

# MONITOR

## ENTWICKLUNGSPOLITIK

### DIE ROLLE NICHT-TRADITIONELLER GEBER IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

NR. 5/2021

# Zwischen Entwicklungshilfe und Interessenvertretung

---

## Russlands Ansätze und Aktivitäten in der Entwicklungspolitik

*Thomas Kunze, Leonardo Salvador, Michail Khrapak*

- › Die Russische Föderation kann als Nachfolgestaat der Sowjetunion auf eine lange Tradition der Entwicklungshilfe zurückblicken. Allerdings besaß dieser Begriff im Ostblock eine andere Konnotation. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wurde Russland für kurze Zeit selbst zum Entwicklungshilfeempfänger.
- › Mit der wirtschaftlichen und staatlichen Restauration der Föderation kehrte Moskau wieder in den Kreis der Geberstaaten zurück. Ende der 2000er Jahre deutete vieles auf einen Beitritt zur OECD hin, eine Einladung lag vor und Verhandlungen wurden aufgenommen. Dazu kam es jedoch nicht.
- › Spätestens nach dem Bruch mit dem Westen 2014 ging Moskau eigene Wege. Keinesfalls wurden dabei die Entwicklungsleistungen gekürzt. Im Gegenteil, Moskau steigerte seine Zahlungen kontinuierlich.
- › Ein Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem post-sowjetischen Raum - mit wenigen Ausnahmen sind heute alle Nachfolgerepubliken Empfänger von Hilfsleistungen.
- › Die russische Entwicklungspolitik zeigt starke Überschneidungen mit außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen und Zielsetzungen auf.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Die Entwicklungspolitik der UdSSR aus historischer Perspektive</b>	<b>2</b>
<b>Die Entwicklungspolitik der Russischen Föderation</b>	<b>3</b>
Das staatliche Konzept .....	3
Die geographischen Schwerpunkte russischer Entwicklungshilfe .....	4
Ziele russischer Entwicklungshilfe.....	5
Umfang und Mittel russischer Entwicklungshilfe .....	6
Überschneidung mit der russischen Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik.....	9
<b>Fazit</b>	<b>10</b>
<b>Impressum</b>	<b>15</b>
Die Autoren .....	15

### Die Entwicklungspolitik der UdSSR aus historischer Perspektive

Die sowjetische Entwicklungspolitik begann in der Ära Nikita Chruschtschows. Eine besondere Rolle spielte dabei der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe. Dabei stand im Vordergrund, die Länder der 'Dritten Welt' – in der Sowjetunion und im übrigen Ostblock auch „junge Nationalstaaten“ genannt - ideologiepolitisch vom Sozialismus zu überzeugen, um auf lange Sicht geopolitisches Kapital zu generieren. Im Modus der Entwicklungspolitik ist der Kalte Krieg auf ein weiteres Politikfeld übertragen worden. Schwerpunkte der sowjetischen Entwicklungshilfe waren vor allem die industrielle und technische Hilfe sowie die Unterstützung im Bildungssektor. Zehntausende Studenten aus Entwicklungsländern absolvierten während des Kalten Krieges ihr Studium in der Sowjetunion. Viele davon sind heute in die Führungsspitzen ihrer Heimatländer aufgerückt.<sup>1</sup> Neben der Bildungsarbeit und technischen Unterstützung kam von Anfang an militärische Hilfe in ideologisch überlagerten Kriegen und Bürgerkriegen zum Tragen.

In den 1960er-Jahren erlebte die sowjetische Entwicklungspolitik ihren Höhepunkt. Von geo- und wirtschaftsstrategischen Überlegungen geleitet, war die Hoffnung, die eigene militärische Sicherheit und Versorgung zu gewährleisten und zu verbessern. In den 1970er-Jahren konnte in weiten Teilen diese Sicherheitspolitik aufgrund latenter Konflikte mit arabischen Staaten und einem steigenden Einfluss Chinas in vielen Entwicklungsländern nicht aufrechterhalten werden, sodass der sowjetische Einfluss spürbar abnahm. Leonid Breschnew zielte auf eine Dynamisierung der Außenkontakte ab, scheiterte allerdings letztendlich an der Inkonsistenz einer Vielzahl unübersichtlicher Projekte in der sich rasant dekolonisierenden Welt. Michail Gorbatschow verringerte anschließend die Entwicklungshilfen deutlich – obwohl der Waffenexport konstant blieb – und forderte ab dem Jahr 1990 selbst Kredite des Westens.

Die Bundesrepublik unter Helmut Kohl vergab im Rahmen des 2+4 Vertrags im Jahr 1990 ein Darlehen von insgesamt 15 Mrd. DM<sup>2</sup> an die Sowjetunion und auch im folgenden Jahr Kredite in Höhe von 63 Mrd. DM.<sup>3</sup> Nach erstem Zögern begannen ab 1992 auch die USA, Russland unter Boris

Jelzin zu unterstützen. Die Politik Jelzins scheiterte jedoch, sodass auch der Westen an der Effektivität der Hilfe zu zweifeln begann und die Kredite zurückschraubte.

### Die Entwicklungspolitik der Russischen Föderation

Nach dem Regierungsantritt Wladimir Putins und der Restauration der Staatlichkeit und Wirtschaft strebte Russland die Annäherung an den Westen an. Moskau war zu dieser Zeit gewillt, ein Teil der regelbasierten internationalen Ordnung zu werden. Den G8-Staaten gehörte man bereits seit 1998 an. Der nächste folgerichtige Schritt wäre der Beitritt in die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gewesen. Mit der OECD arbeitet Moskau seit 1991 zusammen. Gemeinsam mit Chile, Estland, Israel und Slowenien wurde das Land am 16. Mai 2007 zu Beitrittsgesprächen eingeladen. Dem war die russische G8-Präsidentschaft im Vorjahr 2006 vorangegangen. Russland bemühte sich während dieser Jahre, möglichst im regelbasierten multilateralen Rahmen zu agieren. Dazu gehörte auch ein verstärktes Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig gab es weiterhin auch in Moskau Kreise, die die Entwicklungshilfe als Fortsetzung der eigenen Interessenspolitik betrachteten. Trotzdem bemühte sich der russische Staat bewusst, die Vorgaben der OECD umzusetzen. Doch während Chile, Estland, Israel und Slowenien im Laufe des Jahres 2010 in die Organisation aufgenommen wurden, kam es im Fall Russlands zu einer unbefristeten Aussetzung der Beitrittsgespräche im März 2014.<sup>45</sup> Trotzdem arbeitet Russland weiterhin als ein assoziiertes Mitglied in einer Reihe von Ausschüssen und Arbeitsgruppen mit der OECD zusammen.

