

MONITOR

ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE ROLLE NICHT-TRADITIONELLER GEBER IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

NR. 2/2021

Pragmatische Giganten

Zur Entwicklungspolitik der Golfstaaten: Motive, Schwerpunkte und Kooperationspotenziale¹

Fabian Blumberg

- › Die Golfstaaten wurden bzgl. ihrer Entwicklungspolitik lange als „Newcomer“ oder „stille Giganten“ charakterisiert – Charakterisierungen, die die Realität golfarabischer Entwicklungspolitik heute nicht mehr widerspiegeln.
- › Die Entwicklungspolitik der Golfstaaten folgt aber nach wie vor eigenen Motiven, Logiken und Zielen, die sie häufig von der Entwicklungspolitik traditioneller, westlicher Geber unterscheidet.
- › Trotz zwar verbesserter, aber nach wie vor lückenhafter Datenlage zu den aufgewendeten Finanzmitteln und Maßnahmen können die Golfstaaten als Giganten in der Entwicklungshilfe bezeichnet werden. Sie sind aktiv insbesondere in den Bereichen (Aus-)Bildung, Förderung von Frauen, Kindern und Jugendlichen, Gesundheit, Elektrizität, Trink- und Abwasser, vergeben beispielsweise Mikrokredite und leisten Budgethilfen.
- › In der Entwicklungspolitik der Golfstaaten lässt sich eine Verflechtung verschiedener Motive und Ziele erkennen: Entwicklungspolitik wird gekoppelt insbesondere mit Sicherheits- und Wirtschaftspolitik.
- › Angesichts ihres selbst auferlegten Reformdrucks hinsichtlich eines Post-Öl-Zeitalters und den Folgen der COVID-19-Pandemie bleibt abzuwarten, ob die Golfstaaten ihr hohes Niveau an Entwicklungshilfe halten können.
- › Schon heute können die Golfstaaten als Partner der Entwicklungspolitik der im DAC zusammengeschlossenen Staaten (auch Deutschlands) gelten. Bei allen Unterschieden in Motiven und Ansätzen ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit möglich. Eine Zusammenarbeit, die angesichts perspektivisch abnehmender finanzieller Mittel bei gleichzeitig zunehmenden globalen Herausforderungen ausgebaut werden sollte.

Inhaltsverzeichnis

Stille Giganten?	2
Politikverflechtung in der Entwicklungshilfe – Zakat, Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Prosperität	3
Pragmatische Geber	6
Giganten unter Druck	7
Potenziale einer gemeinsamen Entwicklungspolitik	8
Impressum	13
Der Autor	13

Stille Giganten?

„Stille Giganten“, so wurden die Golfstaaten häufig in der Entwicklungshilfe² charakterisiert. Es ist eine Charakterisierung, die deutlich macht, dass die Golfstaaten bisher vergleichsweise wenig Aufhebens um ihr Engagement als Geber von Entwicklungshilfe gemacht haben, zugleich aber sehr aktiv sind. In einem Gespräch mit dem Analysten und Autor Peter Salisbury äußerte ein namentlich nicht genannter Akteur der Entwicklungspolitik im Jahr 2017: „In the Middle East, Africa, and in Islamic countries in Asia, the Gulfies have been there as long as they have had oil money. [...] The more recent phenomenon has been that they have been entering the same space [as the OECD countries], and they are often not as experienced or sophisticated in that space, so they are seen as these newcomers.“³

Diese „Newcomer“ vom Golf – insbesondere Katar, Kuwait, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – verfügen seit den 1970er Jahren über eine Vielzahl an bilateralen und multilateralen Organisationen, die sich der Entwicklungshilfe widmen, und geben im weltweiten Vergleich sehr hohe Summen in diesem Bereich aus. Zwar gibt es nach wie vor große Lücken in der Datenlage zur Entwicklungshilfe der Golfstaaten.⁴ Ein 2020 veröffentlichter OECD-Bericht gibt dennoch einige interessante Hinweise zu den aufgewendeten Finanzmitteln der Golf-Geber.⁵ Demnach waren die VAE und Saudi-Arabien 2017 weltweit unter den größten bilateralen Gebern (Platz 7 bzw. 8). Katar und Kuwait werden ebenfalls als „signifikante“ Geber seitens OECD klassifiziert (Platz 20 bzw. 22). Bezüglich des Ziels, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungshilfe aufzuwenden (Official Development Assistance-Quote, ODA-Quote), liegen die VAE seit 2013 über 1 Prozent und hatten 2017 die weltweit höchste ODA-Quote.⁶ Kuwait belegt in der entsprechenden OECD-Erhebung den neunten, Katar den elften und Saudi-Arabien den zwanzigsten Rang. Laut dem Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) war Saudi-Arabien 2018 viertgrößter und 2020 neuntgrößter Geber humanitärer Hilfe; die VAE waren 2016 der

drittgrößte Geber humanitärer Hilfe im Verhältnis zu ihrem Bruttonationaleinkommen. 2013 wurden die VAE zum weltweit größten humanitären Geber, nachdem sie laut der International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 5,89 Milliarden US-Dollar bereitgestellt hatten.⁷ So scheint das Bild der „Giganten“ seine Berechtigung zu haben. „Still“ agieren sie aber eher nicht mehr. Sie sind aktiv insbesondere in den Entwicklungsbereichen Bildung und Ausbildung, Unterstützung und Förderung von Frauen, Kindern und Jugendlichen, Gesundheit, Elektrizität, Trink- und Abwasser, vergeben beispielsweise Mikrokredite und leisten Budgethilfen.

