

Kurzanalyse 02 AUG 2022

## Zwischen Machtprojektion und regionalen Rivalitäten. Das Engagement Saudi-Arabiens am Horn von Afrika

Sebastian Sons

**Saudi-Arabien verfolgt am Horn von Afrika eine Strategie der sicherheitspolitischen Machtprojektion, der außenpolitischen Diversifizierung und der wirtschaftlichen Markterschließung. Dabei betrachtet Riad die Region auf der westlichen Seite des Roten Meeres als direkte Nachbarschaft, die vor dem Hintergrund des Krieges im Jemen an geostrategischer Relevanz gewonnen hat und zur eigenen Einflussphäre gezählt wird. Im Gegensatz zu den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), die sich als Gestaltungsmacht in Afrika begreifen und ihre politische, wirtschaftliche und militärische Präsenz stärken konnten, fehlen Saudi-Arabien bislang jedoch passende Instrumente, um die eigenen Interessen am Horn langfristig umzusetzen. Dies soll sich ändern. Im Rahmen der multipolaren Konkurrenz am Horn ist es daher wahrscheinlich, dass die saudische Führung eine ähnliche Strategie wie die VAE verfolgen wird, was zu intensiver Rivalität führen könnte.**

Vor dem Hintergrund einer Neukonzeption saudischer Außen- und Regionalpolitik in den letzten Jahren modifiziert Riad auch sein Engagement am Horn von Afrika. Seit dem Aufstieg von Muhammad bin Salman zum einflussreichen Kronprinzen und De-facto-Machthaber des Landes vollzieht die saudische Außenpolitik einen phasengebundenen Wandel. Zu Beginn verfolgte Muhammad bin Salman eine interventionistische Regionalpolitik der Eskalation und Provokation.<sup>1</sup> Sie zeigte sich vor allem im militärischen Vorgehen im Jemen seit März 2015, in einem kompromisslosen Kurs gegen Iran sowie der sogenannten Golfkrise mit dem Nachbarn Katar zwischen Juni 2017 und Januar 2021. Zuletzt fand jedoch ein Strategiewechsel in der saudischen Außenpolitik statt. Auslöser für das Umdenken waren die mutmaßlich von Iran durchgeführten Drohnenanschläge auf saudische Öltraffinerien im September 2019.<sup>2</sup> Von der US-Administration unter Präsident Donald Trump sah sich Riad damals zu wenig unterstützt, was dazu führte, dass die saudische Führung ihre traditionelle Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten in Frage stellte. Seither suchte sie sich schritt-

<sup>1</sup> Steinberg, Guido. 2018. „Muhammad Bin Salman Al Saud an der Macht. Der Kronprinz und die saudi-arabische Außenpolitik seit 2015“. SWP-Aktuell 2018, 18. Dezember 2018.

<sup>2</sup> Hubbard, Ben, Palko Karasz und Stanley Reed. 2019. „Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and U.S. Blames Iran.“ New York Times, 14. September 2019.

weise von Washington zu emanzipieren. Dass der heutige Präsident Joe Biden den Kronprinzen im Wahlkampf harsch kritisierte und seine Regierung die Verhandlungen mit Iran über das Atomabkommen wieder aufnahm, verstärkte Riads US-kritische Haltung noch.

Als Konsequenz verfolgt Saudi-Arabien derzeit eine Politik, die sich den geänderten geopolitischen Rahmenbedingungen anpasst. In Zeiten der globalen Multipolarität tendiert Riad zu einem Kurs der Äquidistanz. Das Königreich wendet sich dabei vermehrt Partnern wie China zu<sup>3</sup> und bezieht gegenüber den westlichen Verbündeten eine Position der Stärke. Konkreten Ausdruck fand dies in der abweisenden Reaktion auf US-amerikanische und europäische Forderungen, die Ölproduktion signifikant zu erhöhen, damit die durch Russlands Krieg gegen die Ukraine rasant gestiegenen Energiepreise sinken. Riad hält sich stattdessen an die Vereinbarung mit Russland in der OPEC+,<sup>4</sup> auch um zu demonstrieren, dass nationale Interessen wie ein hoher Ölpreis in der eigenen politischen Kalkulation Vorrang gegenüber westlichen Anliegen genießen. Zugleich will das Königreich seine zeitweise angeschlagene Reputation als Führungsmacht in der arabisch-islamischen Welt wiederherstellen und regionale Rivalitäten taktisch abschwächen. So legte das bisherige Blockadequartett aus Saudi-Arabien, den VAE, Bahrain und Ägypten den Konflikt mit Katar im Januar 2021 offiziell bei. Unterdessen sucht die saudische Führung den direkten Austausch mit Iran; ebenso strebt sie nach einer Deeskalation des Krieges im Jemen und des Konflikts mit der Türkei.