### Das staatliche Konzept

Wenige Monate nach der Einladung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur OECD genehmigte im Juni 2007 der russische Präsident Wladimir Putin ein bis heute richtungsweisendes Konzept: „Russlands Beteiligung an Internationaler Entwicklungshilfe“, welches die staatliche Politik der Russischen Föderation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vorgibt.<sup>6</sup> Das Konzept stellt eine „Vision der Ziele, Zwecke, Grundsätze und Hauptrichtungen der Staatspolitik der Russischen Föderation im Bereich der internationalen Entwicklungshilfe“ dar. In diesem werden die Prioritäten und Modalitäten der Gewährung technischer, finanzieller, humanitärer und anderer Hilfe an ausländische Staaten geregelt. Mit der Verabschiedung des Konzeptes einhergehend, nahm Russland, als erster und bislang einziger BRICS-Staat, ab 2011 die Übermittlung seiner Leistungen im Rahmen der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance, ODA*) an die OECD auf. Nach der Aussetzung der Beitrittsverhandlung zur OECD wurde das Konzept 2014 aktualisiert und überarbeitet. Im Mai 2016 nahm man noch einmal kleinere, unwesentliche Änderungen vor.<sup>7</sup>

Russland bekennt sich im Dokument zu zahlreichen, aufeinander aufbauenden internationalen Vereinbarungen, die sich auf die Entwicklungszusammenarbeit beziehen, darunter dem Monterrey-Konsens der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, den Bestimmungen der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, dem Aktionsplan von Accra und der Entwicklungspartnerschaft von Busan für wirksame Entwicklungszusammenarbeit. Dies ist bemerkenswert, da der Paris-Accra-Busan-Prozess auf Grundlage der OECD-DAC-Struktur basiert. Russland scheint trotz der Aussetzung der eigenen Beitrittsverhandlungen und der Abkühlung der Beziehungen zu zentralen Mitgliedstaaten der OECD, keinesfalls einen Verweigerungskurs hinsichtlich der OECD Entwicklungspolitik zu verfolgen. Stattdessen scheint man eine Offenheit gegenüber der von der OECD vertretenen Art von Entwicklungszusammenarbeit zu zeigen und sich an entsprechenden Standards zu orientieren. Damit unterscheidet sich der Kurs Moskaus deutlich von Brasilien, China und Indien.

Die Entscheidung über die Gewährung russischer Entwicklungshilfe trifft die russische Regierung. Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung der Entwicklungspolitik sind vor allem das Finanzministerium und das Außenministerium sowie eine Reihe weiterer Ministerien. Hervorzuheben ist die Regierungsagentur *Rossotrudnitschestwo*, die dem Außenministerium untergeordnete Föderale Agentur für Angelegenheiten der GUS, für Fragen der im Ausland lebenden Mitbürger und für internationale humanitäre Zusammenarbeit.<sup>8</sup> Die russischen Ministerien verfolgen eine gemeinsame Linie in Sachen Entwicklungszusammenarbeit. Im Endeffekt setzen sie die Anordnungen des Kremls um. Dementsprechend ist der Kreml bzw. der Präsident der dominante Akteur, der die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich prägt.

### Die geographischen Schwerpunkte russischer Entwicklungshilfe

Das Konzept sieht geographische und sektorale Prioritäten für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit vor. Diese lassen sich in vier Gruppen unterteilen:

Die erste Gruppe betrifft die direkte Nachbarschaft Russlands. Das Dokument nennt für diese Gruppe die GUS-Staaten, die international nur teilweise anerkannten Staaten Südossetien und Abchasien sowie „andere[n] Staaten, die eine Politik der guten Nachbarschaft und des Bündnisses mit Russland verfolgen sowie einzelne Staaten, die zusammen mit der Russischen Föderation an internationalen Vereinigungen und Organisationen in Eurasien teilnehmen“.<sup>9</sup> Mit Ausnahme Russlands selbst und des Baltikums werden bis heute alle Nachfolgestaaten der UdSSR vom Ausschuss für Entwicklungshilfe (*Development Assistance Committee, DAC*) der OECD als Entwicklungsländer gelistet. Die Staaten Armenien, Kasachstan, Kirgisien und Weißrussland sind mit Russland im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsunion verbunden. Eine Sonderrolle nehmen die „Republiken“ Abchasien und Südossetien ein, die im Dokument als einzige namentlich genannt werden. Abchasien und Südossetien werden von der Mehrheit der Staatengemeinschaft als völkerrechtlicher Bestandteil Georgiens betrachtet, der sich jedoch nicht unter der Kontrolle der georgischen Regierung befindet. Lediglich Russland, Nicaragua, Venezuela, Nauru und Syrien erkennen die beiden *de facto* Staaten an. Aufgrund der Situation bildet Russland den einzigen Geber für diese Gebiete. Entsprechend finden die erheblichen russischen Entwicklungshilfen für diese beiden Gebiete keinen Eingang in die OECD-DAC-Berichterstattung bezüglich der russischen ODA.

