- und Schwellenländer, die ihre Süd-Süd-Kooperation ausbauen und engere Beziehungen zu China oder Russland eingehen. Doch der neu gewonnene Handlungsspielraum geht einher mit neuen Abhängigkeiten, zunehmender geopolitischer Fragmentierung und größerer Anfälligkeit für politische Einflussnahme von außen. Akteure im Globalen Süden betonen zunehmend ihre Unabhängigkeit im Sinne einer Multialignment-Strategie – dennoch geraten viele in die Logik einer sich neu formierenden Blockbildung.

Die globale Architektur der Entwicklungszusammenarbeit wird durch den Rückzug der USA erheblich destabilisiert. Andere Geberländer scheinen diesem Beispiel zu folgen, während die Vereinten Nationen in zahlreichen Bereichen weitgehend handlungsunfähig sind. Die Schwächung koordinierender Gremien, etwa des DAC/OECD, untergräbt etablierte Prinzipien von entwicklungspolitischer Wirksamkeit und Kohärenz. Dies hat nicht nur finanzielle Engpässe zur Folge, sondern führt auch zu einem Legitimitätsverlust des bislang westlich geprägten entwicklungspolitischen Kooperationsmodells.

20 Vgl. Donald Moynihan/Rachael Zupke, *The Death of USAID: How Elon Musk and Donald Trump Ended America’s Foreign Aid Agency*, in: *Public Administration and Development* 4/2025, S. 327–331.

21 Vgl. Stephan Klingebiel/Max-Otto Baumann, *Trump 2.0 in einer Zeit globaler Umbrüche? Implikationen einer möglichen erneuten Präsidentschaft für die internationale Politik und Europa*, IDOS Policy Brief 19/2024.

22 Donald Trump unterstellte der südafrikanischen Regierung im Frühjahr 2025, einen „Völkermord“ an der weißen Minderheit im Land zu dulden, wofür es keinerlei Evidenz gibt (*Anm. d. Red.*).

Die Brüche in der internationalen Entwicklungslandschaft haben nicht nur kurzfristige, sondern auch langfristige humanitäre Konsequenzen. Schätzungen gehen davon aus, dass infolge der US-Haushaltskürzungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bis 2030 bis zu 14 Millionen zusätzliche Todesfälle zu erwarten sind.²³ So sind beispielsweise Flüchtlingslager in verschiedenen Weltregionen seit Umsetzung dieser Kürzungen erheblich unterfinanziert – mit spürbaren Auswirkungen auf die Verschärfung von Konflikten, etwa im Sudan.²⁴

Die neue globale Konstellation verändert die Machtverhältnisse in der internationalen Politik. Autoritäre Regime im Globalen Süden interpretieren den Rückzug der USA als Gelegenheit, ih-

ren Handlungsspielraum zu erweitern, während der Einfluss westlicher Akteure weiter schwindet. Zugleich wird deutlich, dass die bisherige Unterscheidung zwischen Entwicklungs- und Geopolitik zunehmend verschwimmt. Entwicklungspolitik war nie neutral – sie diente stets auch machtpolitischen Zwecken. Doch im Kontext verschärfter Systemkonkurrenz gewinnt die geopolitische Dimension eine neue Bedeutung.

STEPHAN KLINGEBIEL

leitet das Forschungsprogramm „Internationale und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Zuvor leitete er das Global Policy Centre des UNDP in Seoul sowie das Büro der KfW Entwicklungsbank in Kigali.

ANDY SUMNER

ist Professor für Internationale Entwicklung am King's College in London und Präsident der European Association of Development Research and Training Institutes (EADI).

23 Vgl. Daniella Medeiros Cavalcanti et al., Evaluating the Impact of Two Decades of USAID Interventions and Projecting the Effects of Defunding on Mortality up to 2030: A Retrospective Impact Evaluation and Forecasting Analysis, in: The Lancet 10500/2025, S. 283–294.

24 Vgl. Stephan Klingebiel/Andy Sumner, Entwicklungspolitik nach dem Rückzug der USA, in: Internationale Politik 6/2025, S. 65–70.

Seit 1952 gut informiert.

Die schwarzen Hefte im neuen Design – ab jetzt auch mit Newsletter.

News



Beides kostenfrei abonnieren
auf bpb.de/izpb

CHINAS ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Julia Bader · Christine Hackenesch

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Volksrepublik China hat in den letzten Jahren viel Aufsehen erregt und für kontroverse Debatten gesorgt. Gleichwohl ist sie kein neues Phänomen. Schon in den 1950er Jahren unterstützte China im Kontext des Kalten Krieges sozialistische oder revolutionäre Gruppierungen, zunächst in der Demokratischen Republik Vietnam, Nordkorea und der Mongolei. Nach der Bandung-Konferenz im Jahr 1955 und dem Bruch mit der Sowjetunion erweiterte Mao Zedong die EZ auf nichtsozialistische Unabhängigkeitsbewegungen in weiteren Ländern Asiens und Afrikas. China entsandte beispielsweise Ärzteteams oder unterstützte diese Bewegungen mit Militärhilfe. Die Ursprünge chinesischer EZ liegen also einerseits in der Blockkonfrontation mit dem Westen und der Sowjetunion, andererseits im Gedankengut einer sozialistischen Bruderschaft und einem Solidaritätsgefühl gegenüber Völkern unter kolonialer Herrschaft.

Ende der 1960er Jahre intensivierte China seine EZ und warb damit auch um diplomatische Anerkennung. Dafür investierte es unter anderem in gigantische Infrastrukturprojekte wie die TAZARA-Eisenbahn zwischen Daressalam in Tansania und Kapiri Mposhi in Sambia. 1971 erhielt die Volksrepublik China einen Sitz in den Vereinten Nationen und löste damit Taiwan ab, das bis dato den Sitz Chinas innegehabt hatte. Auch heute noch ist das Bekenntnis zur Ein-China-Politik, also die diplomatische Anerkennung der Volksrepublik – und *nur* der Volksrepublik – eine Voraussetzung für chinesische EZ.

Während der Reformperiode unter Parteiführer Deng Xiaoping ab den 1980er Jahren konzentrierte sich China auf die eigenen Wirtschaftsreformen und reduzierte sein entwicklungspolitisches Engagement unter dem Slogan „weniger, aber besser“. Die Regierung beließ es im Wesentlichen dabei, Ärzteteams zu entsenden, und pflegte diplomatische Beziehungen; große Infrastrukturprojekte wurden nicht mehr ini-

tiert. Unter dem Druck kritischer Stimmen in China, die angesichts des chinesischen Entwicklungsrückstands die eigene EZ hinterfragten, verschoben sich deren Leitprinzipien. Zwar konnte Deng Xiaoping das chinesische Engagement als ein notwendiges außenpolitisches Instrument positionieren und erhalten, jedoch wurden nun neben den Prinzipien der Nicht-Einmischung und Selbstbestimmung der 1960er und 1970er Jahre auch das Prinzip des gegenseitigen Nutzens und der gemeinsamen Entwicklung (*win-win* und *mutual benefit*) stärker betont. Chinas EZ wandelte sich von einem Mittel zur Unterstützung sozialistischer und revolutionärer Bewegungen zu einem pragmatischen Instrument zur Förderung der chinesischen Wirtschaft. Entwicklungsgelder wurden nun zum Beispiel auch eingesetzt, um Kreditzinsen zu subventionieren. Bis heute positioniert China sich als das größte Entwicklungsland und argumentiert, dass es deshalb auch von der eigenen EZ profitieren sollte.

