

#GermanyAndTheGlobalSouth

Vergleichende Analyse

Eine Neuausrichtung der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik mit Blick auf die Länder des „Globalen Südens“

- aber wie?

Autor:innen

Dr. Stefan Mair und Leonie Trebeljahr

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Global Perspectives Initiative

In einer globalisierten Welt ist ein kontinuierlicher und ergebnisorientierter Dialog entscheidend. *Global Perspectives Initiative* bringt die entscheidenden Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik, Medien und Zivilgesellschaft an einen Tisch, um die gemeinsame Zukunft nachhaltig zu gestalten. Dabei steht der europäisch-afrikanische Dialog im Fokus. Europa braucht Afrika als vertrauten, respektierten Partner – und umgekehrt. Als unabhängige und politisch neutrale Dialogplattform leiten wir den Dialog beider Kontinente und stärken die multilaterale Zusammenarbeit der Zukunft.

Vorwort

In einer Zeit, in der die aktuelle Weltordnung in Frage gestellt wird und die über Jahrzehnte gewachsene Allianz mit den USA ins Wanken gerät, muss Deutschland seine internationale Zusammenarbeit neu ausrichten - insbesondere mit Blick auf die Länder des „Globalen Südens“. Sie gilt es, als Partner zu gewinnen. Nicht zuletzt auf Grund ihrer demografischen Entwicklung, ihrer Rohstoffvorkommen und ihrer Schlüsselrolle bei Zukunftstechnologien wächst ihre geopolitische Relevanz.

Vor diesem Hintergrund hat *Global Perspectives Initiative* die Kommission „Welt im Umbruch – Deutschland und der Globale Süden“ ins Leben gerufen. Unter dem Vorsitz der ehemaligen Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer haben sich zehn Expert:innen aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft der Frage gewidmet, wie Deutschland in Zeiten geopolitischer Verschiebungen seine Beziehungen zum „Globalen Süden“ (neu) ausgestalten sollte. In ihrem Zwischenbericht hält die Kommission u.a. fest: Eine strategisch ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit ist für den Aufbau verlässlicher und vertrauensvoller Partnerschaften mit Ländern des „Globalen Südens“ von zentraler Bedeutung. Sie steht daher als Instrument der Soft Power im Fokus des vorliegenden Papiers. Welche Strategien verfolgen mögliche Referenzländer des sogenannten Westens in ihrer Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber dem „Globalen Süden“? Verglichen werden acht Länder, um auf dieser Basis Rückschlüsse für die Ausrichtung der Politik Deutschlands zu ziehen.

Wir danken den Autor:innen der *SWP*, Leonie Trebeljahr und Kommissionsmitglied Dr. Stefan Mair, für die fundierte Analyse und wertvollen Impulse. Für die nach der Bundestagswahl 2025 anstehende Regierungsbildung können sie helfen, die Weichen für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Außen- und Entwicklungspolitik zu stellen.

Gregor Darmer & Rhoda Berger
CEO, *Global Perspectives Initiative*

Eine Neuausrichtung der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik mit Blick auf die Länder des „Globalen Südens“

aber wie?

Das Abstimmungsverhalten vieler Länder bei den Resolutionen zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in der VN-Generalversammlung hat westlichen Regierungen vor Augen geführt, dass sie sich der Unterstützung ihrer Counterparts im „Globalen Süden“ nicht sicher sein können – selbst dann nicht, wenn es sich um Demokratien oder prinzipiell Gleichgesinnte handelt, und der Bruch des Völkerrechts so eindeutig ist, wie in diesem Fall. Diese Erkenntnis geht einher mit der Analyse, dass sich die **Weltordnung in einem substanziellen Transformationsprozess** befindet und auf die bi- und unipolaren Phasen nun wohlmöglich eine multipolare Phase folgt, in der Akteure des „Globalen Südens“ weitaus mehr Gestaltungsmöglichkeiten besitzen als bisher. Einige Länder des „Globalen Südens“ könnten sich in ihrem Bemühen um eine Reform der Weltordnung mit revisionistischen Mächten wie China und Russland zusammentun, um ihren Handlungsspielraum in der internationalen Arena weiter zu vergrößern. Im Fokus stehen dabei insbesondere die BRICS+-Staaten, die jüngst mit Indonesien einen weiteren regionalen Pol hinzugewonnen haben. Nachdem die Länder des „Globalen Südens“ in der Wahrnehmung und im außenpolitischen Handeln westlicher Staaten lange ein Schattendasein führten und vornehmlich als Bedürftige und Empfänger von Entwicklungshilfe eine Rolle spielten, rückt jetzt die Frage des Umgangs mit ihnen in das Zentrum der Außenpolitik westlicher Staaten.