Innenpolitisch hat Muhammad bin Salman in den letzten Jahren seine Stellung gefestigt. Er stilisiert sich zum „Architekten des vierten saudischen Staates“,<sup>5</sup> der als Zentrum der wirtschaftlichen Prosperität, der Unterhaltung, des Tourismus und der Technologie im Nahen und Mittleren Osten etabliert werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, forciert er eine wirtschaftliche Liberalisierung bei gleichzeitiger politischer Repression und schürt mit populistischer Identitätspolitik einen saudischen Nationalismus.<sup>6</sup> Sozioökonomisch erholt sich das Königreich zwar von dem „doppelten Schock“, den ein gefallener Ölpreis und der Ausbruch der Corona-Pandemie ausgelöst hatten.<sup>7</sup> Doch bleibt die Aufgabe dringlich, Arbeitsplätze für die junge Bevölkerung zu schaffen. Riads wirtschaftspolitischer Kurs lässt dabei eine verstärkte Rivalität mit den VAE und Katar entstehen, die beide ein ähnliches Geschäftsmodell ökonomischer Liberalisierung und Diversifizierung in der Region verfolgen.<sup>8</sup>

## Das Horn von Afrika als Teil der saudischen Einflussphäre

In dieser außenpolitischen Gesamtkonzeption betrachtet Riad das Horn von Afrika zunehmend als prioritär. Die Region besitzt für Saudi-Arabien traditionell eine besondere Relevanz, gibt es zwischen beiden Seiten doch enge kulturelle und sprachliche Verbindungen, die auf Handels- und Migrationsbeziehungen beruhen. Doch verfolgte das Königreich hier

<sup>3</sup> Nakano, Jane und Frank A. Verrastro. 2017. „The Saudi ‚Pivot to Asia‘“. Center for International and Strategic Studies, 27. März 2017.

<sup>4</sup> England, Andrew und Samer Al-Atrush. 2022. „Saudi Arabia signals support for Russia’s role in Opec+ as sanctions pressure mounts“. Financial Times, 22. Mai 2022.

<sup>5</sup> Schraner, Maximilian. 2022. „Mohammed bin Salman: Der Architekt des ‚vierten saudischen Staats‘ in der Corona-Krise.“ In Weltpolitische Gestaltung in Zeiten von COVID-19. Persönlichkeit und weltpolitische Gestaltung, herausgegeben von Ohnesorge, Hendrik W. und Xuewu Gu, 249-268. Wiesbaden: Springer VS.

<sup>6</sup> Alhoussein, Eman. 2019. „Saudi First: How hyper-nationalism is transforming Saudi Arabia“. European Council on Foreign Relations, 19. Juni 2019. Al-Rasheed, Madawi. 2020. „The New Populist Nationalism in Saudi Arabia: Imagined Utopia by Royal Decree“. London School of Economics, 5. Mai 2020.

<sup>7</sup> Arezki, Rabah und Ha Nguyen. 2020. „Coping with a Dual Shock: COVID-19 and Oil Prices“. World Bank, 14. April 2020.