Um Chinas Isolation durch den Westen nach der Niederschlagung der Protestbewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Beijing im Juni 1989 zu durchbrechen, bemühte sich die Regierung auch über EZ, die Beziehungen zu Ländern des Globalen Südens zu intensivieren. Mit Chinas wirtschaftlichem Öffnungsprozess gewannen wirtschaftliche Interessen als Motiv für EZ langsam an Bedeutung.

Seit Mitte der 1990er Jahre spielten die Beziehungen zu Ländern des Globalen Südens eine größere Rolle bei der Deckung des stetig steigenden Rohstoffbedarfs der chinesischen Volkswirtschaft. Entsprechend dient die im Jahr 1999 initiierte Strategie eines größeren globalen Wirtschaftsengagements („Going-out-Strategie“) unter anderem der Rohstoffsicherung und soll chinesische Staatsunternehmen international wettbewerbsfähig machen. Mit dem Beitritt Chinas in die Welt Handelsorganisation Ende 2001 wurden Länder des Globalen Südens zu wichtigen Absatzmärk-

ten für chinesische Projekte. Die Belt and Road Initiative weitete diese Strategie aus und soll nicht nur das Wirtschaftswachstum in den westlichen chinesischen Provinzen fördern, sondern gleichzeitig die Konnektivität und die internationalen Absatzmärkte für chinesische Produkte ausweiten. Der chinesischen EZ kommen in diesem Kontext zwei zentrale Funktionen zu: Sie soll einerseits die Wirtschaftsbeziehungen fördern und flankieren und andererseits für politische Unterstützung (etwa in den Vereinten Nationen) sorgen und China als verantwortlichen globalen Akteur platzieren, von dessen „Aufstieg“ keine Bedrohung für andere Länder ausgeht.

SELBSTVERSTÄNDNIS UND PRINZIPIEN SEIT 2000

Die chinesische Regierung versteht Entwicklung vornehmlich als technologiegetriebene Wirtschaftsentwicklung, die sie als Voraussetzung für Armutsbekämpfung, Programme im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen sowie insgesamt für die Verbesserung der Lebensumstände sieht.⁰¹ Wenig überraschend angesichts des autoritären Regierungsmodells ist die Förderung von Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit explizit kein Ziel der chinesischen EZ. Sie wird vielmehr als ein diplomatisches Instrument betrachtet, das dazu dient, politische und wirtschaftliche Eigeninteressen zu fördern. Hierbei versteht die chinesische Regierung EZ nicht als einseitige Hilfe eines Gebers an ein Empfängerland, sondern als wechselseitige Kooperation zwischen zwei Ländern des Globalen Südens, die für beide Parteien gleichermaßen Nutzen bringen soll (*equality* und *mutual benefit*).

Aus ihrem Selbstverständnis als Entwicklungspartner heraus strebt die chinesische Regierung eine „unabhängige Entwicklung“ der Partnerländer an.⁰² Demnach muss jedes Partnerland – genau wie China selbst – seinen eigenen Entwicklungspfad finden. Obwohl die chinesische Regierung ihre eigenen Erfahrungen mit anderen Entwicklungsländern teilt – und hierfür 2016 auch das In-

stitut für Süd-Süd-Kooperation und Entwicklung an der Peking-Universität gegründet hat – argumentiert sie, dass es keinen allgemeingültigen, auf andere Länder übertragbaren Entwicklungspfad gibt. In der Praxis bedeutet dies, dass China politische Konditionalitäten wie die Verknüpfung von EZ an die Einhaltung von Menschenrechtsstandards kategorisch ablehnt. Wirtschaftliche Konditionalitäten, wie beispielsweise Lieferbindung an chinesische Produkte und Unternehmen, werden jedoch sehr wohl durchgesetzt. Dieser sogenannte No-Strings-attached-Ansatz unterscheidet sich deutlich von traditionellen Gebern, die Leistungen zum Teil an Wirtschafts- oder politische Reformen, die Wahrung von Rechtsstaatsprinzipien oder gute Regierungsführung im Partnerland knüpfen.

UMFANG UND ALLOKATION DER ENTWICKLUNGSGELDER

China legt ein sehr weites Verständnis von EZ zugrunde.⁰³ Dieses beinhaltet einerseits staatliche Zuschüsse, zinsfreie und konzessionäre – also zinsgünstige – Kredite und direkte Sachleistungen, etwa den Bau von Krankenhäusern oder Schulen, die Bereitstellung von Ausrüstung und Technologie, die Entsendung medizinischer Helfer oder anderer Experten, Ausbildungsprogramme, Stipendien oder humanitäre Hilfe. Die chinesische Regierung spricht manchmal von „Hilfe“ (*aid* oder *assistance*), wenn sie sich explizit auf die genannten Leistungen bezieht. Diese entsprechen ungefähr der Definition öffentlicher Entwicklungsleistungen im Sinne des OECD Development Assistance Committees – sogenannte Official Development Assistance (ODA) oder auch ODA-Leistungen –, wonach EZ mindestens eine Zuschusskomponente von 25 Prozent beinhalten muss.

Meist benutzt die chinesische Regierung aber den Begriff der „Entwicklungszusammenarbeit“, der darüber hinaus auch kommerzielle Kredite, Exportkäuferkredite für Importeure chinesischer Produkte oder Direktinvestitionen beinhalten kann.⁰⁴ Zum Beispiel schlüsselte sie 2021 in ihrem Weißbuch „Chinas internationale Entwicklungszusammenarbeit im neuen Zeitalter“ das Gesamtvolumen chinesischer Entwicklungshilfe – also nur Zuschüsse, zinsfreie und zinsgünstige Kredi-

⁰¹ Vgl. Rolf Schwarz/Marina Rudyak, China's Development Co-Operation, Organisation für internationale Zusammenarbeit (OECD), Development Co-Operation Working Papers No. 113, 2023.

⁰² The State Council Information Office of the People's Republic of China (SCIO), China's International Development Cooperation in the New Era, 10.1.2021, https://english.www.gov.cn/archivewhitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html.

⁰³ Vgl. Schwarz/Rudyak (Anm. 1).

⁰⁴ Vgl. ebd.

te – zwischen 2013 und 2018 auf.⁰⁵ Jedoch wird im Weißbuch gleichzeitig auch die Belt and Road Initiative mit ihrer viel breiteren Zielsetzung und ihren oftmals kommerziellen Krediten als integraler Bestandteil chinesischer EZ präsentiert. Diese definitorische Ungenauigkeit sorgt bei westlichen Betrachtern oft für Verwirrung und bereitet Schwierigkeiten im Vergleich mit anderen Gebern.

Grundsätzlich gibt es nur wenig gesicherte Informationen zum Umfang der Entwicklungsgelder und zur Allokation nach Ländern. In ihrem Weißbuch bezifferte die chinesische Regierung das Gesamtvolumen ihrer Entwicklungshilfe (also ODA-vergleichbare Leistungen) zwischen 2013 und 2018 auf 270,2 Milliarden Renminbi, was etwa 42 Milliarden US-Dollar entspricht.⁰⁶ Ungefähr 45 Prozent dieser Mittel flossen nach Afrika, etwa 37 Prozent nach Asien und nur 4,2 Prozent an internationale Institutionen. Wo genau die chinesische Entwicklungshilfe alloziert wird, ist unbekannt. Damit Partnerländer sich nicht untereinander vergleichen und weil viele chinesische Bürgerinnen und Bürger der Auffassung sind, dass Entwicklungsgelder besser im eigenen Land investiert werden sollten, veröffentlicht die Regierung keine nach Ländern und Jahren aufgeschlüsselten Finanzvolumen.