Tabelle 1: TOP 5 Geber weltweit nach ODA-Quote (2017)

Nr.	Geber	ODA-Quote (prozentualer Anteil am BNE)
1	Vereinigte Arabische Emirate	1,03%
2	Schweden	1,01%
3	Luxemburg	1,00%
4	Norwegen	0,99%
5	Dänemark	0,72%
	ODA-Zielmarke	0,7%
	DAC-Durchschnitt	0,31%

Quelle: OECD Development Finance Data

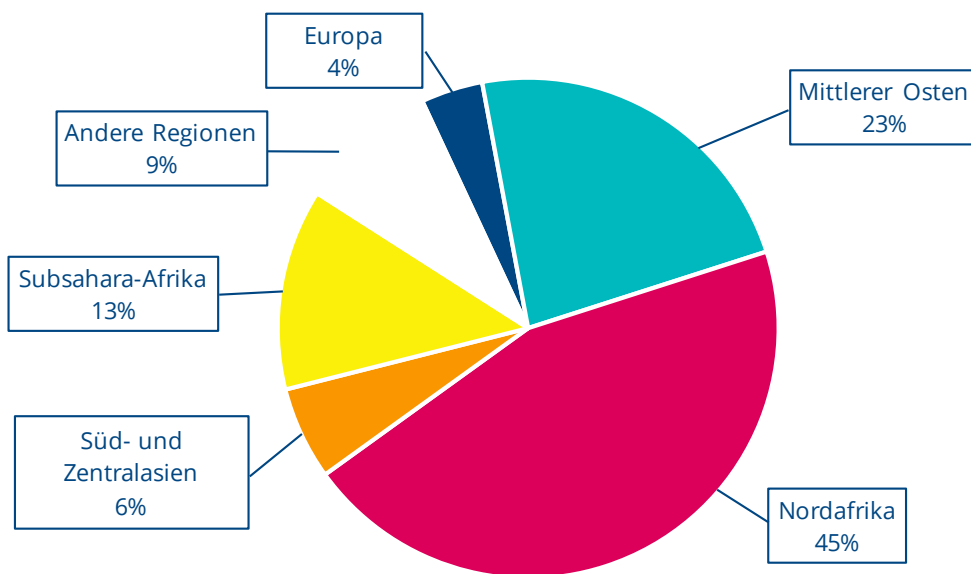
Politikverflechtung in der Entwicklungshilfe – Zakat, Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Prosperität

Das Bild der heutigen Golf-Monarchien ist geprägt von glitzernden Hochhausfassaden, klimatisierten Shoppingmalls, weltumspannenden Airlines, einer Mars-Mission und Rentiersystemen, in denen die Bürgerinnen und Bürger mit dem Nötigsten versorgt werden und ein gutes Leben führen können – und es verwundert nicht, dass hohe finanzielle Mittel für Entwicklungshilfe ausgegeben werden können. Dabei gerät leicht in Vergessenheit, dass in den Erfahrungen und Erinnerungen der handelnden Akteure wie auch der Bürgerinnen und Bürger am Golf ihre eigenen Länder noch in den 1970er Jahren selbst „unterentwickelt“ waren. In einer 1979 erschienenen Themen-Ausgabe zu *Arab Aid* des zur Ölgesellschaft Saudi Aramco gehörenden Magazins *Saudi Aramco World* wird ein Repräsentant des Abu Dhabi Fund mit folgenden Worten zitiert: „You have to have been here 10 years ago to know how we feel. [...] We did not have any streets, any schools, any kind of infrastructure at all. People walked around barefooted. Life was very poor. All this is still very fresh in our minds, so we feel it is our duty to help other people now that we are in a position to do so.“⁸ Mit diesem Bewusstsein für die eigene Vergangenheit sowie der auch religiös motivierten Betonung von Nächstenliebe, Barmherzigkeit, Großzügigkeit – 2,5 Prozent des persönlichen Wohlstands wird abgegeben an Arme (islamische Verpflichtung des Zakat) – hat sich auch eine Kultur des Helfens am Golf herausgebildet: „A desire to help the less fortunate and be generous with wealth is [...] embedded in the cultural consciousness of the region. Shared religious and cultural affinity may partially explain the observation that Gulf aid tends to be concentrated in the immediate region, with a demonstrable preference of Arab and Muslim countries.“⁹

Zwar gibt es Unterschiede zwischen den Golfstaaten bezüglich der Adressaten ihrer Entwicklungshilfe, wenn sie politische Motive leiten. So verfolgten zum Beispiel Katar einerseits und Saudi-Arabien und VAE andererseits unterschiedliche Strategien in Ägypten, und Saudi-Arabien hat beispielsweise ein ausgeprägteres Interesse am Jemen, was sich auch darin niederschlägt, dass der größte Teil der saudischen Finanzmittel für Jemen bereitgestellt wird. Insgesamt besteht jedoch eine allgemeine Präferenz für arabische und muslimische Staaten als Zielländer golfarabischer Hilfe. Diese prägte schon immer die Golf-Geber. So leisteten sie beispielsweise schon seit den 1960er Jahren Hilfe an die palästinensischen Gebiete. Zwischen 1975 und 1990 flossen Hilfsleistungen an den Libanon, um das bürgerkriegsgeplagte Land zu stabilisieren, und in den 1970er und frühen 1980er Jahren versuchte insbesondere Saudi-Arabien andere Monarchien gegen die Idee des arabischen Nationalismus und Einflussnahme der Sowjetunion zu stärken. In den 1980er Jahren war Saudi-Arabien der größte pro-Kopf-Geber der Welt, der seine Hilfe an regionale Verbündete richtete (vor allem Jordanien, Marokko, Nordjemen, Irak und Syrien). Schließlich sei verwiesen auf die Hilfe der Golfstaaten an den Irak nach 1979 und der „iranischen Revolution“ – um den Irak als Bollwerk gegen iranischen Einfluss aufzubauen.¹⁰ Vor diesem Hintergrund kam es auch zu dem, was als Export des sehr konservativen, wahhabitischen Islams durch Saudi-Arabien bezeichnet wird. Die Verbreitung dieses Glaubensverständnisses mittels Entwicklungshilfe, religiöse Erziehung auch im Ausland, finanzielle Förderung entsprechender Religionsschulen und Moscheen bildete über viele Jahre auch eine Motivation in der Entwicklungspolitik. Dies hat sich jedoch seit den Anschlägen vom 11. September 2001 (15 der 19 Attentäter waren saudische Staatsbürger) und der nachfolgenden Kritik an der Religionspolitik des Königreichs sowie schließlich der neuen Haltung Saudi-Arabiens unter König Salman und Kronprinz Mohammed bin Salman geändert. Der Einfluss des Klerus und der Religionspolizei wurde massiv zurückgedrängt und neue, striktere Regeln für religiöse Organisationen, ihre Tätigkeiten und Finanzflüsse erlassen. Es entspricht Mohammed bin Salmans Politik einer „Rückkehr zum moderaten Islam“¹¹.

Der regionale Fokus besteht fort und zeigt ein zweites Motiv der Entwicklungszusammenarbeit der Golfstaaten auf: die Stabilisierung der Nachbarschaft und die Sicherung der eigenen Staatssysteme. So wurden z.B. finanzielle Unterstützungsleistungen im Sinne des Rentiermodells¹² nach dem „Arabischen Frühling“ zunächst in den eigenen Ländern ausgeweitet, aber auch große Mengen finanzieller Hilfen beispielsweise an Bahrain, Jordanien, Marokko und Oman geleistet – sowie später auch an Ägypten.¹³ Dadurch sollten monarchische Modelle sowie die Nachbarschaft, zu der z. B. auch Ägypten gezählt wird, stabilisiert, der Status quo gesichert, jene Staaten gefördert werden, die als Sicherheitspartner gelten können und das regionale Ausgreifen Irans eingedämmt werden. Diese Interessen veranlassten auch Saudi-Arabien zu einer Politik der militärischen Intervention bei gleichzeitig hohen saudischen Ausgaben für humanitäre Hilfe im Jemen.¹⁴ Entwicklungs- und Stabilisierungs- bzw. Sicherheitspolitik werden so miteinander verflochten. Diese Politikverflechtung spiegelt sich in den von der OECD veröffentlichten Daten. Demnach haben die Golf-Geber zwischen 2013 und 2017 68 Prozent ihrer finanziellen Hilfen für Entwicklungsmaßnahmen im Nahen Osten und Nordafrika ausgegeben. Ägypten, Jemen und Marokko erhielten dabei 60,3 Prozent.

Grafik 1: Regionale Verteilung der ODA-Mittel der Golfstaaten (2013-17)



Quelle: Eigene Darstellung nach OECD Development Co-Operation Directorate 2020: How Arab countries and institutions finance development.

Tabelle 2: Top 10 Empfängerstaaten der ODA-Mittel golfarabischer Geber (2013-17)

Nr.	Empfängerland	Anteil
1	Ägypten	34%
2	Jemen	11%
3	Marokko	8,7%
4	Jordanien	6,6%
5	Serbien	3,6%
6	Sudan	2,5%
7	Irak	1,8%
8	Pakistan	1,8%
9	Mauretanien	1,7%
10	Tunesien	1,6%

Quelle: OECD Development Co-Operation Directorate 2020: How Arab countries and institutions finance development.

Allerdings sind die für die MENA-Region bestimmten Mittel zwischen 2013 und 2017 um 11,2 Prozent zurückgegangen, während die Mittel für Subsahara-Afrika im selben Zeitraum um 46,6 Prozent zunahmten.¹⁵ Hier sind insbesondere die Länder am Horn von Afrika, in der Sahel-Zone und in Westafrika Empfängerländer und der Blick auf die Schwerpunkte der Hilfe zeigt drei weitere Motive der Entwicklungspolitik der Golfstaaten auf: Nahrungsmittelsicherung, wirtschaftliche Prosperität und geopolitische Mitbestimmung.

Die Golfstaaten (insbesondere Katar) haben in den vergangenen Jahren zwar große Anstrengungen unternommen, eigene Nahrungsmittelinfrastrukturen in ihren Ländern aufzubauen, sind aber nach wie vor in sehr hohem Maße auf Importe angewiesen.¹⁶ Daher fördern und investieren sie in die Agrarwirtschaft anderer Länder (insbesondere in Afrika)¹⁷ sowie in die Sektoren Transport, Infrastruktur und Logistik,¹⁸ um so einen Beitrag zur Sicherung der eigenen Nahrungsmittelversorgung zu leisten – eine Notwendigkeit, die durch die zeitweise Unterbrechung von Lieferketten im Zuge der COVID-19-Pandemie nochmals deutlich wurde. Die beschriebenen regionalen Schwerpunktsetzungen sowie die Investitionsfelder verweisen auch auf die geopolitischen Interessen, die im Wettbewerb miteinander bzw. mit anderen Staaten verfolgt werden. So hat sich ein neues *Great Game* am Horn von Afrika entwickelt. Saudi-Arabien, VAE, Katar sowie die Türkei, aber auch Russland, China und die USA bauen ihre Präsenz aus. Für die Golfstaaten dabei leitend: Nahrungsmittelsicherung, Zugang zu Afrika, Sicherung der Seewege und der westlichen Grenzen.

Auch verfolgen die Golfstaaten eine Strategie des Exports von Elementen der eigenen Reformmodelle und versuchen, selbst wirtschaftlichen Nutzen aus ihren Aktivitäten in den Empfängerländern zu generieren sowie ihre wirtschaftspolitischen Strategien der Diversifizierung zu stützen. So investierten die VAE z.B. in Ägypten direkt in Immobilienwirtschaft und Industrie. Das entspricht dem eigenen Wirtschafts- und Entwicklungsmodell, das vor allem auf Infrastruktur- und Immobilienprojekte setzt. So werden Entwicklungspartnerschaften geschlossen, um Absatzmärkte zu erschließen, Folgeaufträge zu sichern, den eigenen Standort zu stärken sowie (wirtschaftliche) Netzwerke zwischen Geber- und Empfängerländern zu spannen. So kommt es zu einer Verflechtung von Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik.¹⁹

Da Entscheidungen über Volumen, Art und Empfängerland von Entwicklungshilfe von den Königshäusern getroffen werden, wird diese Hilfe zu einer stark personalisierten Hilfe, ist sie doch mit den herrschenden Familien verbunden. Vor diesem Hintergrund dürfte auch *prestige-seeking* und *nation branding* ein Motiv der Entwicklungshilfe sein. Die Golfstaaten stellen viel stärker öffentlich dar, was sie an Hilfe leisten als in der Vergangenheit, sei es durch entsprechende crossmediale Begleitung, sei es durch die Ausrichtung von entwicklungspolitischen Foren oder Großkonferenzen. So wird auch der Wille gezeigt, international mehr Verantwortung zu übernehmen, zuverlässiger Partner zu sein und in der internationalen Politik mitgestalten zu können.²⁰

Pragmatische Geber

Diese Mitgestaltung geschieht u.a. durch bilaterale wie multilaterale Organisationen, die sich in der 1975 gegründeten Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions²¹ zusammengeschlossen haben, sowie weiterer Organisationen in den einzelnen Golfstaaten.²² Die eingesetzten Finanzierungsinstrumente sind Kredite, Zuschüsse, Budgethilfen, Schuldenerlasse und (religiös motivierte) Spenden. Hinzu kommen Sachlieferungen in Form von Öl und Gas oder finanziell subventioniertes Öl und Gas sowie Investitionen im Bau- und Immobilienwesen. Beiträge an internationale Organisationen fallen vergleichsweise geringer aus; die Golfstaaten leisten aber Beiträge für spezifische Programme, wenn es ihnen wichtig erscheint (bspw. Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten oder humanitäre Hilfe für syrische Flüchtlinge) – Entwicklungshilfe vom Golf bleibt bilateral.²³

Diese kann als besonders pragmatisch auf die Empfängerländer zugeschnitten beschrieben werden: Die Golfstaaten reagieren eher auf Nachfragen, als dass sie vorformulierte Hilfspakete oder selbst entwickelte Strategien umsetzen wollen. Zudem stützen sie sich auf Berater, Expertise und Regierungsrepräsentanten in den Empfängerländern selbst.²⁴ Konditionalität in dem Sinne, dass Finanzhilfen an Reformen in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft oder *Governance* gebunden werden, ist nicht nur nicht zu erkennen, sondern wird abgelehnt. Die Entwicklungshilfe-Akteure der Golfstaaten sind skeptisch bis ablehnend, ihre Entwicklungshilfe im Rahmen internationaler Institutionen bzw. multilateral zu geben, wenn daran politische Forderungen geknüpft werden. Nicht-einmischung und staatliche Souveränität sind seit jeher dominierende Argumentationsmuster. Hilfe, so der frühere Vorsitzende des Arab Fund im Jahr 2003 mit Blick auf die Coordination Group, müsse frei von politischen oder wirtschaftlichen Bedingungen gegeben werden.²⁵

Giganten unter Druck

Ob die Golfstaaten ihr relativ starkes Engagement in der Entwicklungspolitik beibehalten können, bleibt abzuwarten. Die Entwicklung der Hilfsausgaben der Giganten vom Golf verlief in der Vergangenheit meist parallel zur Entwicklung der Öleinnahmen bzw. zur wirtschaftlichen Situation sowie den politischen Prioritäten. So wuchsen in den 1970er Jahren die Einnahmen durch Ölverkäufe in einem Maße, das es den OPEC-Staaten erlaubte, durchschnittlich 12,48 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe aufzuwenden. In den 1980er und 1990er Jahren waren die Golf-Geber zurückhaltender, da die finanziellen Erlöse durch Öleinnahmen zurückgingen und sich nach der irakischen Invasion Kuwaits die politischen Prioritäten am Golf Richtung eigener Sicherheit verschoben. Während des Öl-Booms 2003 bis 2008 bauten die Golfstaaten zwar finanzielle Reserven von bis zu 514 Milliarden Dollar auf, die Entwicklungshilfe wurde jedoch nur moderat angehoben und bewegte sich eher auf dem Niveau der späten 1980er Jahre. Erklärt wird dies u.a. mit den Folgen des 11. September 2001: Finanzielle Leistungen der Golfstaaten an Länder wie Afghanistan und Pakistan, aber auch die Tätigkeiten islamischer Wohltätigkeitsorganisationen wurden besonders kritisch betrachtet. Insbesondere in der Ölpreishochphase 2010 bis 2014 konnten die Staatshaushalte hohe Überschüsse erzielen und die Mittel für Entwicklungshilfe konnten steigen.²⁶

Diese kleine Geschichte der Entwicklungshilfe der Golfstaaten zeigt, dass sie sehr volatil sein kann – je nach wirtschaftlicher Situation und aktueller politischer Prioritätensetzung. Mehrere Entwicklungen legen nahe, dass die Golfstaaten ihr entwicklungspolitisches Engagement künftig etwas zurückfahren könnten. Seit 2014 ist der Ölpreis auf einem niedrigen Level. Damit gingen die staatlichen Einnahmen zurück, der Druck auf die Haushalte wächst.²⁷ Zudem markierte der Beginn der COVID-19-Pandemie für die Golfstaaten den Beginn einer mehrfachen Krise: Die Öleinnahmen gingen weiter zurück, der internationale Warentransport verlangsamte sich, Tourismus und Flugverkehr brachen ein. Es sind ebenjene Felder, auf die die Golfstaaten besondere Hoffnungen setzen, um sich auf ein Post-Öl-Zeitalter vorzubereiten. Als Reaktion auf die Pandemie wurden u.a. Gehälter im öffentlichen Sektor erhöht, Leitzinsen gesenkt, Kreditrückzahlungen aufgeschoben und Stützungsprogramme für den Privatsektor aufgelegt. Die Haushaltsdefizite steigen und die Finanzreserven nehmen ab. Für alle Golfstaaten wird mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gerechnet. Damit wird der schon vor der COVID-19-Pandemie bestehende Druck auf die Golfstaaten noch größer; mindestens sind die wirtschaftlichen Aussichten ungewiss. Da die Golfstaaten bisher als Rentierstaaten aufgebaut waren, liegt die Vermutung nahe, dass sie externe Entwicklungshilfe dann zurückfahren, wenn sie intern finanzielle Hilfen ausweiten müssen. Diese Vermutung wird durch die Beobachtung gestützt, dass die Golfstaaten angesichts der COVID-19-Pandemie zwar materielle und finanzielle Soforthilfe an eine ganze Reihe von Staaten leisteten (insbesondere Marokko, Ägypten, Tunesien, Iran, Jordanien, Jemen), zugleich aber ihr entwicklungspolitisches Engagement teilweise zunächst ins Inland verlagerten.²⁸ Jüngere, vorläufige

Daten, die für 2020 seitens OECD vorliegen für Katar, die VAE und Saudi-Arabien zeigen, dass es in diesen Ländern im Pandemie-Jahr in der Tat zu einem Rückgang der ODA-Mittel gekommen ist.²⁹

Neben der wirtschaftlich begründeten Volatilität lässt sich auch eine politisch begründete Volatilität aufzeigen. So war z.B. die politische und finanzielle Unterstützung der palästinensischen Gebiete über Jahrzehnte Teil der Staatsräson aller Golfstaaten. Hier scheinen sich aber Risse abzuzeichnen. Der Kern der arabischen Friedensinitiative von 2002 – perspektivische Normalisierung der Beziehungen zu Israel, wenn zuerst ein für die Palästinenser akzeptabler Friedensschluss mit Israel eingegangen wird – gilt jedenfalls nicht mehr für die VAE und Bahrain. Beide normalisieren ihre Beziehungen mit Israel und zeigen damit, dass die palästinensische Sache nicht mehr prioritär ist, sondern die Zusammenarbeit mit Israel. In allen Golfstaaten finden sich kritische Stimmen zur Leistungsfähigkeit der palästinensischen Autonomiebehörde und es ist nicht auszuschließen, dass Entwicklungshilfe in diesem Fall entweder als Druckmittel für Reformen eingesetzt wird oder weiter abnehmen wird.³⁰

Potenziale einer gemeinsamen Entwicklungspolitik

Seit den 1970er Jahren gibt es verschiedene Modi der Zusammenarbeit zwischen den Golfstaaten und dem OECD Development Assistance Committee (DAC). Bisher, so die OECD, hat sich die Zusammenarbeit in drei Dimensionen manifestiert: Erstens ermutigt das DAC die Golfstaaten, ihr Engagement an die OECD in Form von Daten und Statistiken zu übermitteln, um das globale Entwicklungsgeschehen abbilden zu können. Auch regt das DAC an, die Genauigkeit, Aktualität und Transparenz der Daten zu verbessern. Zweitens wird der regelmäßige politische Austausch und die Zusammenarbeit zwischen DAC- und Golf-Gebern gefördert (durch Arab-DAC Dialogue on Development und Arab-DAC Task Forces zu Themen wie zum Beispiel Bildung, Energie, Wasser). Drittens können die VAE, Katar, Saudi-Arabien und Kuwait als DAC-Teilnehmer an allen DAC-Sitzungen teilnehmen und sich in *DAC Communities of Practice* einbringen; sie tauschen sich also aus zu Themen wie Statistik und Evaluierung, Umwelt, Konflikt und fragile Staaten oder Geschlechtergerechtigkeit. Das DAC und die Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions treffen sich regelmäßig zum Arab-DAC Dialogue on Development; zuletzt im Februar 2021. „All in all“, so die OECD, „the collaboration provided a better understanding of Arab development co-operation activities to DAC members and globally. [...] By engaging in policy dialogue with the DAC and its members, Arab countries and institutions benefit from the sharing of knowledge, experiences and good practices on a range of development co-operation themes.“³¹ Auch beteiligen sich Organisationen der Golfstaaten seit 2014 an Dreieckskooperationen³² in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und bekennen sich zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sowie dazu, international mehr Verantwortung zu übernehmen, sich am internationalen Dialog zu Entwicklungspolitik zu beteiligen, und mehr Transparenz durch die Veröffentlichung von Daten zur Entwicklungshilfe herzustellen. Die Golfstaaten sind in diesen Bereichen große Schritte auf die OECD-Länder zugegangen.

Nichtsdestotrotz bleibt der Ansatz der Golfstaaten distinkt: So überwiegen weiterhin bilaterale Beziehungen mit Entwicklungshilfe-Empfängern. Auch das Grundkonzept der Nicht-Konditionalität wird nicht infrage gestellt, die Autonomie der eigenen Entwicklungspolitik soll gesichert werden und Stabilität und Sicherheit sowie der Erfolg der eigenen Reformpolitiken wird der Entwicklungspolitik übergeordnet.

Zugleich könnten die oben beschriebenen Imperative der Golf-Entwicklungspolitik bei gleichzeitig zurückgehenden finanziellen Ressourcen dazu führen, dass nach Wegen gesucht wird, sich regional und international noch stärker abzustimmen und nach Synergien zu suchen. Eine weitere

Folge zurückgehender Finanzmittel für externe Entwicklungsmaßnahmen könnte eine Neujustierung der Schwerpunktsektoren sein: Weniger die Investition großer Finanzvolumina in Transport, Infrastruktur, Logistik und mehr Entwicklungshilfe in Bereichen wie der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, von Gründerinnen und Gründern und Startups, Bildung, berufliche (Aus-)Bildung, *capacity building* von Jugendlichen und insbesondere Frauen, sowie Geschlechtergerechtigkeit. Dabei sind die genannten Bereiche auch jene, die im Zentrum der eigenen Reformpläne am Golf stehen und mit denen das Ziel verbunden sein dürfte, durch die gewonnenen Erfahrungen und wirtschaftlichen Netzwerke den eigenen Diversifizierungspfad breiter zu machen und die Gefahren, die durch Arbeitslosigkeit und soziale Unzufriedenheit für die regionale Stabilität entstehen können, abzumildern. Außerdem sind es Bereiche, in denen es Interessenkongruenzen beispielsweise mit deutscher Entwicklungspolitik geben dürfte.

Ein weiteres mögliches Feld der Kooperation zwischen DAC- und Golf-Entwicklungspolitik ergibt sich in der Energie- und Umweltpolitik. Die Golfstaaten haben in den letzten Jahren Kapazitäten aufgebaut, um sich wortwörtlich auf ein Post-Öl-Zeitalter vorzubereiten. So haben sie beispielsweise Forschungskapazitäten in alternative Energien und Energieeffizienz aufgebaut und fördern entsprechende Programme und Initiativen im In- und Ausland. In diesen Feldern würde sich das Instrument der Dreieckskooperation – beispielsweise zwischen einer deutschen Entwicklungsorganisation und einer Golf-Organisation – anbieten. Die im DAC organisierte Entwicklungspolitik könnte so auch von dem Know-how profitieren, das die Golfstaaten in ihren Schwerpunktsektoren aufgebaut haben, sowie von dem Vertrauen, das ihnen als arabische Geber im arabisch und muslimisch geprägten Raum entgegengebracht wird.

In den vorgenannten Bereichen ergeben sich nicht nur Anknüpfungspunkte, sondern werden bereits gemeinsame Vorhaben umgesetzt. Die deutsche Entwicklungspolitik hat hinsichtlich der Kooperation mit den Golfstaaten Pionierarbeit beispielsweise durch die Aktivitäten des GIZ-Programms „Zusammenarbeit mit Gebern aus den arabischen Golfländern (CAD)“, Partnerschaftsabkommen oder Ko-Finanzierungen geleistet.³³ Dies zeigt, dass bei allen Unterschieden in Motiven und Ansätzen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit möglich ist. Eine Zusammenarbeit, die angesichts perspektivisch abnehmender finanzieller Mittel bei gleichzeitig zunehmenden globalen Herausforderungen geboten ist.

-
- ¹ Der vorliegende Text ist ursprünglich erschienen in KAS-Auslandsinformationen 2/2021.
- ² In der vorliegenden Analyse wird der Begriff der „Entwicklungshilfe“ genutzt, da das dem deutschen Verständnis der „Entwicklungszusammenarbeit“ zugrundeliegende Moment der Partnerschaft zwischen Geber und Empfänger am Golf weniger ausgeprägt ist. Zudem lässt sich die Entwicklungshilfe der Golfstaaten schwerlich in einfachen, klaren definitorischen Kategorien der Entwicklungspolitik fassen. Zu vielgestaltig sind die angewendeten Hilfs- und Finanzinstrumente sowie die zugrundeliegenden Motive und Absichten. z. B. Young, Karen 2020: Gulf Financial Aid and Direct Investment, American Enterprise Institute, August 2020, in: <https://bit.ly/3dUB34U>, hier S. 3: “Distinctions between what kind of financial flows exist, where they originate, and if they are private or government funds are often muddled, difficult to distinguish, or unreported altogether.” [14.04.2021].
- ³ Zitiert nach Salisbury, Peter 2018: Aiding and Abetting? The GCC States, Foreign Assistance, and shifting Approaches to Stability, September 2018, S. 6, in: <https://bit.ly/3dh000v> [14.04.2021]. Siehe auch Al-Ubaydli, Omar / Meshref, Ahmed 2017: What the West doesn't understand about UAE foreign aid, Al Arabiya, 09.10.2017, in: <https://bit.ly/3mNHjpS> [14.04.2021].
- ⁴ Daten werden erst seit vergleichsweise kurzer Zeit veröffentlicht; die VAE haben 2013, Katar 2014 erste Reports zu ihrer Entwicklungshilfe veröffentlicht und bieten Informationen über Homepages an, Kuwait veröffentlicht insbesondere Daten und Aktivitäten des Kuwait Fund for Development. Auch Saudi-Arabien veröffentlicht immer wieder Daten; z. B. über die seit 2018 bestehende Internetpräsenz Saudi Aid Platform. Private Spenden tauchen jedoch in der Regel in keiner öffentlichen Statistik auf.
- ⁵ Die folgenden, von der OECD zusammengestellten Daten umfassen die Golfstaaten Kuwait, Saudi-Arabien, VAE, Katar, Bahrain und Oman, die regionalen Geber-Institutionen Arab Bank for Economic Development in Africa, Arab Fund for Economic and Social Development, Islamic Development Bank, OPEC Fund for International Development, Arab Bank for Economic Development in Africa, Arab Gulf Programme for Development, Arab Monetary Fund sowie Daten für Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko, Tunesien, Westjordanland und Gazastreifen. Siehe zu den methodischen Schwierigkeiten der Datenerhebung und den Daten selbst: OECD Development Co-Operation Directorate 2020: How Arab countries and institutions finance development, in: <https://bit.ly/32gZoN7> [14.04.2021].
- ⁶ Laut neuesten OECD-Zahlen sank die ODA-Quote der VAE jedoch in den Jahren 2019 und 2020 unter die 0,7 Prozent-Marke. OECD 2021: United Arab Emirates, in: Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/153f7558-en> [29.06.2021].
- ⁷ AlMezaini, Khaled 2021: Humanitarian Foreign Aid of Gulf States: Background and Orientations, Policy Report 20 / January 2021, in: <https://bit.ly/3tjPaaH> [14.04.2021].
- ⁸ Zitiert nach Saudi Aramco World 1979: Arab Aid. An introduction, November/Dezember 1979, in: <https://bit.ly/3wTCEkm> [14.04.2021].
- ⁹ Bessma Momani / Crystal A. Ennis 2012: Between caution and controversy: lessons from the Gulf Arab states as (re-)emerging donors, in: Cambridge Review of International Affairs 25:4, S. 605-627, hier: S. 613.
- ¹⁰ Ghattas, Kim 2020: Black Wave: Saudi Arabia, Iran, and the Forty-Year Rivalry That Unraveled Culture, Religion, and Collective Memory in the Middle East, New York.

- ¹¹ Mohammed bin Salman, zitiert nach Chulov, Martin 2017: I will return Saudi Arabia to moderate Islam, says crown prince, *The Guardian*, 24.10.2017, in: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/24/i-will-return-saudi-arabia-moderate-islam-crown-prince> [14.04.2021].
- ¹² Das Rentierstaatsmodell besagt, dass Bürger dem Staat verpflichtet sind, da sie in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihm stehen. Generiert vor allem durch die Öleinkünfte leistet der Staat vielfältige Unterstützungsleistungen und genießt im Gegenzug Autonomie von der Bevölkerung.
- ¹³ Isaac, Sally Khalifa 2014: Explaining the Patterns of the Gulf Monarchies' Assistance after the Arab Uprisings, in: *Mediterranean Politics*, 19:3, S. 413-430.
- ¹⁴ Saudi-Arabien arbeitet intensiv an einem Ende des Krieges; über inoffizielle Kommunikationskanäle wird mit den Houthis verhandelt, die saudisch-iranischen Gespräche behandeln die Problematik, ein Friedensplan wurde im März 2021 durch das Königreich vorgelegt, den Huthis (wirtschaftliche) Hilfen in Aussicht gestellt, sollten sie einen Waffenstillstand akzeptieren.
- ¹⁵ OECD Development Co-Operation Directorate 2020
- ¹⁶ Efron, Shira / Fromm, Charles / Gelfeld, Bill / Nataraj, Shanthi / Sova, Chase 2018: Food Security in the Gulf Cooperation Council, December 2018 in: <https://bit.ly/2RvkV2l> [14.04.2021].
- ¹⁷ Todman, Will 2018: The Gulf Scramble for Africa: GCC states foreign policy laboratory, CSIS Briefs, November 2018, in: <https://bit.ly/32d9Kxl> [14.04.2021].
- ¹⁸ OECD Development Co-Operation Directorate 2020.
- ¹⁹ Young, Karen E. 2017: A New Politics of GCC Economic Statecraft: The Case of UAE Aid and Financial Intervention in Egypt, in: *Journal of Arabian Studies* 7: 1, S. 113-136.; Siehe zum Engagement Saudi-Arabiens, Katars und der VAE in Ägypten nach dem Arabischen Frühling auch Watanabe, Lisa 2017: Gulf states' engagement in North Africa: the role of foreign aid, in: Almezaini, Khalid S. / Rickli, Jean-Marc (Hrsg.): *The small Gulf States: foreign and security policies before and after the Arab Spring*, New York, S. 168-181, hier: S. 173-178 sowie Sons, Sebastian / Wiese, Inken 2015: The Engagement of Arab Gulf States in Egypt and Tunisia since 2011: Rationale and Impact, DGAPanalyse Nr. 9 / October 2015, in: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2015-09g.pdf [09.04.2021].
- ²⁰ Villanger, Espen 2007: Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives, CMI-Report, S. 17-22, in: <https://bit.ly/2Q2jCaP> [14.04.2021]; Almezaini, Khalid S. 2012: The UAE and Foreign Policy. Foreign aid, identities and interests, New York, S. 101-115.
- ²¹ Siehe Saudi Fund for Development: Coordination Group, in: <https://bit.ly/3mMweyJ> [14.04.2021] und Arab Development Portal: What is the Coordination Group of Arab, National and Regional Development Institutions? In: <https://bit.ly/3dey4Fo> [14.04.2021].
- ²² Zu nennen sind insbesondere die saudi-arabischen Organisationen King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre, die emiratischen Organisationen Dubai Cares, Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation, Mohammed bin Rashid Global Initiatives, Emirates Red Crescent, die katarischen Organisationen Education Above All, Qatar Charity, Qatar Red Crescent Society, Silatech, die kuwaitischen Organisationen International Islamic Charitable Organisation, Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences, Kuwait Red Crescent Society.
- ²³ Tok, Evren 2015: Gulf Donors and the 2030 Agenda: Towards a Khaleeji Mode of Development Cooperation, United Nations University Center for Policy Research, November 2015, in: <https://bit.ly/3g8PuVS> [09.04.2021]; Young, Karen E. 2017, S. 113-136.

- ²⁴ Rouis, Mustapha 2010: Arab development assistance: four decades of cooperation, in: World Bank. MENA Knowledge and Learning August 2010, in: <https://bit.ly/3e6v79n> [14.04.2021].
- ²⁵ Al-Hamad, Abdlatif Y. 2003: The Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions: A framework for efficient aid delivery, in: The OPEC Fund for International Development (Hrsg.): Arab Aid: Past, Present and Future, S. 9-14, hier: S. 13-14.
- ²⁶ Young, Karen 2020, S. 8-10.
- ²⁷ International Monetary Fund 2020: The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region, 06.02.2020 in: <https://bit.ly/2RBL79> [14.04.2021].
- ²⁸ Blumberg, Fabian / Bernhard, Philipp 2020: Die COVID-19-Pandemie. Maßnahmen und Folgen in den Golf-Staaten, Iran und Jemen, Policy Report 5 / April 2020, 13.04.2020 in: <https://bit.ly/32eRROI> [14.04.2021]; Soubrier, Emma 2020: Gulf Humanitarian Diplomacy in the Time of Coronavirus, The Arab Gulf States Institute in Washington, 01.05.2020, in: <https://bit.ly/3ac9gfn> [14.04.2021]; Dunne, Michelle 2020: As Gulf Donors Shift Priorities, Arab States Search for Aid, Carnegie Endowment for International Peace, 09.06.2020 in: <https://bit.ly/3dZaFXP> [14.04.2021].
- ²⁹ OECD: Development Co-operation profiles. 2021 Trends and insights on development co-operation, in: <https://bit.ly/3jhqWM2> [27.06.21].
- ³⁰ Melhem, Ahmad 2020: Saudis, Arab states drastically reduce aid to Palestinians, Al-Monitor, 23.10.2020, in: <https://bit.ly/3e4phF9> [14.04.2021].
- ³¹ OECD Development Co-Operation Directorate 2020.
- ³² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2021: Dreieckskooperationen. Neue Wege der Zusammenarbeit gehen, in: <https://bit.ly/3wUFCd8> [14.04.2021].
- ³³ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 2021: Zusammenarbeit mit Gebern aus den arabischen Golfländern (CAD), in: <https://bit.ly/3uQdwce> [14.04.2021].

Impressum

Der Autor

Fabian Blumberg ist der Leiter des Regionalprogramms Golfstaaten der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Fabian Blumberg

Leiter des Regionalprogramms Golfstaaten

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

fabian.blumberg@kas.de

Koordination der Publikationsreihe:

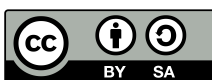
Veronika Ertl

Referentin Entwicklungspolitik

Analyse und Beratung

veronika.ertl@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).