



Wirtschaftliche Eigeninteressen in der deutschen Entwicklungspolitik: Wie kann das aussehen?

Tilman Altenburg, Babette Never & Rita Strohmaier

Zusammenfassung

Der Ruf nach einer stärkeren Ausrichtung der Entwicklungspolitik an nationalen Eigeninteressen ist in vielen Geberländern – auch in Deutschland – lauter geworden. Tatsächlich gibt es gute Gründe, die internationalen Politiken Deutschlands besser zu verzahnen. Synergien zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Außenwirtschaftsförderung und Wissenschaftskooperation werden bislang nicht systematisch genutzt, könnten aber sowohl deutschen Interessen als auch jenen der Partnerländer dienen. Zudem steht Deutschland in geopolitischer Konkurrenz zu Akteuren, die ihre EZ längst offensiv für strategische Interessen einsetzen.

Wir plädieren für eine Entwicklungspolitik, die deutsche und europäische Interessen dort verfolgt, wo diese mit entwicklungspolitischen Zielen vereinbar sind. Statt einzelne Unternehmensinteressen zu fokussieren, gilt es, langfristige *Win-win*-Potenziale zu erkennen – etwa durch eine strategischere Vorbereitung der EZ-Angebotsplanung unter Einbindung von Wirtschaft und Ressorts im Vorfeld von Regierungsverhandlungen mit den Partnerländern.

Gleichzeitig warnen wir vor einer Unterordnung der EZ unter außenwirtschaftliche Ziele. Auflagen wie Lieferbindungen, die finanzielle Zusammenarbeit an Aufträge für deutsche bzw. EU-Firmen knüpfen, sind teuer, ineffizient und entwicklungspolitisch kontraproduktiv. Zudem liefe sie Gefahr, die übergeordneten deutschen Interessen an Lösungen für globale Probleme – wie Friedenssicherung und Schutz von Klima und Biodiversität – aus den Augen zu verlieren.

Wir formulieren fünf Leitlinien für eine entwicklungspolitische Strategie, die Eigeninteressen gerecht wird, ohne den Partnerländern zu schaden:

1. **Strikte Lieferbindung vermeiden.** Diese wäre entwicklungspolitisch ineffizient und würde auch deutschen Unternehmen kaum nützen. Als Exportnation sollte Deutschland sich an Regeln für Vertragsfreiheit halten.
2. **Gesamtgesellschaftliche Eigeninteressen verfolgen, wo sie mit EZ-Zielen vereinbar sind.** Wir unterscheiden zwischen globalen deutschen Interessen und jenen von Einzelunternehmen. EZ-Projekte sollten wirtschaftliche Interessen mit dem Gemeinwohl im Partnerland in Einklang bringen.
3. **Strategische Angebotsentwicklung vor Regierungsverhandlungen.** Die stärksten Synergien entstehen, wenn EZ-Initiativen gemeinsam mit Wirtschaft und anderen Ressorts frühzeitig vorbereitet werden. Dies erfordert, dass gemeinsame nationale Ziele definiert, die Instrumente der Ressorts zu deren Erreichung koordiniert und Angebote der Wirtschaft vorab sondiert werden.
4. **Modellhafte strategische Partnerschaften schaffen.** Deutschland hat viele bilaterale Partnerschaften vereinbart, insbesondere für Energie, Rohstoff-sicherung und Migration. Keine davon ist vorzeigbar im Sinne guter Ressortkoordination, Einbindung der Wirtschaft und nachweisbarer Vorteile für beide beteiligten Länder. Mindestens ein Leuchtturmprojekt pro genanntem Themenfeld würde Deutschland als glaubwürdigen Partner attraktiv machen.
5. **Minilaterale Formate mit europäischen und einflussreichen anderen Ländern ausbauen.** Drei- und Viereckskooperationen mit „Globalpartnern“ und Geberländern, die gleiche oder ähnliche Interessen haben, können verstärkt werden, um Deutschlands Interessen an einer gemeinwohlorientierten internationalen Entwicklung zu fördern.

Welche Eigeninteressen? Welche Synergien?

Entwicklungspolitik soll sich stärker an nationalen Eigeninteressen der Geber orientieren, d. h. an Wohlstand, Sicherheit und Entwicklung im eigenen Land. Dieses Ziel wurde von Bundeskanzler Merz mehrfach formuliert. Es wird ebenso von den meisten großen bilateralen Gebern vertreten. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung spiegelt den Trend hin zu nationalen Eigeninteressen wider, indem der Abschnitt über EZ eingeleitet wird mit dem Statement: „Unsere Entwicklungspolitik ist zugleich werte- und interessengeleitet.“ Letzteres bezieht sich auf unsere außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen. Eine bessere Integration einer solchen Politik soll den gegenwärtigen Verschiebungen in der Weltordnung Rechnung tragen und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands stärken. In wirtschaftspolitischer Hinsicht nennt der Koalitionsvertrag das „Ziel, dass Vergaben von staatlich finanzierten Projekten der finanziellen Zusammenarbeit überwiegend an Unternehmen aus Deutschland und der EU erfolgen“. Dies entspricht seit langem erhobenen Forderungen der deutschen Wirtschaftsverbände, EZ-Vergaben an Lieferungen aus Deutschland zu binden (z. B. BDI 2024) und die Refinanzierungsvorteile der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durch Haftungsübernahmen des Bundes für deutsche Geschäftsinteressen zu nutzen. Kritiker verweisen darauf, dass von deutscher *Official Development Assistance* (ODA) wesentlich weniger Aufträge an inländische Unternehmen zurückfließen als in anderen OECD-Ländern (Daten für 2016: OECD, 2018b).