In Deutschland kann die Reisediplomatie hochrangiger Vertreter:innen der Bundesregierung und des Bundespräsidenten als Indiz dafür gewertet werden, dass ein Politikwechsel stattfindet. Dennoch bleibt die Frage, **wie Deutschland seine Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber den Ländern des Südens ausrichten und gestalten sollte**, um stabile und erfolgreiche Partnerschaften aufzubauen. Um sie zu beantworten, hilft der Blick auf die Strategien anderer Demokratien, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen: **Frankreich, Großbritannien, Schweden, Norwegen, die Niederlande, Japan, Kanada und Australien**. Was lässt sich aus ihrem Vorgehen für eine strategische Neuausrichtung deutscher Politik gegenüber den Ländern des „Globalen Südens“ ableiten?

Weltordnung im Transformationsprozess

Die empirische Basis, um neue strategische Ansätze gegenüber dem „Globalen Süden“ zu identifizieren, ist derzeit noch sehr dünn. Die nationalen außen- und sicherheitspolitischen sowie vor allem auch die entwicklungspolitischen Strategiedokumente dieser Länder, sofern vorhanden, datieren nur in wenigen Ausnahmen nach 2022. Somit nehmen sie zwar Bezug auf die russische Vollinvasion der Ukraine, bilden aber nicht die etwas nachgelagerten globalpolitischen Auswirkungen ab und richten entsprechend noch kein besonderes strategisches Augenmerk auf die Länder des „Globalen Südens“. Dennoch sind einige Tendenzen zu beobachten.

AUßENPOLITISCHE BEZIEHUNGEN MIT LÄNDERN DES „GLOBALEN SÜDENS“

Die Außenpolitik **Frankreichs** und **Großbritanniens** gegenüber den Ländern des „Globalen Südens“ konzentriert sich traditionell auf die ehemaligen Kolonien, also auf die Länder der Frankophonie bzw. des Commonwealth. Diese historische Verbindung impliziert zum einen ein besonderes Gewicht Afrikas in der französischen und britischen Politik, welches sich auch in der *Revue Nationale Stratégique 2022* und dem *Integrated Review Refresh 2023* niederschlägt. Zum anderen führt sie aber auch zu einer gewissen Reserviertheit in den ehemals kolonisierten Ländern gegenüber den vormaligen Kolonialmächten und erschwert mittel- bis langfristig Partnerschaften auf Augenhöhe.

Seit dem Scheitern der französischen Militärintervention in Mali und Niger ist ein tendenzieller Rückzug Frankreichs aus Afrika südlich der Sahara festzustellen. Die Staaten Nordafrikas, insbesondere Marokko und Algerien, bleiben aber von besonderer Bedeutung. In der *Revue Nationale Stratégique 2022* identifiziert Frankreich neben Europa und den USA vier Schwerpunktregionen, in denen Partnerschaften ausgebaut werden sollen: in Afrika, im Mittelmeer- und Rotmeerraum, im Persischer Golf und im Indopazifik. Darüber hinaus hat Frankreich als erstes europäisches Land 2019 eine Indopazifik-Strategie verabschiedet, was die wachsende Bedeutung dieser Region für die französische Außenpolitik unterstreicht. Frankreich hat in den letzten fünf bis sieben Jahren seine Beziehungen zu Indien deutlich aufgewertet - insbesondere mittels einer massiven Steigerung französischer Rüstungsexporte. Darüber hinaus betont Frankreich, dass es aufgrund seiner pazifischen Überseeterritorien ohnehin eine indopazifische Macht sei.

Der britische Fokus auf den afrikanischen Kontinent schlägt sich insbesondere in intensiven Beziehungen zu Südafrika, Kenia,

Nigeria und Ägypten nieder. Aber auch im Falle Großbritanniens ist eine Neukalibrierung Richtung Indopazifik festzustellen. Der *Integrated Review Refresh 2023* legt dar, dass der wachsende Einfluss Chinas in der Region gepaart mit der Intensivierung des systemischen Wettbewerbs ein Netzwerk von sog. atlantisch-pazifischen Partnerschaften erfordert. Dies schlägt sich zum einen in der Formierung der sogenannten AUKUS (Australien, UK, US) und dem *Global Combat Air Programme (GCAP)* mit Italien und Japan nieder, zum anderen in Bemühungen, umfassende strategische Partnerschaften mit Indien und Indonesien zu pflegen. Die Beziehungen Londons mit Neu-Delhi sind aufgrund der großen indischen Minderheit in Großbritannien und der kolonialen Vergangenheit dicht, aber auch spannungsgeladen. Das *Integrated Review Refresh* hebt auch hervor, dass es eine wachsende Gruppe von „middle-ground powers“ gibt, die für die Interessen Großbritanniens und für globale Angelegenheiten von zunehmender Bedeutung sind und mit denen zusammengearbeitet werden müsse, auch wenn Werte und Interessen nicht immer übereinstimmen.