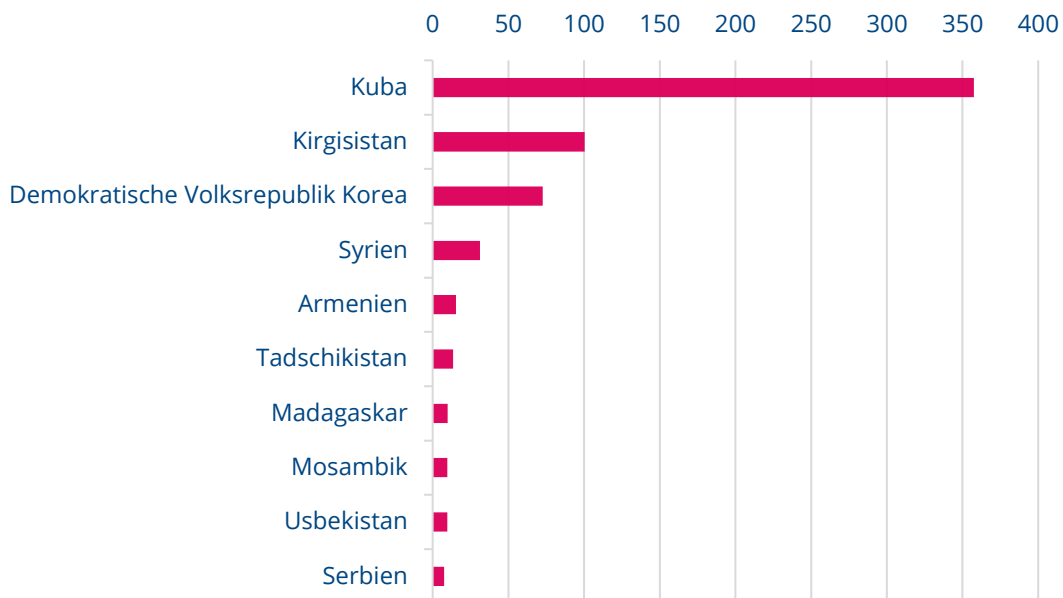
Die zweite Gruppe bilden Staaten außerhalb der direkten Nachbarschaft mit langjährigen freundschaftlichen Beziehungen zu Russland. In vielen Fällen handelt es sich um Staaten, die während des Kalten Krieges Verbündete der Sowjetunion waren. Gerade in Afrika unterstützte Moskau kommunistische Unabhängigkeitsbewegungen, Parteien und Rebellengruppen. Bis heute genießt Russland zudem den Bonus, dass es in den Augen vieler afrikanischer Staaten nicht durch ein koloniales Erbe diskreditiert ist. Zahlreiche sozialistische Staaten in Lateinamerika, Afrika und Asien erhielten in Konflikten mit Blockgegnern umfangreiche Unterstützung; nicht selten verschuldeten sie sich dabei gegenüber der Sowjetunion. Die Russische Föderation setzte in solchen Fällen häufig nicht nur die Beziehungen und Entwicklungszusammenarbeit aus der Sowjetzeit fort, sondern übernahm als Rechtsnachfolger der UdSSR die Gläubigerrolle. Durch Schulderlasse ist es Moskau möglich, hochverschuldeten Staatswesen, wie dem von Mozambique, finanziellen Spielraum zu verschaffen. Auch der Balkanstaat Serbien dürfte in diese Kategorie fallen. Zwar bestanden während des Kalten Krieges deutliche ideologische Differenzen zwischen Jugoslawien und der UdSSR, doch zu dem Nachfolgestaat Serbien bestehen eine ganze Reihe positiver historischer, kultureller und religiöser Beziehungen. Frühzeitig avancierte Serbien zu Russlands engstem Partner auf dem Balkan.

Eine dritte Gruppe bilden Staaten, die sich zusammen mit Russland an der Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Projekte von gemeinsamem Interesse beteiligen. Die vierte und letzte

Gruppe bilden weitere Entwicklungsländer, bei denen die Zusammenarbeit den nationalen Interessen der Russischen Föderation dient.

Den Vorgaben des Konzeptes entsprechend, finden sich unter den zehn größten Empfängern russischer Entwicklungshilfe im Jahre 2019 ehemalige sozialistische Verbündete der Sowjetunion (Kuba, Nordkorea, Syrien, Madagaskar, Mozambique), Nachfolgestaaten der UdSSR (Kirgistan, Armenien, Tadschikistan, Usbekistan) und Nationen, die historisch-kulturell enge Beziehungen zu Russland unterhalten (Serbien). Bemerkenswert ist, dass die zehn größten Empfänger im Jahr 2019 gut 90 Prozent der gesamten russischen bilateralen ODA-Mittel erhalten haben – ein im Vergleich zu anderen Gebern sehr hoher Anteil.<sup>10</sup>

**Grafik 1: Hauptempfänger russischer ODA-Leistungen 2019 (brutto, in Mio. USD)**



Quelle: Eigene Darstellung nach OECD Development Co-operation Profiles 2021.

### Ziele russischer Entwicklungshilfe

Die russische Entwicklungshilfe konzentriert sich nach eigenen Angaben auf eine Vielzahl von verschiedenen Zielen, um die Lage in den Empfängerstaaten zu verbessern. Insbesondere der Wirtschaft, der Sicherheitspolitik, der humanitären Lage vor Ort und der sozialen Infrastruktur kommt eine entscheidende Rolle zu. So soll unter anderem das Industrie- und Innovationspotenzial ausgebaut, das Umfeld für Handels- und Investitionstätigkeiten verbessert und die nationale Wirtschaft generell gestärkt werden. Mit lediglich 3,2 Mio. US-Dollar an Ausgaben für die ökonomische Infrastruktur in den Empfängerstaaten ist der Anteil jedoch gering. Darüber hinaus soll organisierte Kriminalität sowie der internationale Terrorismus bekämpft und die Friedenskonsolidierung vor Ort unterstützt werden. Auch die humanitäre Lage in Entwicklungsländern will Russland verbessern, indem der Zugang zu Wasser und Strom sichergestellt sowie Ernährungssicherheit gewährleistet wird. Etwa 14,7 Mio. US-Dollar gab man 2019 dafür aus. Darüber hinaus setzt sich Russland für den Ausbau der sozialen Infrastruktur ein. Die Stärkung der nationalen Gesundheits- und Sozialschutzsysteme und die Erhöhung der Qualität des Bildungswesens werden als Ziele aufgeführt. Insgesamt 92 Mio. US-Dollar wurden 2019 für den Aufbau von sozialer Infrastruktur im Rahmen der Entwicklungshilfe ausgegeben, was – abgesehen von Schuldenerlassen – dem zweitgrößten Anteil entspricht.<sup>11</sup>

## Umfang und Mittel russischer Entwicklungshilfe

Russlands ODA-Leistungen sind in der letzten Dekade beträchtlich gestiegen und werden hauptsächlich durch bilaterale Regierungsprogramme verteilt. Die Russische Föderation stellte 2019 1,2 Mrd. US-Dollar für Entwicklungszusammenarbeit bereit, entsprechend 0,07 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Dies stellt einen inflationsbereinigten Anstieg von 22 Prozent im Vergleich zum Jahr 2018 dar.<sup>12</sup> Als Russland 2011 erstmals die Zahlen der ODA-Leistungen für das Vorjahr der OECD übermittelte, beliefen sich die ODA-Nettoauszahlungen der Russischen Föderation noch auf insgesamt 472,4 Mio. US-Dollar.

