

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Russland als Internationaler Geber

Entwicklungskooperation auch mit dem Westen?

HANS-JOACHIM SPANGER

Januar 2014

- Russland hat sich in der globalen Entwicklungskooperation vom Nehmer- zum Geberland gewandelt. Dies entspricht auch dem eigenen Selbstverständnis als Großmacht. Nach OECD-Angaben wendete Russland 2012 rund 465 Millionen US-Dollar für Entwicklungshilfe auf. Dabei ist die Unterstützung, die Moskau anderen Staaten in Form von Schuldenerlassen oder Subventionen zukommen lässt, nicht eingerechnet.
- Ein wesentlicher Teil russischer Entwicklungsgelder fließt durch multilaterale Kanäle. Dieser Ansatz ist im Land verstärkt in die Kritik geraten: Entwicklungszusammenarbeit soll ihr zufolge unter dem Schlagwort »soft power« Russlands Ansehen im Ausland dienen und unmittelbar den nationalen Interessen verpflichtet sein. Die Kontroverse wird weitestgehend in Fachkreisen geführt. Sie ist noch nicht entschieden.
- Durch Übernahme von OECD-Standards hat Russland es bislang vermieden, entwicklungspolitische Sonderwege einzuschlagen. Derzeit überwiegen die Schnittmengen, die einen produktiven Austausch und eine Kooperation zwischen den »traditionellen« Gebern im Westen und dem »neuen« Geber Russland ermöglichen.



Inhalt

Wie, wie viel und wo leistet Russland Entwicklungspolitik?	4
Institutioneller Wandel	6
Entwicklungskooperation als doppelte Chance	8
Literatur	10
Abkürzungsverzeichnis	11

Entwicklungskooperation ist ein Politikfeld, das sich die Russische Föderation erst vor wenigen Jahren eröffnet, aber noch lange nicht erschlossen hat. Geraume Zeit verband sich mit »Entwicklung« – ähnlich wie mit »Modernisierung« – vor allem der eigene schwierige Weg aus der Transformationskrise, die das Land nach dem Ende der Sowjetunion 1992 mit voller Wucht erfasst hatte. Das ist umso bemerkenswerter, als die UdSSR ein gänzlich anderes Bild präsentierte, denn als zweite Supermacht war sie auch entwicklungspolitisch auf allen Kontinenten präsent gewesen. »Hilfe für befreite Staaten« bestimmte wesentlich das sehr umfangreiche sowjetische Engagement und ließ Moskau von 1960 bis 1990 zur Gruppe der Hauptgeber aufrücken.

Ganz anders dagegen ihre Nachfolgerin, die Russische Föderation. Die tiefgreifende Transformationskrise der 1990er Jahre machte das Land selbst zu einem Empfänger internationaler Unterstützung; an eigene Entwicklungshilfe im früheren Umfang war daher nicht zu denken, weder im Kreml noch in der darbedenden Bevölkerung. Schon vor dem Zerfall der UdSSR, verstärkt aber danach, wurde Moskau zum Empfänger gewichtiger bilateral und multilateral vereinbarter Hilfspakete. Auch wurde Russland vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD zwischen 1990 und 2005 als Empfänger von »Official Aid« geführt und erhielt in diesem Rahmen etwa 12 Milliarden US-Dollar.¹ Russland musste sich also erst »von seinen Knien« erheben, wie Vladimir Putin vor Beginn seiner ersten Präsidentschaft 1999 deren Leitmotiv umschrieb, um auch entwicklungspolitisch handlungsfähig zu werden. Doch selbst dann benötigte es noch einige Jahre, um neben der Fähigkeit auch die Bereitschaft zu entwickeln, hier aktiv zu werden.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass Russland schon in den 1990er Jahren Transferleistungen erbracht hat, die sich in der Summe auf ein Vielfaches dessen beliefen, was ihm selbst zugutekam. Nutznießer waren überwiegend die Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) aus dem einst gemeinsamen Staatsverband. Zu diesen Leistungen gehören die primär von

Russland getragenen Kosten der zwar zivilisierten, aber schlecht organisierten Scheidung – etwa für die bis Mitte 1993 fortgeführte gemeinsame Rubel-Zone mit ihrer dezentralisierten Geldemission. Dazu gehören auch die bis in die jüngste Zeit von Russland bestrittenen Kosten für die Niedrigpreise der exportierten Energieträger. Nach Angaben des damaligen Premierministers Putin beliefen sich die Subventionselemente allein beim Erdgas für die Empfänger in der GUS zwischen 1992 und 2007 auf 75 Milliarden US-Dollar (vgl. Bratersky 2009: 12f.).

