

Chancenorientierte Entwicklungspolitik

Wie entwicklungs- und
sicherheitspolitische Zusammenarbeit
deutschen Interessen und Erwartungen
besser gerecht werden können

Studie von Philipp Rotmann

Inhaltsübersicht

Mehr Chancenorientierung in 8 Punkten	1
Interessen und Zusammenarbeit	5
Was wollen die Deutschen von der Entwicklungszusammenarbeit?	6
Kritik aus dem „Globalen Süden“	7
Finanzielle Lastenteilung in der Praxis	8
Verteilungsmuster bisheriger Investitionen passen oft nicht zum Stand der Evidenz	9
Chancenorientierung in der Praxis	11
Ziel Nr. 1: Armut, Hunger und Ungleichheiten inkl. Demokratie, Rechtsstaat & Zivilgesellschaft	11
Ziel Nr. 2: Sicherheit & Gewalt	12
Ziel Nr. 3: Wirtschaftliche Zusammenarbeit für nachhaltiges und gerechtes Wachstum	15
Ziel Nr. 4: Strategische Allianzen für globale Lösungen und das multilaterale System stärken	17
Chancenorientierung als Chance	19

Mehr Chancenorientierung in 8 Punkten

1 Eine Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist dringend geboten. Die innenpolitische Vertrauenskrise ist nur ein Grund dafür, aber ein wichtiger. Die öffentliche Meinung ist allerdings weniger einseitig als es politischen Akteuren oft scheint: für die meisten sind Interessen und Werte gleichermaßen legitim, der überwältigende Wunsch ist nach mehr Wirksamkeit und Lastenteilung.

- Über 80% der Bevölkerung in Deutschland sehen ihre Erwartungen an die Entwicklungszusammenarbeit nicht erfüllt, sehen Reformbedarf und haben deshalb Kürzungen mitgetragen. Dieser Eindruck wird zwar politisch von rechts außen ausgebeutet und befeuert, wirkt jedoch tief in die politische Mitte hinein und trifft auf eine grundlegende Unzufriedenheit auch derjenigen, die eigentlich aus Moral und Verantwortung „helfen“ wollen.
- Anders als häufig vermutet, lässt sich das nicht hinreichend damit erklären, dass den Leuten das Wohl Fremder weniger wichtig ist als das des engeren Umfeldes, und damit Politikfelder wie Gesundheit, Bildung oder Arbeit wichtiger als Außen- oder Entwicklungspolitik. Denn es besteht auch über humanitäre Nothilfe hinaus der Wunsch, „den Armen in der Welt zu helfen“, Demokratie und Frieden zu fördern, die Klimakrise abzumildern, globale Gesundheitsrisiken zum Wohle aller zu bekämpfen und auch deutsche Exporte oder andere konkrete deutsche Interessen zu fördern. Für all diese Ziele sprechen sich in Umfragen riesige Mehrheiten aus und sind auch bereit, Steuermittel zu investieren.
- Für die meisten spielt die politisch etablierte Frontlinie von „Interessen“ gegen „Werte“ dabei keine Rolle: übergroße Mehrheiten wollen beides, und beklagen den Eindruck von Wirkungslosigkeit, Überbürokratisierung und Ineffizienz. Der politikfeldübergreifende Eindruck eines „Deutschlands im Abstieg“ und einem breiteren Trend zum nationalen Egoismus befeuert zusätzlich die Wahrnehmung von über 60%, Deutschland leiste mehr als seinen fairen Anteil.

2 Auch von vielen Akteuren aus Empfänger- und Partnerländern besteht seit Jahrzehnten grundsätzliche Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit, weit über die Kritik an unfairem Welthandel hinaus: sie nütze den sogenannten Partnerländern, insbesondere ihren Bevölkerungen, nur wenig, halte vor allem etablierte und teils extraktive Eliten an der Macht und/oder nütze den sogenannten Gebern und von ihnen abhängigen Elite-NGOs mehr als tatsächlich nachhaltige Veränderungen zum Wohl aller zu schaffen.

- Regierungen und NGOs aus dem globalen Süden haben verschiedene Initiativen entwickelt, die den langfristigen Ausstieg aus der Geberfinanzierung und andere Projekte der wirtschaftlichen Selbstermächtigung zum Ziel haben.
 - Heute genießen nahezu alle Empfängerregierungen eine gewisse Marktvielfalt der „Entwicklungsanbieter“: das ehemals westlich dominierte Quasi-Monopol halbwegs koordinierter Geber ist einem offeneren Markt gewichen, auf dem viele Länder eine Reihe von Angeboten teils sehr unterschiedlicher Charakteristik kombinieren können. Chinas Einstieg ins Infrastruktur- und Konnektivitätsgeschäft mit der „Belt and Road Initiative“ 2013 gilt als Startschuss für diese Entwicklung; auch Russlands Angebot von Söldnern für Rohstoffe hat den politischen Markt für Partnerschaften ausgeweitet.
-

-
- Entscheidend für die politische wie gesellschaftliche Erwartung einer fairen Lastenteilung ist angesichts des US-Teilrückzugs in erster Linie China. Während Deutschland seit Jahren hinter den USA auf Platz 2 der internationalen Geber steht, ist China inzwischen die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt, trägt aber nur in weit geringerem und zuletzt abnehmendem Umfang zur Entwicklungsfinanzierung bei. Auch die Golfstaaten zählen nur in einzelnen Sektoren, wie in der humanitären Hilfe, zu den Top-Gebern. Gleichzeitig haben klassische Geber wie Großbritannien und Deutschland ihre Beiträge massiv zurückgefahren.
-

3 Der Querschnitt der belastbarsten Forschungserkenntnisse zur Wirkung von Entwicklungszusammenarbeit zeigt sowohl Licht als auch Schatten: zu einigen der Ziele deutscher Entwicklungspolitik hat die Forschung belastbare Evidenz für Wirkung zu bieten – zu anderen aber nicht, nur in geringem Maße, oder nur unter anspruchsvollen Erfolgsbedingungen, die in der Praxis oft nicht erfüllt sind.

- Gerade die ambitioniertesten Formen von Entwicklungspolitik, die von den unterschiedlichsten Bundesregierungen stark in die Öffentlichkeit getragen wurden – transformative Systemveränderungen zur nachhaltigen Überwindung von Armut und massiver Ungleichheit, aber auch spürbare Außenwirtschaftsförderung durch Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der geberseitigen Exportwirtschaft – stehen bislang auf recht dürftigen Füßen, was die wissenschaftliche Evidenz betrifft. Dementsprechend sind die Fortschritte entlang der 17 Sustainable Development Goals bis heute eher dürftig.
 - Demgegenüber zeigt ein Großteil relevanter Studien, dass in Feldern wie der globalen Gesundheitspolitik, in der Emissionsreduktion, in der operativen Konflikt- und Gewaltprävention und Stabilisierung Wirkung und Erfolge unter Bedingungen belegt sind, die auch anderswo vorliegen. Von diesen Erfolgen kann die Praxis noch mehr als bisher lernen.
-

4 Entwicklungspolitik sollte es sich also noch stärker als bisher zur Aufgabe machen, in einzelnen Ländern und Sektoren praktische Erfolge im Hinblick auf populäre und realistische Ziele zu erreichen. Für derart greifbare Erfolge lassen sich in vielen Fällen notwendige Rahmenbedingungen identifizieren.

Entwicklungs- und Konfliktforschung können diese Erfolgsbedingungen in vielen, wenn auch nicht allen Teilbereichen belastbar aufzeigen. Derartige Ziele können interessen- oder verantwortungsgeleitet sein, aber auch verantwortungsgeleitet. Denn die Meinungsforschung zeigt: Nicht nur Eigennutz begründet die öffentliche Bereitschaft, deutsche Steuergelder im Ausland auszugeben, sondern auch Menschlichkeit, Moral und Verantwortung.

5 Gleichzeitig sollte die Empfängerseite nicht romantisiert werden: der etablierte Verweis auf technokratisch ermittelte „Bedarfe“ oder unhinterfragte „Partnerinteressen“ („local ownership“) springt zu kurz, wenn enormen und wachsenden „Bedarfen“ nur unzureichende und weiter schwindende Mittel gegenüberstehen und bei vielen Partnern die Gemeinwohlorientierung der Herrschenden dürftig wirkt.

6 **Deshalb der Vorschlag: Chancenorientierung als Leitprinzip stärken. Es beruht auf bewährten Erkenntnissen und könnte – höher gewichtet als bisher – einen ehrlicheren, realistischeren und härteren Schwerpunkt auf Zielerreichung legen.**

Chancenorientierung erkennt an, dass das Gelingen jeglicher Form der Unterstützung von lokalen Voraussetzungen lebt, die sie selbst nicht schaffen kann. Investitionen müssen deshalb selektiver erfolgen als bisher, nämlich nur dort und nur dann, wenn die Rahmenbedingungen für Erfolgchancen im Sinne der jeweiligen Ziele vorliegen. Wenn die Erfolgsbedingungen fehlen, drohen Verschwendung oder gar ungewollte Beiträge zu Korruption oder Verschärfung von Konfliktrisiken.

7 Welche Bedingungen das sind, unterscheidet sich erheblich je nach Zielsetzung – eine weitere Herausforderung mit dem verschwommenen Begriff der „Entwicklungszusammenarbeit“, die haushaltslogisch auf viele Ministerien aufgeteilt ist und deren einzelne Instrumente nach sehr unterschiedlichen politischen Wirklogiken arbeiten, die nur teilweise etwas mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zu tun haben.

Die Bundesregierung sollte im Sinne klarer und ehrlicher öffentlicher Kommunikation vier grundverschiedene Konzepte auseinanderhalten, die nach unterschiedlichen Prinzipien wirken:

- Humanitäre Nothilfe, die akut bedrohten Menschen hilft, ihr kurzfristiges Überleben zu sichern;
- überlebenswichtige Investitionen in globale öffentliche Güter wie das Abfedern des Klimawandels oder die Reduktion von Pandemierisiken;
- strategische, oft kurzfristige Unterstützung von Partnerstaaten aus eigenen außen-, sicherheits- oder handelspolitischen Interessen; sowie
- entwicklungs- und nachhaltigkeitsorientierte Unterstützung von Partnerstaaten.

Gemeinsam ist allen vier Typen, dass die bisherige Rolle der Bedarfsorientierung nicht mehr aufrechtzuerhalten ist: die Bedarfe übersteigen die Investitionsbereitschaft der wohlhabenden Gesellschaften bei weitem, sie sind kaum objektiv verifizierbar und erheblichen Fehlanreizen zur einseitigen Bereicherung herrschender Eliten ausgesetzt, und Bedarfsorientierung hat in der Vergangenheit nur allzu punktuell zu Erfolgen im Sinne der jeweiligen Ziele geführt.