<sup>8</sup> Ottaway, David. 2021. „Saudi Arabia and the United Arab Emirates Turn Rival Allies“. Wilson Center, 20. Juli 2021.

zumeist eine transaktionale Politik der temporären Einflussnahme. Unter der neuen saudischen Führung hat sich dies geändert, denn der wahrgenommene Rückzug Washingtons aus dem Nahen und Mittleren Osten sorgt dafür, dass sich die regionalen Machtverhältnisse grundlegend wandeln. Saudi-Arabien wird dadurch zu einer kohärenteren Vorgehensweise am Horn von Afrika gezwungen, will es seine nationalen Interessen wahren.

Muhammad bin Salman vertraut engen Gefolgsleuten, die für eine eher ausgleichende Außenpolitik stehen, was sich auch am Horn von Afrika niederschlägt. Zu ihnen gehören Mitglieder der Königsfamilie wie der in Frankfurt am Main geborene Außenminister Faisal bin Farhan Al Saud, der hohe Wertschätzung beim Kronprinzen genießt und sich der Nachbarregion gegenüber als Vertreter des saudischen Pragmatismus präsentiert. 2018 wurde der erfahrene Diplomat Ahmed bin Abdulaziz Kattan, der als saudischer Botschafter in Ägypten fungiert hatte, zum Staatsminister für afrikanische Angelegenheiten ernannt – ein Schritt, der unterstrich, wie sehr die Bedeutung Afrikas für die politische Führung in Riad gewachsen ist. So spielte Kattan eine wichtige Rolle bei den Vermittlungsversuchen im Sudan.<sup>9</sup> Mit solchen Personalentscheidungen will sich der Kronprinz als unumstrittene Führungspersonlichkeit positionieren und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den einzelnen Ressorts verhindern. Inhaltlich geht es ihm bei seiner Afrika-Politik darum, saudische Interessen in bestimmten Bereichen zu verfolgen – dies betrifft das militärische Engagement im Jemen, Riads regionale Führungsrolle, die Rivalität mit Katar und Iran sowie wirtschaftliche Diversifizierung, Lebensmittelsicherheit und Migration.

## Der Jemen-Konflikt

In Riad sieht man einen sicherheitsrelevanten Nexus zwischen dem Jemen und dem Horn von Afrika. Seit im März 2015 die militärische Intervention im Jemen begonnen hat, gilt die Region als strategisches Hinterland dieses Konflikts. Gegenüber einzelnen Regierungen in den Ländern am Horn übte Saudi-Arabien daher massiven Druck aus, um eine Allianz zum Vormarsch gegen die schiitische Huthi-Miliz im Jemen zu schmieden. Der Sudan, Eritrea und Somalia beteiligten sich daraufhin am saudisch geführten Militärbündnis. So entsandte der Sudan zwischen 7.000<sup>10</sup> und 30.000 Soldaten und Milizionäre,<sup>11</sup> die Saudi-Arabien im Jemen unterstützen sollten. Als Gegenleistung für den Einsatz dort gewährte Riad finanzielle Hilfe. So wurden der sudanesischen Zentralbank 2015 in Form von Einlagen über eine Milliarde USD bereitgestellt.<sup>12</sup> Dass Riad wirtschaftliche und finanzielle Anreize für militärische Gefolgschaft bietet, hat einerseits die sicherheitspolitische Verzahnung des Horns mit der arabischen Halbinsel, andererseits aber auch die regionale Militarisierung intensiviert. Der saudischen Führung ging es hier darum, durch eine möglichst breite politische und militärische Unterstützung den Krieg im Jemen zu legitimieren.

Gleichzeitig gilt das Horn von Afrika in Saudi-Arabien als potentieller Destabilisierungsherd. Irreguläre Migration in den Jemen und von dort ins Königreich sorgt für wachsende Sicherheitsbedenken; das Gleiche gilt für Aktivitäten terroristischer Gruppierungen oder für Konflikte in Ostafrika und der Sahel-Zone. Das Rote Meer ist für die saudische Ölproduktion und den Welthandel geostrategisch unerlässlich. Jegliche Instabilität in der Region wirkt sich demnach auf die wirtschaftlichen Interessen des Königreichs aus. Piraterie am Golf

<sup>9</sup> Mutambo, Aggrey. 2022. „Saudia emerges as key mediator in Sudan crisis“. The East African, 11. Juni 2022.