Verschiedene westliche und chinesische Forschende und Institutionen versuchen daher, den Umfang chinesischer EZ zu schätzen. Viele wissenschaftliche Untersuchungen basieren dabei auf Medienberichten, öffentlichen Absichtserklärungen und anderen öffentlich zugänglichen Dokumenten. Da jedoch längst nicht alle angekündigten Vorhaben tatsächlich umgesetzt werden, erfordert diese Methodik gründliches Nachrecherchieren und eine sorgfältige Unterscheidung zwischen ODA-Leistungen im Sinne der oben genannten Definition und solchen Projekten, die durch Kredite chinesischer Staatsbanken mit weniger hohen oder keinen Zuschüssen finanziert werden (sogenannte sonstige öffentliche Leistungen).

Eine umfassende Datensammlung von AidData zeigt, dass China zwischen 2001 und Mitte 2022 weltweit etwa 140 Milliarden US-Dollar an ODA-vergleichbaren Leistungen erbracht hat.⁰⁷ Die China

Africa Research Initiative, deren Zahlen auf Werten des chinesischen Finanzministeriums basieren, sieht das Gesamtvolumen dieser Leistungen zwischen 2000 und 2024 bei lediglich rund 51 Milliarden US-Dollar.⁰⁸ Beide Werte würden China zu einem kleinen bis mittelgroßen Geber machen; deutlich kleiner als die USA, Japan oder Deutschland. Mit rund einer Billion US-Dollar fallen die sonstigen öffentlichen Leistungen, zu denen auch weniger vorteilhafte oder kommerzielle Kredite chinesischer Staatsbanken im Rahmen der Belt and Road Initiative gehören, allerdings deutlich umfangreicher aus.

Die Allokation nach Sektoren zeigt, wie stark die chinesische EZ mit Wirtschaftsinteressen verknüpft ist. Nach Information von AidData verausgabte China die meisten ODA-vergleichbaren Leistungen zwischen 2000 und 2021 für Projekte im Transportsektor, gefolgt von Energie, Unterstützung für Schuldenerlass sowie Projekten im Bereich Industrieförderung, Bergbau und Infrastruktur. Nur rund 10 Prozent der Gelder wurden für Sozialpolitik und Gesundheit veranschlagt.

In Reaktion auf Kritik an der Belt and Road Initiative bezüglich Schuldentragfähigkeit sowie Umwelt- und Sozialstandards der Infrastrukturprojekte hat China nicht nur diese Initiative reformiert, sondern parallel dazu auch eine Initiative für „kleine, aber feine“ Entwicklungsprojekte eingeführt. Diese sollen wirtschaftlich tragfähig sein und einen positiven Beitrag zur sozialen Entwicklung und zum Umweltschutz leisten, etwa im Bereich der Landwirtschaft, der Medizin oder der beruflichen Bildung.⁰⁹

IMPLEMENTIERUNG

Chinas EZ wird durch ein komplexes System mit einer Vielzahl an Akteuren und Institutionen umgesetzt.¹⁰ Eine wichtige Neuerung war 2018 die

⁰⁵ Vgl. SCIO (Anm. 2).

⁰⁶ Vgl. ebd.

⁰⁷ Vgl. AidData, Global Chinese Development Finance Dataset, Version 3.0, 2023, www.aiddata.org/data/aiddatas-global-chinese-development-finance-dataset-version-3-0.

⁰⁸ Vgl. John Hopkins China Africa Research Initiative, Chinese Global Foreign Aid Expenditure, Mai 2025, www.sais-cari.org/data-chinese-global-foreign-aid.

⁰⁹ Vgl. Hangwei Li/Christine Hackenesch, FOCAC 2024: Moving Away From Large Infrastructure Deals Towards Normative Power of China, 16. 9. 2024, www.megatrends-afrika.de/publication/megatrends-spotlight-38-focac-2024-towards-normative-power-of-china; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2025–2027), 5. 9. 2024, www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html.

¹⁰ Vgl. Leah Lynch et al., China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers, Center for Global Development, CGD Note Juli 2020.

Gründung der China International Development Cooperation Agency (CIDCA), einer zentralen Entwicklungsagentur, die die Projektplanung und Koordination zwischen den verschiedenen chinesischen Akteuren und Durchführungsorganen verbessern soll. Neben der CIDCA spielt das chinesische Handelsministerium eine zentrale Rolle bei der Abwicklung von Projekten. Im Partnerland kommen als Projektpartner nur staatliche Institutionen in Betracht. Auch hier steht das chinesische Vorgehen im Gegensatz zu traditionellen Gebern, die oft mit zivilgesellschaftlichen Organisationen im Partnerland zusammenarbeiten. Durchgeführt werden Projekte letztendlich von verschiedenen Organisationen, die chinesischen Fachministerien auf Staats- beziehungsweise Provinzebene untergeordnet sind, oder von chinesischen Firmen.

Kredite verbleiben häufig in der Hand chinesischer Banken (meist der Export-Import Bank of China oder der China Development Bank) und werden nach Fertigstellung des Projekts direkt an die chinesischen Vertragspartner ausgezahlt. Kredite können teilweise auch mit Agrarprodukten, Rohstoffen oder den zukünftigen Einnahmen aus fertiggestellten Projekten (etwa durch Verkauf von Energie oder Mautgebühren) gesichert werden. In diesem Fall wird neben dem eigentlichen Kredit ein Vertrag zum Verkauf bestimmter Güter an chinesische Abnehmer geschlossen.¹¹

KRITIK, WIRKSAMKEIT UND WAHRNEHMUNG

Kritik insbesondere auch westlicher Akteure an der chinesischen EZ bezieht sich auf fehlende Transparenz, Nachhaltigkeit und Korruption, Probleme rund um die Schuldentragfähigkeit sowie Versuche geopolitischer Einflussnahme.

Seit der Intensivierung chinesischer EZ Anfang der 2000er Jahre mangelt es an Transparenz darüber, zu welchen Konditionen und in welchen Ländern einzelne Projekte finanziert werden. Zum einen kann ein einzelnes Projekt über mehrere verschiedene Finanzierungsmodi finanziert sein, wenn zum Beispiel Bau, Ausstattung oder die Inbetriebnahme öffentlicher Infrastruktur über mehrere Phasen gefördert werden. Darüber hinaus haben Forschende in einem syste-

matischen Vergleich festgestellt, dass chinesische Kreditverträge seit 2014 ungewöhnlich starke Vertraulichkeitsklauseln enthalten.¹² In der Folge bleiben Kredite teilweise selbst in Empfängerländern undokumentiert. Solche sogenannten verborgenen Schulden, das heißt Staatsschulden, die nicht in der öffentlichen Buchhaltung festgehalten sind, unterminieren nicht nur die Rechenschaftspflicht der Empfängerländer gegenüber ihren Bürgern und gegebenenfalls internationalen Gläubigern, sondern auch die Rechenschaftspflicht der chinesischen Regierung gegenüber ihren eigenen Bürgern. Darüber hinaus haben sich verborgene Schulden in den vergangenen Jahren zunehmend als Problem manifestiert, weil sie das Ausmaß der Staatsverschuldung in Empfängerländern verschleiern und damit einer Umschuldung – also der Ablösung eines bestehenden Kredites durch einen neuen – überschuldeter Staaten im Wege stehen.