Wir plädieren dafür, im Spannungsfeld zwischen a) einer Entwicklungspolitik, die die Interessen der Partnerländer in den Mittelpunkt stellt, und b) der geforderten Ausrichtung an deutschen Eigeninteressen verstärkt solche Themen zu bearbeiten, die **beides** ermöglichen. Die Synergiepotenziale sind groß und könnten noch wesentlich gesteigert werden, wenn EZ-Kooperationsangebote im Vorfeld der Regierungsverhandlungen mit den Partnerländern mit Wirtschaft und Ressorts in

Deutschland strategisch vorbereitet würden. Nicht sinnvoll sind dagegen Auflagen, die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) daran koppeln, dass Beschaffungsaufträge an deutsche Unternehmen erteilt werden. Die EZ den Zielen der Außenwirtschaftsförderung unterzuordnen greift zu kurz – nicht nur, um weiterhin globale Probleme wie die Klima- und Biodiversitätskrise bearbeiten zu können, sondern auch aus der Perspektive deutscher Eigeninteressen. Lieferbindung schadet den Partnerländern und löst nicht die Probleme der deutschen Wirtschaft, wie wir unten aufzeigen.

Es gibt allerdings gute Gründe, die internationalen Politiken Deutschlands, einschließlich der EZ, stärker miteinander zu verzahnen. Zum einen liegen Synergien zwischen den Politikfeldern auf der Hand, wenn z. B. Unternehmen mit ihrer Technologie, ihren Investitionen und Marktzugängen neue Entwicklungsoptionen für Partnerländer schaffen oder wenn die EZ vor Ort Rahmenbedingungen für Investoren verbessert. Ebenso entstehen langfristig tragende Synergien, wenn vertrauensbildende Kooperationskanäle etabliert werden, die Deutschlands Ansehen verbessern, Expertise über andere Länder bereitstellen und damit außenpolitische *Soft Power* stärken.

Zum anderen müssen wir anerkennen, dass andere Staaten, insbesondere China und die USA unter der Trump-Regierung, ihre auswärtigen Politiken stark an eigenen Wirtschaftsinteressen ausrichten. Auch europäische Partner wie Frankreich treten aktuell z. B. in Marokko in einem Wettbewerbsverhältnis mit Deutschland bzw. deutscher EZ auf, sind aber in anderen Partnerländern existentielle Konsortialpartner in europäischen Angeboten.

Vor allem China ist es gelungen, sich langfristig Rohstoffzugänge zu sichern und damit die Wertschöpfungsketten der meisten kritischen Rohstoffe zu kontrollieren. Auch sichert sich China einen Großteil der Infrastrukturaufträge im Globalen Süden, inklusive solcher, die mit öffentlichen Geldern über multilaterale Entwicklungsbanken oder die KfW finanziert werden. In einer Zeit geo-

politischer Rivalitäten, in der Handels-, Energie- und Rohstoffpolitiken als politische Waffen eingesetzt werden und massive Subventionen für nationale Unternehmen den Welthandel verzerren, ist es angesichts abnehmender öffentlicher Unterstützung für Entwicklungspolitik schwer zu kommunizieren, wenn bei von Deutschland (ko-)finanzierten Maßnahmen regelmäßig chinesische und nur selten deutsche Unternehmen zum Zuge kommen. Vor diesem Hintergrund sind Deutschland und Europa gut beraten, ihr Instrumentarium auswärtiger Politiken dahingehend zu prüfen, was sie den an den jeweiligen Eigeninteressen orientierten Politiken konkurrierender Länder entgegensetzen können.

Orientierung an Eigeninteressen steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu den ursprünglichen Zielen der EZ. Die OECD-Definition von ODA definiert als Ziel, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand in den Partnerländern zu fördern. Im Laufe der Jahre wurden weitere Ziele wichtig, wie Klimaschutz, der Erhalt von Biodiversität und Frieden sichernde Maßnahmen. In der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* hatten sich die Geber vor 20 Jahren darauf geeinigt, dass ihre Mittel am effizientesten wirken, wenn sie ihre gesamte Unterstützung darauf ausrichten, von den Partnern selbst bestimmte nationale Entwicklungsstrategien zu fördern. Im Rahmen dieses Prozesses haben sich die Mitglieder des OECD Development Assistance Committee darauf geeinigt, ihre bilateralen Zusagen zumindest für alle armen und hochverschuldeten Länder von Lieferauflagen zugunsten eigener Unternehmen zu entkoppeln (OECD, 2018a). Denn je mehr Auflagen gemacht werden, dass Projekte und Programme an den Eigeninteressen der jeweiligen Geber auszurichten sind und deren nationale Unternehmen ohne Wettbewerb die entsprechenden Leistungen erbringen sollen, und je weniger die Geber sich untereinander abstimmen, weil sie nationalen Eigeninteressen verpflichtet sind, desto ineffizienter und intransparenter wird die Unterstützung für das jeweilige Land (siehe auch Heidland et al., 2025).