<sup>10</sup> De Waal, Alex. 2019. „Cash and contradictions: On the limits of Middle Eastern influence in Sudan“. African Arguments, 1. August 2019.

<sup>11</sup> Amin, Mohammed. 2019. „30,000 Sudanese forces fighting in Yemen: Official“. Anadolu Agency, 22. Juni 2019.

<sup>12</sup> Cafiero, Giorgio. 2015. „Sudan gets \$2.2B for joining Saudi Arabia, Qatar in Yemen war“. Al-Monitor, 23. November 2015.

von Aden und am Bab al-Mandab, Drogenschmuggel sowie illegale Fischerei sind weitere Unsicherheitsfaktoren, die Saudi-Arabien veranlassen haben, sein Engagement am Horn von Afrika zu verstärken.

## Regionalpolitische Machtprojektion

Übergeordnetes Interesse Riads ist es, den eigenen regionalen Führungsanspruch dauerhaft zu sichern. Dafür unterstützt Saudi-Arabien autokratische Herrschaftsstrukturen und tritt Demokratisierungsbewegungen entgegen. Mit diesem Kurs wiederholt das Königshaus seine Strategie aus der Ära der „arabischen Aufstände“. So flankierte es im Jahr 2013 zusammen mit den VAE durch finanzielle Hilfe den Putsch von General Abdel-Fatah al-Sisi in Ägypten. Gemeinsames Ziel war, islamistische und demokratische Kräfte auszuschalten. Ein ähnliches Vorgehen zeigte sich im Sudan nach dem Sturz von Präsident Omar al-Bashir 2019 und dem anschließenden Militärputsch gegen die zivile Regierung unter Premierminister Abdalla Hamdok im Oktober 2021.<sup>13</sup> Gemeinsam mit den VAE unterstützte Saudi-Arabien den sudanesischen Transitional Military Council (TMC) in seinem Vorgehen gegen die zivile Protestbewegung; dafür stellte Riad unter anderem 3 Milliarden USD<sup>14</sup> sowie Wirtschaftshilfe für die Militärregierung bereit. Das Königreich wollte auf diesem Wege den eigenen Einfluss auf die politisch-militärische Elite des Sudan aufrechterhalten und Verbündete aus dem dortigen Militär wie General Abdel Fattah al-Burhan und General Mohamed Hamdan Dagalo („Hemedti“) dazu motivieren, ihren pro-saudischen Kurs im Jemen fortzusetzen. Al-Burhan ist für den sudanesischen Einsatz im Jemen verantwortlich und gilt als loyaler Unterstützer der saudischen Führung. Deren Parteinahme für al-Burhan sorgte im Sudan jedoch für eine zunehmende Polarisierung der innenpolitischen Konfliktlage und destabilisierte das Land. Es folgte lautstarker öffentlicher Protest gegen die saudisch-emiratische Einflussnahme, so dass Riad mittlerweile einen konzilianteren Ton anschlägt und gemeinsam mit Washington versucht, zwischen den Streitparteien zu vermitteln.

Diese Politik Saudi-Arabiens wird in vielen Gesellschaften am Horn jedoch als interventionistisch, entwicklungshemmend und paternalistisch abgelehnt, wie etwa während der Proteste im Sudan offensichtlich wurde.<sup>15</sup> Überdies entsteht der Eindruck, das Königreich verfolge noch immer eine missionarische Religionspolitik der Indoktrination, was viele Oppositionsgruppen als zusätzliches Zeichen einer saudischen Unterwanderung sehen.

## Regionale Rivalitäten mit Katar und Iran

Die zurückhaltende Politik der USA in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass Regionalakteure wie die VAE, Katar, die Türkei oder Iran ihre Präsenz am Horn von Afrika ausgeweitet haben. Zudem sorgten die arabischen Aufstände 2011 sowie die Golfkrise 2017 dafür, dass sich die Konflikte zwischen den VAE und Saudi-Arabien auf der einen sowie Katar auf der anderen Seite auch in der Region am Horn verschärften. Dschibuti, Somaliland und Äthiopien unterstützten schließlich die Blockadestaaten während der Golfkrise, während Eritrea eine eher neutrale Position einnahm, um seine guten wirtschaftlichen Beziehungen

<sup>13</sup> Kurtz, Gerrit. 2022. „Machtkampf in Sudan. Die Vorherrschaft der Militär- und Sicherheitskräfte stößt an ihre Grenzen“. SWP-Aktuell 2022/A 21, 10. März 2022.