Auch **Japan** und **Australien** konzentrieren sich in ihrer Politik gegenüber den Ländern des Südens - aus nahe liegenden geographischen Gründen - auf den Indopazifik. Dabei stehen für Australien die pazifischen Inselstaaten im Vordergrund, wo es insbesondere durch den wachsenden Einfluss Chinas primäre Sicherheitsinteressen bedroht sieht. Auch Indien und Indonesien nehmen eine zentrale Rolle für die australische Diplomatie ein. Während die Beziehungen Australiens zu Indonesien nicht immer einfach sind, ist das Verhältnis zu Indien eher unbelastet. Australien und Indien sind zusammen mit den USA und Japan Mitglieder des *Quadrilateralen Sicherheitsdialogs*, der sog. Quad, eines ursprünglich sicherheits- und militärpolitisch ausgerichteten Zusammenschlusses, der inzwischen aber auch in Bereichen wie Klima und Gesundheit an Bedeutung gewonnen hat.

Japans Außenpolitik wiederum konzentriert sich besonders auf Südostasien, was sich u.a. im Format der *ASEAN Plus* ausdrückt. In der japanischen Außenpolitik dominierten lange Zeit wirtschaftliche Interessen, die aber zunehmend auch sicherheitspolitisch konnotiert sind. So war Japan eines der ersten Länder, welches eine dezidierte Strategie nationaler wirtschaftlicher Sicherheit konzipierte. Dies lässt sich vor allem auf die aggressiv vorangetriebene wirtschaftliche und militärische Offensive Chinas zurückführen, unter deren Eindruck auch die umfassende japanische Initiative des *Free and Open Indo-Pacific (FOIP)* zu verstehen ist. In ihr

werden wirtschafts-, sicherheits- und entwicklungspolitische Ansätze und Instrumente zusammengeführt. Japans wichtigster Partner im Rahmen der *FOIP-Initiative* ist Indien. Zu erwähnen ist zudem die 2022 aufgesetzte *Official Security Assistance (OSA)* Japans, welche dezidiert die sicherheits- und verteidigungspolitische Entwicklung von gleichgesinnten Ländern fördern soll (bisher Bangladesch, Fidschi, Malaysia, die Philippinen, Dschibuti, Indonesien, die Mongolei, Papua-Neuguinea und Vietnam).

Während die **Niederlande, Kanada, Schweden und Norwegen** wichtige Geberländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance, ODA*) sind (s.u.), ist ihr außenpolitisches Engagement gegenüber den Ländern des „Globalen Südens“ darüber hinaus im Vergleich bisher eher begrenzt. Hervorzuheben ist jedoch, dass die Niederlande als eines der ersten europäischen Länder (ein Jahr nach Frankreich und zeitgleich mit Deutschland) eine umfassende Indopazifik-Strategie verabschiedet haben und zudem eine ehemalige Kolonialmacht in Südostasien sind. Darüber hinaus hat **Kanada** in einem Diskussionspapier von 2023 zur Neuausrichtung von *Global Affairs Canada* (der Fusion von Außenministerium und Entwicklungsagentur) den Versuch der *BRICS*, Kernelemente der bestehenden internationalen Ordnung neu zu definieren, hervorgehoben. Daraus wurde eine besondere Herausforderung für Kanada abgeleitet, das seine engsten Partner im Westen hat, während sich die globalen Machtverhältnisse zugunsten der Länder des „Globalen Südens“ verschieben.

In der zusammenfassenden Betrachtung fällt zum einen auf, dass die Beziehungen zu den Ländern des „Globalen Südens“ zunehmend von (beidseitigen) wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen geprägt sind. Zum anderen sticht hervor, dass bei den Bemühungen, die Beziehungen zu den Ländern des „Globalen Südens“ auszubauen, insbesondere der Großraum Indopazifik, gefolgt von Afrika, im Fokus steht. Lateinamerika, meist einschließlich Brasilien, obwohl Mitglied der *BRICS*, fällt weitgehend durch das Wahrnehmungsraster.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT MIT LÄNDERN DES „GLOBALEN SÜDENS“

Lange Zeit waren – mit der Ausnahme der ehemaligen Kolonialmächte **Frankreich** und **Großbritannien** – die bilateralen Beziehungen der Vergleichsländer zu den Ländern des „Globalen Südens“ geprägt durch die Entwicklungszusammenarbeit.

Allerdings haben sich die bestimmenden Parameter der Entwicklungszusammenarbeit zuletzt deutlich verschoben. Entwicklungspolitik bewegte sich seit jeher im Spannungsfeld zwischen vier idealtypischen Grundhaltungen. Eine Strömung begreift Entwicklung als globales öffentliches Gut, das von wohlhabenden Staaten bereitzustellen ist. Diese Haltung ist stark wertebasiert und wird bestimmt von Normen wie internationale Solidarität, globale Verantwortung und Schutz der Menschenrechte.