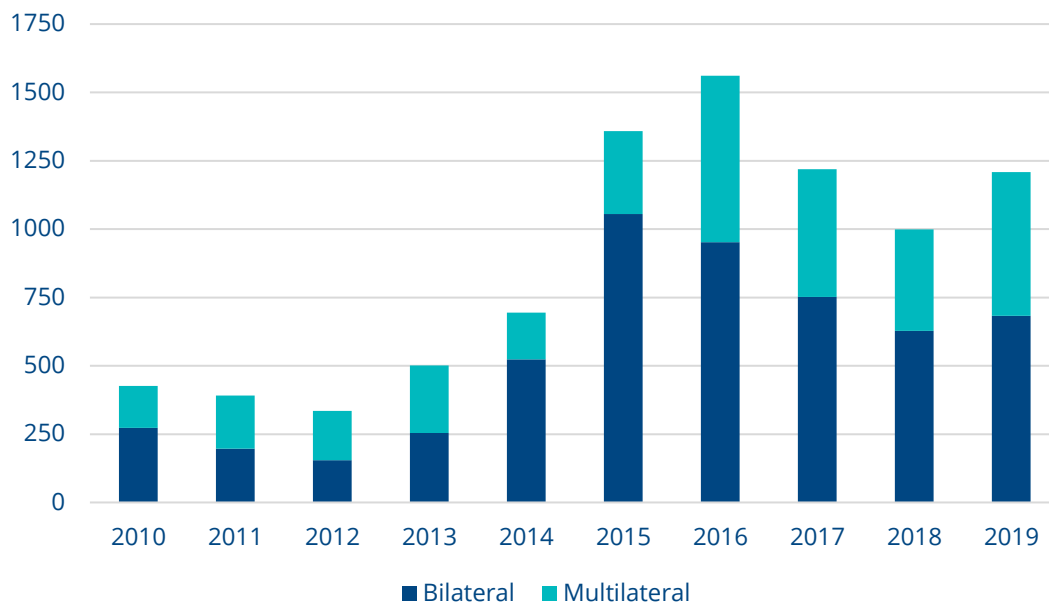
Damals wurden zwei Drittel der ODA im bilateralen Rahmen eingesetzt, der Rest ging als multilaterale Zuwendungen an die verschiedenen Unterorganisationen der Vereinten Nationen (VN), des Globalen Fonds und der Weltbank.<sup>13</sup> 2019 wurden von der Gesamtsumme über die Hälfte der ODA bilateral vergeben. Der Anteil der bilateralen Brutto-ODA betrug dabei 56,5 Prozent; 43,5 Prozent gingen als Grundbeitrag an multilaterale Organisationen. Dies entspricht 534,5 Mio. US-Dollar, die auf multilaterale Entwicklungshilfe entfielen und bedeutet einen Anstieg von 42,9 Prozent verglichen mit 2018.

Wie alle Staaten leistet auch Russland seine Entwicklungspolitik im multilateralen Bereich durch die Zahlung von Beiträgen an internationale Organisationen, Banken und Fonds sowie durch die Teilnahme an Initiativen im Rahmen der Zusammenarbeit mit Vereinigungen wie der G20, GUS oder BRICS-Gruppe. Der Großteil der gesamten multilateralen Beiträge Russlands im Jahr 2019 ging an die regionalen Entwicklungsbanken (218,82 Mio. US-Dollar), die VN (222,4 Mio. US-Dollar) und die Weltbank-Gruppe (30,41 Mio. US-Dollar). Diese Beiträge bilden zusammen mehr als 80 Prozent der russischen Unterstützung für das multilaterale System. Alleine das VN-System erhielt 41,6 Prozent. Von der Gesamtsumme von 222,4 Mio. US-Dollar für das VN-System erhielt das VN-Sekretariat als mit Abstand größter Empfänger 152,7 Mio. US-Dollar, gefolgt von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) (11,1 Mio. US-Dollar) und Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) (7,5 Mio. US-Dollar).<sup>14</sup>

Im bilateralen Bereich leistet Russland, dem eigenen Strategiekonzept folgend, u.a. Hilfe durch die Bereitstellung finanzieller und materieller Mittel. Jüngstes Beispiel dafür sind die Hilfen im Kontext der COVID-19-Pandemie. Von August 2020 an unterstützte Russland mindestens 46<sup>15</sup> Länder, hauptsächlich über bilaterale Kanäle. Schwerpunkte bildeten die GUS-Staaten und weitere Nachbarstaaten wie China, die Mongolei und Nordkorea. Vor allem unterstützte man diese Staaten mit der Lieferung von Testmitteln sowie persönlicher Schutzausrüstung wie Masken, Schutzanzüge, Schutzbrillen, Handschuhe usw. In einige Staaten wurde auch medizinisches Personal entsandt. Später kam der Impfstoff Sputnik V hinzu.<sup>16</sup>