<sup>14</sup> Abdelaziz, Khalid. 2019. „Saudi Arabia, UAE to send \$3 billion in aid to Sudan“. Reuters, 21. April 2019.

<sup>15</sup> Alamin, Mohammed und Alaa Shahine. 2019. „Gulf Powers Promise Sudan \$3 Billion in Latest Bailout for Ally“. Bloomberg, 21. April 2019.

zu Katar nicht zu gefährden.<sup>16</sup> Die Annäherung zwischen Katar und den Blockadeakteuren im Januar 2021 hat den Staaten des Horns jedoch neue Möglichkeiten eröffnet, die Beziehungen zu beiden Seiten wieder zu verbessern. Dies zeigt sich insbesondere in Somalia: Der Regierungswechsel von Präsident Mohamed Abdullahi Mohamed „Farmajo“ zu Hassan Sheikh Mohamud im Mai 2022 bietet auch eine Chance, die golfarabischen Rivalitäten beizulegen. Während „Farmajo“ in den letzten Jahren einen eher neutralen Kurs verfolgt hatte, was Saudi-Arabien und die VAE als Nähe zu Katar interpretierten, kündigte Mohamud bereits an, die Beziehungen mit allen externen Partnern konstruktiver und weniger konfrontativ zu gestalten – was erste Erfolge im politischen Dialog mit Saudi-Arabien und den VAE gebracht hat.<sup>17</sup>

Aus saudischer Sicht wurde Iran durch die US-amerikanische Zurückhaltung in der Region und das Nuklearabkommen von 2015 dazu ermutigt, seine Einflussnahme in der direkten Nachbarschaft des Königreichs auszuweiten. Riad sieht sich in Jemen und Irak, Libanon und Syrien durch Verbündete Teherans eingekreist. Darüber hinaus sind in Saudi-Arabien viele Vertreter der politischen und medialen Elite überzeugt, auch in Ostafrika von iranischer Einflussnahme bedroht zu sein – ohne dass sie diese Vorwürfe allerdings eindeutig belegen könnten. Als Folge des anti-iranischen Narrativs entwickelten sich asymmetrische Machtverhältnisse, in denen Saudi-Arabien sein finanzielles und politisches Gewicht nutzte, um die Staaten am Horn von Afrika für eigene Zwecke zu instrumentalisieren und Iran zurückzudrängen. Nach entsprechender Einflussnahme Riads schlossen der Sudan, Somalia und Dschibuti 2016 ihre Botschaften in Teheran. Im Januar 2016 erhielt Somalia als Gegenleistung 50 Millionen USD.<sup>18</sup> Der sudanesischen Zentralbank waren bereits 2015, wie erwähnt, Einlagen in Höhe von einer Milliarde USD bereitgestellt worden.<sup>19</sup> Mit Eritrea schloss Saudi-Arabien im April 2015 die Vereinbarung, gemeinsam gegen externe Sicherheitsbedrohungen im Roten Meer und im Jemen vorzugehen – ein klares Signal gegen Irans Rolle in der Region.<sup>20</sup>