Eine zweite Gruppe betont den instrumentellen Charakter der Entwicklungszusammenarbeit. Sie habe vorrangig deutschen Interessen, wie dem Sichern von Frieden und Stabilität, dem Erschließen von neuen Wirtschaftsräumen und dem Gewinnen internationaler Partnerschaften zu dienen. Diese beiden Grundhaltungen treten entsprechend für die Aufrechterhaltung der Entwicklungszusammenarbeit ein. Die dritte Strömung bezweifelt oder stellt gar in Abrede, dass Entwicklungszusammenarbeit ihre Ziele erreicht. Im Gegenteil: sie entlasse die für diese Aufgabe eigentlich Zuständigen, die Regierungen der Entwicklungsländer, aus der Verantwortung und schreibe das Verhältnis zwischen diesen und den Industrieländern in einer Geber-Nehmer-Beziehung fest. Die vierte Grundhaltung lehnt die Verwendung von Steuergeldern für die Förderung anderer Staaten und Gesellschaften schlicht ab. Sie hat in den USA jüngst zur Auflösung der Entwicklungsbehörde *U.S.A.I.D.* und zur weitgehenden Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit geführt.

Unter dem Eindruck des russischen Kriegs in der Ukraine und des Aufstiegs rechtspopulistischer Kräfte haben in den vergangenen Jahren die zweite und die vierte Grundhaltung eine deutliche Stärkung erfahren. Das führt unter anderem dazu, dass auch diejenigen, die Entwicklungszusammenarbeit primär als Bereitstellung eines globalen öffentlichen Gutes verstehen, vermehrt mit einem interessenorientierten Ansatz argumentieren aus der Erkenntnis heraus, dass die Gestaltung der Beziehungen zu den aufstrebenden Ländern des „Globalen Südens“ eine zentrale Aufgabe in einer multipolaren Welt ist. Entsprechend ist bspw. der Vorstoß der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Svenja Schulze, im Januar 2025 zu verstehen, ihr Ressort in Bundesministerium für internationale Zusammenarbeit umzubenennen.

Selbst in Geberländern, in denen internationale Solidarität stets als hohes Gut betrachtet wurde, ist ein ähnlicher Aushandlungsprozess zu beobachten. In **Norwegen** herrscht zwar nach wie vor

die Grundhaltung vor, Entwicklung als globales öffentliches Gut bereitzustellen. Die Entwicklungszusammenarbeit soll der Bewältigung globaler Herausforderungen wie Hunger und Armut, der Stärkung des Völkerrechts, von Multilateralismus, Demokratie und Good Governance dienen. Die norwegische Afrikastrategie aus dem Jahr 2024 betont aber auch die wichtige geopolitische Rolle Afrikas im Kontext der Rivalität zwischen Großmächten und die Bedeutung der Wahrung von Sicherheitsinteressen. Neben Mitteln zur Stabilisierung und zur Konfliktprävention konzentriert das Land seine langfristig ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit auf zehn Länder mit dem Ziel, diese Länder effektiv auf ihrem Weg in die Unabhängigkeit von Entwicklungsgeldern zu unterstützen. Dabei ist Norwegen 2023 mit \$5,5 Milliarden der zehntgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 1,09% der größte Geber im Verhältnis zum BIP.¹

Traditionell folgte auch **Schweden** der Linie, Entwicklung als globales öffentliches Gut bereitzustellen, hat aber in den letzten Jahren sehr viel stärker das Verfolgen nationaler Interessen in den Vordergrund seiner Entwicklungszusammenarbeit gerückt. Die schwedische Strategie „Development Assistance for a New Era“ vom Dezember 2023 beginnt mit einer Bestandsaufnahme der schwedischen und europäischen Sicherheitslage und stellt die schwedische Entwicklungsarbeit klar in ein geopolitisches Umfeld und in den Kontext der strategischen Zusammenarbeit gleichgesinnter Demokratien. Es wird betont, dass die Entwicklungszusammenarbeit eines der wichtigsten außenpolitischen Instrumente zur Wahrung schwedischer Interessen ist. Relativ stark wird auch die Rolle des Privatsektors betont, der am besten in der Lage sei, die wirtschaftliche Entwicklung durch Handel und Investitionen zu fördern. Im Jahr 2023 ist Schweden mit \$5,6 Milliarden weltweit der neuntgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 0,91% der drittgrößte Geber im Verhältnis zum BIP. Seit 1975 übertrifft Schweden die UN-Quote von 0,7 % des BIP für öffentliche Entwicklungshilfe. Im September 2022 kündigte die neue Regierung jedoch an, die Selbstverpflichtung des Landes, mindestens 1% des BIP für ODA auszugeben, aufzugeben. Stattdessen soll die ODA auf einen festen Betrag für drei Jahre festgelegt werden, um die Ausgaben vorhersehbarer zu machen. Schätzungen zufolge bleibt Schwedens ODA in 2024 und 2025 stabil bei knapp unter 1% (0.93% bzw. 0.89%).²