Im Folgenden regen wir **fünf Leitlinien** für eine deutsche EZ an, die Eigeninteressen stärker berücksichtigt, ohne Abstriche bei den ursprünglichen Zielen zu machen.

Strikte Lieferbindung vermeiden: Sie schadet den Partnern ebenso wie Deutschland

In der heutigen, geopolitisch instrumentalisierten Weltwirtschaft sollte sich Deutschland als Verfechter einer regelbasierten multilateralen Weltordnung profilieren. Nicht nur, um Zöllen und Subventionen etwas entgegenzusetzen, sondern auch, weil viele Geber ihre Entwicklungsfinanzierung und ihre Beiträge zu multilateralen Institutionen senken.

Für Deutschland als Exportnation ist besonders die internationale Vertragsfreiheit wichtig. Offene, transparente Ausschreibungen sorgen dafür, dass sich leistungsfähige Unternehmen am Markt durchsetzen können und die Kunden vom besten Preis-Leistungs-Verhältnis profitieren. Daher sind internationale Vereinbarungen, wie die oben genannte OECD-Vereinbarung über ungebundene Entwicklungshilfe, im Interesse eines Landes mit starker Exportwirtschaft.

Nun formuliert der Koalitionsvertrag das „Ziel, dass Vergaben von staatlich finanzierten Projekten der finanziellen Zusammenarbeit überwiegend an Unternehmen aus Deutschland und der EU erfolgen“. Wie dies erreicht werden soll, wird nicht spezifiziert. Dies hat eine Debatte darüber in Gang gesetzt, wie EZ besser im Sinne der deutschen Wirtschaft genutzt werden kann. Eine von Wirtschaftsverbänden favorisierte Möglichkeit wäre die Lieferbindung, das heißt die Vergabe von Kapitalhilfe unter der Auflage, sie für Beschaffungsaufträge im Geberland zu verwenden. Eine strikte Lieferbindung hätte allerdings eine Reihe von Nachteilen und ist daher zu vermeiden, selbst wenn es vergaberechtlich möglich wäre, sie durchzusetzen.

Erstens ist liefergebundene EZ nur dann erforderlich, wenn das deutsche bzw. das EU-Angebot

teurer ist als das der Konkurrenz. Für das Partnerland entsteht damit ein Nachteil, weil mit demselben ODA-Betrag weniger entwicklungspolitische Leistungen für Armutsbekämpfung, Klimaschutz oder andere Ziele bereitgestellt werden können. Schätzungen gehen bei einer Lieferbindung von 15–30 % Mehrkosten aus (Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2014). Zweitens konterkariert die Lieferbindung das Ziel, dass Leistungen zunehmend von lokalen Unternehmen erbracht werden sollen. Drittens schränkt sie die Vertragsfreiheit ein, die zu den Grundprinzipien einer Marktwirtschaft gehört. Viertens liegt der – im Vergleich zu China, Frankreich und den USA – geringe Rückfluss von Krediten in Auftragsbücher der eigenen Unternehmen vor allem daran, dass es in den Infrastrukturbereichen, die FZ typischerweise finanziert (wie Straßenbau, Wasserver- und Abwasserentsorgung), in Deutschland keine größeren international tätigen Unternehmen gibt, die als Generalunternehmer tätig werden könnten. Insofern stehen einem kleinen zu erwartenden Nutzen für die deutsche Wirtschaft erhebliche Ineffizienzen gegenüber.

Sofern Lieferbindung dennoch erwogen wird, sollte sie erstens mit den OECD-DAC-Kriterien kompatibel sein, indem sie nur auf nicht hoch verschuldete Mitteleinkommensländer angewendet wird. Sie sollte zweitens für alle europäischen Länder offen sein. Dies ist vergaberechtlich zwingend und schafft zugleich einen Anreiz für europäische Kooperationen, bei denen z. B. südeuropäische Projektentwickler und deutscher Anlagenbau zusammenarbeiten. Drittens sollte sie aus entwicklungspolitischen Gründen für Anbieter aus den Partnerländern offen sein. Mit einem solchen Paket könnte man die Vormachtstellung chinesischer Anbieter aufbrechen. Letzteres kann auch erreicht werden, indem mit den Partnerländern Vertragsklauseln über gute Praktiken in den Bereichen Umwelt, Soziales und *Governance* vereinbart werden. So würde die OECD-DAC-Vereinbarung, keine eigenen Unternehmen zu favorisieren, zumindest in großen Teilen weiter eingehalten.

Auch ohne Lieferbindung ist es möglich, deutsche wirtschaftliche Eigeninteressen zu verfolgen, ohne die Ziele der EZ preiszugeben. Dazu machen wir die folgenden Vorschläge.

Gesamtgesellschaftliche Eigeninteressen verfolgen, wo sie mit EZ-Zielen vereinbar sind

Eigeninteressen sind zu differenzieren. Deutschland und Europa haben erstens ein eigenes Interesse an einer politisch und wirtschaftlich stabilen, friedlichen und ökologisch nachhaltigen Welt. Dies ist im **globalen Interesse**, für Geber ebenso wie für Empfängerländer von ODA, ungeachtet teilweise unterschiedlicher Vorstellungen von Prioritäten und Lösungswegen. Internationale Zusammenarbeit zielt darauf, entsprechende Bedingungen zu schaffen: z. B. Frieden sichernde Maßnahmen, Klimaschutz oder eine regelbasierte Weltwirtschaft, in der alle Länder die Vorteile internationaler Arbeitsteilung nutzen können.