Außerdem zeigen sich in der verbesserten saudisch-amerikanischen Koordination gegenüber dem Sudan, die trotz aller Verwerfungen Riads mit der Biden-Administration besteht, ein hoher Grad an Pragmatismus und eine anti-iranische Stoßrichtung. Die saudische Regierung sucht unter anderem über Außenminister Faisal bin Farhan den Dialog mit den USA – um lokale Gegebenheiten wie im Sudan mitzuprägen, aber auch um mit Washington einen Modus operandi aufrechtzuerhalten. Dabei verfolgt Saudi-Arabien unter Muhammad bin Salman einen zweidimensionalen Ansatz. Während explizite Kritik an den USA mittlerweile zum integralen Bestandteil des öffentlichen Diskurses im Land gehört, ist das Königreich doch weiterhin auf die sicherheits- und wirtschaftspolitische Partnerschaft mit Washington angewiesen. Die USA gelten nach wie vor als Schutzmacht Saudi-Arabiens und werden als relevanter Partner in der Eindämmung Irans gesehen. So fungiert das Horn von Afrika vor dem Hintergrund der geopolitischen Rivalität mit Teheran zunehmend als saudische Verhandlungsmasse gegenüber den USA. Diese hingegen suchen den Dialog mit Saudi-Arabien, um den wachsenden Einfluss Chinas zurückzudrängen.

<sup>16</sup> Soliman, Ahmed. 2017. „Gulf Crisis Is Leading to Difficult Choices in the Horn of Africa“. Chatham House, 29. Juni 2017.

<sup>17</sup> Arab News. 2022. „Saudi FM attends inauguration ceremony for Somalia’s president“. 9. Juni 2022; Hassan, Mohamed Olad. 2022. „Somalia Releases Nearly \$10M Seized from UAE Plane Four Years Ago“. Voice of America, 19. Mai 2022.

<sup>18</sup> Reuters. 2016. „Somalia received Saudi aid the day it cut ties with Iran: document“. 17. Januar 2016.

<sup>19</sup> Sudan Tribune. 2015. „Sudan says it received \$1 billion in Forex deposits from Saudi Arabia“. 11. August 2015.

<sup>20</sup> Middle East Monitor. 2015. „Saudi Arabia, Eritrea agree to boost Red Sea security“. 30. April 2015.

## Wirtschaftliche Diversifizierung

Saudi-Arabien und die anderen Golfmonarchien betrachten die Staaten am Horn von Afrika als interessante Absatzmärkte und Investitionsstandorte. In den letzten beiden Jahrzehnten investierte das Königreich 35,7 Milliarden USD allein im Sudan,<sup>21</sup> der sich zum wichtigsten Markt für saudische Unternehmen am Horn entwickelt hat. Unter der vom Kronprinzen initiierten Entwicklungsagenda „Vision 2030“ genießen vor allem ambitionierte Mega-Projekte hohe Priorität, darunter der Bau der künstlichen Technologiestadt Neom am Roten Meer, die zum Aushängeschild der wirtschaftlichen Transformation des Königreichs stilisiert wird. Neom soll als regionales Wirtschaftszentrum etabliert werden; das Vorhaben sorgt für ein gewachsenes Interesse der saudischen Führung an den afrikanischen Anrainerstaaten des Roten Meeres. Um die massiven Investitionen in Neom und andere Großprojekte refinanzieren zu können, will Riad Absatzmärkte am Horn erschließen. 2018 belief sich das Gesamtvolumen der saudischen Investitionen dort auf 4,9 Milliarden USD.<sup>22</sup> Der saudische Investitionsfonds (*Public Investment Fond*, PIF) hat sich als wichtigstes Instrument des Kronprinzen etabliert, um neue Märkte in Afrika zu gewinnen. PIF soll die wirtschaftliche Diversifizierung vorantreiben und gleichzeitig die politische Legitimation Muhammad bin Salmans konsolidieren, der als Vorstandsvorsitzender des Fonds fungiert.<sup>23</sup>

Staatliche Investoren wie PIF sollen zur saudischen Machtprojektion beitragen, weshalb sie mehr denn je nichtstaatliche Akteure verdrängen. Dies zeigt beispielhaft die Inhaftierung des saudisch-äthiopischen Unternehmers Mohammed al-Amoudi im November 2017. Sie erfolgte im Rahmen einer vom Kronprinzen veranlassten Verhaftungswelle gegen einflussreiche Geschäftsleute, Medienmogule und Prinzen des Landes. Ziel der Aktion war es, die traditionellen Eliten der saudischen Klientelwirtschaft zu marginalisieren. Zum einen sollte so die Macht des Kronprinzen gesichert werden, zum anderen verlangte man Milliardensummen von den Inhaftierten, um damit die Investitionsoffensive zu finanzieren. Mit einem geschätzten Vermögen von 8,1 Milliarden USD zum Zeitpunkt seiner Verhaftung gehörte al-Amoudi zum Kreis der traditionellen Günstlinge, weshalb er ins Fadenkreuz der neuen politischen Führung geriet. Er wurde erst 2019 freigelassen – vermutlich gegen eine hohe Zahlung an die saudische Regierung.<sup>24</sup>