¹ [Donor Profile: Norway](#)

² [Donor Profile: Sweden](#)

Die **Niederlande** verknüpfen neuerdings Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls stärker mit Wirtschaftsinteressen, was sich in einer kombinierten Außenwirtschafts- und Entwicklungskooperationsstrategie niederschlägt. Damit verorten sich die Niederlande eindeutig in der zweiten Strömung (s.o.) und betonen nationale Interessen. Die Niederlande wollen sich in ihrer Entwicklungszusammenarbeit auf weniger Sektoren und auf weniger Länder konzentrieren, die das Potenzial haben, wichtige Handelspartner zu werden und dort Investitionen niederländischer Unternehmen zu fördern. Im Jahr 2023 sind die Niederlande weltweit der siebtgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen (\$7,4 Milliarden) und im Verhältnis zum BIP (0,66%). Nachdem die Entwicklungsstrategie 2022 noch eine ODA-Steigerung angekündigt hatte, hat die neue, stark rechtspopulistisch beeinflusste Regierung in 2024 angekündigt, die Entwicklungsfinanzierung bis 2027 um \$2,5 Milliarden zu kürzen.³

Auch in **Frankreich** hat die Entwicklungspolitik zuletzt eine Neuausrichtung erfahren, die die Rolle des Privatsektors stärker betont, was sich auch in der Initiative des Pariser Gipfels für einen neuen globalen Finanzierungspakt sowie in den Bemühungen um eine hervorgehobene Rolle von Unternehmen beim Wiederaufbau der Ukraine widerspiegelt. Im Jahr 2023 ist Frankreich mit \$15,4 Milliarden weltweit der fünftgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 0,48% der elftgrößte Geber im Verhältnis zum BIP. 2021 hatte Frankreich sich das Ziel gesetzt bis 2025 die UN-Quote von 0,7% ODA zu erreichen, hat dieses Ziel in 2023 aber auf 2030 verschoben. In 2023 ist die relative ODA prompt um 0,1% gesunken und wird für 2025 bei 0,45% erwartet.⁴

In der britischen Strategie für internationale Entwicklung, die explizit auf dem *Integrated Review* aufbaut und Entwicklung als Teil einer kohärenten britischen Außenpolitik einordnet, wird neben der Wahrung wirtschaftlicher Interessen und der Bedeutung der Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten ein starker Fokus auf Sicherheit und Stabilisierung gelegt. Im Jahr 2023 ist Großbritannien mit \$19,1 Milliarden weltweit der viertgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 0,58% der neuntgrößte Geber im Verhältnis zum BIP. Bis 2020 lag die ODA-Quote Großbritanniens bei 0,7%, seit 2021 liegt sie relativ stabil bei 0,5%.⁵

³ [Donor Profile: Netherlands](#)

⁴ [Donor Profile: France](#)

⁵ [Donor Profile: UK](#)

In **Japan** dominiert ebenfalls das interessen geleitete Verständnis der Entwicklungszusammenarbeit, die eng mit der *Free and Open Indo-Pacific Initiative* verknüpft ist und vor diesem Hintergrund wirtschaftliches Wachstum fördert und politische Glaubwürdigkeit stärkt. Entwicklungszusammenarbeit soll zu wirtschaftlicher Sicherheit beitragen und in diesem Sinne verhindern, dass insbesondere Japans Nachbarländer in ein Abhängigkeitsverhältnis zu China rutschen. Entsprechend konzentriert sich japanische Entwicklungszusammenarbeit vor allem auf Südostasien. Angesichts der starken wirtschaftlichen Entwicklung in dieser Region löst sich Japan erfolgreich aus der typischen Geber-Nehmer-Beziehung und baut in seiner Entwicklungszusammenarbeit gleichberechtigte Partnerschaften auf. Dies ist auch auf das kontinuierliche Engagement Japans in der Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen, das Japan auf gemeinsame Interessen aufbaut, nachhaltig („high quality“) auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer eingeht und ihnen so die Möglichkeit gibt, ihre Abhängigkeit von Peking zu verringern, ohne sie in einen Anti-Peking-Block zu drängen. Auf diese Weise konnten Vertrauen und Glaubwürdigkeit gestärkt werden. Im Jahr 2023 ist Japan mit \$19,6 Milliarden weltweit der drittgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 0,44% der zwölftgrößte Geber im Verhältnis zum BIP. Japans ODA hat in den vergangenen Jahren eine beachtliche Entwicklung gemacht, von 0,28% des BIP in 2018 zu 0,44% in 2023.⁶