Zweitens gibt es **allgemeine deutsche Eigeninteressen** (z. B. an der Stärkung deutscher Wettbewerbsfähigkeit, der Sicherung eigener Rohstoffimporte oder der Anwerbung internationaler Fachkräfte), die für Deutschlands Wohlstand insgesamt bedeutsam sind. Auch für solche Interessen kann das Instrumentarium deutscher auswärtiger Politiken genutzt werden. Im Falle der EZ ist allerdings zu bedenken, dass eigene Wirtschaftsinteressen nicht immer mit denen der Partnerländer übereinstimmen oder sogar im direkten Konflikt mit ihnen stehen – etwa wenn es darum geht, wie die Wertschöpfung in globalen Lieferketten verteilt wird oder ob ausländischen Investoren Auflagen gemacht werden. Die Entwicklungspolitik sollte nur dort unterstützen, wo beide Seiten profitieren – z. B. wenn Investitionen in grünen Wasserstoff hierzulande die Kosten der Dekarbonisierung senken und beim Partner neue Arbeitsplätze und Devisenquellen schaffen.

Drittens sind **Interessen einzelner Akteure** (z. B. den Zuschlag für ein Projekt zu bekommen) zu differenzieren. Auch diese Interessen können der

deutschen Gesellschaft zu Gute kommen, etwa durch Erhalt von Arbeitsplätzen und höhere Steuereinnahmen. Dies rechtfertigt Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung. Bei möglichen Finanzierungen aus dem Entwicklungshaushalt ist es hier besonders wichtig, den Beitrag zur Entwicklung der Partnerländer zu begründen.

EZ steht zunehmend in der Kritik, zu altruistisch zu sein; auch die diesbezügliche Zustimmung in der Bevölkerung lässt leicht nach (DEval 2024). Darauf beruht die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung der Eigeninteressen. Dabei ist zu bedenken – und sollte in der öffentlichen Kommunikation herausgestellt werden –, dass ein sehr großer Teil der EZ Deutschland unmittelbar oder zumindest mittelbar hilft. Die deutsche Wirtschaft profitiert in vielfältiger Weise:

- Maßnahmen, welche die politische und wirtschaftliche Stabilität in Partnerländern erhöhen, schaffen Wachstum und Absatzmärkte für deutsche Produkte.
- Handelsförderung intensiviert den Welthandel, was Deutschland als Exportnation begünstigt;
- Die Steigerung des Lebensstandards in Partnerländern reduziert Armutsmigration nach Deutschland.
- Maßnahmen, die den Klimawandel eindämmen und Biodiversität erhalten, schützen die Grundlagen der deutschen Wirtschaft und schaffen neue Märkte für Umwelttechnologien, Ökoprodukte und Dienstleistungen, von denen deutsche Unternehmen profitieren.
- Die Anerkennung Deutschlands als zuverlässiger politischer Partner sowie Anwalt des Multilateralismus und der *Sustainable Development Goals* fördert bilaterale Beziehungen auf Unternehmensebene.

Die EZ kann daher all diese Aspekte mit Blick auf wirtschaftliche Eigeninteressen stärken, ohne Abstriche bei der Qualität der Entwicklungsbeiträge für die Partner zu machen. Daneben gibt es gute Argumente, auch altruistische Hilfe weiterzuführen, unabhängig davon, ob ein direkter Nutzen für uns unmittelbar erkennbar ist – aus

humanitären Gründen und im Lichte historischer Verantwortung.

Die folgenden Leitlinien führen aus, wie erreicht werden kann, dass die deutsche (und europäische) Wirtschaft darüber hinaus noch unmittelbar von EZ profitiert, ohne die Partnerländer mit wettbewerbsverzerrenden Auflagen zu belegen.

Strategische Vorbereitung der Kooperationsangebote im Vorfeld

Im Vorfeld von Regierungsverhandlungen mit Partnerländern könnten gemeinsam mit Wirtschaft und komplementären Ressorts Angebote ausgearbeitet werden, die mögliche Beiträge der Privatwirtschaft und anderer deutscher Partner (z. B. Technologieinstitute, DAAD) von Beginn an systematischer einbeziehen. Damit können sie auch für die Partner als Gesamtpaket noch attraktiver sein als die üblichen TZ-FZ-Angebote.

Dies erfordert eine politische Sequenz, in der im Kreis der deutschen Ressorts mit Zuständigkeiten für auswärtige Politiken zunächst das (gesamtgesellschaftliche) deutsche Interesse an der Zusammenarbeit mit bestimmten Ländern definiert wird. Das wird je nach Land sehr unterschiedlich ausfallen, weil manche Länder wichtig sind, um z. B. die Rohstoff- oder Energieversorgung sicherzustellen, andere, um Fachkräfte zu gewinnen oder illegale Migration einzudämmen, und wieder andere, bei denen der Ausbau der Handelsbeziehungen oder die Wissenschaftskooperation im Vordergrund stehen. Auf diese Ziele wären dann die Instrumente der auswärtigen Politik zu bündeln. Bislang gibt es keine überzeugenden *Whole of Government*-Strategien dieser Art und zu wenig Koordinierung der jeweiligen Fachinstitutionen.