8 **Neben der humanitären Nothilfe (die nicht Gegenstand dieses Papiers ist) ließe sich eine stärkere Chancenorientierung in den wesentlichen Schwerpunktbereichen des neuen BMZ-Reformplans wie folgt ausgestalten, legt man den Stand der Entwicklungs- und Konfliktforschung zu Erfolgsbedingungen und -aussichten zugrunde:**

- **Effektive und nachhaltige Armutsbekämpfung** gelingt nahezu nur dort, wo gute Regierungsführung herrscht; nur die Förderung von Grundbildung scheint davon in ihrer Wirkung relativ unabhängig zu sein. Gute Regierungsführung ist dabei mehr als nur die technische Durchführung von Wahlen, denn autokratische Strukturen begünstigen oft strukturelle Armut, Unterernährung und massive Ungleichheiten. Insofern gilt es rein humanitäres Engagement ohne gesellschaftlichen Veränderungsanspruch klar abzugrenzen von dem Versuch, Armut dauerhaft zu reduzieren. Nur letzteres ist „Entwicklung“, und es wird nur in Ländern mit verlässlichen und als gerecht und responsiv empfundenen Institutionen dauerhaft gelingen. In einer Reihe von Ländern bestehen solche zumindest rudimentär demokratischen Bedingungen teilweise, und starke gesellschaftliche und politische Kräfte bemühen sich um ihre Vertiefung. Dort bietet sich an, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie mit einem höheren aktiven Veränderungsanspruch zu betreiben als Demokratie und „shrinking spaces“ rein defensiv zu schützen.
-

-
- **Die Förderung von Sicherheit, Stabilität und Frieden** hängt ebenso davon ab, dass einflussreiche Akteure vor Ort und gegebenenfalls in den Nachbarländern alles dafür in die Waagschale werfen und aussichtsreiche Strategien gegen die Profiteure der Gewalt verfolgen. Sind diese Bedingungen gegeben, kann externe Unterstützung Chancen auf Erfolg haben. In vielen Konfliktregionen sind diese Voraussetzungen heute nicht gegeben, die ernüchternde Bilanz der europäischen Akteure im Zentral-Sahel sollte weiter als warnendes Beispiel hierfür dienen. Anderswo, z.B. in Ukraine und Syrien, können europäische Regierungen mit echten lokalen Partnern sowohl in Regierung als auch Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Positive Erfolgchancen erfordern zusätzlich zu den aussichtsreichen lokalen Bedingungen allerdings geberseitig hohe und häufig langfristige Investitionsbereitschaft, starke Verzahnung ziviler und militärischer Instrumente und enge politische Begleitung. Für präventives Sicherheitsengagement bieten sich auch kurzfristigere und überschaubare Investitionen an, doch die Anforderungen an ein differenziertes Verständnis der lokalen politischen Gemengelage, enge zivil-militärische Verzahnung und politische Steuerung sind ebenso hoch, will man echte Erfolgchancen haben.
 - **Nachhaltiges und gerechtes Wirtschaftswachstum** ist der wirksamste Weg zur dauerhaften Armutsbekämpfung, ihre Unterstützung von außen erfordert aber wohl ebenfalls gute Regierungsführung sowie positive Rahmenbedingungen, was zum Beispiel Absatzmärkte betrifft. Wirtschaftliche Zusammenarbeit zielt auf geberseitige und unter Umständen auch beidseitige Interessen, zum Beispiel indem sie Zugang zu knappen Rohstoffen oder Vorprodukten erleichtert oder Marktzugänge für die Exportwirtschaft des Gebers fördern. Ersteres ist eine plausible Hoffnung von Geberregierungen, deren Erfolge bisher kaum untersucht wurden. Exportförderung gelingt eher in Ländern oberhalb einer gewissen Wohlstandsschwelle, insbesondere wenn Investitionen in wirtschaftliche (Transport, Telekommunikation, Energie, Finanzmärkte) oder soziale Infrastruktur und verbesserte Regierungsführung fließen. Der volkswirtschaftliche Nutzen für Geber bleibt allerdings überschaubar.
 - **Investitionen in globale öffentliche Güter** wie das Abfedern des Klimawandels oder die Reduktion von Pandemierisiken, hochinfektiöser Krankheiten oder AMR funktionierten in der Vergangenheit am besten über multilaterale Kanäle; auch heute sind die Blockaden in diesen Bereichen am geringsten und die Erfolgchancen am höchsten. Sogenannte Mitigationsprojekte mit dem Ziel der CO₂-Reduktion haben zudem erhebliche Rückflusseffekte zugunsten der Wirtschaft von Geberländern, allerdings folgt die Zuordnung zu einzelnen Gebern wahrscheinlich zumindest teilweise der Marktdynamik – Deutschland ist hier nur noch in einzelnen Nischen wettbewerbsfähig. Klimaanpassungsmaßnahmen nehmen in der Bedeutung rasant zu, sind aber in ihren Erfolgsbedingungen noch weniger intensiv erforscht. Gesundheitsinvestitionen zählen sich als sehr überschaubare Vorsorgeinvestitionen auch für Geber direkt aus, deren global vernetzte Volkswirtschaften gegenüber gesundheitsbezogenen Disruptionen extrem verwundbar sind.
-

Interessen und Zusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit steht unter massivem Veränderungsdruck. Langjährige Partner, allen voran die USA, ziehen sich zunehmend zurück oder setzen neue Prioritäten, die den eigenen Zielen widersprechen. Die Bundestagsmehrheit stellt zum vierten Mal in Folge weniger Mittel bereit, die größte Regierungsfraktion fordert eine viel stärkere Ausrichtung an den Interessen der deutschen Wirtschaft. In Politik und Öffentlichkeit herrscht zwar große Unterstützung für die Grundideen der Solidarität mit Schwächeren und des deutschen Eigeninteresses an Wohlstand, Freiheit und Sicherheit anderer. Gleichzeitig bestehen starke Zweifel an der Wirksamkeit der Instrumente und der Fairness des deutschen Beitrags inmitten einer weltweiten wirtschaftlichen Umverteilungsphase, in der die Deutschen sich als Verlierer fühlen.

Entwicklungsministerin Reem Alabali-Radovan hat auf diese Herausforderungen im Januar 2026 mit einem „Reformplan“ unter dem Titel „Zukunft global zusammen gestalten“ reagiert, der in vier Zielen und einer Reihe erster Anpassungsentscheidungen einen Mittelweg skizziert: kein radikaler Kurswechsel, sondern viele kleinere Veränderungen, die die deutsche Entwicklungszusammenarbeit „strategischer, fokussierter und partnerschaftlicher“ machen sollen.¹ Zwangsläufig bleiben darin viele Einzelheiten der geplanten Veränderungen noch unscharf.

Dieses Papier möchte für die weitere Diskussion² und die notwendigen Entscheidungen zur Orientierung beitragen, indem es die kritischen Fragen in Politik und Gesellschaft aufgreift und ihnen die Antworten der relevanten Forschungsfelder gegenüberstellt. Wie kann Entwicklungszusammenarbeit den Erwartungen der Öffentlichkeit in Deutschland besser gerecht werden? Was kann das heißen, stärker deutschen Interessen zu dienen und gleichzeitig für die verschiedenen Zielgruppen in den Partnerländern wirksamer zu werden? Was kann die Entwicklungspolitik aus den Erkenntnissen der einschlägigen Forschung für die Umsetzung ihrer Reformen lernen?

Der Fokus liegt dabei nicht auf der humanitären Nothilfe, die nach anderen Prinzipien funktioniert, hauptsächlich nicht in der Ressortverantwortung des BMZ liegt und anderswo im Detail diskutiert wird. Stattdessen werden hier die anderen Teile sogenannter Entwicklungszusammenarbeit behandelt: überlebenswichtige Investitionen in globale öffentliche Güter wie das Abfedern des Klimawandels oder die Reduktion von Pandemierisiken; strategische, oft kurzfristige Unterstützung von Partnerstaaten aus eigenen außen-, sicherheits- oder handelspolitischen Interessen; sowie entwicklungs- und nachhaltigkeitsorientierte Unterstützung von Partnerstaaten.

Ausgangspunkt ist ein Appell für Bescheidenheit und Realismus. Weder hat der Großteil der als ODA deklarierten Investitionen realistische Aussichten, grundlegend transformative Beiträge zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, also nachhaltig wachsendem Wohlstand in den Partnerländern zu leisten, noch erwartet das eine breite Mehrheit in

Ausgangspunkt ist ein Appell für Bescheidenheit und Realismus.

Bevölkerung oder Politik. Die Rahmenbedingungen vor Ort sind zu volatil, echte Veränderungen zu schwierig – das sieht die Wahlbevölkerung schon daheim in Deutschland, unter viel einfacheren Bedingungen als in vielen Empfängerländern. Die vereinfachte Vorstellung der Geburtsstunde der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg,

Wohlstand ließe sich zum einen durch Finanztransfers und die überlegene Expertise „höher“ entwickelter Gesellschaften wirksam exportieren und das nütze zum anderen automatisch den einstigen Geberländern, hat sich nur einer Minderzahl der Zielländer – darunter Deutschland im Kontext des US-amerikanischen Marshallplans – bewahrheitet.

Längst wissen wir: grundlegende Erfolgsvoraussetzungen wie funktionierende Märkte und effizientes, gemeinwohlorientiertes Regieren lassen sich nur dann mit entwicklungspolitischen Interventionen fördern, wenn auf Seiten der lokalen Partner anspruchsvolle Voraussetzungen vorliegen. Zudem gibt es keinen geberseitigen Entwicklungskonsens: staatskapitalistische oder neofeudale Regime, auch auf Geberseite, setzen ihre Macht gezielt auf Kosten anderer Staaten ein und verzichten dabei bewusst auf beidseitige Vorteile. Diese harsche Wirklichkeit spüren auch die deutsche Bevölkerung und ihre Politiker – und das ist eine Chance für eine ehrlichere, realistischere Entwicklungspolitik.

Was wollen die Deutschen von der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Interpretation von Umfragedaten zum Thema Entwicklungspolitik beginnt mit der Erinnerung, dass das Politikfeld an sich für die große Mehrheit der Bevölkerung zu den weniger prioritären Themen gehört. Es berührt den Alltag kaum, ganz anders als Gesundheit, Schule, Altersvorsorge, Wirtschaft, innere Sicherheit oder auch neue Technologien, Umweltverschmutzung, der Klimawandel und die immer konkretere Sorge vor Krieg und Gewalt. Das gilt umso mehr in Zeiten der Verunsicherung und Krise: die große Mehrheit sieht sich immer stärker unter Druck, das eigene Leben zu bewältigen und im persönlichen Umfeld auszuhelfen. Was nur scheinbar paradox ist: die bedrohliche Weltlage wird als massive Beeinträchtigung des eigenen Lebens empfunden,³ doch sie ist kein Bereich, in dem die oder der Einzelne Handlungsmacht erlebt. Damit ist sie Quelle von Belastung, doch es bleibt wenig Aufmerksamkeit für die abstraktere Frage, wie sich Deutschland in der Welt da draußen einbringen sollte – von den konkreten Spezifika der Entwicklungszusammenarbeit ganz zu schweigen.⁴

Aus den methodisch soliden Umfragen der jüngeren Vergangenheit ergeben sich vor diesem Hintergrund vor allem zwei Erkenntnisse:

1 Die Bevölkerung in Deutschland sieht sich weiterhin in der Verantwortung für einen Solidarbeitrag zugunsten hilfsbedürftiger Menschen und Länder – ein Ziel, worauf „man stolz sein kann“, sagen im Schnitt 79% der Befragten und sogar 71% des Segments, dass das Forschungsinstitut More in Common in ihren Grundeinstellungen zu Gemeinwesen und Politik als die „Wütenden“ beschreibt.⁵ Den bisherigen Umfang der Entwicklungszusammenarbeit beurteilen große Mehrheiten allerdings auch als überproportional im Vergleich zu anderen Industrieländern (63%); die meisten tragen die Reduzierung der Ausgaben durch die vorige und die aktuelle Bundesregierung mit (55%). Der Wunsch nach Einsparungen ist bei einigen Bevölkerungsgruppen besonders stark: 74% bzw. 81% der Menschen, die More in Common als „Enttäuschte“ oder „Wütende“ zusammenfasst, waren im letzten Jahr für Kürzungen. Dieser starken und lauten Meinung setzen die anderen etwa zwei Drittel der Bevölkerung nichts Vergleichbares entgegen: in allen anderen Segmenten ist das Meinungsbild gespalten, nirgends findet sich eine energische Mehrheit für den Status Quo.⁶ In einer Umfrage der Körber-Stiftung ist zwar eine knappe Mehrheit für „mehr internationales Engagement“ Deutschlands, aber nur 7% davon unterstützen „mehr finanzielles Engagement“.⁷