So umfangreich und generös sich diese Leistungen ausnehmen, *sensu stricto* lassen sie sich – ebenso wie die immer wieder reklamierten Überweisungen der Arbeitsmigranten oder die russischen Direktinvestitionen in der GUS – nicht als Entwicklungshilfe fassen. Das verhält sich bei einer weiteren ebenfalls sehr voluminösen Maßnahme anders: dem Erlass sowjetischer Altschulden durch die russische Regierung. Nach Angaben Putins hatte Russland bis 2003 insgesamt 35 Milliarden US-Dollar an Forderungen abgeschrieben, wovon neben (arabischen) Großkunden sowjetischer Waffen auch HIPC-Länder wie Afghanistan, Äthiopien oder Mosambik profitierten.² Wie immer man diese sowjetische Kreditgewährung und deren Tilgungsaussichten bewertet, der Schuldenerlass katapultierte Russland mit einem Schlag in die Spitzengruppe der internationalen Geber.³

Der Schuldenschnitt hatte auch eine weitergehende politische Wirkung: Er konsolidierte Russlands Position in der G8, die sich um die Jahrtausendwende verstärkt den Problemen des Südens zuwandte und damit alle Mitglieder unter einen gewissen Handlungs- und Rechtfertigungsdruck setzte. Der G8-Gipfel 2006, der erstmals unter russischer Präsidentschaft in St. Petersburg stattfand, forderte gerade auch vom Gastgeber ein Bekenntnis »als G8-Mitglied« zu den Beschlüssen vorhergehender Gipfel – »nicht durch diplomatische Rhe-

1. Diese Hilfe kam den Ländern in Osteuropa und im Süden zugute, die als »more advanced« galten und daher keine Official Development Assistance (ODA) mit ihren konzessionären Bedingungen erhielten. Ab 2005 wurde Russland als G8-Mitglied ebenso wie die neuen und prospektiven EU-Mitglieder nicht länger als Empfänger geführt. Die Daten erfassen etwa die Leistungen im Rahmen des TACIS-Programms der EU, nicht aber bilaterale deutsche Leistungen, die sich allein im Zuge der deutschen Einheit auf einen zweistelligen Milliarden-DM-Betrag beliefen.

2. Vladimir Putin, Pressekonferenz nach dem G8-Gipfel von Evian, Frankreich, 3.7.2003; http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2003/06/03/1424_type82914type82915_46728.shtml. Bratersky (2009: 12) beziffert den Schuldenerlass sogar auf 60 Mrd. US-Dollar und nennt im Einzelnen Afghanistan (10 Mrd.), Libyen (4,5 Mrd.), Irak (12 Mrd.) und Algerien (4,7 Mrd.). Eine weitere eindrucksvolle Zahl betrifft den Schuldenerlass für Kuba in der Größenordnung von 30 Mrd. US-Dollar, der offenbar im Februar 2013 vereinbart wurde (*Moscow Times*, 25.2.2013). Die HIPC-Initiative dient seit 1996 der organisierten Entschuldung von »heavily indebted poor countries«.

3. Nach Angaben Putins aus dem Jahre 2006 belegte Russland beim Schuldenerlass in absoluten Zahlen den dritten Platz (nach Japan und Frankreich) und gemessen an seinem Bruttoinlandsprodukt sogar den ersten (Bratersky 2009:12).

torik, sondern durch maßgebliche Schritte, um Afrikas wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen, die Armut zu beseitigen und den Lebensstandard der verarmten Bevölkerung zu verbessern«, so der russische Präsident (Klomegh 2006). Dies war der eigentliche Startpunkt für die Moskauer Regierung, um sich systematisch mit den Zielen und Anforderungen an eine russische Entwicklungspolitik auseinanderzusetzen.

Das russische Interesse an einer eigenen Entwicklungspolitik fand seinen programmatischen Niederschlag im »Konzept« zur »Beteiligung der Russischen Föderation an der Unterstützung Internationaler Entwicklung«, das Präsident Putin am 14. Juni 2007 unterzeichnete. Es bildet seither nicht nur die programmatische Grundlage, es unterstreicht auch, dass sich Russland als integraler Teil der internationalen Gebergemeinschaft wahrnimmt – inklusive aller vertrauten Ambivalenzen. Das Konzept will mit den russischen Anstrengungen nicht allein die »sozioökonomische Entwicklung der Empfängerländer« fördern, sondern auch »Russlands internationale Position und Geltung« bekräftigen und zu einer »objektiven Wahrnehmung Russlands in der internationalen Gemeinschaft« beitragen. Die bis dahin »sehr begrenzten« Aktivitäten müssten nun ausgeweitet werden, weil »Russlands Status als Großmacht« wie auch seine wirtschaftlichen und politischen Interessen ein solches Engagement erforderten: So trage eine »konsistentere« Entwicklungspolitik dazu bei, »Russlands internationale Stellung und Glaubwürdigkeit« zu stärken, die sozioökonomische und politische Situation in den Partnerländern zu stabilisieren, einen »Ring guter Nachbarschaft« zu bilden, mögliche Brennpunkte der Spannungen und Konflikte vor allem in der russischen Nachbarschaft zu verhindern und schließ-

lich ein »vorteilhaftes äußeres Umfeld für Russlands eigene Entwicklung« – etwa durch die Öffnung der Märkte für russisches Kapital, Güter, Dienstleistungen und Arbeit – zu schaffen (Konceptija 2007).

Wie, wie viel und wo leistet Russland Entwicklungspolitik?