Chinas Rolle bei der Verschuldung von Ländern im Globalen Süden wird besonders kontrovers diskutiert. Nach Informationen der Weltbank war China Ende 2022 Gläubiger von rund 180 Milliarden US-Dollar internationaler Schulden von Niedrig- und Mitteleinkommensländern. Einige Länder haben einen besonders hohen Schuldenstand bei China, so etwa Laos oder Simbabwe mit 51 beziehungsweise 43 Prozent.¹³ Bei westlichen Partnern besteht die Sorge, China könne die Schulden nutzen, um sein geopolitisches Gewicht zu stärken und die wirtschaftliche Abhängigkeit afrikanischer Länder von China zu vergrößern.¹⁴ Auf Nachfrage und Drängen hat China Schulden erlassen; in afrikanischen Ländern zwischen 2000 und 2019 beispielsweise 3,4 Milliarden US-Dollar. In der Regel stundet China allerdings vor allem zinsfreie Kredite. Bei anderen Krediten hat China in einigen Fällen die Rückzahlungszeiträume verlängert, um Länder in Zahlungsschwierigkeiten zu unterstützen. Auf diese Art wurden zwischen 2009 und 2019 Kredite in Höhe von etwa 19 Milliarden US-Dollar umstrukturiert.¹⁵

¹² Vgl. ebd.

¹³ Vgl. Weltbank, *International Debt Report 2023*, Washington, D.C. 2023.

¹⁴ Noah Cheruiyot Mutai et al., *Examining the Sustainability of African Debt Owed to China in the Context of Debt-Trap Diplomacy*, in: *Scientific African* 2/2024, e02164.

¹⁵ Kevin Acker et al., *Debt Relief with Chinese Characteristics*, China Africa Research Initiative, Working Paper 39/2020.

¹¹ Vgl. Anna Gelpert et al., *How China Lends. A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*, in: *Economic Policy* 114/2023, S. 345–416.

Weil sich China der Nichteinmischungspolitik verschreibt, Konditionalität ablehnt und Projekte durch chinesische Betriebe vorgeschlagen und dann von Partnerländern angefragt werden können, fürchten Kritiker, dass chinesische EZ Korruption befördert beziehungsweise zu übersteuerten Projekten führt. Tatsächlich wurden in der Vergangenheit in den Anti-Korruptionskampagnen von Staatspräsident Xi Jinping unter anderem hochrangige Funktionäre erfasst, die in der EZ tätig sind.¹⁶

Wenn die Finanzierung chinesischer Projekte intransparent ist, stellt sich die Frage, mit welchem Maßstab die Wirkung chinesischer EZ gemessen und womit sie sinnvoll verglichen werden kann. China tritt in vielen Ländern als prominenter und sichtbarer Wirtschaftspartner auf; unklar bleibt aber oft, welche Projekte tatsächlich als ODA-vergleichbare Leistungen betrachtet werden können und welche als sonstige öffentliche Leistungen.

Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, dass beide Leistungen von China unterschiedlich eingesetzt werden und auch zu unterschiedlichen Resultaten führen. Demzufolge sind Chinas ODA-vergleichbare Leistungen stärker politisch motiviert, fließen vor allem in Niedrigeinkommensländer oder werden angeboten, um andere außenpolitische Eigeninteressen im Empfängerland zu fördern. Sie fließen nicht – wie oft behauptet – überproportional in Länder mit natürlichen Rohstoffen und auch nicht häufiger in autoritäre Länder als zum Beispiel US-amerikanische Entwicklungsgelder. Allerdings lässt sich nachweisen, dass Chinas Entwicklungsgelder von den Machthabenden in Partnerländern strate-

gisch zum Machterhalt genutzt werden. Solche Projekte werden überproportional in den Heimatregionen der Präsidenten oder Premierminister umgesetzt – besonders häufig im Vorfeld von Wahlen.¹⁷ Sonstige öffentliche Leistungen chinesischer Staatsbanken, wie beispielsweise viele große Infrastrukturprojekte, folgen einer anderen Logik: Sie orientieren sich mehr an der Wirtschaftlichkeit der Projekte und fließen häufiger in autoritäre oder korrupte Länder.

Hat chinesische EZ positive Effekte für Entwicklung? Studien zeigen, dass beide Formen chinesischer Leistungen zu Wirtschaftswachstum und sozioökonomischer Entwicklung beitragen und dabei manchmal besser abschneiden als Projekte der Weltbank.¹⁸ Jedoch variieren die Wirkungen chinesischer EZ regional und scheinen insgesamt in Afrika größer zu sein als in Lateinamerika und Asien, da sie durch den höheren Infrastrukturbedarf in afrikanischen Ländern mehr zur wirtschaftlichen Aktivität in peripheren Gebieten beitragen.¹⁹

Obwohl Chinas Engagement in einigen Ländern kontrovers diskutiert wird und teilweise zu Protesten geführt hat, zeigen repräsentative Umfragen für den afrikanischen Kontinent, dass eine Mehrheit der Bevölkerung Chinas Einfluss positiv bewertete.²⁰ Auch politische und wirtschaftliche Eliten in afrikanischen Staaten, aber auch in anderen Ländern des Globalen Südens sehen Kooperation mit China überwiegend positiv. Trotz kritischer Debatten über die Schuldentragfähigkeit oder geringe Umwelt- und Sozialstandards in chinesischen Infrastrukturprojekten begrüßt eine Mehrheit unter ihnen Chinas Infrastrukturfinanzierung und betont die wirtschaftlichen Chancen, die sich durch günstige finanzielle Konditionen und die schnelle Projektimplementierung ergeben. Gleichzeitig werden aber auch die Herausforderungen gesehen, die mit den Projekten einhergehen, etwa Intransparenz, Korruption und Umweltverschmutzung.²¹

JULIA BADER

ist Associate Professor am Department of Political Science der Universität Amsterdam und forscht unter anderem zu Chinas Außenpolitik.

CHRISTINE HACKENESCH

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

16 Vgl. Axel Dreher et al., *Banking on Beijing: The Aims and Impacts of China's Overseas Development Program*, Cambridge 2022. Bei der Bewertung der Anti-Korruptionskampagnen muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese in Teilen politisch motiviert sind.

17 Vgl. ebd.

18 Dieser statistische Befund ist möglicherweise auch einem Substitutionseffekt geschuldet, wobei China teilweise Projekte finanziert, die ansonsten durch die Weltbank finanziert würden. Vgl. ebd.; Courage Mlambo, *China in Africa: An Examination of the Impact of China's Loans on Growth in Selected African States*, in: *Economies* 7/2022, Art. 154.

19 Vgl. Dreher et al. (Anm. 16).

20 Vgl. Josephine Appiah-Nyamekye Sanny/Edem Selormey, *Africans Welcome China's Influence But Maintain Democratic Aspirations*, *Afrobarometer* No. 489, 2021.

21 Vgl. Samantha Custer et al., *BRI from the Ground Up. Leaders from 129 Countries Evaluate a Decade of Beijing's Signature Initiative*, *AidData Policy Report* März 2024.

ASYMMETRIE UND AUSHANDLUNG

Ghanaisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit seit 1957

Joshua Kwesi Aikins

Wirtschaftsförderung für Deutschland, wertebasierte Zusammenarbeit und die strategische Gestaltungsmacht der Partnerländer: In diesem Spannungsfeld bewegt sich die aktuelle Debatte um die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Durch den fast vollständigen Rückzug der USA aus dem Politikfeld ist Deutschland – in absoluten Zahlen – unvermittelt zum wohl größten bilateralen Geber von EZ avanciert. Die damit notwendige Neuausrichtung der deutschen EZ erfordert eine kritische Reflexion historischer Aushandlungsprozesse, um die Beziehungen zum Globalen Süden neu zu gestalten – eine zentrale Zukunftsfrage für deutsche Geopolitik, Wirtschaft und Gesellschaft. Besonders instruktiv ist hierbei die Zusammenarbeit mit einem der langjährigsten Partnerländer auf dem afrikanischen Kontinent: die seit 1957 bestehende Kooperation mit Ghana.