Auch **Australiens** Entwicklungsstrategie betont nationale Interessen und ist fast ausschließlich auf den Indopazifik ausgerichtet. In diesem Sinne sollen Frieden, Stabilität und Wohlstand in der Region gefördert werden. Einen besonderen Fokus legt das Land hier neben Südostasien und Südasien auf die pazifischen Inselstaaten. Im Jahr 2023 ist Australien mit \$3,3 Milliarden weltweit der dreizehntgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 0,19% der sechszwanzigste größte Geber im Verhältnis zum BIP. Australiens ODA ist relativ stabil bei 0,2% und wird auf Grund des starken regionalen Fokus hauptsächlich in bilateralen Partnerschaften ausgezahlt.⁷

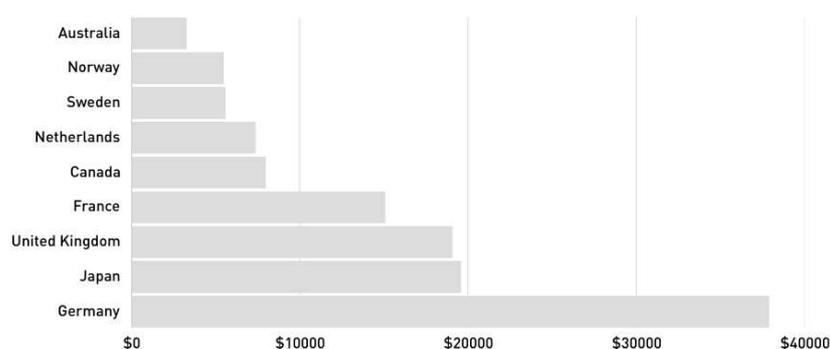
Kanada hat sich 2017 einer Feministischen Entwicklungspolitik verschrieben und gilt in diesem Feld als ein Vorreiter. Wie die skandinavischen Länder steht Kanada in einer starken Tradition, Entwicklung als globales öffentliches Gut bereitzustellen. Es

⁶ [Donor Profile: Japan](#)

⁷ [Donor Profile: Australia](#)

verschreibt sich hier insbesondere der Armutsbekämpfung, stellt die Interessen von Mädchen und Frauen hervor und verzichtet dabei bisher darauf, eine explizite Verknüpfung mit kanadischen nationalen Interessen herzustellen. Im Jahr 2023 ist Kanada mit \$8,1 Milliarden weltweit der sechstgrößte Geber von Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen und mit 0,38% der fünfzehntgrößte Geber im Verhältnis zum BIP. Zuletzt ist Kanadas ODA vor allem auf Grund von Corona- und Ukrainehilfen sowie gestiegener sog. *in-donor refugee costs* (IDRC; Gelder, die im Geberland für Geflüchtete ausgegeben werden und in die ODA gerechnet werden) angestiegen, soll in den kommenden Jahren jedoch kontinuierlich noch unter das Vor-Corona Level sinken.⁸

DAC Donor Countries' Total Development Spending 2023



Source: OECD DAC1 Table

Alle acht betrachteten Länder verfolgen unterschiedliche institutionelle Arrangements, um Entwicklungszusammenarbeit durchzuführen. Über alle Geberländer der Entwicklungszusammenarbeit hinweg lassen sich grundsätzlich vier unterschiedliche Modelle unterscheiden: Die Mehrheit der Geberländer hat ein Direktorat oder eine Agentur für Entwicklungszusammenarbeit in das Außenministerium integriert, das für die Konzeption und Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist – dieses Modell findet man u.a. in Australien, Kanada, Norwegen und den Niederlanden. In Japan, Schweden und Frankreich ist Entwicklung ebenfalls im Außenministerium angesiedelt, es gibt jedoch eine Entwicklungsagentur, die nicht direkt in das zuständige Ministerium integriert und für die Umsetzung verantwortlich ist. In **Großbritannien** gab es bis 2020 ein eigenständiges Ministerium für Entwicklung, das *Department for International Development (DFID)*. Es verantwortete sowohl die Konzeption und Umsetzung der

Institutioneller Rahmen der Entwicklungspolitik

⁸ [Donor Profile: Canada](#)

Entwicklungszusammenarbeit. Nach dessen Integration in das Außenministerium trägt dieses jetzt die Bezeichnung *Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)*. Unter der neuen Labour-Regierung wurde im *FCDO* ein Staatsministerposten für Entwicklung geschaffen. Deutschland verfügt bis heute über ein eigenständiges Entwicklungsministerium sowie eine separate Entwicklungsagentur.

Innerhalb dieser Grundmodelle gibt es wiederum Variationen, die sich anhand der acht Vergleichsländer zum Teil nachzeichnen lassen: In **Norwegen** liegt die Zuständigkeit für Entwicklungszusammenarbeit beim Außenministerium, dem wiederum die *Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)* als Direktorat zur Umsetzung unterstellt ist. Dies ist auch in **Schweden** der Fall. Hier heißt die Durchführungsagentur *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)* und ist als Regierungsbehörde konstituiert. Allerdings gibt es in Schweden im Außenministerium neben dem Außenministerposten auch einen für Internationale Zusammenarbeit. In den **Niederlanden** ist Konzeption und Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit Aufgabe des Außenministeriums. Internationale Entwicklungszusammenarbeit ist zudem eine Säule der *Netherlands Enterprise Agency*, die wiederum dem Wirtschaftsministerium angegliedert ist. Auch in **Frankreich** ist die Entwicklungszusammenarbeit alleinige Verantwortung des Außenministeriums. Sie wurde darin in der Vergangenheit von einer bzw. einem Staatsminister:in für Entwicklung, die Frankophonie und Internationale Partnerschaft wahrgenommen. Zuletzt ist der Begriff Entwicklung aus der Funktionsbezeichnung verschwunden.