Das entwicklungspolitische Konzept der Russischen Föderation skizzierte nicht nur die Entwicklung der Aufwendungen – sie stiegen von 50 Millionen US-Dollar im Jahre 2004 auf 215 Millionen US-Dollar im Jahr der G8-Präsidentschaft 2006 –, sondern nannte auch das Ziel: Die Entwicklungshilfe soll sich zunächst auf 400 bis 500 Millionen US-Dollar pro Jahr belaufen, mit der legendären und allseits ignorierten 0,7-Prozent-Marke langfristig im Blick. Das Ziel wurde *cum grano salis* erreicht, 2009 sogar partiell überschritten; der Anteil am Sozialprodukt bleibt mit 0,03 Prozent in weiter Ferne. Zwar gibt es bis heute statistische Erfassungsprobleme, doch bekennt sich die russische Regierung nicht nur zu den ODA-Standards des Entwicklungsausschusses der OECD, sondern hat 2011 auch begonnen, auf dieser Grundlage ihre Daten nach Paris zu übermitteln – als bislang einziges Land aus der Gruppe der BRICS.

Als sektorale Schwerpunkte nennt das Konzept (in dieser Reihenfolge) die Energiearmut, Gesundheit und soziale Sicherheit, Ausbildung, die Effizienz der öffentlichen Verwaltung (namentlich auch die Schaffung nationaler Anti-Terrorismuszentren), die Lösung militärischer Konflikte (einschließlich der Friedenskonsolidierung) sowie die Handelsförderung, den Umweltschutz, die industrielle

Tabelle 1: Russische Entwicklungshilfe (2004–2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Daten des Finanzministeriums									
Millionen US-Dollar	100	101,30	101,80	210,78	220	785,02	472,32	513,90	458,78
% BNE	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,07	0,03	0,03	0,025
OECD-Daten									
Millionen US-Dollar							472,39	478,99	465,01
% BNE							0,03	0,03	0,02

Quelle: Berichte des Russischen Finanzministeriums für die *G8 Accountability Reports* 2010-2013, OECD Development Statistics, BNE-Anteile zu laufenden Preisen.

Entwicklung (zu Zeiten der UdSSR noch das *non plus ultra*), die Armutsreduzierung und schließlich die Entwicklung der Zivilgesellschaft und den Schutz der Menschenrechte. Letzteres spielte bislang in der russischen Politik bestenfalls eine Nebenrolle. In der Entwicklungspolitik jedoch dienen die »Beachtung der Menschenrechte in den Empfängerländern«, die Stärkung »demokratischer Prozesse« und die Entwicklung »marktorientierter Ökonomien« ganz im Sinne der OECD-Doktrin als notwendige Bedingung für nachhaltige Entwicklungserfolge. Daher unterstützt auch Moskau zur Begrenzung der Risiken der Entwicklungsaktivitäten die Forderungen, dass die Empfänger eine erkennbare Reformpolitik zur Stärkung der Zivilgesellschaft betreiben, über Anti-korruptionsprogramme verfügen und bei der Verwendung der Mittel Transparenz, Stabilität und Vorhersagbarkeit garantieren.

Die Praxis folgt diesen programmatischen Prioritäten allerdings nur partiell, denn von 2007 bis 2010 entfielen – bei starken jährlichen Schwankungen – 25 Prozent der russischen Leistungen auf die Gesundheit, 10 Prozent auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit, aber nur 3 Prozent auf die Umwelt und Energiesicherheit sowie 2 Prozent auf das Bildungswesen.⁴ Einschränkung ist anzumerken, dass Informationen über die sektoralen Schwerpunkte nur über die russischen *G8 Accountability Reports* zu ermitteln sind, die sich auf die dort vereinbarten Maßnahmen konzentrieren und vor allem auch Russlands multilaterale Zuwendungen ausweisen, die bislang 50 bis 60 Prozent seiner Leistungen umfassen.

Bilateral vereinbarte Maßnahmen können das Bild verändern – und sie orientieren sich bisweilen sehr viel enger an russischen Vorteilskalkülen. So schlug etwa ein hochrangiger Vertreter aus dem russischen Außenministerium, Konstantin Kosačev, die Einführung spezieller Ausbildungsprogramme für Zentralasien vor, wo viele Arbeitsmigranten herkommen. Dies sei eine »rationale Nutzung von Haushaltsmitteln«, da so den Ländern, aus denen die Migranten stammen, »wirklich geholfen« wäre und zugleich Russlands innere Probleme gelöst würden.⁵

4. So die Angaben des Finanzministeriums für die *G8 Accountability Reports*, vgl. www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/06/Presentation-Rus-2.doc; www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/Presentation-Rus-2.doc.

5. Interview mit Kosačev im Radiosender *Echo Moskvy* am 4.9.2013; www.echo.msk.ru/programs/dozor/1148668-echo/#element-text.

Regional beansprucht Russland, sich besonders auf die Länder der GUS konzentrieren zu wollen, doch gilt dies vor allem mit Blick auf Leistungen, die es außerhalb des engen ODA-Rahmens erbringt. Das betrifft die bereits erwähnte Subventionspraxis bei den Energieträgern; es betrifft aber auch Instrumente wie die Einrichtung eines Anti-Krisen-Fonds der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, den Russland 2009 mit 750 Millionen US-Dollar ausstattete (daraus erhielt zum Beispiel Tadschikistan 2010 einen Kredit über 63 Millionen US-Dollar) sowie bilaterale Leistungen wie der 2008 vereinbarte Stabilisierungskredit in Höhe von 2 Milliarden US-Dollar für Kirgistan. Auch diese Informationen finden sich nur sehr verstreut.