Im Folgenden werden die ghanaisch-deutschen Beziehungen und die EZ beider Staaten als dynamische Aushandlung asymmetrischer Machtverhältnisse beleuchtet. Es zeigt sich, dass die Zusammenarbeit nicht allein von westlichen Vorstellungen oder der Blockkonfrontation bestimmt war, sondern maßgeblich durch ghanaische Interessen geprägt wurde. Diese Mitgestaltungsmacht liefert wichtige Impulse, um heutige Kooperationen als tatsächliche Aushandlung von strategischen Interessen neu zu gestalten.

GHANAISCH-DEUTSCHE BEZIEHUNGEN VOR 1957

Für ein Verständnis der Asymmetrien und Aushandlungen, die die ghanaisch-deutsche EZ prägen, ist ein Blick in die Geschichte vor der ghanaischen Unabhängigkeit 1957 unerlässlich. Frühe historische Verflechtungen zwischen den beiden Ländern werden dabei in Deutschland kaum erinnert. Als ein Teil deutscher Wirtschaftsgeschichte standen sie im Kontext der geteilten Gewaltgeschichte atlantischer Versklavung, an der sich auch

mehrere deutsche Vorläuferstaaten, Banken und Geschäftsleute rege beteiligten. Kurfürst Friedrich Wilhelm finanzierte über den Verkauf von Aktien den Einstieg in den Versklavungshandel und die Errichtung des brandenburgischen Versklavungsforts „Groß-Friedrichsburg“ an der Küste des heutigen Ghana. Von 1683 bis zum Erwerb des Forts durch die niederländische Westindien-Kompanie 1717 wurden zwischen 20 000 und 30 000 Menschen von dort in die atlantische Versklavung deportiert. Biografien wie die von Anton Wilhelm Amo, der als Kind aus dem heutigen Ghana zuerst dem Fürsten von Wolfenbüttel als Geschenk überreicht wurde, machen jedoch deutlich, dass auch im damaligen Kontext die ghanaischen Beteiligten nicht passiv blieben: Amo promovierte und nahm als angesehener Akademiker an philosophischen Debatten teil, publizierte zur Rechtsstellung Schwarzer Menschen in Europa und sprach sich gegen Versklavung und Entrechtung aus. Er kehrte später selbstgewählt nach Ghana zurück.⁰¹

Auch die deutsche Kolonialzeit hat die Beziehungen geprägt: Die deutsche Kolonie Togoland (1884–1914) umfasste einen Großteil des heutigen östlichen Ghana. Sie war von Zwangsarbeit, Strafexpeditionen und der gewaltsamen Veränderung indigener Herrschaftssysteme geprägt. Auf ghanaischer Seite sind dabei insbesondere die Grausamkeit deutscher Kolonialtruppen gegen die Konkomba-Bevölkerung im Nordosten Togos sowie das Massaker von Adibo im Jahr 1896 in gelebter Erinnerung. Letzteres ebnete den Weg für die Eroberung und Brandschatzung der Regionalhauptstadt Yendi, in deren Folge das deutsche Kolonialreich die Balance zwischen zwei abwechselnd herrschenden dynastischen Häusern gewaltsam verschob. Diese Änderung der Herrschaftsfolge durch Externe führt bis heute zu mitunter gewaltvollen Konflikten, denen mit der Stationierung einer ghanaischen Friedenstruppe sowie vermittelnder Intervention indigener Autoritäten aus anderen Landesteilen begegnet wird. Auf deut-

scher Seite sind diese Aspekte der ghanaisch-deutschen Beziehungen wenig bekannt, stellten aber einen relevanten Bezugspunkt für die Kolonialkritik der Unabhängigkeitsbewegung dar.

Ein weiterer zentraler Moment in der ghanaischen Unabhängigkeitsbewegung ist ebenfalls mit der deutschen Geschichte verknüpft: Am 28. Februar 1948 protestierten ghanaische Veteranen des Zweiten Weltkriegs friedlich für die Auszahlung von versprochenen Geldern. Polizisten der britischen Kolonialregierung eröffneten nach einer Aufforderung, die Demonstration zu beenden, unvermittelt das Feuer und töteten drei Weltkriegsveteranen. Die Folge waren Ausschreitungen in mehreren ghanaischen Städten, die zur Inhaftierung zentraler Köpfe der Unabhängigkeitsbewegung führten. Das repressive Vorgehen der Kolonialregierung verstärkte Meinungsverschiedenheiten unter den Inhaftierten: Eine konservative Gruppe um Edward Akufo-Addo sprach sich für eine langsame, schrittweise Loslösung aus der Kolonialherrschaft aus, während ein progressiver Flügel um Kwame Nkrumah für „independence now“ eintrat. Es folgte die Formierung der Convention People's Party (CPP), die weite Teile der Bevölkerung für das Ziel einer schnellstmöglichen Unabhängigkeit mobilisierte und deren politische Strategie mittels demokratischer Wahlen und Referenden schließlich in die Unabhängigkeit Ghanas 1957 mündete. Die antikoloniale, aber gleichzeitig an strategischer Kooperation interessierte Haltung Nkrumahs sollte auch für die ersten Jahre ghanaisch-deutscher Kooperation prägend sein.

DEUTSCHE TEILUNG UND NKROMAH'S STRATEGIE

Der geopolitische Kontext, in dem Ghana die Unabhängigkeit erlangte, war von der Blockkonfrontation geprägt. Dabei betrachteten beide Seiten EZ als Mittel, um die unabhängig werdenden Staaten des Globalen Südens ihrer jeweiligen Einflussphäre anzunähern. Nkrumah nutzte diese Dynamik, indem er mit Ländern auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs in Verhandlungen über Wirtschafts- und Kooperationsbeziehungen trat und Ghana so Spielräume und Ressourcen sicherte. Als

erster unabhängiger Staat in der Region und als erklärter Mitinitiator des panafrikanischen Projekts hatte Ghana eine Vorreiterrolle – wer hier diplomatisch Fuß fasste, konnte auf eine Signalwirkung hoffen. Für die Bundesrepublik war die Lage komplex: Einerseits wollte man das eigene Image durch Beziehungen zum Globalen Süden verbessern und der DDR im Anerkennungswettbewerb zuvorkommen. Andererseits galt es zu verhindern, dass die ghanaische Regierung oder andere afrikanische Regierungen die Kooperationsinitiativen nutzten, um für „Antikolonialismus“ zu werben – dies hätte die Kolonialmächte Frankreich, England und Portugal verärgert.⁰² Ein positives Deutschlandbild durch EZ zu zeichnen, musste dabei aus Perspektive einiger Verantwortlicher nicht teuer sein: Der deutsche Botschafter in Togo beispielsweise empfahl eine „egoistische Entwicklungspolitik“, in der Projekte mit geringen Kosten und hohem Öffentlichkeitswert Vorrang haben sollten.⁰³

Ghana hatte in den ersten beiden Jahren nach der Unabhängigkeit bestimmte außenpolitische Interessen des Westens demonstrativ priorisiert: Erst 1959 wurden diplomatische Beziehungen zur Sowjetunion aufgenommen, man wirkte mäßigend auf den guineischen Präsidenten Ahmed Sékou Touré ein und bildete ein kooperativeres Gegengewicht zum anti-imperialistischen Nationalismus des ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser. Doch wurde Ghana dafür nicht in erhoffter Weise mit ausländischen Investitionen, Kapitalhilfen und Entwicklungsprojekten bedacht. Nkrumah erklärte 1958 auf einer Reise in die USA: „Die Entscheidungsträger des neuen Afrikas haben keine andere Wahl, als sich um Hilfe von außen zu bemühen. (...) Wir müssen uns modernisieren. Entweder tun wir dies mit dem Interesse und der Unterstützung des Westens, oder wir sind gezwungen, uns anderweitig umzusehen. Dies ist keine Warnung oder Drohung, sondern eine schlichte Feststellung der politischen Realität.“⁰⁴

1959 begannen Verhandlungen mit einer sowjetischen Handelsdelegation, und zur Beunruhigung der Bundesrepublik wurde auch die DDR in Ghana mit eigenen Delegationen aktiv. Der DDR war die

⁰¹ Vgl. Joshua Kwesi Aikins, Amo, Anton Wilhelm (1703–1759) and Afro-Germans, in: Immanuel Ness (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Revolution and Protest: 1500 to Present*, Malden 2009, S. 91 f.