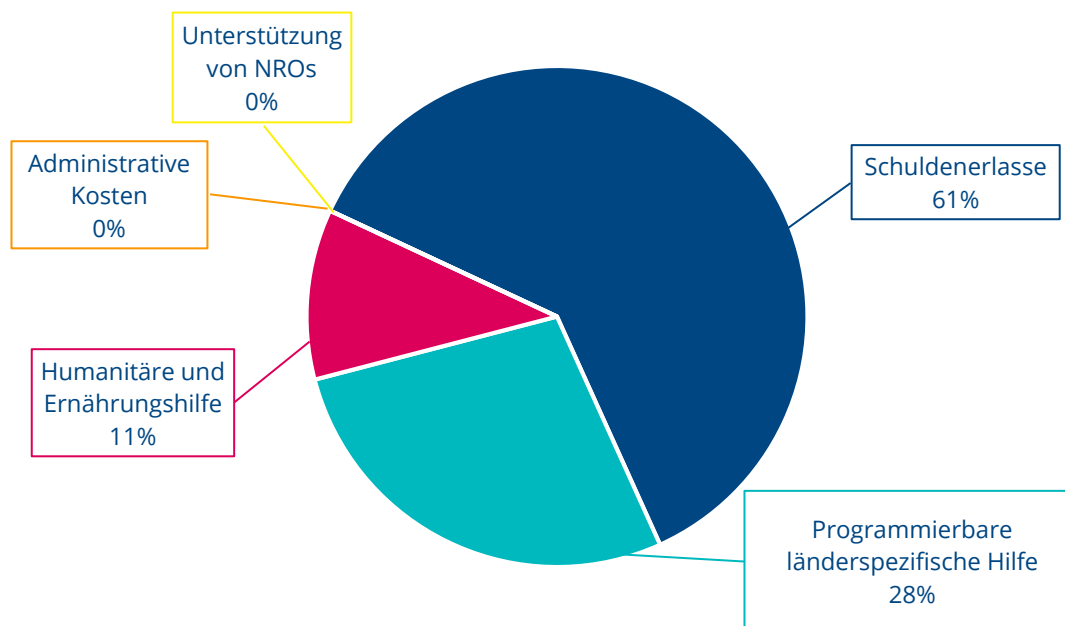
Darüber hinaus zählen Schuldenerlasse als bilaterale ODA-Leistung, von der Russland im Rahmen seiner Entwicklungspolitik regelmäßig Gebrauch macht.<sup>17</sup> Die Dimension von Schuldenerlassen als Komponente der russischen EZ wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass diese im Jahre 2019 über 60 Prozent der bilateralen EZ ausmachten.

**Grafik 2: Russlands bi- und multilaterale ODA-Mittel 2010-2019 (brutto, in Mio. USD)**



Quelle: Eigene Darstellung nach OECD Development Co-operation Profiles 2021.

**Grafik 3: Arten der russischen bilateralen ODA-Mittel 2019 (brutto)**



Quelle: Eigene Darstellung nach OECD Development Co-operation Profiles 2021.

Voraussetzung ist nach eigenen Richtlinien, dass die frei gewordenen Mittel für die sozioökonomische Entwicklung des Empfängerstaates verwendet werden. Zahlreiche Entwicklungsländer sind gegenüber Russland hoch verschuldet. In der Mehrheit handelt es sich um Kredite, die für den Kauf sowjetischer militärischer Ausrüstung und Waffen gewährt wurden. Die Russische Föderation übernahm zwischen 109 und 123 Milliarden US-Dollar an Gesamtverschuldung seitens der Entwicklungsländer von der Sowjetunion.<sup>18</sup> In den letzten Jahren ist Moskau auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit dazu übergegangen, zahlreiche Entwicklungsländer von ihren aus der Sowjetzeit stammenden Schulden zu befreien. Die Schulden der afrikanischen Länder werden oft im Austausch für den Zugang russischer Unternehmen zu Mineralressourcen und Märkten in diesen Staaten erlassen.

Der letzte große Schuldenerlass erfolgte während des russisch-afrikanischen Gipfels 2019 in Sotchi. Moskau schrieb im Zuge des Forums Milliardenschulden gegenüber afrikanischen Ländern ab. Insgesamt hat Präsident Putin verschiedenen afrikanischen Ländern Schulden in Höhe von 20 Mrd. US-Dollar erlassen. Laut Dmitri Peskow, Pressesprecher des russischen Präsidenten, behinderte die Schuldenlast die Entwicklung der Zusammenarbeit, vor allem wenn diese uneinbringlich sind.<sup>19</sup>

**Tabelle 1: Schuldenerlasse durch Russland seit 2000 (Auswahl)<sup>20</sup>**

Jahr	Staat	Höhe des Schuldenerlasses in US-Dollar
2000	Vietnam	9,5 Milliarden
2001	Äthiopien	3,8 - 4,8 Milliarden
2003	Laos	960 Millionen
2003	Mongolei	11,1 Milliarden
2004	Nicaragua	344 Millionen
2005	Syrien	9,78 Milliarden
2006	Algerien	4,7 Milliarden
2007	Afghanistan	10 - 11,7 Milliarden
2008	Irak	12 Milliarden
2008	Libyen	4,5 Milliarden
2010	Mongolei	168 - 180 Millionen
2012	Nordkorea	11 Milliarden
2012	Kirgisien	240 Millionen
2013	Kirgisien	500 Millionen
2014	Kuba	35,3 Milliarden
2016	Mongolei	174 Millionen
2017	Äthiopien	160 Millionen
2017	Kirgisien	240 Millionen
2019	Eine Reihe von Ländern Afrikas	20 Milliarden



Ein weiterer Punkt ist die „Bereitstellung von technischer Hilfe für die Empfängerstaaten durch den Transfer von Fachwissen zur Stärkung der institutionellen und personellen Kapazitäten in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Umweltschutz, Katastrophenmanagement, Terrorismusbekämpfung“<sup>21</sup>. Dies erfolgt in großem Umfang durch die Ausbildung ausländischer Akademiker. Der sowjetischen Tradition folgend, ermöglicht Russland bis heute zahlreichen jungen Menschen aus Entwicklungsländern ein Studium in der Föderation. Im Studienjahr 2019/2020 betrug die Gesamtzahl der ausländischen Studenten an russischen Hochschulen 315.000 Menschen, was etwa acht Prozent der Gesamtzahl der Studenten in Russland entspricht. Die ausländischen Studenten an russischen Hochschulen im Studienjahr 2019/2020 stammen vor allem aus Kasachstan (61.462) und Usbekistan (40.020). Es folgen Turkmenistan (36.389), China (29.617), Tadschikistan (21.185), Indien (15.803), die Ukraine (11.593), Weißrussland (10.509), Ägypten (8.731), Aserbaidschan (7.884), Kirgisistan (7.493) und Moldawien (4.258).<sup>22</sup>

Weitere bilaterale Hilfsmaßnahmen sind die Vergabe von Darlehen zu Vorzugsbedingungen und Handelsprivilegien für den russischen Markt, Handelshilfen und die Durchführung internationaler Hilfsprogramme in Kooperation mit internationalen Organisationen.

