

DIE ÖFFENTLICHE UNTERSTÜTZUNG FÜR ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT SINKT – FÜNF ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Zusammenfassung

Die Zustimmung zu den Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist in Deutschland zwischen Januar 2022 und Januar 2024 deutlich gesunken. Mögliche Erklärungsfaktoren für diesen Rückgang sind:

- negative Aufmerksamkeitsspitzen in der öffentlichen Diskussion;
- instabile Einstellungen in der Bevölkerung;
- eine negativere Wahrnehmung der eigenen und der nationalen wirtschaftlichen Lage;
- eine populistische Rhetorik, die sich gegen die EZ richtet;
- eine zum Teil polarisierende Wirkung des neu gewählten feministischen Leitbildes der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik.

Da die jüngsten Zahlen nicht auf eine Umkehr des Trends hindeuten, sollte die EZ ihre Kommunikations- und Strategiearbeit entsprechend anpassen.

Seit der Diskussion um den Bundeshaushalt im Herbst 2023 steht die deutsche Entwicklungspolitik verstärkt in der öffentlichen Kritik. Diese Kritik fällt in eine Zeit, die durch eine Reihe aufeinanderfolgender und miteinander verwobener Krisen geprägt ist: die Covid-19-Pandemie, die erneute Machtübernahme der Taliban in Afghanistan 2021, der 2022 begonnene russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und der seit 2023 wieder aufflammende Nahostkonflikt. All diese Konflikte stehen auch in Zusammenhang mit einer verstärkten Migration nach Deutschland. Der Krieg gegen die Ukraine und dessen Folgen haben außerdem zu steigenden Lebenshaltungs- und Energiekosten geführt. Dies hat die angespannte wirtschaftliche Lage in Deutschland weiter verschärft und den Druck auf den Bundeshaushalt erhöht,

was auch zum vorzeitigen Ende der 2021 gewählten Ampel-Koalition beigetragen hat. Mit der erneuten Präsidentschaft Donald Trumps in den USA sind ab 2025 weitere außen- und wirtschaftspolitische Herausforderungen zu erwarten, die auch die deutsche Entwicklungspolitik beeinflussen könnten.

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieser Policy Brief den folgenden Fragen:

1. Wie hat sich die Zustimmung der Bevölkerung zur Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren verändert?
2. Wie lassen sich die Entwicklungen erklären, und welche Implikationen ergeben sich daraus für die EZ?

Beantwortet werden diese Fragen auf der Basis von Umfragedaten des *Development Engagement Lab (DEL)* sowie der Befunde des Meinungsmonitors Entwicklungspolitik 2024 (Schneider et al., 2024) und einer akademischen Publikation unter Beteiligung des für den Meinungsmonitor zuständigen DEval-Teams (Bayram et al., 2024).

Öffentliche Unterstützung für EZ im Zeitverlauf

Seit Januar 2022 geht die öffentliche Zustimmung zu Ausgaben für die EZ deutlich zurück. Und dies, obwohl während der Corona-Krise durchgehend eine relativ hohe Unterstützung zu beobachten war. In der jüngsten verfügbaren Erhebung (Juni 2024) stieg die Zustimmung wieder leicht an. Verglichen mit dem vorherigen Rückgang handelt es sich allerdings um eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau – die Werte aus der Zeit vor Januar 2022 werden nicht wieder erreicht. Abbildung 1 zeigt die Details: Der Anteil der Befragten, die die aktuellen EZ-Ausgaben erhöhen oder zumindest beibehalten möchten, ist von 68 Prozent im Januar 2022 auf 48 Prozent im Januar 2024 gesunken. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil derjenigen, die die Ausgaben senken

wollen, von 19 auf 43 Prozent. Dabei muss betont werden, dass die Zustimmung zu EZ-Ausgaben über das gesamte politische Spektrum hinweg rückläufig ist, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Auf die Frage nach dem Politikfeld, in dem vorrangig Ausgaben gekürzt werden sollten, wurde im Januar 2024 die EZ mit 21 Prozent der Befragten neben der Arbeitslosenunterstützung (ebenfalls 21 Prozent) anteilig am häufigsten genannt.