Das BMZ hätte dann mit seinen Durchführungsorganisationen die Aufgabe, diese Eigeninteressen für die jeweiligen Regierungsverhandlungen in entwicklungspolitisch sinnvolle Angebote zu integrieren. Die übergeordneten strategischen Interessen könnten auch dazu beitragen, die Portfolios für einzelne Länder zu fokussieren. Derzeit

sind die meisten Portfolios thematisch überfrachtet und dadurch kaum noch steuerbar, auch nicht hinsichtlich der Einbindung der deutschen Wirtschaft. Wenn zwei bis drei strategische Themen priorisiert würden, könnten interessierte deutsche Wirtschaftsunternehmen sowie andere Ressorts zu möglichen Beiträgen konsultiert werden, bevor (!) Regierungsverhandlungen stattfinden und Angebote erstellt werden. Dies könnte verpflichtend in den FZ-TZ-Leitlinien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) festgeschrieben werden. Besonders zu achten ist auf die enge Verzahnung mit der Außenwirtschaftsförderung unter dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE), der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit unter dem Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt und den Klimaschutzmaßnahmen des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Ebenso wichtig ist politischer Rückhalt auf höchster Ebene, weshalb das Kanzleramt und das Auswärtigen Amt frühzeitig einzubinden sind. Derzeit werden vom BMZ verhandelte Länderportfolios zwar von anderen Ressorts ex-post kommentiert, nicht aber aktiv mitgestaltet.

Hier könnte die zentrale Rolle der im Koalitionsvertrag genannten „gemeinsamen Anlaufstelle der Außenwirtschaftsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit für die deutsche Wirtschaft“ liegen: in der proaktiven Entwicklung synergetischer Angebotspakete an der Schnittstelle zwischen deutschen Eigeninteressen und entwicklungspolitischen Interessen der Partner. Die Ressortkoordination könnte durch eine interministerielle Steuerungsgruppe gewährleistet werden. Die neue Koordinationsinstanz könnte dann wesentlich wirkungsvoller sein als eine reaktive „Anlaufstelle“ für beliebige Unternehmensanfragen. Tabelle 1 zeigt illustrative Beispiele.

Sobald entsprechend gebündelte Angebote verhandelt sind, kann das develoPPP-Programm dazu gezielte Sonderausschreibungen anbieten, um weitere deutsche Unternehmen einzubinden.

Bislang sind thematische Fenster bei develoPPP sehr unspezifisch definiert (z. B. für „Klima- und Umweltschutz“), um möglichst viele Unternehmen zu erreichen. Wenn es allerdings strategische Dialoge der Bundesregierung zu strategischen Themen (wie Rohstoffsicherung oder Fachkräftemigration) mit der Wirtschaft gäbe, in denen interministeriell abgestimmte Förderansätze ausgebreitet würden, würde dies auch den Interessentenkreis für develoPPP in der deutschen Wirtschaft vergrößern. Konferenzformate wie die *Hamburg Sustainability Conference* könnten noch systematischer genutzt werden, um solche Partnerschaften voranzubringen.

Eine solche strategische Vorbereitung der Kooperationsangebote im Vorfeld ist kaum für alle Partnerländer leistbar. Wichtig ist sie insbesondere bei Ländern, in denen ein besonderes deutsches Interesse – z. B. an Markterschließung, der Sicherung von Rohstoffzugängen oder geordneter Migration – besteht, wie Brasilien, Indien oder Marokko. Je langfristiger, stabiler und fokussierter die Liste der Kooperationsländer ist, desto vielversprechender sind die Synergien zwischen entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Eigeninteressen. Der Koalitionsvertrag kündigt an, dass sich das BMZ „von der Länderliste lösen“ wolle, um flexibler auf Bedarfe deutscher und europäischer Unternehmen reagieren zu können. Hier ergibt sich ein Spannungsfeld zur Notwendigkeit, mit zentralen Partnerländern integrierte langfristige Kooperationsprogramme zu verhandeln.

Tabelle 1: Beispiele für integrierte Ansätze mit der deutschen Wirtschaft im beiderseitigen Interesse