2 Die weithin geteilten Elemente einer Wunschvorstellung für deutsche Entwicklungspolitik verbindet aber weiterhin Altruismus mit Eigeninteressen. Große Mehrheiten wünschen sich ein Eintreten für Menschenrechte und Demokratie, gegen Kriege und Konflikte, gegen Hunger und Krankheiten, für die Rechte von Frauen und Mädchen auf der Welt. Große Mehrheiten wünschen sich auch den Einsatz für weniger Flüchtlinge nach Deutschland, mehr Sicherheit für Deutschland, und die Erschließung neuer Absatzmärkte für deutsche Firmen. Was

überwiegt, scheint von der Fragestellung abzuhängen – nach Zielen gefragt, ergeben sich die größten Mehrheiten manchmal bei Zielen wie „Menschenrechte und Demokratie“, in anderen Fragestellungen bei der „Erschließung neuer Absatzmärkte“ oder der „Stärkung internationaler Sicherheit, so dass es weniger Kriege und Konflikte gibt“. Wieviel Deutschland für bestimmte Länder ausgibt, solle sich überwiegend nach deren „Hilfsbedürftigkeit“ richten (61%) und nicht nach dem „Nutzen oder Schaden für Deutschland“ (33%) – doch derart spezifische Fragen sind vor dem Hintergrund sozialer Erwünschtheit und der verbreiteten Wahrnehmung der Ineffektivität des Instrumentariums mit großer Vorsicht zu genießen. Interessanter ist, dass sich selbst in den staats- und regierungskritischen Bevölkerungssegmenten große Mehrheiten für humanitäre und solidarische Ziele aussprechen (um die 70% für humanitäre Nothilfe, etwa zwei Drittel für Bildung, über 50% für Infrastrukturinvestitionen – im Vergleich zu noch größeren Mehrheiten unter den meisten anderen Bevölkerungsgruppen).⁸

Ein politischer Schaukampf zwischen werte- und interessenorientierter Entwicklungspolitik bedient nur sehr überschaubare Zielgruppen.

Ein politischer Schaukampf zwischen einer werte- und einer interessenorientierten Entwicklungspolitik bedient also nur sehr überschaubare Zielgruppen. Die große Mehrheit der Gesellschaft möchte beides: ein Engagement, das funktioniert – sowohl um Gutes zu tun, wo unsere Hilfe am dringendsten gebraucht wird, als auch um legitime Eigeninteressen zu fördern. Vielen scheint die bisherige Entwicklungszusammenarbeit ausschließlich Gutes tun zu wollen; diese Fehleinschätzung entspricht der Tradition offizieller Regierungskommunikation seit Jahrzehnten, unabhängig von der jeweils regierenden Partei oder den zuständigen Minister:innen. Es ist dieser Eindruck, dem 71% der Befragten entgegentreten, wenn sie fordern, stärker „die eigenen Interessen in den Vordergrund zu stellen“, während die oben zitierten Mehrheiten in ähnlichem Umfang eben auch „Gutes tun“ möchten. Diesem einseitigen Eindruck wirkt entgegen, wer offen die Balance vertritt: Eigene Interessen in der Welt zu vertreten, auch gegenüber ärmeren Ländern, ist legitim und trägt daneben auch zur Stärkung der eigenen Glaubwürdigkeit aus Sicht der Partner bei – genauso wie die Wahrnehmung moralischer Verantwortung als überdurchschnittlich wohlhabende Gesellschaft.

Mindestens so wichtig für die Wiederherstellung öffentlichen Rückhalts – und deutlich schwieriger als ein vor allem kommunikativer Spurwechsel – wäre es aber, den Eindruck der Plan- und Wirkungslosigkeit zu bekämpfen. Deutliche Mehrheiten verstehen das deutsche Auftreten in der Welt als „menschlich“ (58%) statt „kalthertzig“ (37%) und finden das auch gut – sehen es aber auch als „planlos“ (58%) statt „strategisch“ (38%). Überwältigende Mehrheiten quer durch die Bevölkerungsgruppen attestieren der deutschen Entwicklungspolitik „Reformbedarf“ (80%), vermuten „zu viel Korruption“ (80%), beschreiben sie als „zu bürokratisch“ (78%) und glauben, sie komme „nur ausländischen Regierungen zugute und nicht bei den Menschen an“ (74%).

Kritik aus dem „Globalen Süden“

Die bisherige Praxis westlicher Entwicklungspolitik wird nicht nur hier, sondern auch aus den Gesellschaften, die ihre Hauptnutznießer sein sollten, seit Jahrzehnten teils fundamental kritisiert.

Strukturell ungleiche Wirtschaftsverhältnisse und Wissenshierarchien sowie die Folgen des Kolonialismus bewahren extreme Wettbewerbsnachteile für einen Großteil der Länder der Welt, deren Umfang die Entwicklungszusammenarbeit weit übersteigt.⁹ Aufgezwungene Ziele, insbesondere die vom Westen vorangetriebene wirtschaftliche Liberalisierungs- und Globalisierungsagenda des späten 20. Jahrhunderts, haben schwächeren Volkswirtschaften

schwer geschadet.¹⁰ Insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder ist die Abhängigkeit von Entwicklungshilfe zur Falle geworden, denn Regierungen sind dadurch weniger dem eigenen Volk als vielmehr den Gebern verantwortlich – deren Gelder zudem lokale Märkte verzerren und unter schwachen institutionellen Rahmenbedingungen Korruption begünstigen.¹¹ Schwache Institutionen sind zudem einer der wichtigsten Gründe dafür, dass Jahrzehnte der Entwicklungszusammenarbeit in vielen Ländern eben nicht zu selbsttragendem Wirtschaftswachstum geführt hat¹² – während die Stärkung dieser Institutionen teils der dominanten Entwicklungsagenda zuwiderlief, teils durch dauerhafte Abhängigkeitsverhältnisse erschwert, und teils von extraktiven Interessen lokaler Eliten blockiert wurde.

Neben Forderungen nach Reformen der Weltwirtschaftsordnung insgesamt und der Entwicklungszusammenarbeit im Speziellen haben Länder des Globalen Südens eine Reihe eigenständiger Gegenmaßnahmen wie den Ausbau der Süd-Süd-Zusammenarbeit oder die währungspolitische Emanzipation (z.B. in Westafrika die langwierige Abschaffung des „Franc CFA“¹³) ergriffen. Diese nehmen allerdings nur extrem schleppend Fahrt auf und haben bisher sehr überschaubare Wirkung – angesichts sowohl der strukturellen Nachteile ihrer Protagonisten als auch der oft ambivalenten Rolle der eigenen Wirtschafts- und politischen Eliten kein Wunder.

Die neue „Anbietervielfalt“ auf dem Markt der Entwicklungsfinanzierung stellt insofern für viele Empfängerregierungen einen pragmatischen Mittelweg zur Stärkung der eigenen Position dar. An die Stelle des zwar nicht perfekt, aber doch zunehmend integrierten westlichen Monopolangebots der 1990er und 2000er Jahre sind insbesondere mit China, aber in einzelnen Bereichen auch durch die Golfstaaten, die Türkei, Russland (private Sicherheitsdienstleistungen) weitere Akteure getreten, während das „westliche“ Angebot zunehmend fragmentiert. Das schafft neue Verhandlungsspielräume, die zunehmend selbstbewusst genutzt werden: europäische Entwicklungszusammenarbeit muss im Wettbewerb mit anderen Anbietern bestehen.¹⁴

Finanzielle Lastenteilung in der Praxis

2024, im letzten Jahr, für das vollständige OECD-Daten vorliegen, hat Deutschland mit knapp 33 Milliarden US-Dollar den zweitgrößten Anteil der Entwicklungsfinanzierung weltweit geleistet. Auf Platz 1 standen die USA mit etwa der doppelten Summe, gut 65 Milliarden US-Dollar. China, die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nach den USA, beteiligt sich nicht der OECD-Statistik, doch wissenschaftliche Schätzungen gehen für 2022 von einem Umfang ODA-äquivalenter Mittel von zwischen fünf und acht Milliarden US-Dollar aus, was Platz 6 bzw. Platz 13 entsprochen hätte – ähnlich wie die Niederlande, Kanada, Norwegen oder Schweden.¹⁵ Schätzungen für 2025 und 2026 gehen davon aus, dass sich die Rangfolge nicht ändern wird: die USA und auch Deutschland geben in absoluten Zahlen viel weniger aus als vor einigen Jahren, bleiben aber auf Platz 1 und 2; auch Chinas Entwicklungsausgaben sind im übrigen zuletzt gesunken.¹⁶

Anders als in der Finanzierung des UN-Systems und anderer Formen der wirtschaftlichen und politischen Einflussnahme ist also für die Entwicklungsfinanzierung im engeren Sinn keine wachsende Rolle Chinas zu beobachten. Auch die Rolle anderer wachsender Volkswirtschaften wie der Golf-Staaten und der Türkei ist im globalen Rahmen noch überschaubar, allerdings innerhalb der jeweiligen regionalen und thematischen Schwerpunkte zunehmend einflussreich: so hat die Türkei 2024 nach OECD-Angaben 7 Milliarden US-Dollar investiert, Saudi-Arabien 5,6 Milliarden, die Vereinigten Arabischen Emirate 2 Milliarden und Qatar 700 Millionen US-Dollar. Insgesamt ist der Beitrag „neuer“ Geber außerhalb des Entwicklungsausschusses der OECD („DAC“) gleichwohl seit über zehn Jahren recht stabil bei insgesamt etwa 10% dessen, was die „klassischen“ DAC-Geber tragen.¹⁷

Verteilungsmuster bisheriger Investitionen passen oft nicht zum Stand der Evidenz

Über diese Grundsatzfragen und Veränderungen hinaus stellt sich mit den insgesamt schrumpfenden Mitteln für alle Aspekte von Entwicklungszusammenarbeit zudem eine rein quantitative Frage, ob die bisherigen Verteilungslogiken und die dahinterliegenden Annahmen der Geber über Skaleneffekte und Wirkung noch aufgehen können – wenn sie es je taten. In vielen Entwicklungsländern trugen private Geldtransfers von Migranten, die in wohlhabenderen Ländern leben und arbeiten, deutlich mehr zur Versorgung der Bevölkerung und zur Wirtschaftskraft bei als alle Entwicklungsgelder zusammen – und das vor den jüngsten Kürzungen. Zusammen mit der neuen Anbietervielfalt ist der finanzielle Hebel für Geber, um jedwede Ziele durchzusetzen, jedenfalls nicht länger geworden.

In wichtigen Sektoren wie in Schlüsselprogrammen für globale Gesundheit bricht zudem eine Infrastruktur zusammen, die nahezu allein von den USA finanziert worden war. Ohne sie können manche Projekte anderer Geber gar nicht mehr arbeiten, geschweige denn kritische Masse erreichen.