### Überschneidung mit der russischen Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik

Dass die russische bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit den nationalen Interessen der russischen Föderation einhergeht, steht außer Zweifel. Im staatlichen Konzept wird dies im Punkt 5 klar dargelegt:

„Russland verfolgt eine aktive und zielgerichtete Politik auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungshilfe, die den nationalen Interessen des Landes dient, zur Stabilisierung der sozialökonomischen und politischen Lage in den Partnerstaaten und zur Bildung gutnachbarlicher Beziehungen zu den Nachbarstaaten beiträgt, die Beseitigung bestehender und potenzieller Spannungs- und Konfliktherde, insbesondere in den an die Russische Föderation angrenzenden Regionen, erleichtert sowie dazu beiträgt, die Position des Landes in der Weltgemeinschaft zu stärken und schließlich günstige äußere Bedingungen für die Entwicklung der Russischen Föderation zu schaffen.“<sup>23</sup> Es verwundert daher nicht, dass es sich bei der Mehrheit der Empfängerstaaten bilateraler Entwicklungshilfe um Verbündete bzw. freundlich gesinnte Staaten handelt. Hinzu kommt eine Reihe von Staaten, insbesondere in der direkten Nachbarschaft, an dessen Stabilisierung man aus geopolitischen Gesichtspunkten interessiert ist. Zahlreiche Staaten, die von Russland bilaterale Entwicklungshilfe erhalten, besitzen zudem ein schwieriges Verhältnis zu westlichen Geberstaaten. Dies trifft vor allem auf Kuba, Nordkorea und Syrien zu.

Auch im Bereich der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit gibt es Überschneidungen mit den eigenen Interessen. So beteiligte die Russische Föderation sich in den letzten Jahren aktiv an der Initiierung neuer internationaler Finanzinstitutionen wie der Eurasischen Entwicklungsbank (EDB), der Neuen Entwicklungsbank (New Development Bank) und der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB). Dahinter steht der Wunsch einer Reform der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftsarchitektur und der Gestaltung einer neuen globalen Entwicklungsagenda.

Insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, wo Russland in den letzten Jahren eine zunehmende Aktivität aufweist, kommt es zu einer Überschneidung zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Außen-, Sicherheits- sowie Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt betrachtet der Kreml den afrikanischen Kontinent als Mittel, um die Idee einer multipolaren Weltordnung weiter zu propagieren und den Einfluss der USA bzw. des Westens weiter einzudämmen. Dabei nimmt auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine entscheidende Rolle ein, wobei der afrikanische Kontinent über einen Anspruch von drei Sitzen verfügt. Russland versucht auf die jeweiligen

vertretenen afrikanischen Staaten Einfluss auszuüben, um das gewünschte Abstimmungsergebnis zu erreichen. So votierte man beispielsweise im Jahr 2019 gemeinsam mit der Elfenbeinküste, Äquatorialguinea und Südafrika gegen eine Untersuchung der Präsidentschaftswahlen in der Demokratischen Republik Kongo, trotz zahlreicher Berichte über großflächigen Wahlbetrug. Neben außenpolitischen Überlegungen besitzt auch die Bekämpfung des Terrorismus einen hohen Stellenwert. Eine potenzielle Radikalisierung der muslimischen Bevölkerung in den afrikanischen Ländern könnte zu einem Export des fundamentalen Islamismus nach Russland und den zentralasiatischen Nachbarstaaten führen. Entsprechend unterstützt Moskau beispielsweise Nigeria, Kamerun und Niger im Kampf gegen die islamistische Bewegung Boko Haram. So schloss Russland im Oktober 2019 ein Sicherheitsabkommen mit der nigerianischen Regierung ab, das die Lieferung von Waffen, mehreren Mi-35-Angriffshubschraubern sowie die Ausbildung nigerianischer Truppen festhält. Darüber hinaus wird Russlands Afrikapolitik auch von ökonomischen Interessen geleitet. Man verfügt über ein Handelsvolumen von 20 Milliarden US-Dollar mit den afrikanischen Ländern, was jedoch im Vergleich zu den anderen großen Akteuren wie der Europäischen Union (275 Milliarden US-Dollar), China (200 Milliarden US-Dollar) und Indien (53 Milliarden US-Dollar) vergleichsweise gering ist. Mit einem Anteil an 49 Prozent an den gesamten Waffen- und Rüstungsexporten nach Afrika nimmt Russland zudem die Rolle des größten Waffen- und Rüstungsexporteurs ein.<sup>24</sup>

Neben der Beteiligung in multilateralen Organisationen zur Bereitstellung von humanitären Hilfsleistungen wird die russische Entwicklungspolitik also auch als Mittel zur Einflussgewinnung verwendet, um wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitische Ziele zu erreichen. Insbesondere die bereits erwähnten Schuldenerlasse sowie großzügige Kredite zum Bau von diversen Projekten nehmen dabei eine wichtige Rolle ein. Die russischen Staatskonzerne, die auf dem afrikanischen Kontinent agieren, wie Rosatom (Atomindustrie), Rosneft (Öl) und Alrosa (Diamanten) erweisen sich dabei als Profiteure. Rosatom ist beispielsweise zuständig für den Bau des ersten Atomkraftwerkes in Ägypten (*El-Dabaa*) und gewährte dabei der ägyptischen Regierung einen Kredit in Höhe von 25 Milliarden US-Dollar. Algerien wurden im Jahr 2006 etwa 4,7 Milliarden US-Dollar an Schulden erlassen, dafür schlossen die beiden Parteien aber eine Reihe von neuen Rüstungsaufträgen ab<sup>25</sup>.