Gemeinsames Interesse	EZ-Angebot	Deutsche Unternehmen und Institutionen, die in die Vorbereitung eingebunden werden können
Rohstoffsicherung	Wertschöpfungspartnerschaften, die langfristige Lieferverträge im Austausch für Technologietransfer und umwelt- und sozialverträgliche Implementierung beinhalten, flankiert durch WTZ-Kooperationen, z. B. mit Fraunhofer-Instituten, IPEX-Finanzierung und FZ-TZ-Maßnahmen zur nachhaltigen und sozioökonomisch sinnvollen Ausgestaltung	Technologiezulieferer wie Indurad, verarbeitende Unternehmen wie Aurubis und AMG Lithium, IPEX, KfW-Entwicklungsbank, Helmholtz-Zentren und Fraunhofer-Institute
CO ₂ -Lock-in expandierender Megastädte vermeiden	Ökologischer Umbau der Städte als Beschäftigungs- und Konjunkturprogramm, Systemberatung + FZ, flankiert durch privatwirtschaftliches Know-how, ggf. außerdem Fachhochschulpartnerschaften	Architektur- und Stadtplanungsbüros mit Erfahrung in der Konzeption von Green Cities (z. B. China), Entwickler innovativer Baustoffe und Baumethoden (Peer Learning und neue Geschäftsmodelle mit Unternehmen in Partnerländern), Leitunternehmen wie Siemens Mobility und SIG
CO ₂ -freie Wertschöpfungsketten für Stahl und Automobil etablieren sowie CBAM-Konflikte vermeiden	Kooperation mit dem Ziel, CO ₂ -freie Lieferketten zu etablieren, Investitionen in Stahlvorprodukte (wie Eisenschwamm) oder Autoteile anzuregen und die CBAM-kompatible Zertifizierung zu unterstützen	Deutsche Stahl- bzw. Automobilindustrie, Unternehmensberatungen, die die CBAM-Zertifizierung auf Basis des ETS begleiten, TÜV Süd, H2 Global, KfW Entwicklungsbank (PtX Plattform)
Armutsmigration verhindern, Fachkräfte gewinnen	Ausbildungsprogramme im Partnerland mit dem Ziel, Fachkräfte für Eigenbedarf und Rekrutierung in Deutschland bereitzustellen, mit Fokus auf Mangelberufe in Deutschland (Pflege, medizinische Assistenzberufe, IT) und Beitrag zum Strukturwandel in Partnerländern	Krankenhausbetreiber, Handwerkskammern, Fachhochschulen und Fachverbände, Ärzte- und Zahnärztekammern
Partnerländer für <i>Business Process Outsourcing</i> (BPO) für deutsche Unternehmen erschließen, breitenwirksam Beschäftigung schaffen	BPO als arbeitsintensive Branche in Partnerländern durch integrierte Sektoransätze fördern und mit deutschen Auftraggebern vernetzen	Unternehmen, die IT- und andere Servicefunktionen auslagern, etablierte deutsche BPO-Service-Unternehmen, GIZ als Systemberatung vor Ort, AHK als Vermittler

Abkürzungen:

CBAM = *Carbon border adjustment mechanism* (Mechanismus des Kohlenstoffgrenzausgleichs)

IPEX = Internationale Projekt- und Exportfinanzierung

WTZ = Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit

Auch das neue Arbeitsprogramm der EU, der *Clean Industrial Deal*, sieht – ähnlich wie der Koalitionsvertrag – eine stärkere Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungsfinanzierung vor. Die deutsche EZ sollte daher Synergien mit dem Instrumentenkasten des *Clean Industrial Deal* erkunden. Dies betrifft beispielsweise neue Finanzprodukte für Investitionen in vorgelagerte Rohstofflieferketten in Drittstaaten, in deren Gestaltung sich auch die KfW einbringen kann; oder die *Trans-Mediterranean Energy and Clean Tech Cooperation*, in die Unternehmen aktiv eingebunden werden sollen. Deutschland verfügt über innovative und agile mittelständische Unternehmen im Bereich der Entwicklung von Energieprojekten, die – anders als viele multinationale Unternehmen – derartige Investitionen nicht allein durch Eigenkapital tragen können.

Strategische Partnerschaften: Erste Leuchtturmprojekte schaffen

Deutschland hat in den letzten Jahren eine Vielzahl an Partnerschaften initiiert, um gemeinsam mit Partnerländern Rahmenbedingungen für verschiedene Politikfelder zu verbessern. Die meisten Partnerschaften sind bilateral konzipiert, etwa für die Bereiche Klima, Energie, Wasserstoff, Rohstoffsicherheit und Migration. Daneben gibt es einige plurilaterale Partnerschaften, wie die *Just Energy Transition Partnerships* zum sozial- und strukturpolitisch flankierten Ausstieg aus fossilen Energien. Solche Partnerschaften schaffen Grundlagen für die strategische überministerielle Koordinierung der jeweiligen Politikfelder. Im Koalitionsvertrag wird angekündigt, dass „im Lichte unserer Interessen“ strategische Schwerpunkte auf die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen, die Fluchtursachenbekämpfung sowie die Zusammenarbeit im Energiesektor gelegt werden sollen.

Um wirksam zu werden, sollte eine solche Partnerschaft drei Kriterien erfüllen:

1. Sie sollte ressortübergreifend wirksam abgestimmt sein, um die verschiedenen Ressortinteressen zu harmonisieren und Politikinstrumente bestmöglich einzusetzen.
2. Sie sollte *Ownership* im Partnerland haben, was voraussetzt, dass das Partnerland für sich selbst Vorteile daraus ziehen kann.
3. Sie sollte nachweislich konkrete Verbesserungen für beide Seiten hervorbringen.

In der Praxis sehen wir allerdings vor allem im bilateralen Bereich keine Partnerschaft, die sich als mustergültiges Beispiel für effiziente Koordination, gelebte Kooperation und nachweisliche Erfolge präsentieren ließe. Migrationspartnerschaften z. B. zielen darauf ab, die rechtssichere Einwanderung von Fachkräften mit Ausbildungsangeboten im Interesse des Herkunftslandes und der Rückführung abgelehnter Asylsuchender zu verknüpfen und dazu etwa Ausbildung, Visaausstellung, Arbeitskräftevermittlung und Rückkehrprogramme aufeinander abzustimmen. De facto scheitert dies oft an mangelnder Koordination zwischen den Ressorts, etwa weil Ausbildung vor Ort und Vermittlung in Deutschland nicht verzahnt oder weil die Visaabteilungen der Botschaften massiv unterausgestattet sind. Bislang gibt es keine Migrationspartnerschaft mit der erwünschten Lenkungswirkung, und dementsprechend ist die *Ownership* der Partner gering.