Darüber hinaus wirken allzu träge Verteilungsmuster nach, die zu langsam auf den Wegfall kritischer Voraussetzungen für erfolgreiche Initiativen reagieren. Als ein Beispiel gehörte Mali bis 2023 zu einem der größten Empfängerländer ziviler Friedens- und Sicherheitsinvestitionen weltweit, obwohl die Erfolgsaussichten für derartige Projekte allerspätestens mit den Coups von 2020 und 2021 dahingeschmolzen waren. Mit 270 Millionen US-Dollar jährlich zwischen 2021 und 2023 waren das pro Kopf der dem Konflikt direkt ausgesetzten Menschen etwa 20 US-Dollar – viermal so viel wie im Sudan, dem opferreichsten Krieg in diesem Zeitraum, und doppelt so viel wie in der Hochphase der Stabilisierung der syrischen Oppositionsgebiete, für die die Geber nur etwa 10 US-Dollar pro exponiertem Menschen investiert haben.

Allzu träge Verteilungsmuster reagieren zu langsam auf den Wegfall entscheidender Voraussetzungen für erfolgreiche Initiativen.

Im Norden Nigerias dagegen, einem der wenigen Konfliktgebiete, wo in den letzten Jahren verhältnismäßig große Erfolge im Kampf gegen Boko Haram und andere bewaffnete Gruppen erzielt wurden,¹⁸ betrug die Pro-Kopf-Investition nur knapp 2 Dollar. In den westafrikanischen Küstenstaaten Ghana, Togo, Benin und Côte d'Ivoire, denen weit bessere Erfolgchancen zugeschrieben werden als den Staaten des Zentral-Sahel oder dem Sudan, haben die Geber die gleichen 5-7 Dollar pro exponierter Person investiert wie im Sudan, etwa ein Drittel so viel wie im Zentral-Sahel, wo die Erfolgsaussichten im Betrachtungszeitraum bereits minimal waren.¹⁹

Auch mit anderen Metriken – auf die Gesamtbevölkerung oder die befürchteten Opferzahlen bezogen – ergeben sich derartige Befunde, und ähnliche Beispiele gibt es in anderen Sektoren der Entwicklungspolitik gleichermaßen. Geld ist selbstverständlich allein kein perfekter Prädiktor für Wirkung; es gibt auch keine Standardlösungen, um so unterschiedliche Konflikte zu bearbeiten oder Entwicklungsziele zu verfolgen.

Es gibt allerdings kaum belastbare Forschungs- oder Evaluierungsbefunde, die derart extreme Unterschiede und die damit verbundenen Erfolgserwartungen begründen würden, im Gegenteil: das Scheitern in Mali zum Beispiel ist gut dokumentiert und die Ursachen – die maßgeblich in den jahrelang bekannten ungünstigen politischen Rahmenbedingungen liegen – sind es auch. Ähnlich ist es mit anderen Konflikten, und mit einer Reihe von Entwicklungsinvestitionen – gerade solchen, die zum Erfolg auf kompetente, unabhängige und dem Gemeinwohl verpflichtete politische und rechtsstaatliche Institutionen angewiesen sind.

Insofern zeigen die Allokationsmuster der Geberinvestitionen sehr deutlich, dass die Geber gut daran täten, den eigenen Einfluss auf Entwicklungs- wie Konfliktdynamiken sehr viel bescheidener einzuschätzen als das bisher offenbar der Fall war. Denn „viel hilft viel, egal wie ungünstig die Bedingungen“ ist offensichtlich keine gültige Daumenregel. Im Gegenteil: die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen sind entscheidend dafür, welche Chancen externe Akteure haben, in irgendeiner Weise auf die politische und wirtschaftliche Dynamik vor Ort Einfluss zu nehmen. Diese grundlegende Erkenntnis, tausendfach belegt in der Entwicklungsforschung und für den Konfliktbereich noch einmal aufbereitet im Bericht der Enquête-Kommission des Bundestages zu Afghanistan wie auch in vielen vergleichbaren Dokumenten aus anderen Staaten, sollte viel stärker zum Leitprinzip zukünftiger Priorisierungslogik werden.²⁰

Und sollte der Anspruch in manchen Ländern gar nicht darin bestehen, in greifbarer Weise und überschaubaren Zeiträumen zu Entwicklung oder Frieden insgesamt beizutragen, sondern zum Beispiel punktuell Leben zu retten oder Gesprächskanäle zu bestimmten Regierungen offenzuhalten, dann gilt es ehrlicher zu sein: dann findet eben keine Entwicklungszusammenarbeit oder Konfliktbearbeitung statt, sondern humanitäre Hilfe oder Diplomatie bzw. deren Flankierung mit außenpolitisch begründeten Investitionen. Derartige Engagements zählt die OECD auch als Teil der Entwicklungsfinanzierung, entscheidend ist aber, dass sie ehrlich und realistisch konzipiert und auch kommuniziert werden. Denn dann müssen und dürfen diese Projekte auch ganz anders angelegt sein und ihr Erfolg muss an ihren tatsächlichen Zielen gemessen werden.

Chancenorientierung in der Praxis

Legt man den Stand der Entwicklungs- und Konfliktforschung zu Erfolgsbedingungen und -aussichten zugrunde, böten sich für die vier Schwerpunkte des BMZ-Reformplans eine Reihe von Gelegenheiten zur Umsetzung einer stärker chancenorientierten Prioritätensetzung. Die humanitäre Hilfe, wenngleich Teil der Entwicklungsfinanzierung im Sinne der OECD-Definition „offizieller Entwicklungsausgaben (ODA)“, wird hier – wie auch im BMZ-Reformplan – nicht näher betrachtet.

Ziel Nr. 1: Armut, Hunger und Ungleichheiten inkl. Demokratie, Rechtsstaat & Zivilgesellschaft

Die deutsche Entwicklungspolitik setzt sich als erstes Ziel dasselbe wie bisher: Armut, Hunger und Ungleichheit zu reduzieren – sowohl als Ausdruck solidarischer Verantwortung einer der reichsten Nationen der Welt, als auch im Eigeninteresse eines Landes, dessen „Zukunft – unser Frieden, unsere Sicherheit und unser Wohlstand [...] entscheidend von unseren Beziehungen und Partnerschaften mit dem Globalen Süden [abhängen],“ so die Entwicklungsministerin Reem Alabali-Radovan im Vorwort: „Internationale Solidarität ist kein moralischer Luxus, sondern eine strategische Notwendigkeit.“

Weiter heißt es: „Armut, Hunger und Ungleichheiten sind keine Naturgesetze und können überwunden werden.“ Ob die Entwicklungszusammenarbeit effektive Mittel hat, eine lokal geführte Armutsbekämpfungsstrategie substanziell zu beschleunigen oder gar anzustoßen, ist allerdings in der entwicklungsökonomischen Forschung zumindest sehr umstritten. Denn das erwiesenermaßen wirksamste Mittel gegen Armut ist Wachstum – allerdings nur, wenn dieses Wachstum alle Bevölkerungsschichten erreicht, wenn also das Pro-Kopf-Einkommen dauerhaft steigt und Ungleichheit abnimmt. Wachstumsförderung ordnet die neue BMZ-Strategie allerdings dem Ziel Nr. 3, wirtschaftliche Zusammenarbeit, zu (→ Seite 15). Bei Ziel Nr. 1 geht es dem BMZ also um andere Formen der Armutsbekämpfung, genannt werden Ernährungssicherung und Grundbildung.

Ernährungssicherung sieht sich allerdings unter den Realbedingungen vieler Partnerländer einer ähnlich gemischten Bilanz und denselben anspruchsvollen Erfolgsbedingungen gegenüber wie breitenwirksame Wachstumsförderung. Im Prinzip haben Ernährungssicherungsmaßnahmen gewirkt; Daten aus den letzten Jahrzehnten belegen, dass eine Steigerung von Entwicklungsausgaben im Umfang von 10% der Wirtschaftsleistung des

Armutsbekämpfung braucht starke Institutionen. Wo signifikante Reformkräfte an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit arbeiten, bietet sich aktivere Unterstützung an.

Empfängerlandes im Durchschnitt 0,06% der betroffenen Menschen aus der absoluten Armut holt.²¹ 10% der Wirtschaftsleistung der Empfänger würde allerdings schon für die am wenigsten entwickelten Länder einen Großteil der weltweiten ODA-Mittel erfordern: 10% der LDC-Wirtschaftsleistung sind nach UN-Zahlen etwa 150 Milliarden US-Dollar pro Jahr, während die OECD den Gesamtumfang aller Entwicklungsausgaben (ODA) für das Jahr 2024 mit 212 Milliarden US-Dollar beziffert.²²

Die Wirklichkeit ist dementsprechend recht düster: Die Zahl der Hungernden ist in den letzten Jahren gestiegen, statt zu sinken, wie im Rahmen der Sustainable Development Goals (Nr. 2) angestrebt. Das ist zu Teilen der Covid19-Pandemie und der russischen Invasion der Ukraine zuzuschreiben, aber auch einem Investitionsvolumen der Gebergemeinschaft insgesamt, das Experten als unzureichend bewerten, um die nötigen Skaleneffekte zu erreichen. Nun sieht

sich der Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherheit seitdem enormen Kürzungen gegenüber; das Joint Research Centre der Europäischen Union rechnet mit minus 81% der Mittel weltweit – eine katastrophale Perspektive für viele Millionen Menschen, die die dominante Rolle der USA vor der Abschaffung von USAID reflektiert.²³ Gleichzeitig ist in der einschlägigen Forschung gut etabliert, dass die Entwicklungszusammenarbeit nur in gut regierten Ländern wirksame Beiträge zur längerfristigen Verbesserung der Ernährungssicherheit leisten kann – also in vielen der Länder, deren Bevölkerung am dringendsten Hilfe braucht, wirkt diese Form der Unterstützung sehr viel weniger.²⁴

Der andere vom BMZ priorisierte Wirkungspfad, über Grundbildung, ruht auf einer insgesamt besseren Evidenzgrundlage. Gezielte Unterstützung nationaler Bildungsprogramme steigert den Schulbesuch – das sagt zwar wenig über die Lernergebnisse und damit die Qualität der Bildung aus,²⁵ was aber unabhängig von einem spürbaren Einkommenseffekt zu sein scheint. Gerne zitiert wird der Befund, dass ein zusätzliches Jahr Primarbildung in Niedrigeinkommensländern zu etwa 10% zusätzlichem Einkommen im späteren Leben führt.²⁶

Mit Ausnahme der Förderung von Grundbildung hängt wirksame Armutsreduktion und Hungerbekämpfung also wesentlich davon ab, dass die Herrschenden gut regieren. Gute Regierungsführung ist dabei nicht banal mit der gelegentlichen Durchführung von Wahlen oder selbst mit der Garantie demokratischer Freiheiten gleichzusetzen, sondern mit genuin gemeinwohlorientierter Politik, die dauerhaft durch wirksame Rechenschaftsbeziehungen am besten gewährleistet wird – also echte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Autokratische Strukturen, ob in Scheindemokratien oder Diktaturen, begünstigen oft strukturelle Armut, Unterernährung und massive Ungleichheiten.