⁰² Vgl. Matteo Landricina, *Nkrumah and the West: „The Ghana Experiment“ in British, American, German and Ghanaian Archives*, Wien–Zürich 2018.

⁰³ Vgl. John Wesley Weigel, *Image Under Fire: West German Development Aid and the Ghana Press War, 1960–1966*, in: *Contemporary European History* 2/2022, S. 259–270.

⁰⁴ Landricina (Anm. 2), S. 278 (eigene Übersetzung).

Bedeutung Ghanas im Kontext von Panafrikanismus und Dekolonisierung bewusst; sie hoffte, dass ein dortiger Durchbruch auch Möglichkeiten der Anerkennung in anderen Staaten Afrikas eröffnen könnte.⁰⁵ Die Bundesrepublik versuchte dagegen, ihren Alleinvertretungsanspruch für Deutschland mit der sogenannten Hallstein-Doktrin durchzusetzen: Demnach wurde die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR als unfreundlicher Akt gegenüber der Bundesrepublik gewertet, was ein breites Spektrum an Konsequenzen, von der Einschränkung wirtschaftlicher Zusammenarbeit bis hin zum Abbruch diplomatischer Beziehungen, nach sich ziehen konnte. Aus diesem Grund nahm die Nkrumah-Regierung zwar keine vollen diplomatischen Beziehungen zur DDR auf, ließ sich allerdings die Etablierung einer ständigen Handelsvertretung der DDR in Accra 1959 auch durch wiederholte Kritik und Ermahnungen der Bundesrepublik nicht verwehren. Zwei Jahre später eröffnete Ghana eine Handelsvertretung in der DDR.⁰⁶

Nkrumah versuchte, das Verhältnis der beiden deutschen Staaten für die Erweiterung ghanaischer Handlungsspielräume zu nutzen. Nachdem sie größere Anfragen von ghanaischer Seite zunächst abgelehnt hatte, unterstützte die Bundesrepublik im Rahmen ihrer EZ bis 1966 mehrere Projekte mit einem Darlehen von 20 Millionen D-Mark: etwa den Bau einer Brücke über den Voltafluss, eine Ausbildungsstätte für Automechaniker und Investitionen in den Bereichen Telekommunikation und Transport.⁰⁷ Auch im Aufbau von Fabriken und Industrieanlagen, die für den Entwicklungsplan Nkrumahs und die erhoffte Diversifizierung, Industrialisierung und Wertschöpfung zentral waren, spielten westdeutsche Firmen wie Thyssen eine wichtige Rolle: Eine Tochtergesellschaft, die Düsseldorfer Stahlunion, errichtete fünf der dreizehn Fabriken des ghanaischen Industrialisierungsplans – darunter Anlagen zur Glasherstellung und Kakaoverarbeitung.

Früh zeigten sich jedoch auch die Grenzen der ghanaisch-deutschen Zusammenarbeit. 1959 etwa reiste eine ghanaische Delegation in die Bundesrepublik – ihr Hauptanliegen, ein Kredit zu günstigen Konditionen, wurde abgelehnt. Auch andere Partnerländer mussten feststellen, dass die westdeutsche EZ sich durch eine Besonderheit auszeichnete: Die

von der Bundesrepublik zugesagten Summen waren Maximalbeträge – da die Gelder jedoch nur projektbezogen ausgezahlt wurden, mussten Partnerländer Projektvorschläge einreichen, die dann in Bonn auf Umsetzbarkeit und ökonomische Tauglichkeit geprüft wurden. Zwar waren die Gelder nicht an deutsche Anbieter von Waren oder Dienstleistungen gebunden, doch erschwerten die formalen Anforderungen einigen Staaten das Abrufen der Mittel.⁰⁸

Die ghanaische Regierung nutzte jedoch ein Druckmittel, um das asymmetrische Verhältnis mit der Bundesrepublik zu adressieren: Vier der CPP und der Regierung nahestehende Zeitungen veröffentlichten Artikel, in denen die Bundesrepublik beschuldigt wurde, sich an Kolonialkriegen und Ausbeutung zu beteiligen. Nkrumah und die ghanaische Regierung brachten gegenüber westdeutschen Diplomaten vier konkrete Kritikpunkte vor, die sich auch – polemisch zugespitzt und teils mit DDR-Propaganda angereichert – in den genannten Zeitungen fanden: erstens Frankreichs Atomwaffenbestands in der Sahara, zweitens von der Bundesrepublik abgestrittene, aber belegte Waffenlieferungen an Portugal für dessen Kolonialkrieg in Angola, drittens die engen Beziehungen zum Apartheid-Regime in Südafrika und viertens die Sorge, Portugal könne im Rahmen der atomaren Bewaffnung der NATO schiffsbasierte Atomwaffen vor afrikanischen Küsten positionieren. Die Presse fokussierte sich insbesondere auf die letzten drei Punkte und setzte die Unterstützung für den portugiesischen Kolonialkrieg und das Apartheidregime in Bezug zur nationalsozialistischen Herrschaft.

Die Bundesrepublik sah sich daher einem Dilemma gegenüber: Für sie war die EZ ein wesentliches Instrument der Distanzierung von der eigenen Vergangenheit und diente der Projektion eines neuen Deutschlandbildes, zu dem die kritisierten Punkte in eklatantem Widerspruch standen. Schlagzeilen wie „Angola: West German Federal Eagle in Colonial War“ waren in diesem Kontext äußerst problematisch – die bundesdeutsche Seite war jahrelang damit beschäftigt, diesem „Pressekrieg“ korrektive Botschaften entgegenzusetzen.⁰⁹ EZ war in diesem Kontext zwar ein mögliches Druckmittel, barg jedoch die Gefahr, dass sich der so unter Druck gesetzte Staat für die Anerkennung

05 Vgl. Landricina (Anm. 2).

06 Vgl. Weigel (Anm. 3).

07 Vgl. ebd.

08 Vgl. William Glenn Gray, *Germany's Cold War: The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969*, Chapel Hill–London 2003.