Ebenso verhält es sich bei Rohstoffen: Deutschland ist in hohem Maße von Importen kritischer Rohstoffe abhängig und betrachtet Chinas Kontrolle über sehr viele strategische Lieferketten mit großer Sorge. Eine bilaterale Rohstoffpartnerschaft, etwa mit Brasilien zu Lithium oder mit Indonesien zu Nickel, könnte langfristig die deutsche Versorgungssicherheit im Austausch für Investitionen, Technologietransfer und flankierende Umwelt- und Sozialmaßnahmen anstreben. Auch hier gibt es kein vorzeigbares Modell, während China eine Vielzahl von „Rohstoffe gegen Investitionen“-Deals abgeschlossen hat. Bei der Rohstoffsicherung wird Deutschland mangels international tätiger Bergbauunternehmen nicht umhinkommen, entweder ein Unternehmen zur

Beschaffung und Förderung kritischer Rohstoffe zu initiieren (ggf. als Zusammenschluss interessierter europäischer Großunternehmen) oder sich anderweitig in stabilen europäischen Partnerschaften zu organisieren. Die Bundesregierung wird sich für langfristige Lieferverträge einsetzen müssen, die sie mit dem Leistungsspektrum der deutschen auswärtigen Politiken attraktiv machen könnte: IPEX für Investitionsfinanzierung, zinsgünstige Kredite der KfW für ökologische und sozioökonomische Begleitprojekte und Wissenschaftskooperationen etwa mit Fraunhofer-Instituten und Technischen Hochschulen.

Zudem wurden zahlreiche Klima-, Energie- und Wasserstoffpartnerschaften unter Federführung des BMWK (heute: BMWF) etabliert (BMWK, 2023), aber auch hier ist es nicht gelungen, starke Partnerschaften zu etablieren und signifikante Wirtschaftskooperationen zu initiieren. Zwar wurden zahlreiche Absichtserklärungen unterzeichnet und Dialoge geführt, aber auch hier lässt die Verzahnung des deutschen auswärtigen Instrumentariums zu wünschen übrig. Positiv hervorzuheben ist die Schaffung von H2Global als wichtigem Instrument zur Beschleunigung des Markthochlaufs von emissionsarmem Wasserstoff zugunsten der heimischen Industrie, die immerhin einen ersten Liefervertrag mobilisieren konnte (Schwarz, 2024).

Es wäre für Deutschlands Glaubwürdigkeit und die Wahrung seiner Eigeninteressen wichtig, zunächst in diesen strategischen Politikfeldern **je-weils mindestens eine Partnerschaft mit Modellcharakter zu etablieren**, die als „Win-win“-Kooperation vorzeigbar wäre. Um die Durchschlagskraft der Partnerschaften zu erhöhen, gilt es, auch große Unternehmen – etwa Stahlkonzerne (Wasserstoff), Energieversorger (Energie), Metallurgieunternehmen (Rohstoffe) oder Krankenhausbetreiber (Migration) für diese Partnerschaften zu gewinnen.

Integrierte Ansätze mit der deutschen Wirtschaft im beiderseitigen Interesse und strategische Partnerschaften zu entwickeln erfordert fachliche

Expertise – z. B. ein vertieftes Verständnis globaler Arbeitsteilung in der Energiewende oder der internationalen Rohstoffpolitik und welche Interventionen im beiderseitigen Nutzen möglich wären; außerdem eine gute Kenntnis des Instrumentariums verschiedener deutscher Ministerien und europäischer Generaldirektionen sowie der Unternehmenslandschaft in Deutschland und Europa. Das derzeitige Personalleitbild des BMZ priorisiert Generalist*innen gegenüber Fachleuten und setzt auf regelmäßige Aufgabenrotation. Um fachliche Kooperationschwerpunkte erfolgreich ausgestalten zu können, **sollte das BMZ mehr Fachexpertise ins Haus holen und zugleich sein Portfolio thematisch fokussieren.**

Minilaterale Formate mit europäischen und einflussreichen anderen Ländern ausbauen

Minilaterale Formate können bilaterale Partnerschaften sinnvoll ergänzen, um deutsche Interessen zu verfolgen. Der Koalitionsvertrag nennt in diesem Sinne für den Bereich der Außenpolitik eine verstärkte Kooperation zwischen den E3 (Großbritannien, Frankreich und Deutschland). Wir regen an, auch einflussreiche Partnerländer des globalen Südens stärker in minilaterale Formate einzubinden – etwa jene, die das BMZ als „Globalpartner“ klassifiziert (Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Peru, Südafrika und Vietnam).

Geostrategische Dreiecks- und Viereckskooperationen mit einflussreichen Ländern wie Brasilien und Indien helfen, globale Transformationsprozesse anzukurbeln, die im deutschen und europäischen Interesse liegen, durch den Politikkurs der USA aber in den Hintergrund gerückt sind – etwa die Schaffung grüner Leitmärkte für klimafreundlichen Stahl oder chemische Grundstoffe. Zugleich trägt eine solche Zusammenarbeit dazu bei, dem Wettbewerb mit China zu begegnen.