Anders verhält es sich dagegen bei den erstmals für 2011 und dann erneut für 2012 an die OECD übermittelten Daten. Sie ergeben ein sehr genaues Bild der regionalen Verteilung, allerdings – gestützt auf die restriktiven ODA-Standards – ein gänzlich unerwartetes. Danach leistete Russland 2011 etwa 240 Millionen US-Dollar an bilateraler Hilfe (von insgesamt 479 Millionen US-Dollar). Diese verteilten sich regional wie folgt: Lateinamerika rangiert an der Spitze (mit 73,63 Millionen US-Dollar allein für Nicaragua), gefolgt von Ostasien (22,39 Millionen US-Dollar allein für Nord-Korea) und Zentralasien (12,65 Millionen US-Dollar für Kirgistan), Afrika (hier sind die Hauptempfänger Libyen mit 7,85 Millionen und Guinea mit 4,87 Millionen US-Dollar) sowie schließlich Europa (konkret Serbien als einzigem Empfänger mit 13,01 Millionen US-Dollar).⁶ Zusammengefasst belief sich der Anteil der GUS-Staaten (»*Newly Independent States*«) 2011 auf lediglich 9,5 Prozent der russischen ODA.⁷ 2012 tauschten Lateinamerika und Zentralasien (wo Kirgistan mit 37,92 Millionen US-Dollar zum Hauptempfänger aufstieg, während sich Nicaragua 2012 mit 10,86 Millionen US-Dollar begnügen musste) ebenso die Plätze wie Afrika und der Nahe Osten (dort empfing Syrien allein 11 Millionen US-Dollar). Dies unterstreicht, dass von einem stabilen regionalen Muster bei der klassischen ODA einstweilen keine Rede sein kann.

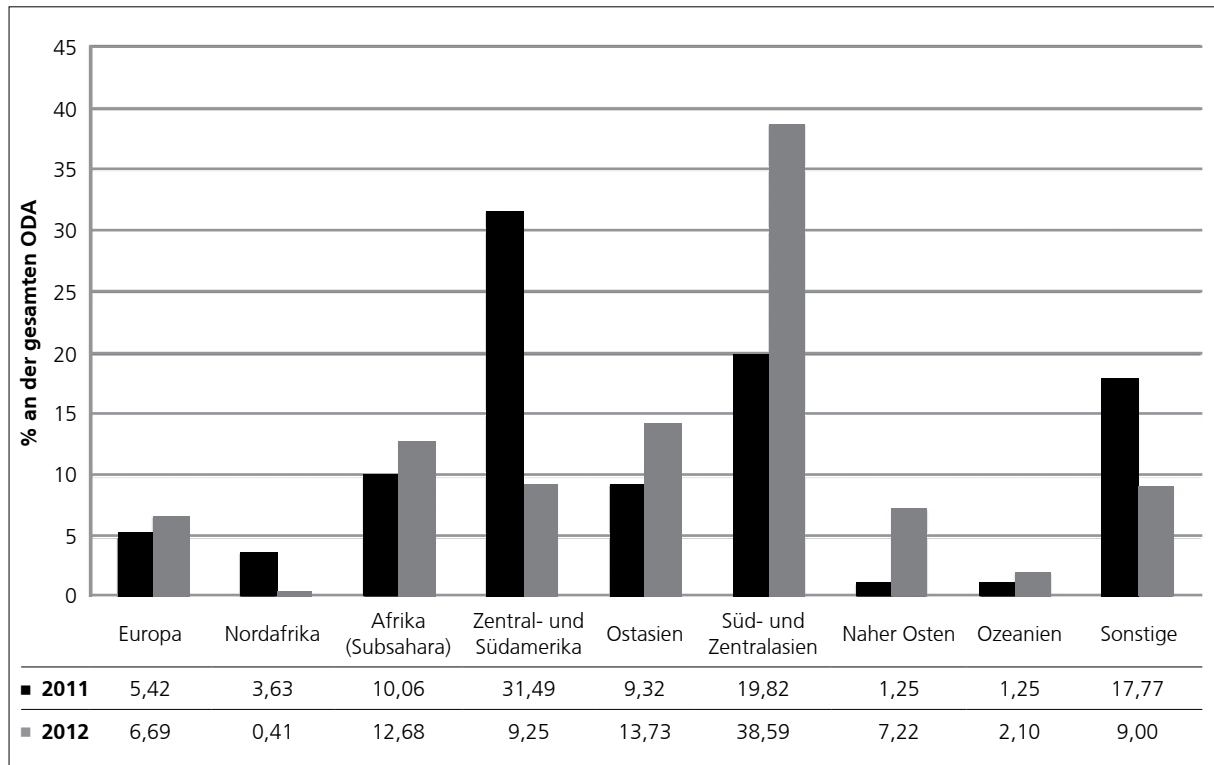
Nach Aussagen des entwicklungspolitischen Konzepts bestimmen grundsätzlich zwei Kriterien die Auswahl der Empfänger: zum einen die »Nachhaltigkeit der positiven

6. OECD Development Statistics; <http://stats.oecd.org>.

7. Innerhalb dieser Gruppe verteilte sich die Hilfe wie folgt: 12,65 Mio. US-Dollar für Kirgistan, 6 Mio. für Tadschikistan, 3 Mio. für Armenien und 1,18 Mio. US-Dollar für Aserbaidschan. Weitere 14,75 Mio. US-Dollar wurden (ohne Spezifizierung) als »regionale Beiträge« verbucht.