Möchte die Bundesregierung also über kurzfristiges humanitäres Engagement hinaus dauerhaft zur Verringerung von Armut, Unterernährung und extremer Ungleichheit beitragen, dann wird das unter den Bedingungen knapper Entwicklungsinvestitionen nur in Ländern mit verlässlichen und als gerecht und responsiv empfundenen, also substantiell demokratischen, institutionellen Rahmenbedingungen gelingen. In einer Reihe von Ländern bestehen derartige Rahmenbedingungen teilweise, und beachtliche gesellschaftliche und politische Kräfte bemühen sich um ihre stärkere Verankerung. Dort bietet sich an, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie mit einem höheren aktiven Veränderungsanspruch zu betreiben als nur dem defensiven Schutz von Demokratie und „shrinking spaces“, wie ihn der Reformplan bislang in sehr zurückhaltender Weise skizziert.²⁷

Ziel Nr. 2: Sicherheit & Gewalt

„Es liegt im Sicherheitsinteresse Deutschlands und Europas, die gesellschaftliche Resilienz und menschliche Sicherheit auch in anderen Ländern zu stärken, um Krisen zu begegnen und Konflikte zu vermeiden,“ so begründet der BMZ-Reformplan die hohe Priorität für das Thema „Frieden und Stabilität.“ So weit, so klar: Unsicherheit und Instabilität außerhalb Europas wirkt sich auf unterschiedlichen Wegen in unterschiedlichem Maße auf Europa und auf Deutschland aus.

Krieg, Vertreibung und repressive Herrschaft zwingen Menschen zur Flucht, mit massiven direkten Auswirkungen sowohl auf Transit- als auch auf Aufnahmeländer. Kriegs- oder repressionsbedingte Flucht ist zudem weniger steuerbar als wirtschaftlich motivierte Migration: empirische Studien zeigen vor allem für kriegs- und repressionsbedingte Flucht, dass „Push“-Faktoren deutlich höhere Anteile von Migrationsentscheidungen erklären als „Pull“-Faktoren auf Seiten der Aufnahmeländer.²⁸ Einzelne Phasen extrem hoher Ankunftsahlen in kurzer Zeit haben hohe Kosten und massive politische Verschiebungen in

europäischen Aufnahmeländern mit sich gebracht, aber auch Wellen der Hilfsbereitschaft insbesondere für Kriegsflüchtlinge. Ein Grundgedanke der in Deutschland wohl einzigartig vagen Idee der „Fluchtursachenbekämpfung“ liegt in Gewaltreduktion und -prävention als Mittel zur Vermeidung oder Reduzierung solcher Flüchtlingswellen.

Der „Import“ terroristischer Netzwerke und Anschläge ist heute die Ausnahme. Die meisten außerhalb Europas beheimateten Terrorgruppen beschränken sich heute auf lokale politische Ziele und verüben dementsprechend ihre Terrorakte in ihren Heimatregionen. Die Sicherheitsbehörden wie die Forschung verorten die wesentlichen Quellen der Terrorgefahr in Europa in hiesigen, vor allem in rechtsradikalen Netzwerken und ideologiefreien („nihilistischen“) Motivationen. Islamistisch motivierter Terrorismus spielt eine geringere Rolle, ist aber insbesondere nicht mit entwicklungspolitischen Interventionen in Konfliktregionen außerhalb Europas zu reduzieren.

Über Rohstoffpreise und gestörte Lieferketten wirken sich Instabilität, Gewalt und Krieg direkt auch auf die Ökonomien von Geberländern aus. Nicht nur der Öl- und Gaspreis, auch andere Rohstoffe haben solche Effekte. Mit der wachsenden Bedeutung anderer Rohstoffe für zunehmend zentrale Elemente moderner Ökonomien – zum Beispiel für Solarenergie oder Akkutechnik – werden solche Verwundbarkeiten weiter wachsen. Darüber hinaus wirkt die die Unsicherheit von Handelsrouten direkt auf Produktions- und Lieferketten sowie Preise aus: die Verwerfungen auf den Nahrungsmittelmärkten nach Beginn der russischen Invasion der Ukraine 2022, die steigenden Ölpreise in Reaktion auf Gewalt um den Persischen Golf, die längeren Flugrouten um Russland und die Versorgungsrisiken im Halbleiterbereich für den Fall eines Krieges um Taiwan sind nur einige Beispiele.

**Nicht „strukturelle“, sondern
konkrete „operative“
Krisenprävention verspricht die
größte Aussicht auf Erfolg.**

Als Antwort auf all diese Herausforderungen „adressiert [die deutsche Entwicklungspolitik] mit Krisenprävention und Konfliktbearbeitung strukturelle Ursachen von Fragilität, um neue Krisen zu verhindern und bestehende zu entschärfen. Sie beteiligt sich am Wiederaufbau und unterstützt Länder und Gemeinden in den Partnerregionen, Geflüchtete aufzunehmen und zu versorgen,“ so der BMZ-Reformplan.²⁹ Der Fokus soll auf prioritäre Regionen (EU-Nachbarschaft, Nordafrika und Nahost, Sahel und das Horn von Afrika), auf Krieg und Vertreibung verengt und die Unterstützung von Wiederaufbau und sozialer Sicherung gestärkt werden; darüber hinaus soll stärker in Analyse und strategische Vorausschau sowie Krisenfrüherkennung investiert werden.

Der Forschungsstand bietet in diesem Feld klare Anhaltspunkte für eine weitere Schärfung der angestrebten Schwerpunktsetzung. Er zeigt zudem die Risiken auf, sollte diese Schärfung ausbleiben. Der zentrale Punkt ist die praktische Ausgestaltung der in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit tief verwurzelten Idee, „strukturelle Ursachen von Fragilität“ zu bearbeiten. Auf den ersten Blick einleuchtend und deshalb kommunikativ überzeugend, sind die Wirkungs- und Erfolgsbilanzen sowohl der strukturellen Prävention von Gewalt und Konflikten als auch der Überwindung von Fragilität mehr als durchwachsen. Mit einem Investitionsvolumen, an das in den kommenden Jahren für kein Empfängerland der Welt auch nur zu denken sein wird, ist es einer Koalition von über 60 Staaten nicht gelungen, in Afghanistan zwischen 2002 und 2021 die „strukturellen Ursachen von Fragilität“ zu überwinden, und in der Sahelregion und am Horn von Afrika ist die Bilanz nicht besser. Der Grund ist einfach: Fragilität wird nach den OECD-Definitionen praktisch weit verstanden, und „damit beschreibt der Begriff der Fragilität in der Praxis wenig trennscharf die Normalität schwacher staatlicher Institutionen.“³⁰ Diese Normalität unter Bedingungen einer Konflikt- oder Post-Konflikt-Situation grundsätzlich zu überwinden, also schwache Institutionen um Klassen stärker zu machen, ist eine politische Herkulesaufgabe, die die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit weit übersteigt.

Ein erfolgversprechenderer Ansatzpunkt beginnt mit realistischen Ambitionen. Das im Reformplan eingangs beschworene „Sicherheitsinteresse Deutschlands“ erfordert offensichtlich keine transformative Umgestaltung in *allen* Ländern, die unter schwachen Institutionen samt mehr oder weniger regelmäßiger politischer Gewalt leiden. Im Gegenteil zeigt sich im Reformplan ein klarer Fokus nicht nur auf geografische Nähe zu Europa, sondern auch auf extreme Instabilität oder Gewalt. Das ist auch sinnvoll, und es ist eine Chance, neben und im Rahmen von Wiederaufbau stärker als bisher auf das Konzept der „operativen Prävention“ zu setzen: also gerade nicht alle strukturellen Ursachen von Fragilität oder Konflikt grundsätzlich überwinden zu wollen, sondern auf die ganz konkreten Gründe für Gewalt dämpfend einzuwirken, die in absehbarer Zukunft diejenigen Risiken auszulösen oder zu eskalieren drohen, die die eigenen Interessen oder Ziele bedrohen.³¹ Dass dies gelingen kann, haben u.a. die USA in den 2010er Jahren an einigen Beispielen wie Burundi gezeigt, auch wenn sowohl die praktische Schwerpunktsetzung auf operative Konflikt- und Gewaltprävention als auch ihre wissenschaftliche Untersuchung noch ausbaufähig sind.³²

Besonders beachtenswert – auch vor dem Hintergrund einer besorgten öffentlichen Meinung – sind die Missbrauchsrisiken, die in Konfliktkontexten in besonderem Maße bestehen. Gerade hier ist offensichtlich, dass Entwicklungszusammenarbeit nicht unpolitisch sein kann. Geldflüsse und politische Vorteile sind Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zwischen Machtzentren und können damit selbst zu Gewaltursachen werden, insbesondere

Konstruktives Regieren lässt sich von außen nicht erzwingen. Die Folge ist stärkere Selbstbeschränkung auf aussichtsreiche Partner.

in Ländern mit schwachen Institutionen. Das macht es besonders schwierig, präventive oder Wiederaufbauhilfe strikt nach Bedarf und Wünschen der lokalen Partner („local ownership“) zu konzipieren – es gilt eben gleichzeitig darauf zu achten, dass „konzentrierte Finanzströme oft zu militärischen Zielen werden und die Opferzahlen erhöhen“³³, während „Effektivität von umfassenden, dauerhaften Ansätzen abhängt, die sowohl kurzfristige Stabilisierungserfordernisse als auch längerfristige Governancereformen bearbeiten.“³⁴ Häufig lassen sich diese

Reformen nicht erzwingen, das heißt die Folgerung ist nicht nur die stärkere Investition in gute Regierungsführung sondern auch eine stärkere Selbstbeschränkung auf die Zusammenarbeit mit konstruktiven Partnern.

Wo wesentliche Konfliktgründe, insbesondere in innerstaatlichen Konflikten, in ungerechter Verteilung bzw. mangelnder Versorgung einzelner Regionen oder Bevölkerungsgruppen durch die Regierung liegen, da ist echte Abhilfe nämlich durchaus wirksam und wird deshalb von Rebellengruppen auch gewaltsam bekämpft oder von anderweitig interessierten Eliten systematisch unterlaufen: erfolgreicher Ausbau der Grundversorgung in zuvor unterversorgten Regionen führt zu kürzeren Kriegen, das erfordert allerdings die effektive Schaffung von Sicherheit – sonst werden die neuen Versorgungsstrukturen zum Ziel der Gewalt, denn sie bedrohen die Autorität bewaffneter Rebellengruppen. „Versorgung“ kann dabei weit gefasst sein, und auch der Bereitstellung von Sicherheit dienen. So zeigt eine bekannte Studie, dass gerade Infrastrukturinvestitionen, die der besseren Anbindung „abgehängter“ Gebiete an die Machtzentren dienen, positive Effekte hatten.³⁵

Insgesamt ist die Bundesregierung also gut beraten, wenn sie den Priorisierungsdruck und die wissenschaftliche Evidenz nutzt, um den eingeschlagenen Weg der Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität konkreter auszugestalten. Gerade unter Bedingungen von Konflikt und Instabilität liegen keine langfristig verlässlichen Rahmenbedingungen zur strukturellen Transformation politischer und wirtschaftlicher Systeme vor, sondern es gilt mit dem Horizont einiger Jahre auf Sicht zu fahren. Länder, in denen plausible Erfolgsvoraussetzungen für das jeweils kontextangepasste Zielpaket vorliegen, sollten in der Allokation knapper Ressourcen den Vorzug bekommen vor solchen Partnern, wo der angestrebte gemeinsame Weg zu Frieden und Stabilität kaum auf belastbaren Beinen steht. Mehr Prävention ist wichtig, und schon aus finanzieller Sicht eine deutlich klügere Investition als nur der (notwendige) Wiederaufbau, doch auch hier gilt es gezielter in operative

Präventionschancen zu investieren als in die end- und fruchtlose Beseitigung struktureller Ursachen von Fragilität oder Konflikt, zu der die verfügbaren Ressourcen bei weitem nicht ausreichen. Sowohl in der Prävention als auch im Wiederaufbau gilt noch mehr als in der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt, dass Analyse und Programmgestaltung weit unter die nationalstaatliche Ebene eintauchen müssen. Kleinteilig und kleinräumig maßgeschneiderte Initiativen, deren Gesamtheit gleichzeitig insgesamt groß genug skaliert und von klugen makroökonomischen Eingriffen flankiert sind, um so direkt wie möglich die politischen Anreize der Akteure zu beeinflussen, können den Ausbruch von Gewalt deutlich unwahrscheinlicher machen, laufende Konflikte verkürzen und den Wiederaufbau eines tragfähigen friedlichen Gemeinwesens erleichtern.