09 Vgl. Weigel (Anm. 6).

der DDR entschied. Auch war sich die Bundesrepublik der Tatsache bewusst, dass der Kakaohandel für Ghana eine deutlich größere Einnahmequelle war als die westdeutsche EZ – und Westdeutschland auch nach dem Einstellen der EZ weiter ghanaischen Kakao kaufen würde, was die Eignung als Druckmittel weiter einschränkte. So war die Hallstein-Doktrin im Kontext der Nord-Süd-Beziehungen eher ein von ghanaischer Seite genutztes Druckmittel, um ohne volle Anerkennung der DDR mit beiden deutschen Staaten zu kooperieren. Im Effekt konnte die ghanaische Regierung auf diese Weise von beiden deutschen Staaten unterschiedliche Inputs erhalten; von der DDR insbesondere Unterstützung bei der Diversifizierung jenseits der Kakaoproduktion durch den Aufbau verarbeitender Agrikultur- und Industrieunternehmen im Staatsbesitz.¹⁰

REGIERUNGSWECHSEL UND STRUKTURANPASSUNG

Die Nkrumah-Regierung hatte sich in den 1960er Jahren durch die Unterstützung antikolonialer Bewegungen und eine Hinwendung zu Staaten des Warschauer Pakts aus der Perspektive der USA und Großbritanniens zunehmend isoliert. Eine Wirtschaftskrise, die nicht zuletzt durch den Fall der Kakaopreise verschärft wurde, und zunehmende repressive und autoritäre Tendenzen führten zur weiteren politischen Schwächung Nkrumahs. Die USA und Großbritannien waren zwar nicht unmittelbar und direkt für seinen Sturz verantwortlich, wirkten aber durch koordinierte Geheimdienstaktivitäten auf dessen Beschleunigung hin.¹¹ Das Ende des Nkrumah-Regimes durch einen Militärputsch 1966 wurde von der Bundesrepublik begrüßt, da die Militärjunta sich klar als westgebunden positionierte und Kooperationen mit der DDR einstellte, die wiederum den Putsch kritisierte. Unter Bundeskanzler Willy Brandt wurde die Hallstein-Doktrin schließlich abgeschafft. In Ghana folgte eine Phase wechselnder Militärregime und wirtschaftlicher sowie politischer Instabilität. 1979 putschte der Flight Lieutenant Jerry John Rawlings und leite-

te demokratische Wahlen ein; die gewählte Regierung von Hilla Limann konnte der andauernden Wirtschaftskrise, einer regionalen Dürre und Unterernährung jedoch nichts entgegensetzen. 1981 putschte Rawlings erneut – und blieb für über ein Jahrzehnt an der Macht.

Nach dem Putsch und im Kontext einer andauernden Wirtschaftskrise begann eine neue Ära der ghanaisch-deutschen Beziehungen. Mit dem beginnenden Niedergang des Ostblocks wurden westliche Partner und deren neoliberales Wirtschaftsparadigma zunehmend maßgeblich.

Rawlings wandte sich 1983 an den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank: Ghana wurde zum Testfall für Strukturanpassungsprogramme (SAP) in Afrika, auch weil die Regierung diese anfänglich strikt umsetzte. Die SAPs beinhalteten die Reduzierung staatlichen Einflusses, die Privatisierung von Staatsunternehmen, Währungsabwertung und Kürzungen der öffentlichen Ausgaben. Rawlings nutzte bald seine Reputation als strikter Implementierer, um den eigenen Gestaltungsspielraum zu erweitern. Seine Regierung erkannte frühzeitig, dass die Sparmaßnahmen kurzfristig verheerende Auswirkungen haben würden. Wie anderswo auf dem afrikanischen Kontinent prägte auch in Ghana die Bevölkerung eine alternative Bedeutung des Akronyms: SAP stand aus dieser Perspektive für „Suffering of African People“. Die Rawlings-Regierung entwickelte als Reaktion das „Program of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment“ (PAMSCAD), um soziale Härten abzufedern. PAMSCAD konzentrierte sich auf Beschäftigung durch öffentliche Arbeiten, Food-for-Work-Programme und die Grundversorgung. Nach der Entwicklung des Programms berief die Regierung 1988 eine Geberkonferenz in Genf ein, um Mittel dafür zu beschaffen. Die Bundesrepublik unterstützte PAMSCAD zusammen mit anderen Ländern und Organisationen, und die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, heute GIZ) beriet die ghanaische Regierung zu den geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Strukturanpassung. Mit PAMSCAD bezuschusste die Bundesrepublik ein Programm, das eine öffentliche Kritik und programmatische Korrektur des westlichen und auch von westdeutscher Seite getragenen IWF/Weltbank-Paradigmas darstellte.

Rawlings griff Kritik aus der ghanaischen Zivilgesellschaft auf und positionierte sich als Anwalt der durch rigide Strukturanpassung Geschädigten. Er wies auf Widersprüche im System hin – etwa zwi-

¹⁰ Vgl. Anne-Kristin Hartmetz et al., *East-South Relations During the Global Cold War: Economic Activities and Area Studies Interests of East Central European CMEA Countries in Africa*, Leipzig 2018.

¹¹ Landricina (Anm. 2).

schen der prodemokratischen Rhetorik der Geber und der Feststellung von Weltbank und IWF, dass Austeritätspolitik und SAPs mit Autokraten leichter umzusetzen seien. Und er verschob die Parameter des Entwicklungssystems, indem er den IWF und die Weltbank dazu bewegte, die sozialen Mängel ihres Modells anzuerkennen, und bilaterale Geber wie Westdeutschland dazu brachte, soziale Abfederungen zu finanzieren. Zwar war die Umsetzung von verspäteter Auszahlung von Gebergeldern und mangelhafter Implementierung gekennzeichnet, doch die Regierung lernte daraus für Folge-Abfederungsprogramme und erweiterte ihren Gestaltungsspielraum. Rawlings nutzte diese Dynamik auch, um eine neue demokratische Verfassung entwerfen zu lassen, seine Militärjunta in eine demokratische Partei umzuwandeln und sich zum demokratisch legitimierten Präsidenten wählen zu lassen. Im Einklang mit der Verfassung trat er zwei Amtszeiten später nicht zur Wiederwahl an und legte damit einen wichtigen Grundstein für die seither etablierte Tradition friedlicher demokratischer Machtwechsel in Ghana – die demnach nicht durch das reine Befolgen, sondern auch das Abändern westlicher Entwicklungsvorgaben geformt wurde.

VON DER AUSHANDLUNG VON ASYMMETRIEN ZUR STRATEGISCHEN PARTNERSCHAFT?

Die deutsche EZ in Ghana ist inzwischen so breit gefächert wie nie zuvor – die GIZ hat in Ghana über 500 Mitarbeitende und betreut 54 Projekte. Nur in Äthiopien, wo auch die Afrikanische Union beheimatet ist, hat die GIZ auf dem afrikanischen Kontinent mehr Mitarbeitende. Die aktuelle Ausgestaltung von Projekten der EZ wird gerade auch von ghanaischen Expert*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft kritisch begleitet. Mit Interesse verfolgt man die Debatte um die Neuausrichtung der deutschen internationalen Zusammenarbeit und die Notwendigkeit, das Verhältnis zum Globalen Süden neu zu gestalten.

Die Diaspora als Entwicklungsakteur wird sowohl für die ghanaische Regierung, die im „Office of the President“ einen „Diaspora Desk“ eingerichtet hat, als auch für die GIZ zunehmend wichtiger. Die Rücküberweisungen der ghanaischen Diaspora betragen laut Daten der Weltbank mit rund 3,7 Milliarden US-Dollar 2024 mehr als die gesamte offiziell an Ghana gezahlte EZ und das Foreign Direct

Investment. Diese Zahl umfasst aber noch nicht die sozialen Rücküberweisungen, also das nicht-monetäre Engagement der Diaspora für soziale, ökologische und politische Belange. Die ghanaische Diaspora in Deutschland ist hier seit Jahrzehnten engagiert – ein stärkeres Einbeziehen dieser Erfahrungen könnte neue Handlungsfelder auch für die offizielle bilaterale Zusammenarbeit eröffnen.