Abbildung 1: Regionale Verteilung der Russischen Entwicklungshilfe



Quelle: Darstellung auf Basis der OECD Development Statistics.

Wirkung der ODA« und zum anderen der »Beitrag zur Entwicklung der bilateralen politischen und anderen Zusammenarbeit zwischen dem Empfängerland und Russland«. Allerdings sind diese beiden Kriterien nicht in jedem Fall kompatibel, das erste verlangt – im Sinne der Pariser Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 – eine enge Koordination der Geber, während das zweite auf relative Vorteile zielt und daher den Wettbewerb zwischen ihnen im Blick hat. Die Inkompatibilität beider Aspekte wird umso gravierender, wenn russische Offizielle – im Sinne außenpolitischer Imagepflege – bisweilen betonen, dass die russische Kooperation im Unterschied zur westlichen keine »Kontrolle der Hausarbeit« vorsehe (Kosačev 2012).

Institutioneller Wandel

Die bilaterale Hilfe macht aktuell nur wenig mehr als die Hälfte der russischen Leistungen aus, was den Vorgaben des offiziellen entwicklungspolitischen Konzepts entspricht. In ihm werden drei Wege russischer Leistungen aufgezeigt: (1) auf multilateraler Basis »durch freiwillige

und festgelegte Beiträge an internationale Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen«; (2) durch Nutzung der »vorhandenen Kapazitäten für Hilfsleistungen auf bilateraler Basis«; sowie (3) auf »trilateraler Basis« durch Nutzung der »finanziellen und logistischen Kapazitäten der »traditionellen« Geber« – »aus dem Westen« wäre anzufügen.

Russlands Bereitschaft, einen wesentlichen Teil seiner Entwicklungspolitik multilateral abzuwickeln, ist in doppelter Hinsicht ungewöhnlich. Zum einen widerspricht sie dem traditionellen Muster russischer Außenpolitik, für die Souveränität den entscheidenden Maßstab darstellt. Zum anderen ist sie auch im Kreis der »traditionellen« Geber aus der OECD keineswegs populär. Allerdings sind widerstreitende Präferenzen auch der russischen Seite nicht fremd. So wies der seinerzeit noch stellvertretende Finanzminister Sergej Storčak schon 2007 auf Differenzen zwischen seinem Ministerium und dem Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung und Handel hin, die bei der Ausarbeitung des Konzepts zutage getreten waren. Während das Wirtschaftsministerium bilaterale Hilfsprogramme mit ausgewählten Empfängern präferierte und darin russische Interessen am besten aufgehoben

sah, plädierte das Finanzministerium im Sinne einer effizienten Vergabepolitik für die Nutzung der etablierten multilateralen Kanäle.⁸ Im Ergebnis sah das Konzept eine Stufenlösung vor, nach der anfangs überwiegend multilateral operiert und danach eine »spezielle Regierungsagentur« für die bilaterale Kooperation gegründet werden sollte, sobald genug Erfahrungen gesammelt und das notwendige Regelwerk verabschiedet waren.

Es dauerte indes vier Jahre, bis 2011 das Finanzministerium die Gründung einer eigenen »Agentur für Internationale Entwicklung« ankündigte, die unter seiner Ägide zum 1. Januar 2012 mit 50 Mitarbeitern ihre Arbeit aufnehmen sollte. Die Agentur sollte für die Planung, Durchführung und Koordination der Hilfsprojekte verantwortlich zeichnen, Hilfsprogramme überwachen und deren Wirkung evaluieren. Ihre Zuständigkeit beschränkte sich auf die bilaterale Hilfe, während die Vergabe multilateraler Leistungen in der Verantwortung der beteiligten Ministerien – in erster Linie des Finanz- und des Außenministeriums – verbleiben sollte.⁹

Dazu kam es nach weiteren Verzögerungen jedoch nicht, und wenige Monate später war schon wieder alles anders: Nach einem Treffen mit Präsident Putin am 3. September 2012 verkündete Außenminister Lavrov, dass die Agentur Rossotrudničestvo aus seinem Haus diese Aufgabe übernehmen solle. Am 8. Mai 2013 wurde der Sinneswandel mit einem Dekret des russischen Präsidenten offiziell besiegelt.

Rossotrudničestvo, mit vollem Namen »Föderale Agentur für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die Landsleute im Ausland und die Internationale Humanitäre Zusammenarbeit«, war 2008 gegründet worden, hervorgegangen aus der Abteilung für die auswärtige Kulturarbeit Russlands, der unter anderem die Kulturzentren sowjetischen Andenkens unterstanden.¹⁰ Zum Leben erweckte die Agentur nicht zuletzt Konstantin Kosačev, der frühere Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses der Staatsduma, der 2012 deren Leitung übernommen hatte. Er befreite Rossotrudničestvo aus ihrem Dornröschenschlaf und entfaltete beträchtliche

Aktivitäten sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei den innerbürokratischen Kompetenz- und Ressourcenkonflikten.