Ziel Nr. 3: Wirtschaftliche Zusammenarbeit für nachhaltiges und gerechtes Wachstum

„Wirtschaftliches Wachstum ist wesentliche Grundlage für Wohlstand, soziale Sicherheit und eine nachhaltige, gerechte und friedliche Entwicklung,“ schreibt das BMZ, und weiter: „Das BMZ schafft mit seinem entwicklungspolitischen Engagement die Rahmenbedingungen für entwicklungsförderliches privatwirtschaftliches Engagement, gerechte Handelsbeziehungen, Wertschöpfung vor Ort und damit für breitenwirksames Wachstum in den Partnerländern.“³⁶

Breitenwirksames Wirtschaftswachstum ist tatsächlich einer der Schlüssel für nachhaltige Entwicklung. Allerdings finden neuere, methodisch überzeugende Studien nur geringe oder gar keine Effekte externer Entwicklungszusammenarbeit auf breitenwirksames Wachstum.³⁷ Ursachen dafür sind eine Vielzahl struktureller Wettbewerbsnachteile der Partnerländer, darunter insbesondere schwache Institutionen; wo deutliches Wachstum – zum Beispiel aus Rohstoffvorkommen – stattfindet, kommt es selten einem Großteil der Bevölkerung zugute. Eine der optimistischeren Studien schätzt, dass ein Prozentpunkt zusätzliches Wachstum externe Hilfgelder im Umfang von etwa 10% der Wirtschaftsleistung des Empfängerlandes erfordern würde.³⁸ Ähnlich wie bei der Ernährungssicherung (→ Seite Error! Bookmark not defined.) rücken die Zielsetzungen der Geber also mit der Reduktion von Entwicklungsinvestitionen in immer weitere Ferne: Um von derzeit etwa 4,4% Wirtschaftswachstum im Durchschnitt der 45 LDCs das Wachstumsziel der Doha-Agenda von 7% zu erreichen, müssten also mindestens 400 Milliarden US-Dollar allein in wachstumsstärkende Maßnahmen in den 45 ärmsten Ländern fließen.³⁹ Zum Vergleich: Die gesamten Entwicklungsausgaben der OECD-Geber haben 2024 nur 215 Milliarden Dollar erreicht.

Insbesondere will sich das BMZ darauf konzentrieren, „diversifizierte und resiliente Lieferketten und Absatzmärkte“ auch mit Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Angesichts der zunehmenden Nutzung wirtschaftlicher Abhängigkeiten als politisches Druckmittel („weaponization of supply chains“) ist das ein besonders drängendes Thema für die deutsche und europäische Wirtschaft. In der Vergangenheit haben Geber bereits mit deutlich erhöhten Entwicklungsinvestitionen auf die Entdeckung neuer Rohstoffvorkommen in Entwicklungsländern reagiert. Ob das für die betreffenden Geber allerdings zu messbaren wirtschaftlichen Vorteilen geführt hat, ist unklar. Zudem dürften sich wesentliche Rahmenbedingungen für eine Erfassung derartiger Wirkungen derzeit sehr dynamisch entwickeln, was insgesamt den Eindruck einer erheblichen Forschungslücke stützt, wie Heidland & Kollegen feststellen.⁴⁰

Der aus der Politik mit Nachdruck geforderte wirtschaftliche Nutzen für die deutsche Wirtschaft ist demgegenüber ein deutlich besser erforschtes Thema. Das BMZ tut gut daran, hier die Erwartungen zumindest implizit zu dämpfen. Zunächst sind Exportförderung und zusätzliche Gelegenheiten für gewinnträchtige Direktinvestitionen in Partnerländern

grundsätzlich plausible Wirkungspfade in dieser Hinsicht, zum Beispiel über die direkte Vergabe EZ-finanzierter Aufträge an Unternehmen des Geberlandes, die natürlich direkt den Exportumsatz in ganz bestimmten Wirtschaftssektoren wie Energie und Infrastruktur erhöhen. Langfristige Vorteile können durch starkes Wachstum im Partnerland entstehen, wenn die Kaufkraft steigt und sich die Menschen und die Unternehmen zukünftig mehr hochwertige Waren und Dienstleistungen aus dem Geberland leisten können – entsprechend kompetitive Angebote im Weltmarktvergleich vorausgesetzt.

Empirische Studien finden konsistent positive Exporteffekte zugunsten des Gebers, und zwar vor allem auf dem direktesten und kurzfristigsten Weg: als Folge direkter Bindung an Aufträge. Das bedeutet: Der Umfang dieser positiven Effekte ist zwangsläufig geringer als die jeweiligen Volumina bilateraler Hilfszahlungen, und der ökonomische Gesamteffekt für die geberseitige Wirtschaft insofern sehr gering. Denn von einem Gesamtvolumen von zuletzt (2024) knapp 0,6% der deutschen Wirtschaftsleistung, die zumindest mittelbar einem Empfängerland zugute kam (und nicht direkt in Deutschland blieb, zum Beispiel als Aufnahme- und Versorgungskosten für Geflüchtete),⁴¹ kann nur ein überschaubarer Teil in Aufträge für die deutsche Wirtschaft fließen. Für Deutschland kommen die optimistischsten Studien auf Grundlage der Daten für 1978-2011 insgesamt, also über Lieferbindungen hinaus und über viele Jahre, zu einer Schätzung von etwa 83 Cent zusätzlicher Exporte pro US-Dollar der tatsächlich im Partnerland ausgegebenen Entwicklungsinstitutionen. Diese Effekte kamen im Betrachtungszeitraum insbesondere Unternehmen im mechanischen Maschinenbau, Transport- und elektrische Anlagenbau, Metalle, Nahrungsmittel und Dienstleistungen zugute. Diese Beobachtung führt das Autorenteam selbst zu dem Hinweis, dass Deutschland in diesen Sektoren für erhebliche Anteile des Untersuchungszeitraums auf dem Weltmarkt sehr kompetitiv war – was heute nicht mehr in diesem Maße gilt.⁴²

Zusätzlich ist zu bemerken, dass Lieferbindungen ökonomisch nie gut für die Empfängerseite sind, denn geberseitige Anbieter sind unter Bedingungen „gefangener“ Märkte nie die günstigsten: die Effizienz der Entwicklungsinvestitionen leidet, die Geberseite gibt einen Teil der Entwicklungswirkung zugunsten der eigenen Wirtschaft auf. Trotzdem kann es wirtschaftliche Vorteile für die Empfängerseite geben, die den Zwang zum überbewerteten Einkauf beim Geber ausgleichen – zum Beispiel, wenn sich ein Infrastrukturprojekt beim Empfänger zu dauerhaft höherem Wirtschaftswachstum beiträgt. Lieferbindungen können aber auch nur einseitig den Geber- und den Interessen eng umrissener lokaler Eliten auf Empfängerseite dienen; Korruptionsrisiken können dabei enorm sein.

Ebenso sind positive Effekte auf die Exporte von Gebern an Empfänger aus handelsvereinfachenden Infrastrukturinvestitionen belegbar. Der Extremfall ist wiederum Japan, das seine Entwicklungsinvestitionen systematisch auf die Förderung der heimischen Wirtschaft ausrichtet. Nach Jahrzehnten der Verfeinerung dieser Praxis holt die japanische Regierung damit für jeden Dollar spezifisch handelserleichternder Entwicklungsinvestitionen etwa 1,10 Dollar Exportumsatz heraus, während im Falle Frankreichs nur etwa 60 Cent pro Dollar zurückfließen.⁴³ Eine ältere Studie versucht den durchschnittlichen Zusammenhang zu quantifizieren und findet heraus, dass eine Verdopplung handelsbezogener Entwicklungshilfe der Geberseite etwa 3% mehr Exporte bringt.⁴⁴

Entwicklungszusammenarbeit kann Geber-Exporte fördern, erreicht aber volkswirtschaftlich nur sehr überschaubare Effekte.

Allgemeingültige, empirisch nachweisbare Effekte von jeglicher Art von Entwicklungszusammenarbeit auf Direktinvestitionen aus Geberländern gibt es demgegenüber nicht. Die vorhandenen

Studien machen aber deutlich, dass unter bestimmten Kontextbedingungen wohl ein positiver Effekt gemessen werden kann, der auf verbesserte Investitionsbedingungen für geberseitige Unternehmen zurückzuführen ist. Dies kann offenbar der Fall sein, wenn die Entwicklungsinvestitionen in Länder oberhalb einer gewissen Wohlstandsschwelle und dort gezielt in bestimmte Formen von Infrastruktur (Transport, Telekommunikation, Energie,

Finanzmärkte),⁴⁵ insbesondere aber in soziale Infrastruktur und verbesserte Regierungsführung fließt.⁴⁶ Dieser „Vorhut-Effekt“, also Entwicklungszusammenarbeit als „Vorhut“ für nachfolgende kommerzielle Direktinvestitionen aus dem Geberland, ist am besten für Japan nachgewiesen.⁴⁷ Ökonomen weisen allerdings darauf hin, dass in derartigen Studien insbesondere ein methodisches Risiko nicht völlig auszuschließen ist, dass eigentlich die umgekehrte Beziehung erfasst wird: also der positive Effekt wachsender Direktinvestitionen aus dem Geberland auf die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Empfängerland.⁴⁸

Auch im Bereich der Förderung breitenwirksamen Wirtschaftswachstums und der geberseitigen Wirtschaft kommt es also in der Ausgestaltung darauf an, einzelne Nischen – Länder und Sektoren – zu finden, wo die beabsichtigten Effekte realistisch sind. In der Breite zeigt die Forschung, dass Investitionen in soziale/politische und physische Infrastruktur am engsten mit Wachstumserfolgen verbunden ist – diese sind aber wiederum nur dort erfolgreich, wo sie von den lokalen Regierungen mit Nachdruck vorangetrieben werden.

Ziel Nr. 4: Strategische Allianzen für globale Lösungen und das multilaterale System stärken

„Globale Herausforderungen wie Klimawandel, Pandemien und Konflikte“, argumentiert das BMZ im Reformpapier, „lassen sich nur als weltweite Solidargemeinschaft lösen. Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und des multilateralen Entwicklungssystems sind daher erklärte Ziele des Reformprozesses.“ Für tatsächliche globale öffentliche Güter wie das Erdklima und den Schutz vor hoch ansteckenden Krankheiten oder beispielsweise antimikrobielle Resistenz (AMR) ist das richtig, für Konflikte kann diese Einordnung nur teilweise gelten (und stößt angesichts der vielfältigen Blockaden der zentralen multilateralen Konfliktlösungsformate an enge praktische Grenzen).