In **Japan** ist die Entwicklungszusammenarbeit in das Außenministerium integriert, zuständig ist die bzw. der Außenminister:in. Die Durchführung erfolgt durch die *Japan International Cooperation Agency (JICA)*. In **Australien** wurde die *Australian Agency for International Development (AusAid)* 2014 in das *Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)* integriert. In dem Ministerium gibt es drei Ministerämter: für Auswärtige Angelegenheiten, für Handel und Tourismus und für Internationale Zusammenarbeit und den Pazifik. Einen ähnlichen Weg ging **Kanada**. Dort wurde bereits 2013 die *Canadian International Development Agency (CIDA)* in das *Department of Foreign Affairs and International Trade* integriert, welches kurz später zu *Global Affairs Canada (GAC)* umbenannt wurde. Auch in diesem Ministerium gibt es drei Minister:innen: für Auswärtige

Angelegenheiten, für Internationale Zusammenarbeit sowie für Handel, Exportförderung und Geschäftsentwicklung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DEUTSCHLAND

Die Analysen der Politiken der Vergleichsländer gegenüber den Ländern des „Globalen Südens“ liefert nicht die „best practice“, die als Modell für Deutschland dienen könnte. Zum einen ist der durch den russischen Angriffskrieg katalysierte Politikwandel und ein daraus resultierender Fokus auf den „Globalen Süden“ noch zu jung, um zu schlussfolgern, was sich bewährt hat. Zum anderen weichen die außenpolitischen Kulturen und Rollen dieser Länder zu sehr von den deutschen ab, um einer 1:1-Übernahme von deren Ansätzen das Wort reden zu können. Dennoch lassen sich drei Trends ablesen, die auch formativ Einfluss auf die Beziehungen Deutschlands mit dem „Globalen Süden“ haben sollten.

1. Der Versuch, diese Beziehungen in ein umfassendes Vorgehen einzubetten. Dabei sticht die japanische Initiative des *Free and Open Indo-Pacific (FOIP)* hervor, in der wirtschafts-, sicherheits- und entwicklungspolitische Ansätze und Instrumente zusammengeführt werden. Japans wichtigster Partner im Rahmen der *FOIP-Initiative* ist Indien.
2. Der Versuch, diese Beziehungen auf Ländergruppen zu fokussieren. Diese können wie im Falle Japans und Australiens geographisch oder funktional bzw. durch koloniale Vorgeschichte definiert sein.
3. Die stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen. Auch hier ist Japan mit der 2022 aufgesetzte *Official Security Assistance (OSA)* ein Vorreiter. Aber auch die skandinavischen Länder und die Niederlande, die traditionell Entwicklungshilfe als globales öffentliches Gut und als Ausdruck internationaler Solidarität hochgehalten haben, betonen seit kurzem deren Einbettung in außenwirtschaftlichen Zielsetzungen und räumen dabei der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft besonderes Gewicht ein. In den Niederlanden und Schweden fällt diese Entwicklung jeweils mit einer Regierungsübernahme bzw. -beteiligung von Rechtsaußen-Parteien zusammen.

Gefragt sind Partnerschaften, von denen beide Seiten profitieren und in denen alle Beteiligten ihre Interessen klar kommunizieren.

In diesem Sinne müssen gemeinsam mit den Ländern des Südens attraktive Konzepte der Zusammenarbeit entwickelt werden. Demgegenüber leiden Deutschlands Bemühungen, die Beziehungen zu den Ländern des „Globalen Südens“ auszubauen, bisher unter einem Strategie- und einem Kohärenzproblem. Zwar hat Deutschland mit der 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie einen wichtigen Schritt zur Behebung des Strategiedefizits unternommen. Doch vermeidet es auch die Sicherheitsstrategie, deutlich zu benennen, welche Partnerländer jenseits der USA und Frankreichs eine besondere Rolle in den Außenbeziehungen spielen sollen und mit welchen Instrumenten diese Beziehungen gestaltet werden sollen. Zwar unterhält Deutschland eine ganze Reihe von sogenannten strategischen Partnerschaften zu Ländern des „Globalen Südens“, doch ist deren strategischer Charakter nur schwer ablesbar. Deren Bedeutung wird auch durch weitere Partnerschaftsmodelle relativiert – in der Klima-, Energie- und Rohstoffpolitik, vor allem aber durch die Partnerbeziehungen des BMZ. Eine demnächst erscheinende Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik weist für Deutschland 118 formalisierte Partnerschaften unterschiedlicher Art mit mehr als 80 Ländern aus. Allein das BMZ versteht 65 Länder als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit, weitere acht, sogenannte Globale Partner – Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Peru, Südafrika und Vietnam – als Partner für die Bewältigung globaler Herausforderungen.