Rossotrudničestvo und Kosačev verfechten nun einen entwicklungspolitischen Ansatz, der sich deutlich von der bisherigen Balance zwischen Geber- und Nehmerinteressen sowie zwischen bi- und multilateralem Vorgehen unterscheidet: Im Vordergrund stehen Russlands Status und die Stärkung seines internationalen Ansehens, konkret der Ausbau seiner *soft power*. An sie knüpfen sich, seit Vladimir Putin die *soft power* in einem seiner Wahlkampfartikel 2012 offiziell geadelt hatte, nachgerade magische Erwartungen. Putin definierte *soft power* als einen »Komplex von Instrumenten und Methoden, um außenpolitische Ziele ohne den Einsatz von Gewalt zu erreichen, sondern mit Hilfe informationeller und anderer Hebel« (Putin 2012). Auch wenn dieses instrumentelle Verständnis wenig mit dem ursprünglichen Konzept von *soft power* gemein hat¹¹ – in den Ressortauseinandersetzungen um die Zuständigkeit für ein zukunftssträchtiges und profitables Politikfeld war es von unschätzbarem Wert. Seither fungiert Konstantin Kosačev als Russlands prominentester *soft power*-Agent.

Das neu auszuarbeitende entwicklungspolitische Konzept soll sich auf drei grundlegende Prinzipien stützen: (1) eine klare Präferenz für bilaterale Zusammenarbeit; (2) eine Klarstellung der regionalen Prioritäten mit Konzentration auf jene Staaten, die für Russland von besonderem Interesse sind (insbesondere die Staaten der GUS); (3) eine Festlegung, dass Leistungen in erster Linie als technische Hilfe (Dienstleistungen und Beratung) erfolgen, um den russischen Interessen nicht durch die Hintertür, sondern direkt zu dienen.¹²

Die organisatorischen Entscheidungen zugunsten des Außenministeriums haben programmatische Implikationen, die ein russischer Beobachter als »Wandel in der Einstellung« Russlands zur Entwicklungspolitik wahrnahm: »Russland spürt offenbar, dass seine *soft power* im Bereich der Entwicklungshilfe zu soft ist und die Auf-

8. Sergej Storčak, Interview mit *RBC Daily*, 27.2.2007; www1.minfin.ru/ru/press/interview/index.php?pg4=8&id4=270.

9. Vyskazyvanija A. A. Bokareva informacionny magentstvam na brifinge v Minfine Rossii, 26.8.2011; minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=13764.

10. Stenogramma. Soveščanije rukovoditelej predstavitel'stv i predstavitelej Rossotrudničestva, 3.9.2012; <http://ukr.rs.gov.ru/node/2051>.

11. Joseph S. Nye definierte *soft power* als »die Fähigkeit, durch Anziehung, statt durch Einschüchterung oder Bestechung, zu bekommen, was man anstrebt. Sie erwächst aus der Attraktivität der Kultur, der politischen Ideen und Politik eines Landes« (Nye 2000: X).

12. Diese Überlegungen wurden von Kosačev bei verschiedenen Gelegenheiten artikuliert, so auch in einem Interview mit der Zeitung *Kommersant* am 3.9.2012; www.kommersant.ru/doc/2014308.

nahme gewisser ›harter‹ Elemente erfordert.« (Dolinskiy 2013: 11) Dieser Wandel wird indes nicht von allen geteilt, wobei das Finanzministerium mit seiner Skepsis gegenüber Rossotrudničestvo den Reigen der Kritiker anführt. Nicht nur, dass es darauf beharrt, auch künftig für die multilaterale Zusammenarbeit verantwortlich zu zeichnen,¹³ es steht auch den neuen programmatischen Tendenzen kritisch gegenüber. Schon früher hatte der heutige Finanzminister Storčak darauf hingewiesen, dass die künftigen russischen Entwicklungshelfer simultan als Diplomaten, als Finanziere sowie als Vertreter der russischen Interessen auftreten und zugleich soviel Einfühlungs- und Anpassungsvermögen zeigen müssten, dass »Russlands Vorschläge und Aktionen nicht als Bedrohung für die Interessen der Empfängerländer wahrgenommen werden.«¹⁴ Er bekräftigte seine Vorbehalte auch 2013 nach der Entscheidung des Präsidenten zugunsten von Rossotrudničestvo und äußerte Zweifel, dass Diplomaten in der Lage seien, diese Aufgabe erfolgreich und mit der nötigen Diskretion zu bewältigen. Auch zeigte er einige Skepsis, Entwicklungspolitik unter dem »Banner der *soft power*-Ideologie« betreiben zu wollen, was den delikaten Charakter der Beziehungen zwischen Gebern und Nehmern zusätzlich belastet. Da zudem die Nehmer eindeutig eine multilaterale Vergabe bevorzugen würden, sei dies – und nicht der Bilateralismus – der geeignetere Weg, um die Interessen beider Seiten auszugleichen.¹⁵ Aus diesem Grund unterstützte er auch bei anderer Gelegenheit ausdrücklich die Vergabe ungebundener Leistungen.¹⁶

Dass eine solche Position ausgerechnet vom Finanzministerium verfochten wird, ist in der OECD-Gebergemeinschaft eher ungewöhnlich; dass sich damit in Russland das Finanzministerium nicht gegen das Außenministerium behaupten konnte, folgt hingegen einem international vertrauten Muster. Der bilaterale und unmittelbar den eigenen Interessen verpflichtete *soft power*-Ansatz

13. Vyskazyvanija S. A. Storčaka žurnalistam na press-konferencii, 11.6.2013; www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=4&id4=19429.