Für globale öffentliche Güter im engeren Sinn stützt die Forschung die angekündigte Fortführung oder Verstärkung der Schwerpunktsetzung auf multilaterale Investitionen mit Nachdruck. Meist es ist hier – noch stärker als in anderen Feldern der Entwicklungszusammenarbeit – effizienter, knappe Gebermittel in gemeinsamen multilateralen Instrumenten zu kanalisieren, um damit spezialisierte Expertise aus einer Hand zur Wirkung zu bringen und gleichzeitig die Nachteile fragmentierter bilateraler Projekte zu vermeiden.

Der Gesundheitsbereich ist dafür das beste Beispiel, die Erfolge beim Kampf gegen Infektionskrankheiten sind gut dokumentiert – und derzeit insbesondere durch den Rückzug der USA aus einzelnen Feldern wie der globalen Impfallianz GAVI besonders in Gefahr. Beim Thema Impfungen sind sowohl die Wirkung als auch der gegenseitige Nutzen für die Bevölkerung, Partnerregierungen und die Geberseite am klarsten nachvollziehbar.⁴⁹ Für den Kampf gegen antimikrobielle Resistenz (AMR) liegen überzeugende Modelle der ökonomischen Risiken über die nächsten 25 Jahre wie auch plausible Return-on-Investment-Modelle vor, wenn auch noch wenig umfassende Evaluierungen der Wirkung erster Interventionen.⁵⁰ Was Pandemien betrifft, liegen die Risiken wie auch die Erfolgchancen ebenso auf der Hand: eine weit zitierte Studie schätzt allein den wirtschaftlichen Nutzen eines US-Dollars für Pandemievorsorge auf über 1.000 US-Dollar *allein zum Nutzen der Vereinigten Staaten*, sollte in den nächsten zehn Jahren wieder eine Pandemie im Stile von COVID-19 auftreten. Im Umfang sowohl der Kosten als auch des Nutzens hängt bei solchen Modellen viel von den getroffenen Annahmen ab, aber der Grundzusammenhang ist plausibel. Anders als bei „klassischen“ Infektionskrankheiten, die sich langsamer ausbreiten, hat der Fall COVID-19 allerdings auch gezeigt, dass gerade nicht diejenigen Maßnahmen besonders zu hoher Resilienz beigetragen haben, die in den vorhergehenden Jahren als Pandemievorsorge priorisiert und in den verbreiteten Indices beobachtet worden waren. Stattdessen kommt die Forschung zu dem Schluss, dass gesellschaftliches Vertrauen, Vertrauen in Regierungen,

niedrige Korruptionswahrnehmung und insgesamt gute Regierungsführung die wichtigsten Gründe waren, warum einige Länder COVID-19 deutlich besser überstanden haben als andere.⁵¹

Bei der Bekämpfung der Klimakrise liegt der größte Teil der bestehenden Anstrengungen auf der sogenannten Mitigation, also dem Versuch, den Klimawandel abzuschwächen, indem zum Beispiel der CO₂-Ausstoß durch Umstellung auf erneuerbare Energien reduziert wird. Inzwischen nimmt auch Klimaanpassung, also die Stärkung der Resilienz besonders bedrohter Regionen beim Umgang mit den Folgen des Klimawandels, eine wachsende Rolle ein.

Was Mitigation betrifft, ist die Wirksamkeit recht klar belegt: Das Hauptziel der Reduktion von CO₂-Emissionen, wird erreicht, und je mehr hier gezielt investiert wird, desto stärker sinken die Emissionen. In stark wachsenden Volkswirtschaften steht diesem Effekt aber auch ein weiteres Emissionswachstum gegenüber, was die insgesamt geringe Bruttoeffizienz dieser Investitionen erklärt. So ermittelt Wei (2025) pro zusätzlichem Prozent der Klimafinanzierung nur eine CO₂-Reduktion von 0,03%.⁵² Als relativ technologieintensives Feld kommen hier hohe Anteile als Rückflüsse auch Gebern zugute – allerdings vor allem denen, die noch global wettbewerbsfähige Angebote in den einzelnen Sektoren der Erneuerbaren Energien machen können.

In Klimaanpassung wird bisher noch relativ wenig investiert, und dementsprechend ist die Studienlage und die verallgemeinerbare Evidenz für Wirkung noch überschaubar und inkonsistent. Lokal spezifische und kontextabhängige Wirkung wird gleichwohl vielfach beobachtet; unterschiedliche Studien heben zum Beispiel klimaangepasste Landwirtschaft als besonders wirksam hervor.⁵³

Auch im Bereich der globalen öffentlichen Güter hat also nicht jede Entwicklungsinvestition die gleichen Chancen für Wirkung und Erfolg: es kommt immer auf den geografischen Kontext an, aber auch auf die konkreten Rahmenbedingungen und die Art der Intervention. Die Forschung und die Evaluierungspraxis bieten eine Vielzahl von Anhaltspunkten für eine stärker chancenorientierte Steuerung zukünftiger Investitionen.

Chancenorientierung als Chance

Die Ausgangslage für die Entwicklungszusammenarbeit mag in vielerlei Hinsicht wenig positiv erscheinen: Mittelkürzungen, Vertrauensmangel, Kritik der Partnerseite. Doch in dieser Krise könnte tatsächlich eine Chance liegen, denn der Zwang zur Priorisierung stellt die Entwicklungspolitik vor schwierige Entscheidungen – und sowohl die öffentliche Meinung als auch die Politik der regierenden Koalition schafft Rückenwind für eine ehrlichere, realistischere und auch härtere Priorisierung von solchen Investitionen, die die größten Chancen versprechen, sowohl Gutes zu tun als auch Deutschland und Europa konkret zu nützen.

Welche das jeweils sind, dafür bieten die Entwicklungs- und Konfliktforschung, aber auch die Evaluierungspraxis der Entwicklungszusammenarbeit selbst eine Fülle von Evidenz. Viel davon könnte noch viel stärker für Allokations- und Programmkonzeptionsentscheidungen herangezogen werden; manche Evaluierung und manches Forschungsprojekt ließe sich auch noch stärker auf die Produktion derart entscheidungsleitender Erkenntnisse ausrichten.

Dieses Analysepapier konnte die enorme Fülle der Forschungsliteratur über nahezu die komplette Breite der Entwicklungszusammenarbeit nur sehr querschnittlich behandeln. Teils wurden bewusst und schlaglichtartig einzelne Beispiele oder beispielhafte Unterthemen herausgegriffen. Eine umfassende Literaturschau oder eine systematische und vollständige Synthese des Forschungsstandes ist damit nicht entstanden – hoffentlich aber ein Denkanstoß, wie eine noch stärker chancenorientierte, an Wirkungs- und Erfolgsbedingungen ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit entstehen könnte.

Endnoten

- ¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2025, Reformplan: Zukunft zusammen global gestalten, <https://www.bmz.de/resource/blob/282486/reformplan-zukunft-zusammen-global-gestalten.pdf>.
- ² Vgl. u.a. Tobias Heidland/Moritz Schularick/Reiner Thiele, 2026, Mutual Interest Development Cooperation: Aligning Incentives in a Fragmenting World, Kiel. Diesbezügliche Vorarbeiten des Kieler Teams um Tobias Heidland haben bei der Entwicklung des vorliegenden Arguments sehr geholfen und werden im folgenden mehrfach zitiert.
- ³ More in Common, 2025, Deutschlands Rolle in einer Welt im Wandel: Perspektiven und Bedarfe unserer Gesellschaft, https://www.moreincommon.de/wp-content/uploads/2025/10/251027_MIC_DeutschlandsRolleinderWelt_RZ.pdf.
- ⁴ Siehe u.a. Deutsches Institut für Evaluierung in der Entwicklungspolitik, Meinungsmonitor Entwicklungszusammenarbeit 2024, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2024_Memo_4/DEval_Memo2024_Web.pdf, S. 7.
- ⁵ More in Common, 2025, S. 35.
- ⁶ Weitere bislang unveröffentlichte Umfragedaten, More in Common, liegen dem Autor vor.
- ⁷ Körber-Stiftung, Körber Pulse 2025/26, https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/50167/the_berlin_pulse_202526.pdf, S. 17.
- ⁸ More in Common 2025, S. 28, 32, sowie weitere bislang unveröffentlichte Umfragedaten, More in Common, liegen dem Autor vor.
- ⁹ André Gunder Frank, 1966, The Development of Underdevelopment, in: Monthly Review 18 (4), S. 17-31; Samir Amin, 1974, Accumulation on a World Scale, New York.
- ¹⁰ Thandika Mkandawire, 2001, Thinking about Developmental States in Africa, in: Cambridge Journal of Economics 25 (3), <https://doi.org/10.1093/cje/25.3.289>.
- ¹¹ Dambisa Moyo, 2009, Dead Aid, New York.
- ¹² William Easterly, 2001, The Elusive Quest for Growth, Cambridge, MA.
- ¹³ Fanny Pigeaud/Ndong Samba Sylla, 2022, Der CFA-Franc: Afrikas letzte Kolonialwährung, Aus Politik und Zeitgeschichte, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/geldpolitik-2022/507738/der-cfa-franc/>.
- ¹⁴ Siehe auch Len Ishmael/Stephan Klingebiel/Andy Sumner, 2026, Global order in transition: anxiety in the North, agency in the South, Rabat: Policy Center for the New South.
- ¹⁵ Naohiro Kitano/Yumiko Miyabayashi, 2024, China's foreign aid as a proxy of ODA: preliminary estimate 2001-2022, Journal of Contemporary East Asia Studies 12/23, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/24761028.2024.2316532>.
- ¹⁶ SEEK Development, 2026, The Budget Cuts Tracker, <https://donortracker.org/publications/budget-cuts-tracker#what-are-oda-projections-in-2025-and-2026>.
- ¹⁷ OECD, 2025, Final OECD Statistics on ODA and other development finance flows in 2024: Key Figures and Trends, Paris, <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2025/12/final-oecd-statistics-on-oda-and-other-development-finance-flows-in-2024-key-figures-and-trends.html>; Samantha Custer/Bryan Burgess/Narayani Sritharan, 2025, Into the Breach: Will China Step Up As The U.S. Retreats From Development? Policy Brief. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/Into_the_Breach.pdf.
- ¹⁸ Taiwo Adebayo/Abi Watson, 2025, Managing Armed Group Defections: Lessons from the Borno Model, Berlin: GPPi, <https://gppi.net/2025/09/11/managing-armed-group-defections-lessons-from-the-borno-model>.
- ¹⁹ Melissa Li/Maximilian Biller/Philipp Rotmann, 2025, Peace & Security Aid in Crisis: Rethinking Civilian Investment and Local Leadership, Berlin: GPPi, https://gppi.net/assets/GPPi_PeaceSecurityAidInCrisis_FullStudy2025_web.pdf.
- ²⁰ Deutscher Bundestag, 2025, Abschlussbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/145/2014500.pdf>; Tina Blohm/Philipp Rotmann/Florian Weigand, 2024, „Never say never“: learning lessons from Afghanistan reviews, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/international/21032-20240304.pdf>.
- ²¹ Edmore Mahembe/Nicholas Mbaya Odhiambo, 2021, Does foreign aid reduce poverty? A dynamic panel data analysis for sub-Saharan African countries. The Journal of Economic Inequality, <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09496-5>.
- ²² OECD, 2025, International aid falls in 2024 for first time in six years: press release, Paris: OECD, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/04/official-development-assistance-2024-figures.html>.
- ²³ EU Joint Research Centre, 2025, The Impact of Official Development Assistance (ODA) cuts on food security and nutrition – a Knowledge Review, <https://euagenda.eu/publications/download/635315>; UN Industrial Development Organization/Food and Agriculture Organization, 2024, Ending Hunger is Possible, Vienna, <https://doi.org/10.4060/cd2942en>; Joachim von Braun/Bezawit Beyene Chichaibelu/David Laborde Debucquet/Máximo Torero, 2024, Cost of ending hunger: Consequences of complacency, and financial needs for SDG2 achievement, ZEF Discussion Papers on Development Policy, No. 347, University of Bonn, Center for Development Research (ZEF), Bonn, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/296630/1/1890685496.pdf>.
- ²⁴ Ivica Petrikova, 2015, Aid for food security: does it work? International Journal of Development Issues 14 (1): 41-59, <https://doi.org/10.1108/IJDI-07-2014-0058>; Mahembe/Odhiambo 2021.
- ²⁵ Katharina Michaelowa/Anke Weber, 2007, Aid Effectiveness in Primary, Secondary, and Tertiary Education, Background Paper for the EFA Global Monitoring Report, Vienna: UNESCO; World Bank, 2018, World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise, Washington, D.C..
- ²⁶ George Psacharopoulos/Harry A. Patrinos, 2018, Returns to Investment in Education: A Decennial Review, in: Education Economics 26 (5), 445-458, <https://doi.org/10.1080/09645292.2018.1484426>.
- ²⁷ BMZ, 2025, Zukunft zusammen global gestalten, S. 11.