Entwicklungspolitik und EZ verlieren im betrachteten Zeitraum auch generell an Zustimmung. So zeigen die Daten, dass die EZ seit Januar 2022 insgesamt weniger befürwortet wird. Zudem nimmt das Gefühl einer moralischen Verpflichtung gegenüber den Ländern des globalen Südens ab. Auch die eingeschätzte Wirksamkeit der EZ und das Gefühl, selbst entwicklungspolitisch etwas bewirken zu können, die sogenannte Selbstwirksamkeit, sind rückläufig.

Wie lassen sich die Entwicklungen erklären?

Zwar existieren keine Untersuchungen, die verschiedene Faktoren gleichzeitig analysieren, doch liegt wissenschaftliche Evidenz für einzelne Erklärungsansätze vor (siehe Abbildung 2).

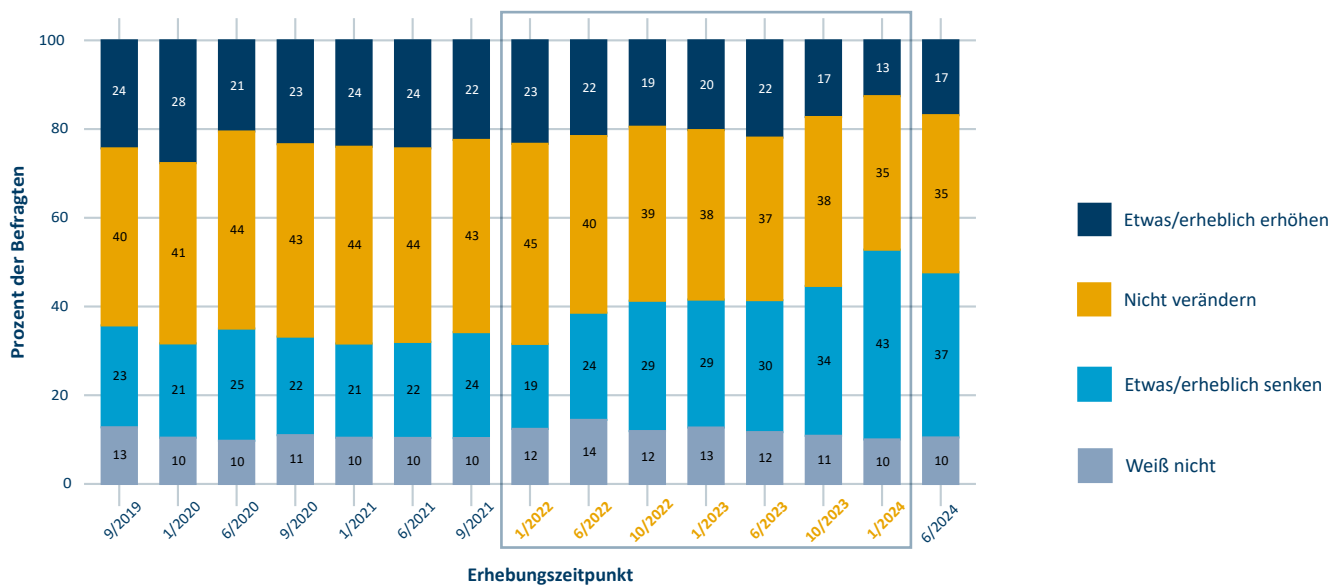
Negative Aufmerksamkeitspitzen

Datenanalysen von Twitter/X zeigen, dass es insbesondere im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung Ende 2023 und den Protesten der deutschen Landwirte Anfang 2024 ungewöhnliche Aufmerksamkeitspitzen für die EZ gab (Schneider et al., 2024, Kapitel 3.2.3). Die Zahl der Veröffentlichungen, die explizit Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit nahmen, war mit bis zu 9.000 Tweets pro Tag ungefähr doppelt so hoch wie die stärksten Ausschläge seit Beginn der Analyse im Jahr 2019. Diese Aufmerksamkeitspitzen bezogen sich unmittelbar auf Kritik an Ausgaben für EZ. Am Beispiel einzelner Projekte wie den „Radwegen in Peru“ wurden die Ausrichtung, die Wirksamkeit und die Kosten von Entwicklungspolitik kritisiert – teilweise auf Basis falscher Fakten. Für ein alltagsfernes Politikfeld wie die EZ war diese intensive (negative) Aufmerksamkeit ungewöhnlich. Es liegt nahe, dass sie sich negativ auf die Unterstützung der EZ in der Bevölkerung ausgewirkt hat.

Instabile Einstellungen

Untersuchungen zeigen zudem, dass fast 60 Prozent der Bevölkerung EZ zwar moderat unterstützen, diese Einstellungen jedoch instabil sind (Schneider et al., 2024, Kapitel 3.4). Dem stehen jeweils knapp 20 Prozent der Bevölkerung gegenüber, die eine stabile Einstellung für oder gegen die

Abbildung 1 Zustimmung zu den aktuellen EZ-Ausgaben in Deutschland (2019–2024)



Quelle: DEval, eigene Darstellung; Datenbasis: DEL-Panel (N ≈ 6.000) und DEL-Tracker (N ≈ 1.000) 2019 bis 2024. Gewichtete Daten.
Anmerkung: Aufgrund des Publikationszeitpunkts konnte im Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2024 (Schneider et al., 2024) lediglich der Zeitraum bis Januar 2024 dargestellt werden.

Abbildung 2 Erklärungsansätze für die sinkende Befürwortung der EZ



Quelle: DEval, eigene Darstellung; basierend auf den Ergebnissen in Schneider et al. (2024) und Bayram et al. (2024).

EZ aufweisen. Instabile positive Einstellungen haben lange zu einem breiten entwicklungspolitischen Konsens beigetragen; sie sind aber im Kontext der anderen genannten Faktoren besonders leicht veränderlich und tragen somit wahrscheinlich zum beobachteten Meinungsumschwung bei.

Wahrnehmung der wirtschaftlichen Lage in Deutschland

Im Meinungsmonitor 2024 (Schneider et al., 2024, Kapitel 4.3) wird weiterhin deutlich, dass die Wahrnehmung der eigenen und der nationalen wirtschaftlichen Lage Auswirkungen auf die Unterstützung der EZ hat. Diese Wahrnehmung war insbesondere 2022, aber auch 2023 deutlich negativer als in den Jahren zuvor. Längsschnittliche Analysen einer Panel-Befragung ergaben zudem, dass Befragte, die die Lage im Zeitverlauf negativer wahrnehmen, sowohl die EZ generell als auch die aktuellen Ausgaben für EZ weniger unterstützen. Ferner konnte in einem Umfrage-Experiment beobachtet werden, dass ein Hinweis auf wirtschaftliche Engpässe aufgrund der angespannten Lage des Bundeshaushalts eine sinkende Zustimmung zur EZ bewirkt.

Populistische Rhetorik gegen die EZ

Eine ländervergleichende experimentelle Studie hat gezeigt, dass populistische Rhetorik die Unterstützung für EZ reduzieren kann (Bayram et al., 2024). Für Deutschland deuten die Befunde darauf hin, dass Personen, die sich in der Mitte des politischen Spektrums verorten oder sich ihrer politischen Orientierung unsicher sind, besonders zugänglich für diese Art

der Rhetorik sind. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Daten für die Studie 2019 erhoben wurden und sich seitdem sowohl die wirtschaftliche Lage verschlechtert als auch der entwicklungspolitische Diskurs verschärft hat, scheint es zudem wahrscheinlich, dass Teile der Bevölkerung mittlerweile noch empfänglicher für populistische Rhetorik geworden sind.

Polarisierende Wirkung einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik

Auch das neu gewählte feministische Leitbild der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik könnte ein Grund für die nachlassende Unterstützung der EZ sein. Verschiedene Analysen im Meinungsmonitor 2024 (Schneider et al., 2024, Kapitel 4.4) zeigen, dass die Befragten die Inhalte einer feministischen Entwicklungspolitik zwar zum Teil unterstützen, dieses Leitbild jedoch weniger positiv bewerten als alternative Leitbilder – etwa eine „menschenrechtsbasierte“ oder „friedensfördernde“ Entwicklungspolitik. Die Bewertung wird dabei durch die politische Orientierung beeinflusst: Während Sympathisant*innen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke positiv auf das Label „feministisch“ reagieren, führt seine Verwendung bei den Anhänger*innen der übrigen Parteien zu einer negativeren Bewertung der beschriebenen Entwicklungspolitik – trotz gleicher Inhalte. Dies legt nahe, dass die Wahl des Labels „feministische Entwicklungspolitik“ polarisierend auf das Meinungsbild wirkt und somit die Zustimmung zu EZ in Teilen der Bevölkerung reduzieren kann.



Implikationen für die deutsche Entwicklungspolitik

Entlang der beschriebenen Erklärungsansätze lassen sich folgende Implikationen für die entwicklungspolitische Strategie- und Kommunikationsarbeit ableiten:

1. Negative Aufmerksamkeitsspitzen antizipieren: Es ist sehr wahrscheinlich, dass negative Aufmerksamkeitsspitzen auch in Zukunft auftreten werden. Entwicklungspolitische Akteure sollten sich darauf vorbereiten und dies auch als Chance verstehen, ihre Argumente wirksam in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen.

2. Instabile Einstellungen bedenken: Ist die Einstellungsstärke der Zielgruppen verschiedener entwicklungspolitischer Akteure bekannt, können Strategien und Kommunikation entsprechend ausgerichtet werden. So haben entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen mit ihren Mitgliedern und Spender*innen möglicherweise eine „einstellungsstabilere“ Zielgruppe mit positiven Einstellungen gegenüber der EZ als staatliche Organisationen oder Kampagnenorganisationen, die explizit auch die Einstellungen der breiteren Bevölkerung im Blick behalten müssen.

3. Sorgen über die wirtschaftliche Lage ernst nehmen: Zeiten knapper Haushaltsmittel und wirtschaftlichen Abschwungs stellen die Entwicklungspolitik vor besondere Herausforderungen.

Literaturhinweise

Bayram A. B., S. H. Schneider, J. Faust und C. Thomson (2024), „Manipulating the masses? Right-wing populist messages, political ideology, and public support for multilateral development aid in Germany, the United States, and the United Kingdom“, *Journal of International Development*, Vol. 36, Nr. 7, S. 2705–2724.

Schneider, S. H., A. Gödderz, H. Zille und M. Bruder (2024), *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2024. Öffentliche Unterstützung und Kritik im Kontext multipler Krisen und neuer Leitbilder*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Klare Zielformulierungen, die kontinuierliche Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen und darauf basierende Anpassungen bieten jedoch die Chance, in Krisenzeiten die Substanz der entwicklungspolitischen Arbeit wirkungsorientiert weiterzuentwickeln und ihre Relevanz überzeugend darzustellen.

4. Populistischer Rhetorik mit Fakten begegnen: Im Umfeld der Bundestagswahl 2025 wird die Kritik an der EZ vermutlich zunehmen und der Ton in der politischen Debatte rauer werden. Dies wird in Teilen der Gesellschaft gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit großer Wahrscheinlichkeit auf Resonanz stoßen. Gegenstrategien mit Erfolgsgarantie existieren nicht. Eine faktenbasierte Kommunikation, die den Schwerpunkt auf die nötige Bewältigung der bestehenden internationalen Herausforderungen legt, scheint hier die zielführendste Vorgehensweise.

5. Feministische Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf Inhalte herunterbrechen: Es erscheint sinnvoll, die vergleichsweise breit unterstützten Inhalte einer feministischen Ausrichtung der Entwicklungspolitik in der Kommunikation zu vermitteln. Darüber hinaus sollte sorgfältig abgewogen werden, ob und in welchen Kontexten und bei welchen Zielgruppen das zum Teil polarisierend wirkende Label „feministisch“ für Entwicklungspolitik verwendet wird.



Dr. Sebastian H. Schneider
Teamleiter



Dr. Alexandra Gödderz
Evaluatorin



Dr. Helge Zille
Evaluator



Dr. Martin Bruder
Abteilungsleiter

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.