14. Intervju S. A. Storčaka informacionnomu agentstvu *RBC Daily*, 27.2.2007; www.minfin.ru/ru/press/interview/index.php?pg4=5&id4=270.

15. Vyskazyvanija S. A. Storčaka, a. a. O. Zeitungsberichten zufolge wandte sich Storčak in diesem Zusammenhang auch gegen die von Kosačev artikulierte Kritik am »unpersönlichen« Charakter multilateraler Hilfe, der Dankbarkeit verhindere (Interview in *Kommersant*, 3.9.2012; www.kommersant.ru/doc/2014308). Am Beispiel eines Getreidesacks, der vom UN-Ernährungsprogramm verteilt worden war, illustrierte er vielmehr, dass sehr wohl der Absender identifiziert werden könne, denn dort sei als Spender die Russische Föderation aufgedruckt gewesen (*Kommersant*, 14.7.2013; www.kommersant.ru/doc/2210945).

16. *Rossijskaja Gazeta*, 4.12.2011.

kann sich jedenfalls der Unterstützung durch die höchste Autorität im Lande gewiss sein: durch Vladimir Putin und sein utilitaristisch wie etatistisch verengtes Verständnis der internationalen Beziehungen.

Entwicklungskooperation als doppelte Chance

Die unterschiedlichen Vorstellungen zu den Zielen und Mitteln der russischen Entwicklungspolitik dokumentieren, dass wir es auch nach den organisatorischen Festlegungen in nahezu jeder Hinsicht mit *work in progress* zu tun haben. Wohin sich Russland wendet, ist einstweilen offen. So dokumentieren die Betonung multilateraler Hilfe wie auch die sektoralen Schwerpunkte eine deutliche Präferenz für die globalen Standards der Entwicklungszusammenarbeit – im Unterschied zum traditionellen Rekurs auf bloße Entwicklungshilfe. Andererseits zeigt die wachsende Neigung zum Bilateralismus, dass sich Sichtbarkeit, Status und die Befriedigung eigener Interessen auch entwicklungspolitisch Bahn brechen. Beide Ansätze sind in der Moskauer Führung präsent, doch einstweilen halten sich beide die Waage, und es ist nicht auszuschließen, dass auch künftig eine eindeutige Wendung ausbleibt. Angesichts der absehbar randständigen Bedeutung dieses Politikfeldes in Moskaus politischer Klasse stellen Unentschiedenheit und Flexibilität keinen übermäßigen Luxus dar.

Nun ist nicht allein Russland mit der Spannung zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen der Nehmer und Geber konfrontiert. Alle Geber stehen vor dem Problem, wie sie wirksam anderen helfen, ohne die eigenen Interessen zu kompromittieren oder wie sie umgekehrt den eigenen Interessen dienen, ohne gegenüber den Empfängern ungebührlich dominant zu erscheinen. Dies macht deutlich, dass Entwicklungspolitik ohne ein staatliches Interessenkalkül nicht vorstellbar ist. Aber umgekehrt ist Entwicklung, gleich ob als Transformations- oder Modernisierungsprojekt, nur erfolgreich denkbar, wenn dieses in Kooperation mit dem Partner gesteuert und durch »*purposes beyond ourselves*« (Hedley Bull) motiviert wird.

Dies wird in den westlichen Ländern vor allem über den Nichtregierungssektor forciert, der entwicklungspolitisch traditionell ein besonderes Engagement zeigt. Dem dichten Netz von Unterstützern aus der Gesell-

schaft, den Kirchen und nicht zuletzt den Praktikern mit ihren *vested interests* verdankt die Entwicklungspolitik ihre gesellschaftspolitisch stabile Stellung. In Russland müssen solche Netze von Grund auf neu geknüpft werden, denn die Spezifika der sowjetischen Praxis mit den zeitlich eng befristeten Entsendungen haben keinen Expertenpool entstehen lassen – ganz abgesehen davon, dass auch diese Periode schon mehr als zwanzig Jahre zurückliegt.

Immerhin bekennt sich Russland in der Entwicklungspolitik – ganz im Gegensatz zu der sonst verbreiteten etatistischen Präferenz – zu einer engen Verzahnung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen im eigenen Land wie aufseiten der Partner im Globalen Süden. So plädiert das entwicklungspolitische Konzept ausdrücklich für eine »breite Öffentlichkeitskampagne« und will sowohl die Wissenschaft als auch die Zivilgesellschaft und den Privatsektor in ihre Aktivitäten einbinden. Das schließt Überlegungen ein, föderale Ressourcen »in Übereinstimmung mit der internationalen Praxis« über NGOs den Empfängern zukommen zu lassen.

Auch wenn die Kooperation mit der Zivilgesellschaft einstweilen nur auf dem Papier steht, mit der Wissenschaft hat sie bereits handfeste Formen angenommen. Sowohl das Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen (MGIMO) mit einer Reihe von Forschungsaufträgen der Regierung als auch die »Hochschule für Ökonomie« mit einer aktiven jungen Forschungseinheit des »Instituts für Internationale Organisationen und Internationale Zusammenarbeit« ragen hier hervor. Die etablierten Akademieinstitute treten dagegen mit Ausnahme des Instituts für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (IMEMO) nur marginal in Erscheinung.