## Fazit

Im Falle Russlands handelt es sich durchaus um einen ungewöhnlichen Geber. Obgleich sich die Zusammenarbeit mit dem OECD-DAC derzeit auf einem eher niedrigen Niveau befindet, zeigt sich Moskau offen und kooperationsbereit. So zeugen das Mitwirken am Paris-Accra-Busan-Prozess oder auch die seit 2011 stattfindende ODA-Berichterstattung durchaus vom Willen Russlands, sich in mehreren Bereichen konstruktiv im Bereich der regelbasierten internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen. Im Vergleich zu vielen anderen nicht-traditionellen Gebern, wie China, Indien, Brasilien und Südafrika, sticht Russland damit hervor. Eine vertiefte Zusammenarbeit mit Russland ist durch das Aussetzen der OECD-Beitrittsverhandlungen und dem Ausschluss aus der G7 jedoch erschwert.

Russland verknüpft die eigene EZ dabei mit nationalen Interessen und besitzt zu einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern ein historisches Vertrauensverhältnis. Dies gilt vor allem für Afrika. Der Einfluss ist entsprechend in Staaten wie Angola und der Republik Kongo nicht zu unterschätzen. Die Mehrheit der GUS-Staaten ist mehr oder weniger politisch, wirtschaftlich und kulturell mit Russland verbunden. Eine Besonderheit stellen die separatistischen Gebiete im postsowjetischen Raum dar. Hier fungiert Russland aufgrund der politischen Situation als einziger Geber und genießt damit besonders großen Einfluss.

Dabei scheinen Schuldenerlasse und die – von der Sowjetunion übernommene – Ausbildungsförderung sowohl als Mittel der EZ als auch als *soft power*-Instrument zu wirken. Jüngst hinzu kamen in diesem Kontext die Hilfsmaßnahmen im Rahmen der Corona-Pandemie.

Die russische Entwicklungsarbeit stellt die „traditionellen“ westlichen Geber wie Deutschland vor eine Reihe von Herausforderungen, aber bietet gleichzeitig auch einige Chancen. Auf der einen Seite kann man auf bereits bestehende Partnerschaften aufbauen. Diese könnte man nutzen, um die gemeinsame Arbeit in multilateralen Organisationen, wie in den einzelnen Arbeitsgruppen und Ausschüssen innerhalb der OECD-Strukturen, auszuweiten und zu intensivieren. Insbesondere im Kampf gegen die Corona-Pandemie oder im Bereich der humanitären Hilfsleistungen könnte man einen gemeinsamen Nenner finden. Auf der anderen Seite hat sich Russland in vielen Partnerländern als gern gesehene Alternative zu westlichen Gebern etabliert und stellt damit eine Herausforderung hinsichtlich der Aktivitäten und Einflussmöglichkeiten des Westens in den jeweiligen Regionen dar.

- 
- <sup>1</sup> Zu diesen ehemaligen Studenten zählen neben Palästinenserpräsidenten Machmud Abbas, Porfirio Lobo Sosa (ehem. Präsident Honduras) und Daniel Ortega (Langzeit-Präsident Nicaraguas) die afrikanischen Staatsmänner *Hifikepunye Lucas Pohamba* (Präsident Namibias von 2005 bis 2015), *Michel Am-Nondokro Djotodia* (Präsident der Zentralafrikanischen Republik von 2013 bis 2014) und der derzeitige Präsident Angolas *João Lourenço*. Ihre Ausbildung an der berühmten Frunse Militärakademie erhielten der 2011 gestürzte Präsident Ägyptens *Husni Mubarak* (1981-2011); Vgl. auch: Thomas Kunze / Thomas Vogel (Hrg.) 2011: *Ostalgie international*, Berlin: Ch. Links Verlag.
- <sup>2</sup> Stephan Bierling 1997: Westliche Wirtschaftshilfe für Moskau (1989-1996). Motive, Ziele, Ergebnisse, in: *Zeitschrift für Politik*, 44:4, S.451-468.
- <sup>3</sup> Ebd. S. 458.
- <sup>4</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (o.D.): OECD and the Russian Federation, in: <https://www.oecd.org/russia/oecd-and-the-russian-federation/> [03.09.2021].
- <sup>5</sup> OECD 2007: OECD Invites Five Countries to Membership Talks, Offers Enhanced Engagement to Other Big Players, in: <https://www.oecd.org/estonia/oecdinvitesfivecountriestomembership-talksoffersenhancedengagementtootherbigplayers.htm> [03.09.2021].
- <sup>6</sup> Erlass vom russischen Präsidenten 2014: Zur Verabschiedung des Konzeptes über die staatliche Politik der Russischen Föderation zur Förderung der internationalen Entwicklung, in: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201404210023.pdf> [03.09.2021].
- <sup>7</sup> Rosotrudnichestvo (o.D): Russia With the World, in: [https://rs.gov.ru/uploads/document/file/14039/Указ Президент20РФ Prozent20от Prozent2024 Prozent20мая Prozent202016 Prozent20г. Prozent20№ Prozent20248.pdf](https://rs.gov.ru/uploads/document/file/14039/Указ%20Президента%20РФ%20от%2024%20мая%202016%20г.%20№%20248.pdf) [03.09.2021].
- <sup>8</sup> Dies sollte jedoch nicht zum Trugschluss führen, dass lediglich Staaten mit signifikanter russischer Minderheit zu Empfängern von Hilfszahlungen werden. Relevanter ist, ob der jeweilige Staat enge kulturelle und politische Beziehungen zu Russland pflegt. Der Schutz von Russen im Ausland ist eher ein offizielles deklaratives Ziel, das ziemlich selektiv verfolgt wird.
- <sup>9</sup> MFA Russia 2014: Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance, 20.04.2014, in: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542) [03.09.2021].
- <sup>10</sup> OECD (o.D.): Development Co-Operation Profiles 2021. Other Official Providers Reporting at the Aggregate Level to the OECD, in: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e55077](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e55077) [03.09.2021].
- <sup>11</sup> Michael Erlomow 2021: Grenzen und Umfang der russischen internationalen Entwicklungshilfe, 03.08.2021, in: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/grantsy-i-masshtaby-rossiyskogo-sodeystviya-mezhdunarodnomu-razvitiyu/> [06.09.2021].
- <sup>12</sup> Ebd.