- ²⁸ Siehe u.a. den Literaturüberblick in Tobias Heidland/Maximilian Michael/Moritz Schularick/Rainer Thiele, 2025, Identifying Mutual Interests: How Donor Countries Benefit from Foreign Aid, Kiel: Kiel Institute for the World Economy, S. 16.
- ²⁹ BMZ, 2025, Zukunft zusammen global gestalten, S. 11.
- ³⁰ Philipp Rotmann/Lea Steinacker, 2014, Stabilisierung: Begriffe, Strukturen und Praxis im Vergleich, Berlin: GPPi, https://gppi.net/assets/rotmann-steinacker_2014_stabilisierung-gppi-studie_DE.pdf, S. 14
- ³¹ Jane Hall/Alexander L. George, 1997, The Warning-Response Problem and Missed Opportunities in Preventive Diplomacy, New York: Carnegie; Alice Ackermann, 2003, The Idea and Practice of Conflict Prevention, *Journal of Peace Research* 40 (3), 339-347, <https://doi.org/10.1177/0022343303040003006>; Paul Stares, 2017, Preventive Engagement: How America Can Avoid War, Stay Strong, and Keep the Peace, New York: Columbia University Press; Charles T. Call/Susanna P. Campbell, 2018, Is Prevention the Answer?, *Daedalus* 147 (1), 64-77, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00474; Philipp Rotmann/Melissa Li/Sofie Lilli Stoffel, 2021, Follow the Money: Investing in Crisis Prevention, Berlin: GPPi, https://followthemoney.gppi.net/assets/GPPi_2020_crisis-prevention-spending_final.pdf; Li/Biller/Rotmann, 2025, Peace & Security Aid in Crisis.
- ³² Sarah Brockmeier/Gerrit Kurtz/Philipp Rotmann, 2013, Protection and Responsibility: An Analysis of US Foreign Policy to Prevent Mass Atrocities, Berlin: GPPi/Heinrich-Böll-Stiftung, <https://gppi.net/2013/07/01/protection-and-responsibility-an-analysis-of-us-foreign-policy-to-prevent-mass-atrocities>; Tessa Alleblas/Eamon Aloyo/Sarah Brockmeier/Philipp Rotmann/Jon Western, 2017, In the Shadow of Syria: Assessing the Obama Administration's Efforts on Mass Atrocity Prevention, The Hague: Hague Institute of Global Justice/GPPi/Mt. Holyoke College, <https://gppi.net/2017/05/03/in-the-shadow-of-syria>.
- ³³ Heidland et al., 2025, S. 24.
- ³⁴ Heidland et al., 2025, S. 23; Charlotte Fiedler/Jasmin Lorch/Karina Mross/Julia Leininger, Entwicklungszusammenarbeit als Konfliktprävention? Was die Forschung sagt, Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS), <https://doi.org/10.23661/ijpb4.2026>.
- ³⁵ Michael G. Findley, Does Foreign Aid Build Peace?, *Annual Review of Political Science* 21, 359-384; Kai Gehring/Lennart C. Kaplan/Melvin H.L. Wong, China and the World Bank – How Contrasting Development Approaches Affect the Stability of African States, *Journal of Development Economics* 158, 2022.
- ³⁶ BMZ, 2025, Zukunft zusammen global gestalten, S. 13.
- ³⁷ Heidland et al., 2025; Axel Dreher/Sarah Langlotz, 2020, Aid and growth: New evidence using an excludable instrument, *Canadian Journal of Economics*, <https://doi.org/10.1111/caje.12455>; Sebastian Galiani/Stephen Knack/Lixin Colin Xu/Ben Zou, 2017, The effect of aid on growth: evidence from a quasi-experiment, *Journal of Economic Growth* 22, 1-33, <https://doi.org/10.1007/s10887-016-9137-4>.
- ³⁸ Michael A. Clemens/Steven Radelet/Rikhil R. Bhavnani/Samuel Bazzi, 2012, Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth, *The Economic Journal*, 122 (561), 590-617.
- ³⁹ „Mindestens“ deshalb, weil die Wirksamkeit mit der Höhe der EZ-Investitionen ab einem gewissen Punkt abnimmt, der auf etwa 15-25% des Empfänger-BIP geschätzt wird. In dieser Modellrechnung erhielten alle LDCs 26% ihres BIP, d.h. der Kippunkt wäre wahrscheinlich überschritten.
- ⁴⁰ Heidland et al., 2025.
- ⁴¹ Melissa Li/Karla Kröner, im Erscheinen, ODA unter Druck: Wie verlässlich ist Deutschlands Engagement? Berlin: VENRO.
- ⁴² Inmaculada Martínez-Zarzoso/Felicitas Nowak-Lehmann/Stephan Klasen/Florian Johannsen, 2016, Does German Development Aid boost German Exports and German Employment? A Sectoral Level Analysis, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 236, no. 1, 71-94, <https://doi.org/10.1515/jbnst-2015-1003>.
- ⁴³ Shuhei Nishitatenno/Hayato Umetani, 2023, Heterogeneous effects of Aid-for-Trade on donor exports: Why is Japan different? *Review of International Economics*, 31(3), 1117-1145, <https://doi.org/10.1111/roie.12656>.
- ⁴⁴ Philipp Hühne/Birgit Meyer/Peter Nunnenkamp, 2014, Who Benefits from Aid for Trade? Comparing the Effects on Recipient versus Donor Exports, *The Journal of Development Studies* 50 (9), 1275-1288, <https://doi.org/10.1080/00220388.2014.903246>.
- ⁴⁵ Julian Donaubaue/Birgit Meyer/Peter Nunnenkamp, 2016, Aid, Infrastructure, and FDI: Assessing the Transmission Channel with a New Index of Infrastructure Author links open overlay panel, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.015>.
- ⁴⁶ Pablo Selaya/Eva Rytter Sunesen, 2012, Does Foreign Aid Increase Foreign Direct Investment? *World Development* 40 (11), 2155-2176, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.001>; Donaubaue et al., 2016.
- ⁴⁷ Hidemi Kimura/Yasuyuki Todo, 2009, Is Foreign Aid a Vanguard of Foreign Direct Investment? A Gravity-Equation Approach, *World Development* 38 (4), 482-497, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.005>.
- ⁴⁸ Heidland et al., 2025, S. 8.
- ⁴⁹ Sachiko Ozawa/Samantha Clark/Allison Portnoy/Simrun Grewal/Logan Brenzel/Damian G. Walker, Return On Investment From Childhood Immunization In Low- And Middle-Income Countries, 2011-20, *Health Affairs* 35(2), <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2015.1086>; So Yoon Sim/Elizabeth Watts/Dagna Constenla/Logan Brenzel/Bryan N. Patenaude, 2020, Return On Investment From Immunization Against 10 Pathogens In 94 Low- And Middle-Income Countries, 2011-30, *Health Affairs*, 39(8), <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hlthaff.2020.00103>; Gauri Kartini Shastri/Daniel L. Tortorice, 2025, Effective Health Aid: Evidence from Gavi's Vaccine Program, *American Economic Journal: Economic Policy* 17 (1), 540-574, <https://doi.org/10.1257/pol.20230036>.
- ⁵⁰ Anthony McDonnell/Amanda Countryman/Tim Laurence/Sophie Gulliver/Tom Drake/Suzanne Edwards/Charles Kenny, et al., 2024, Forecasting the Fallout from AMR: Economic Impacts of Antimicrobial Resistance in Humans, Center for Global Development, <https://doi.org/10.5281/zenodo.1502027>.
- ⁵¹ COVID-19 National Preparedness Collaborators, 2022, Pandemic Preparedness and COVID-19: An Exploratory Analysis of Infection and Fatality Rates, and Contextual Factors Associated with Preparedness in 177 Countries, *The Lancet* 399 (10334), 1489-1512, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)00172-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)00172-6/fulltext); Jeffrey Sachs et al., 2022, The Lancet Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9539542/>.
- ⁵² Bolin Wei, 2025, Does climate finance achieve its goals in developing countries? An econometric assessment of mitigation and adaptation outcomes. *Discover Sustainability* 6, 441, <https://doi.org/10.1007/s43621-025-01284-9>.
- ⁵³ Sergio Villamayor-Tomas/Alexander Bisaro/Kevin Moull/Amia Albizua/Isabel Mank/Jochen Hinkel/Gerald Leppert/Martin Noltze, Developing countries can adapt to climate change effectively using nature-based solutions. *Communications Earth & Environment* 5, 214, <https://doi.org/10.1038/s43247-024-01356-0>.

Danksagung

Der Autor ist für dieses Papier in besonderem Maße der entwicklungsökonomischen, entwicklungspolitischen und konfliktbezogenen Forschung zu Dank verpflichtet, dazu den GPPi-Kolleg:innen Andreas Heinemann-Grüder, Jakob Hensing, Melissa Li und Julian Lehmann für ausgesprochen hilfreiche Kommentare und Vorschläge zu einem früheren Entwurf, und Alicia Blázquez und Lotte Buschenhagen vom Strategic Communications and Advocacy Lab für eine Reihe anregender Diskussionen zum Thema. Oliver Jung hat zum gestalterischen Feinschliff beigetragen und die Online-Publikation möglich gemacht.

Das Papier wurde finanziell unterstützt von More in Common UK in Zusammenarbeit mit dem Strategic Communications and Advocacy Lab.

Reflect. Advise. Engage.

The Global Public Policy Institute (GPPi) is an independent non-profit think tank based in Berlin. We conduct research, offer ideas and advice and facilitate dialogue, seeking to contribute to a world that is more peaceful, just and equipped to address global challenges.

Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Germany

Phone +49 30 275 959 75-0

gppi@gppi.net

gppi.net