Deutschland könnte z. B. das G4-Format (mit Brasilien, Indien, Japan) nutzen, um einen abgestimmten *CO₂-Grenzausgleichsmechanismus*

(*Carbon Border Adjustment Mechanism*) voranzutreiben. Dieser schützt klimapolitische Vorreiter in der Industrie und befördert die Harmonisierung von Regulierungen und Standards. In diesem Kontext sollte sich Deutschland auch als Sprachrohr für die Partnerländer sehen, indem Debatten wie etwa in Bezug auf die Berücksichtigung von *Scope-2*-Emissionen konstruktiv geführt und auf der europäischen Ebene kommuniziert werden. Wichtig ist dabei die Koordination mit der neu gegründeten *International Carbon Market and Carbon Pricing Diplomacy Task Force* der EU, die die Entwicklung von Kohlenstoffbepreisung und -märkten weltweit stärken soll; hier könnten seitens der deutschen EZ Vorschläge für neue Produktgruppen, effizientes Monitoring, den Umgang mit möglichen Industrieverlagerungen etc. eingebracht werden.

In solche multilateralen Formate sollte auch China eingebunden sein, wo immer gemeinsame Interessen bestehen. Vor allem beim internationalen Klimaschutz ist Chinas Einbindung aufgrund seiner Doppelrolle als größter Emittent und

erfolgreichster Treiber von Umwelttechnologien zentral. Auch könnte China in Partnerschaftsformate eingebunden werden, wenn Deutschland versucht, die globale Entwicklungsfinanzierung zu stärken. Die KfW könnte sich beispielsweise gemeinsam mit der chinesischen der chinesischen Entwicklungsbank und anderen einflussreichen internationalen Partnern – etwa ihren französischen und brasilianischen Pendanten – dafür einsetzen, ein **starkes Netzwerk nationaler Entwicklungsbanken** zu etablieren. Diese sind wichtig, um Finanzströme in gesellschaftlich gewünschte Bereiche zu kanalisieren. Punktuell gibt es zwischen diesen Banken bereits zahlreiche Kooperationen, an die angeknüpft werden kann. Ein Zusammenschluss könnte Peer Learning befördern, ein politisches Gegengewicht zu bedenklichen Tendenzen in der Weltbank schaffen und Drittländer beim Aufbau entsprechender Institutionen unterstützen, z. B. indem diese durch einen Garantieschirm einen Gewährleistungsrahmen für längerfristige, entwicklungspolitisch sinnvolle Darlehen schaffen.

Literatur

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz). (2023). *Klima- und Energiepartnerschaften und Energiedialoge. Jahresbericht 2022*. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/jahresbericht-klima-energiepartnerschaften-energiedialoge-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4

BDI (Bund der deutschen Industrie). (2024). *Zeit für eine entwicklungspolitische Zeitenwende. Grundsatzpapier Entwicklungspolitik/Internationale Zusammenarbeit*. <https://bdi.eu/publikation/news/zeit-fuer-eine-entwicklungspolitische-zeitenwende>

DEval (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit). (2024). *DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2024*.

Heidland, T., Michael, M., Schularick, M., & Thiele, R. (2025). *Identifying Mutual Interests: How Donor Countries Benefit from Foreign Aid* (Kiel Working Papers, 2291). <https://www.ifw-kiel.de/publications/identifying-mutual-interests-how-donor-countries-benefit-from-foreign-aid-34308/>

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. (2014). *IOB Evaluation. In search of focus and effectiveness. Policy review of Dutch support for private sector development 2005–2012 (extensive summary)*. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/toolkits/derec/evaluation-reports/derec/netherlands/In-search-of-focus-and-effectiveness%20.pdf>

OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). (2018a). *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5015>

OECD. (2018b). *Report on the DAC Untying Recommendations*. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2018\)12/REV2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2018)12/REV2/en/pdf)

Schwarz, M. (2024). *H2Global: Erste Wasserstoff-Importe kommen aus Ägypten*. <https://h2-news.de/foerderprogramme/h2global-erste-wasserstoff-importe-kommen-aus-aegypten/>

Dr. Tilman Altenburg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und war bis April 2025 Leiter der Abteilung „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

E-Mail: tilman.altenburg@idos-research.de

Dr. Babette Never ist Projektleiterin des Projekts „Sozial-ökologische Wirtschaftstransformation“ und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am IDOS.

E-Mail: babette.never@idos-research.de

Dr. Rita Strohmaier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am IDOS.

E-Mail: rita.strohmaier@idos-research.de

Das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) wird institutionell vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf Grundlage eines Beschlusses des Deutschen Bundestages und vom Land Nordrhein-Westfalen als Mitglied der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft (JRF) finanziert.

Zitationsvorschlag:

Altenburg, T., Never, B., & Strohmaier, R. (2025). *Wirtschaftliche Eigeninteressen in der deutschen Entwicklungspolitik: Wie kann das aussehen?* (IDOS Policy Brief 13/2025). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb13.2025>

Disclaimer:

Die in diesem Papier dargelegten Analysen geben die Meinung der Autor*innen wieder und stellen nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



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

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

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb13.2025>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

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

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