Asymmetrien wirken fort, haben sich aber zum Teil in einer Weise gewandelt, die die lange behauptete Teleologie von Entwicklung als Annäherung an die westliche Lebensweise untergräbt: Die Klimakrise macht die ökologischen Grenzen des westlichen Modells deutlich – ebenso wie die historischen Klimaschulden, die der Westen durch seinen fossilen Entwicklungspfad verursacht hat. Das Zusammenspiel globaler Veränderungsprozesse wie die veränderte Haltung der USA zur transatlantischen Partnerschaft, schrumpfende Exporte nach China und das Ende billiger Fossilenergie aus Russland im Zuge des Ukrainekrieges, aber auch die Schocks, die dieser Krieg und die Coronapandemie bedeuteten, bewirken eine veränderte Positionierung sowohl Deutschlands als auch Ghanas im internationalen Gefüge. Auch Ghanas Rolle als stabile Demokratie in der Region gibt in Zeiten des wachsenden Drucks auf Demokratien weltweit Anlass für eine verstärkte strategische Zusammenarbeit. Nicht zuletzt deutet der demografische Wandel auf grundlegende Verschiebungen hin: Laut Daten des Statistischen Bundesamtes und der WHO hatte Ghana 1957, zu Beginn der Partnerschaft, 6 Millionen, Deutschland 71 Millionen Einwohner*innen, heute sind es 34 Millionen respektive 83 Millionen, wobei das Medianalter in Ghana 21, in Deutschland rund 45 Jahre beträgt. Vor diesem Hintergrund sieht sich Deutschland mit Asymmetrien konfrontiert, die neue Formen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich machen.

PFADE ZUKÜNFTIGER ZUSAMMENARBEIT

Die ghanaische Regierung verfolgt eine ambitionierte Politik der Diversifizierung der Staatseinnahmen und der Produktivwirtschaft, etwa über die erfolgreiche Einrichtung des „Goldbod“, einem staatlich regulierten An- und Verkäufer für handwerklich in Kleinminen abgebautes Gold. Diese Reformen folgten auf die letzten Ausläufer einer periodischen Schuldenkrise, die auf Ausgabeverhalten in Wahl-

jahren, aber auch auf die asymmetrische Eingliederung Ghanas in das globale Handels- und Kreditsystem verweist, und eine Umschuldung durch IWF und Weltbank. Auch wenn so innerhalb von zehn Monaten über acht Milliarden US-Dollar eingenommen werden konnten und damit fiskalischer Spielraum gewonnen wurde, bleibt die grundlegende Problematik der asymmetrischen Einbettung, der hohen Kosten des Schuldendienstes und der Vulnerabilität gegenüber Preisschwankungen bestehen.

Der unabhängige ghanaische Policy-Experte Bright Simons identifiziert in einer Analyse mit Bezug auf den aktuellen Reformplan der ghanaischen Regierung, dem „24-Hour-Economy-Konzept“, Ansätze für eine neue Partnerschaft, die strukturelle Asymmetrien der Einbettung Ghanas in globale und regionale Wirtschaftskreisläufe vermindern soll. Simons geht in der Analyse über Anpassungen im Rahmen des Status quo hinaus und adressiert die aktive Umgestaltung der Partnerschaft.¹²

1. Die deutsche Unterstützung muss von einer Skills-first-Logik zu einer Value-Chain-first-Logik übergehen. Berufliche Aus- und Weiterbildung ist notwendig, aber bei Weitem nicht mehr ausreichend. Die 24-Stunden-Wirtschaft erfordert Logistik, Energie, Arbeitssysteme, Finanzen, industrielle Organisation, digitale Orchestrierung und Steuerung der Lieferketten.
2. Die 24-Stunden-Wirtschaft ist keine Politik der Arbeitszeitverlagerung, sondern eine Doktrin der industriellen Koordination. Ihre Säulen – wie zum Beispiel Wertschöpfungsketten-Beschleunigungszonen, Arbeitsmarktreformen, Logistikplattformen, 24/7-Produktionskorridore, digitale Orchestrierung und sektorale Clusterbildung – erfordern taktisch aufeinander abgestimmte, sektorübergreifende Investitionen, die über das hinausgehen, was die derzeitigen deutschen Kooperationsinstrumente zu leisten vermögen.
3. Deutschland sollte Ghana nicht als einen hilfsbedürftigen Empfänger mit Kompetenzdefiziten betrachten, sondern als einen strategischen Vorreiter-Partner (*vanguard partner*). Dies steht im Einklang mit der erklärten deutschen

Doktrin der „Partnerschaften auf Augenhöhe“ und den Empfehlungen der Kommission „Welt im Umbruch – Deutschland und der Globale Süden“, in denen Deutschland aufgefordert wird, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit, die Einbindung in den Export und die geowirtschaftliche Positionierung im Globalen Süden zu priorisieren.

4. Ein neuer Ghana-Deutschland-Pakt für Wertschöpfung und Beschäftigung (2025–2028) sollte die heutige zerstreute Projektlogik durch eine fokussierte Industriepartnerschaft ersetzen. Er sollte auf gemeinsamer Wertschöpfungsketten-Diagnostik, an Produktionsverträge gekoppelte Schulungen, Blended-Finance-Strukturen und einer deutschen Beteiligung an der Regionalisierung der African Continental Free Trade Area basieren. Es bedarf des institutionellen Austauschs zwischen den beiden Partnern, nicht der Anweisung von Geber zu Empfänger.

Die identifizierten Prioritäten bedeuten eine neue Form der Partnerschaft, die neuer Kooperationsformen bedarf. Denn nur in der Aushandlung können Gegensätze sowie Synergien zwischen Wirtschaftsförderung und wertebasierter Zusammenarbeit, deutschen Interessen und strategischer Gestaltungsmacht der Partner identifiziert, geklärt und genutzt werden. Um die genannten Asymmetrien gemeinsam bearbeiten und konstruktiv eine neue Form der Zusammenarbeit nicht ungeachtet, sondern eingedenk der oben beschriebenen geteilten Geschichte ausgestalten zu können, ist es daher notwendig, Form und Verfahren der Aushandlung zwischen Deutschland und Ghana in den Blick zu nehmen. Regierungsverhandlungen und Regierungskonsultationen beispielsweise könnten durchaus etwas weniger vorbestimmt sein. Ein möglicher Test hierfür wäre, ob das Verfahren genuine, substanzielle Konsultationen oder Verhandlungen ermöglicht. Denn nur auf Basis eines solchen Austauschs kann das Potenzial eines Rückblicks in die Geschichte der ghanaisch-deutschen EZ gehoben werden. Dann kann es gelingen, in die Vergangenheit zu blicken, um die Gegenwart verstehen und eine zukünftig andere Zusammenarbeit gemeinsam gestalten zu können.

¹² Vgl. Bright Simons, *Germany Can't Upskill Ghana into a 24-Hour Economy, But There Is a Smarter Path (Aligning Development Cooperation with Vanguardist Industrialisation)*, Africa Policy Research Institute, Policy Paper (i. E.).

JOSHUA KWESI AIKINS

ist Politikwissenschaftler und Senior Fellow am Africa Policy Research Institute in Berlin.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 28. November 2025

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Leontien Potthoff (Volontärin)
Isabel Röder
Luise Römer (verantwortlich für diese Ausgabe)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung

 DAS PARLAMENT ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Fazit Communication GmbH

c/o Cover Service GmbH & Co. KG

fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe

52/2025, 20. Dezember 2025

ERZIEHUNG



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz