

# Semantik und Politik Forschungsförderung für den Globalen Süden zwischen Entwicklungshilfe und Kooperation

Nicolas Rüffin und Stefan Skupien

**Summary:** The research funding for cooperation with African colleagues is often located at the intersection of science and development ministries and their respective legitimations. This leads to tensions if scientific cooperation is viewed as instrument for development politics. In a comparative semantic analysis of research funding policies and interviews from five Northern countries and South Africa we found a prevalent developmental model of deficits to justify funding for scientific cooperation. Inversely, South Africa regards itself as an equal supporter of African scientists and also refers only to self-development.

**Kurz gefasst:** Förderung für wissenschaftliche Kooperationen mit afrikanischen Kolleg:innen liegt oft an der Schnittstelle von Wissenschafts- und Entwicklungspolitik. Diese Überlappung kann zu Spannungen führen, wenn wissenschaftliche Kooperationen als Instrument von Entwicklungspolitik verstanden werden. In einem Vergleich semantischer Strukturen aus fünf Ländern des Globalen Nordens und aus Südafrika fanden wir Defizitbeschreibungen als dominante Narrative im Globalen Norden, während Südafrika sich als gleicher Partner positionierte und Entwicklungsziele vor allem für das eigene Land formulierte.

Es waren 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung („Sustainable Development Goals“ oder SDGs), die die Vereinten Nationen 2016 verabschiedeten. In der Agenda 2030 der VN stehen sie als Auftrag für die Mitgliedsstaaten, die auf die Umsetzung dieser Ziele hinarbeiten sollen. Und es ist ein ambitioniertes Programm: In beinahe allen Kategorien, von Armut- und Hungerbekämpfung über die Stärkung innovativer Wirtschaftssysteme bis hin zur Entwicklung sauberer Energiequellen, ist dafür der Einsatz von wissenschaftlich-technischem Know-how notwendig. Innerhalb der internationalen Gemeinschaft besteht außerdem Konsens darüber, dass die Ziele nur durch Kooperationen zwischen den Ländern des Globalen Nordens und jenen des Globalen Südens umgesetzt werden können. Der Norden gilt als ökonomisch besonders leistungsstark, während der Süden vielfach die Auswirkungen von Klimawandel, Hunger und Armut als Erstes und am stärksten spüren.

Für sozialwissenschaftliche Beobachter des globalen Wissenschaftssystems stellt sich die Frage, wie solche Kooperationen zwischen Ländern des Globalen Nordens und jenen des Globalen Südens funktionieren können: Welche Strukturen, Überzeugungen und Strategien spielen eine Rolle? Welche Anreize zur Kooperation gibt es überhaupt? Nord-Süd-Kooperationen sind in der Regel von großen Asymmetrien geprägt, wie das Beispiel des afrikanischen Kontinents zeigt. Die Statistiken der Weltbank und der UNESCO geben beispielsweise an, dass die Mitgliedsstaaten der Industrieländerorganisation OECD im Jahr 2016 durchschnittlich 1,89 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung ausgaben. In den Staaten des afrikanischen Kontinents belief sich dieser Anteil nur auf durchschnittlich 0,51 Prozent. Es fehlt dort also an Mitteln, um ambitionierte Forschungsprojekte zu initiieren und selbstständig umzusetzen. Dies gilt umso mehr, als der größte Anteil afrikanischer Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf sehr wenige Staaten entfällt, darunter Ägypten, Südafrika, Nigeria und Algerien. Es verwundert daher kaum, dass die finanziellen Mittel zur Umsetzung gemeinsamer Forschungsprojekte zum größten Teil aus dem Globalen Norden stammen. Allein das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung stellte im Zeitraum von 2014 bis 2018 eine Summe von 450 Millionen Euro für wissenschaftliche Kooperationen mit afrikanischen Staaten bereit.

Dieses Ungleichgewicht in der Verteilung von Fördermitteln und -möglichkeiten ist kein rein akademisches Problem. Denn Förderagenturen des Globalen Nordens erhalten durch ihre finanzielle Dominanz erheblichen Einfluss auf die Gestaltung von Forschungsprozessen in afrikanischen Staaten. Dieser Einfluss kann sich direkt durch die Auswahl von Projekten äußern, die zum Portfolio des Förderers passen. Der finanzielle Spielraum der Förderer kann aber auch indirekten Einfluss ausüben, indem die Setzung relevanter Themen im Diskurs gesteuert und mit Fördermitteln unterlegt wird. Die Frage, welchen Überzeugungen und Interessen die geldgebenden Einrichtungen und ihre politischen Auftraggeber folgen, ist damit entscheidend für die Analyse des Förder- und Kooperationsverhaltens zwischen Nord und Süd. Dabei treten verschiedene, miteinander konkurrierende Diskurse zutage. Auf der einen Seite stehen wissenschaftliche Fachgemeinschaften: Ihr erklärtes Ziel sind länderübergreifende wissenschaftliche Partnerschaften. Das speist sich in der Regel aus einem kosmopolitischen Selbstverständnis, das nicht an Staatsgrenzen stoppt, sondern sich an einem universalistischen, fachlich-rationalen Ideal orientiert. Auf der

anderen Seite finden sich die Förderorganisationen, die oft eine Doppelrolle einnehmen: In Europa, Japan und den USA sind viele von ihnen zugleich wichtige Akteure der Entwicklungszusammenarbeit. Die Förderung wissenschaftlich-technischer Kooperationen bildet hier nur einen Ausschnitt aus einem breiteren Portfolio von Fördermaßnahmen zur ökonomischen und sozialen Entwicklung. In Organisationen wie der Schwedischen Entwicklungsagentur SIDA oder dem britischen Department for International Development vermischt sich deshalb die wissenschaftliche Kooperation unter Gleichen mit der Entwicklungsförderung zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Partnern. Länder wie Frankreich oder Kanada haben zudem eigene Institute, die explizit „Forschung für Entwicklung“ betreiben und Infrastrukturen fördern. Wie beeinflusst dieses komplexe Gefüge aus konkurrierenden Metanarrativen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit und der Entwicklungszusammenarbeit die Weltsicht der Geldgeber und letztendlich ihr Förderverhalten?

Auf der Suche nach einer Antwort haben wir in einem ersten Schritt anhand von Interviews mit Förderern und der Auswertung von Dokumenten, wie zum Beispiel Internationalisierungs- und Afrikastrategien, genauer untersucht, welche Beschreibungen Förderorganisationen aus fünf Ländern des Globalen Nordens (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Schweden) für ihre Kooperationen in Afrika verwenden. Als weiterer Vergleichsfall diente Südafrika, das mit Partnern des Globalen Nordens kooperiert, gleichzeitig aber auch selbst als Förderer in afrikanischen Staaten auftritt.

Die Auswertung des Materials belegt das oben beschriebene Geflecht unterschiedlicher Diskurse. So findet man in den Aussagen von Interviewpartnern und in den Dokumenten immer wieder die Referenz auf Entwicklungsaspekte: Wissenschaft- und Technologieförderung reihen sich in einen Baukasten von Maßnahmen ein, um afrikanischen Staaten Fortschritte in ökonomischer und sozialer Hinsicht zu ermöglichen. Die verwendeten Semantiken setzen dabei eine Ungleichheit zwischen den beteiligten Akteuren voraus und münden oft in einem „Defizitmodell“. In den Interviews wurde deutlich, dass die Geldgeber die Kapazitäten der afrikanischen Kooperationspartner als gering einschätzen, sei es aufgrund finanzieller Engpässe in den Staatshaushalten oder durch mangelnde politische Stabilität und verbreitete Korruption auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung. Oft fehlten auch geeignete Forschungsinfrastrukturen und deren Einbettung in die Lehre an den Hochschulen.

Insgesamt ist also von einer hierarchischen Beziehung zwischen Förderern des Globalen Nordens und den Kooperationspartnern des afrikanischen Kontinents auszugehen. Die Motivation der Förderer besteht darin, in den afrikanischen Ländern überhaupt Kapazitäten aufzubauen, die eine Teilnahme am globalen Wissenschaftssystem ermöglichen. Wissenschaftliche Kooperationen werden so häufig zu einem Mittel zum Zweck der Entwicklung. Geldgeber argumentieren, dass es ihnen oft an geeigneten Pendanten in den afrikanischen Ländern fehle, die als finanzkräftig und fachlich versiert genug angesehen werden, um partnerschaftlich Förderformate zu entwickeln und zu finanzieren. Zwar gibt es einzelne Staaten, Organisationen oder Labore in Afrika, die von den Semantiken eines Defizitmodells ausgenommen werden. Sie gelten dann aber klar als Ausnahme von der Regel.

Auffallend ist, dass sich eine derartige Hierarchisierung in der Sichtweise der südafrikanischen Förderorganisationen nicht findet. Anstelle des Defizitmodells wird hier vor allem mit dem Modell einer Kooperation zwischen weitgehend ebenbürtigen Partnern gearbeitet. Damit ist gemeint, dass Südafrika sich zwar als wissenschaftlich leistungsfähiger Akteur – quasi als Erster unter Gleichen – begreift, dieses Potenzial aber in Kooperationen mit anderen afrikanischen Staaten in einer Weise nutzen will, die allen Partnern gleichermaßen Entwicklungsfortschritte ermöglicht. „Entwicklung“ wird im südafrikanischen Diskurs zudem auch auf innerstaatliche Ziele der Armutsbekämpfung und Transformation des Erbes des Apartheidstaats bezogen. Inwieweit dieses Narrativ der autonomen Entwicklung im Globalen Süden geteilt wird, müsste in einer weiteren Studie zum Beispiel anhand der Förderpolitik der BRICS-Staaten untersucht werden.



Nicolas Rüffin ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe der Präsidentin des WZB. Derzeit erforscht er in seiner Dissertation als Promotionsstipendiat der sdw – Stiftung der Deutschen Wirtschaft Bedingungen für die Entstehung von internationalen Forschungsinfrastrukturen. Weitere Themen sind die Außenwissenschaftspolitik und Beforschung internationaler Wissenschaftskooperationen.

*(Foto: Martina Sander)*

[nicolas.rueffin@wzb.eu](mailto:nicolas.rueffin@wzb.eu)



Stefan Skupien ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe der Präsidentin des WZB und am Centre for Research on Evaluation of Science and Technology an der Stellenbosch University, Südafrika. Er forscht zu Kooperationen europäischer und afrikanischer Wissenschaftler:innen. Besonders untersucht er dafür das Feld der vernachlässigten Tropenkrankheiten und der erneuerbaren Energien sowie die Effekte internationaler Ausbildung von Doktorand:innen aus afrikanischen Ländern. (Foto: Wikimedia Deutschland e.V., Ralf Rebmann)

[stefan.skupien@wzb.eu](mailto:stefan.skupien@wzb.eu)

Allerdings gibt es auch bei den Förderern des Globalen Nordens ein Bewusstsein für die Probleme des Defizitmodells. Beispielsweise wurde in den Interviews und Dokumenten geäußert, dass die Auswahl wissenschaftlicher Projekte und damit die Bewertung von angewandten Methoden und beteiligten Partnern in den Händen afrikanischer Akteure liegen und die europäischen Partner lediglich als Finanzgeber auftreten sollten. Modelle dafür werden derzeit unter anderem vom Wellcome Trust erprobt, der der African Academy of Sciences (AAS) das Management von Förderprogrammen überlässt. Allerdings ist fraglich, wie solch ein Modell im Detail und in der Breite funktioniert, da besonders die öffentlichen Förderagenturen unter Druck stehen, sich gegenüber ihren nationalen Stakeholdern zu rechtfertigen, und es unwahrscheinlich ist, dass Wettbewerbsvorteile einfach aus der Hand gegeben werden.

Die Ergebnisse der Studie geben einen wichtigen, wenn auch begrenzten Einblick in die Sichtweisen europäischer, japanischer und südafrikanischer Förderagenturen auf Forschungsk Kooperationen in Afrika. Förderagenturen der Wissenschaft haben eine Scharnierfunktion zwischen gesellschaftlichen und politischen Belangen und den Interessen und Zielen der Forschenden eines Landes. Sie sorgen dafür, dass sich die Wissenschaft in einem gewissen Maße daran orientiert, welche gesellschaftlichen Herausforderungen als drängend wahrgenommen werden. Dies gilt nicht zuletzt für die Gestaltung internationaler Kooperationen. Unsere Ergebnisse laden dazu ein, das Verhältnis zwischen Partnern aus Nord und Süd zu überdenken und sich eigener Prioritäten und Überzeugungen bewusst zu werden, die täglich in die Gestaltung der Rahmenbedingungen von internationalen Forschungsk Kooperationen einfließen.

Zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie war die Covid-19-Pandemie noch kein Thema. Allerdings lässt sich bereits jetzt erkennen, dass die Turbulenzen der weltweiten Verbreitung des Virus auch im Sektor der wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd ihre Spuren hinterlassen werden. Staaten in Europa wie auch in Afrika werden wegen der weltweiten ökonomischen Konsequenzen gezwungen sein, Förderprogramme neu auszurichten. Ob afrikanische Staaten den Anteil ihrer Investitionen in Forschung und Technologie angesichts des derzeitigen Nachfrageeinbruchs nach Rohstoffen steigern werden, wie seit Jahren von der afrikanischen Staatengemeinschaft beschlossen, bleibt offen. Diese Unsicherheit wird die zukünftigen Rahmenbedingungen für wissenschaftliche Kooperationen ebenso beeinflussen wie den Beitrag der Wissenschaft zur Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung.

#### **Literatur**

Koch, Susanne/Weingart, Peter: *The Delusion of Knowledge Transfer: The Impact of Foreign Aid Experts on Policy-making in South Africa and Tanzania*. Cape Town: African Minds 2016.

Olechnicka, Agnieszka/Ploszaj, Adan/Celinska-Janowicz, Dorota: *The Geography of Scientific Collaboration*. Abingdon-on-Thames: Routledge 2019.

Skupien, Stefan/Rüffin, Nicolas: „The Geography of Research Funding. Semantics and Beyond“. In: *Journal of Studies in International Education*, Jg. 24, H. 1, S. 24–38, 2020.