Im Unterschied zu anderen »*emerging donors*« wie China oder Saudi Arabien wird Russland gemeinsam mit Ländern wie Israel, der Türkei oder den neuen EU-Mitgliedern vielfach zur sogenannten »DAC-Gruppe« neuer Geber gerechnet. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Mitglieder operativ den vom Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD ausgearbeiteten Standards folgen und als Teil dieser Gebergemeinschaft wahrgenommen werden wollen (vgl. Zimmermann/Smith 2011). Diese Anpassung an die OECD reflektiert die Bereitschaft Russlands, entwicklungspolitisch etablierten Wegen zu folgen und nicht Sonderwege einschlagen oder das Rad neu erfinden zu wollen, wie es in Moskau häu-

figer geschieht, wenn nationale wie internationale ordnungspolitische Fragen zur Disposition stehen. Das reduziert den eigenen Aufwand, für den bis auf Weiteres die Ressourcen fehlen. Auch sieht die russische Führung durch eine Anpassung in diesem eher randständigen Politikfeld offenbar ihre internationalen Geltungsbedürfnisse nicht gefährdet.

Gleichwohl sind auch hier im Sinne der *soft power* konfliktbereite Weichenstellungen vorstellbar. Wenn etwa Fjodor Lukjanov (2010) Russlands Aktivitäten »zur Nutzung seiner Aktivposten in abgelegenen Teilen der Welt, wie Lateinamerika und Afrika« als Instrument deutet, »um seine Positionen im Eurasischen Raum zu stärken«, dann überlagern geostrategische Kalküle nicht nur die Imperative der Entwicklungspolitik, sie stellen diese auch infrage.¹⁷ Das ist bislang nicht dominant. Im Gegenteil gibt es in der Entwicklungspolitik bislang eine sehr viel größere Schnittmenge für einen produktiven Austausch und für eine Kooperation zwischen den »traditionellen« Gebern im Westen und dem »neuen« Geber Russland als etwa bei den zusehends sterilen Auseinandersetzungen, etwa um das einst von Michajl Gorbatschow zur Überwindung der Teilung des Kontinents beschworene »Gemeinsame Europäische Haus«. Diese Gemeinsamkeiten zu nutzen, verspricht zwei Vorteile: Zum einen kann damit verhindert werden, dass auch in der Entwicklungspolitik unproduktive Konfrontationen nach dem Muster des Kalten Krieges ausbrechen. Zum anderen kann verhindert werden, dass Differenzen im Globalen Süden auf die ohnedies schwierigen Beziehungen Russlands mit dem Westen in ihrem Kernbereich überspringen und diese zusätzlich negativ aufladen.

17. Und konkreter: »Zum Beispiel hat es den Anschein, dass Moskaus Interesse an einer Zusammenarbeit mit nonkonformistischen Staaten in Lateinamerika – Venezuela, Nicaragua, Bolivien und Ecuador – merklich anstieg, als die USA ihre Präsenz im postsowjetischen Raum erhöhten« (Lukyanov 2010).



Literatur

- Bakalova, Evgenija / Spanger, Hans-Joachim** (2012): Mühsame Rückkehr: Russlands Engagement in der Entwicklungspolitik, in: *Osteuropa*, Jg. 62, Nr. 6–8, S. 459–474.
- Bakalova, Evgeniya / Spanger, Hans-Joachim** (2013): *Development Cooperation or Competition? Russia as Re-emerging Donor*, Frankfurt (PRIF Reports).
- Bratersky, Maxim V.** (2009): *The Russian Approach to the Problem of Development and Failed States: Concepts and Policy*, MS, Moskau, S. 12f.
- Dolinskiy, Alexey** (2013): Russian Soft Power 2.0. *Russia Direct*, Quarterly Report Nr. 1, September 2013, S. 11.
- Klomegah, Kester Kenn** (2006): Russia-Africa: Putin Promises Development, But Promotes Business, *Inter Press Service*, 11.9.2006; <http://en.civilg8.ru/allnews/2334.php>.
- Kosačev, Konstantin** (2012): Ne rybu, a udočku, in: *Rossija v global'noj politike*, 4.9.2012; www.globalaffairs.ru/number/Ne-rybu-a-udochku-15642.
- Lukyanov, Fyodor** (2010): Rethinking Russia: Russian Dilemmas in a Multipolar World, in: *Journal of International Affairs*, Jg. 63, Nr. 2, S. 19–32.
- Nye, Joseph S.** (2000): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, S.X.
- O. A.** (2007): Konzepcija učastija Rossijskoj Federacii v sodejstvii meždunarodnomu razvitiju; www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F.
- Putin, Vladimir** (2012): Rossija i Menjajuščijsja Mir, in: *Moskovskije Novosti*, 27.2.2012; www.mn.ru/politics/20120227/312306749.htm.
- Zimmermann, Felix / Smith, Kimberly** (2011): More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation, in: *Journal of International Development*, Jg. 23, Nr. 5, S.722–738.



Abkürzungsverzeichnis

BNE	Bruttonationaleinkommen
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
DAC	Development Assistance Committee der OECD
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken



Über den Autor

Dr. Hans-Joachim Spanger ist Leiter des Programmbereichs »Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden« sowie Mitglied des Vorstands an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-86498-771-7