- <sup>13</sup> OECD 2012: Entwicklungszusammenarbeit Bericht 2012. Nachhaltigkeit und Entwicklung verbinden, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2012-49-de.pdf?expires=1624475937&id=id&accname=gu-est&checksum=E99E495FE461D94DB18107BDD869CE2B> ; 21.03.201 [03.09.2021].
- <sup>14</sup> OECD (o.D.): Development Co-Operation Profiles 2021. Other Official Providers Reporting at the Aggregate Level to the OECD, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e55077> [03.09.2021].
- <sup>15</sup> In Europa unterstützte Moskau die Entwicklungsländer Bosnien und Herzegowina, Moldawien sowie Serbien. Im Orient waren es Algerien, der Iran, der Libanon und Syrien sowie Afghanistan. Auf den amerikanischen Kontinent erhielten die Entwicklungsländer Brasilien, Venezuela, Costa Rica, Kuba, die Dominikanische Republik, Guatemala, Nicaragua, Panama und El Salvador Hilfe. In Afrika zählen zu den ersten Empfängern russischer Unterstützung Guinea, die Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Namibia, Senegal, Südafrika und Sierra Leone. Später kamen zahlreiche Staaten hinzu, darunter Angola, Sambia, Simbabwe, Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik. Abzüglich der bereits genannten Staaten erhielten in Asien Indonesien, Kambodscha, Laos und Myanmar russische Hilfe.
- <sup>16</sup> Rossotrudnichestvo (o.D.): Russia With the World, in: [https://rs.gov.ru/uploads/document/file/14039/Указ\\_Прозент20Президента\\_Прозент20Ф\\_Прозент20от\\_Прозент2024\\_Прозент20мая\\_Прозент202016\\_Прозент20г.\\_Прозент20№\\_Прозент20248.pdf](https://rs.gov.ru/uploads/document/file/14039/Указ_Прозент20Президента_Прозент20Ф_Прозент20от_Прозент2024_Прозент20мая_Прозент202016_Прозент20г._Прозент20№_Прозент20248.pdf) [03.09.2021].
- Rossotrudnichestvo (o.D.): Humanitarian Card, in: <https://rwp.agency/hum-card/> [03.09.2021].
- <sup>17</sup> BBC Russian Service 2019: Russland erlässt afrikanischen Ländern 20 Milliarden Dollar an Schulden. Wem noch?, 24.10.2019, in: [https://www.bbc.com/russian/news-50172147\\_24](https://www.bbc.com/russian/news-50172147_24) [03.09.2021].
- <sup>18</sup> Ebd.
- <sup>19</sup> Interfax 2019: Peskow erklärt, welchen Vorteil der Schuldenerlass in Höhe von 20 Milliarden für die afrikanischen Länder bringt, 24.10.2019, in: <https://www.interfax.ru/world/681688> [03.09.2021].
- <sup>20</sup> BBC Russian Service 2019: Russland erlässt afrikanischen Ländern 20 Milliarden Dollar an Schulden. Wem noch?, 24.10.2019, in: <https://www.bbc.com/russian/news-50172147> [03.09.2021].
- Kommersant 2013: Wem hat Russland die Schulden erlassen?, 10.12.2013, in: <https://www.kommersant.ru/doc/2364889> [03.09.2021].
- TASS 2019: Wie Russland den afrikanischen Staaten die Schulden erließ, 23.10.2019, in: <https://tass.ru/info/7037257> [03.09.2021].
- Michail Delyagin 2017: Der Altruismus richtet Russland zugrunde. Das Land verzeiht Schulden in Höhe von 151 Milliarden Dollar, 10.10.2017, in: <https://www.mk.ru/economics/2017/10/10/rossiyu-gubit-altruizm-strana-prostila-dolgi-na-151-milliard-dollarov.html> [03.09.2021].
- Anton Siluanov 2017: Russland erlässt Kirgisien Schulden in Höhe von 240 Millionen Dollar, 20.06.2017, in: <https://www.interfax.ru/business/567392> [03.09.2021].

- <sup>21</sup> Ministry of Finance Russia 2014: Konzept der Staatspolitik der Russischen Föderation auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungshilfe, 20.04.2014, in: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/international/development/?id\\_65=65791-kontseptsiya\\_gosudarstvennoi\\_politiki\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_v\\_sfere\\_sodeistviya\\_mezhdunarodnomu\\_razvitiyu](https://minfin.gov.ru/ru/performance/international/development/?id_65=65791-kontseptsiya_gosudarstvennoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_v_sfere_sodeistviya_mezhdunarodnomu_razvitiyu) [27.09.2021].
- <sup>22</sup> BBC Russian Service 2019: Russland erlässt afrikanischen Ländern 20 Milliarden Dollar an Schulden. Wem noch?, 24.10.2019, in: <https://www.bbc.com/russian/news-50172147> [03.09.2021].
- <sup>23</sup> MFA Russia 2014: Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance, 20.04.2014, in: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542) [03.09.2021].
- <sup>24</sup> Ahmed Elbassoussy 2021: The Growing Russian Role in Sub-Saharan Africa: Interests, Opportunities and Limitations, 06.04.2021, in: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IHASS-11-2020-0210/full/pdf?title=the-growing-russian-role-in-sub-saharan-africa-interests-opportunities-and-limitations> [28.09.2021].
- <sup>25</sup> Dr. András Rácz 2020: Afrikanisches Comeback, in: Internationale Politik, 2, März/April 2020, S. 44-47 [30.09.2021].

## Impressum

### Die Autoren

Dr. Thomas Kunze ist Leiter des Auslandsbüros Russland und Landesbeauftragter für die Russische Föderation.

Leonardo Salvador ist Projektkoordinator des KAS Auslandsbüros Russland.

Michail Khrapak ist Student an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Thomas Kunze

Leiter des Auslandsbüros Russland

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

[thomas.kunze@kas.de](mailto:thomas.kunze@kas.de)

### *Koordination der Publikationsreihe:*

Veronika Ertl

Referentin Entwicklungspolitik

Analyse und Beratung

[veronika.ertl@kas.de](mailto: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>).