Der einzige bisherige Versuch der Bundesregierung, die Beziehungen gegenüber einem Land grundsätzlich und umfassend zu definieren, ist die China-Strategie des Jahres 2023 - der bisher keine weiteren expliziten Länderstrategien folgten. Allerdings legte das *Auswärtige Amt (AA)* im Oktober 2024 den so bezeichneten „Fokus auf Indien“ vor, der einer Länderstrategie nahekommt. Zudem arbeitet das AA gegenwärtig daran, für mehrere Dutzend Länder strategische, öffentlich nicht verfügbare Länderprofile zu erstellen, in denen entlang der Felder Sicherheit und regionale Rolle, Freiheit/Gesellschaft/Rechtstaatlichkeit/Menschenrechte, multilaterale Zusammenarbeit, Systemwettbewerb, Wirtschaftslage/-system, Außenhandel, Energie und Rohstoffe, Klimapolitik, Mobilität und Migration sowie Entwicklungszusammenarbeit und Bildung Ziele und Interessen dargelegt werden. Die Tatsache, dass diese Länderprofile ebenfalls unter dem Titel Globale Partner firmieren, unterstreicht noch einmal das Kohärenzproblem.

Dies ist nicht allein auf strategische Defizite zurückzuführen. Es ist mehr noch das Ergebnis der Versäulung der deutschen Außenbeziehungen, die wiederum Resultat des grundgesetzbasierten Ressortprinzips sowie der Absprachen und Dynamiken von Koalitionsregierungen sind. Grundsätzlich gibt es zwei Mittel, diesem Problem beizukommen: Zum einen durch einen Neuzuschnitt von Ressorts, die nach Möglichkeit alle relevanten Aspekte der Beziehungen zu einem Staat, in diesem Fall zu einem Staat des „Globalen Südens“, in einem Ministerium vereint. Hier kommt in Deutschland klassischerweise immer wieder die Forderung auf, das *Auswärtige Amt* mit dem *BMZ* zu verschmelzen bzw. die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit in das *Auswärtige Amt* zu integrieren. Protagonisten des Verschmelzungs- bzw. Integrationsansatzes verweisen in der Regel darauf, dass ein eigenständiges Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit mit einer eigenständigen Durchführungsorganisation die große Ausnahme in den Geberländern darstellt. Allerdings hat die Darstellung der institutionellen Arrangements in den Vergleichsländern verdeutlicht, dass es sehr unterschiedliche Modelle der Verschmelzung bzw. Integration gibt.

Allerdings könnte die Verschmelzungs-/Integrationslösung das Kohärenzproblem nicht allein lösen. Die Beziehungen zu Ländern des „Globalen Südens“ erschöpfen sich nicht in Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit. Sie haben sicherheits- und verteidigungspolitische, außenwirtschaftliche, finanzpolitische, kulturpolitische, klima- und energiepolitische sowie weitere Komponenten, die sich kaum alle in einem Ministerium vereinigen ließen und deren Herauslösen aus anderen Ministerien erneut Abstimmungsprobleme schaffen würde. Die Lösung liegt deshalb weniger in der Schaffung neuer Schnittmengen, sondern im effizienten Management von Schnittstellen und der verstärkten Koordination von Ressortpolitiken. Dies kann nur durch das mit Richtlinienkompetenz ausgestattete Bundeskanzleramt erfolgen. Was wiederum bedeutet, dass eine Stärkung des Bundessicherheitsrats unerlässlich ist. Die Konzipierung und das Monitoring der Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zu wichtigen Ländern des „Globalen Südens“ müsste eine seiner primären Aufgaben sein.

Herausgeber

Global Perspectives Initiative
gemeinnützige UG (haftungsbeschränkt)
Dorotheenstraße 3
10117 Berlin

office@globalperspectives.org

Autor:in

Dr. Stefan Mair (SWP)
Stefan.Mair@swp-berlin.org

Leonie Trebeljahr (SWP)
LeonieKristina.Trebeljahr@swp-berlin.org

Projektmanagement

Gregor Darmer
g.darmer@globalperspectives.org

Sarah van Bentum
s.vanbentum@globalperspectives.org

Beratung

Dr. Ingrid Hamm
i.hamm@globalperspectives.org

Pressekontakt

Corinna Robertz
c.robertz@globalperspectives.org

Gestaltung

Melissa Meierhöfer
m.meierhoefer@globalperspectives.org

© März 2025, Global Perspectives Initiative

globalperspectives.org