## Lebensmittelsicherheit

Für das gewachsene und ambivalente Engagement Saudi-Arabiens am Horn von Afrika stehen auch umfangreiche, höchst umstrittene Investitionen in landwirtschaftliche Flächen, mit denen die eigene Lebensmittelversorgung gesichert werden soll. Das Königreich hat zum Beispiel in Äthiopien 124.000 Hektar Land erworben.<sup>25</sup> Im April 2021 verkündeten Saudi-Arabien und die VAE, die Agrarproduktion im Sudan mit 400 Millionen USD unterstützen zu wollen.<sup>26</sup> Diese Vereinbarungen beeinträchtigen zum einen die lokale Lebens-

<sup>21</sup> Yousif, Fatehelrahman. 2022. „Saudi Arabia, UAE Top Gulf Investments in Horn of Africa“. Asharq Al-Awsat, 5. April 2022.

<sup>22</sup> Meester, Jos, Willem van den Berg und Harry Verhoeven. 2018. „Riyal Politik. The political economy of Gulf investments in the Horn of Africa.“ Clingendael, April 2018.

<sup>23</sup> Roll, Stephan. 2019. „Ein Staatsfonds für den Prinzen. Wirtschaftsreformen und Herrschaftssicherung in Saudi-Arabien“. SWP-Studie 13, Juni 2019.

<sup>24</sup> Aljazeera. 2019. „Saudi billionaire Mohammed al-Amoudi released from detention“. 27. Januar 2019.

<sup>25</sup> Mason, Robert. 2022. „Pushing the envelope of national security and state influence at the margins. Saudi and Iranian competition in the Horn of Africa“. In *The Gulf States and the Horn of Africa. Interests, influences and instability*, herausgegeben von Mason, Robert und Simon Mabon, Manchester: Manchester University Press. S. 50.

<sup>26</sup> Abdallah, Nayera. 2021. „Sudan to get \$400mln from Saudi Arabia, UAE for agriculture – SUNA“. Zawya, 11. April 2021.

mittelversorgung, was Armut und soziale Ungerechtigkeit verstärkt. Zum anderen sind sie Ausdruck der gestiegenen golfarabischen Rivalität am Horn von Afrika. Während der Golfkrise bemühte sich vor allem Katar intensiv um neue Landzukäufe. Ziel war dabei, die Blockade zu umgehen und die eigene Lebensmittelsicherheit aufrechtzuerhalten. Dieses Ringen um Land schürte die Konkurrenz mit Saudi-Arabien und den VAE, so dass sich der golfinterne Konflikt auch auf das wirtschaftliche Engagement am Horn von Afrika ausweitete. Angesichts der Versorgungsengpässe im Zuge des russischen Krieges gegen die Ukraine werden Saudi-Arabien und andere Golfmonarchien ihre Politik des Landkaufs in Ländern wie dem Sudan vermutlich fortsetzen, um die zunehmende Getreideknappheit abzufedern.

## Migration

Transnationale Migration prägt die ambivalenten Beziehungen zwischen dem Horn von Afrika und Saudi-Arabien seit Generationen. Dabei fungieren aus dem Königreich in ihre Heimatländer Äthiopien oder Sudan zurückkehrende Migrant\*innen häufig als Treiber der wirtschaftlichen Partnerschaft und als lokale Agenten für saudische Investitionen. Allerdings wird in Saudi-Arabien die wachsende Zahl von Migrant\*innen aus Ostafrika zunehmend als Bedrohung der nationalen Wirtschaft wahrgenommen. Bei einer einheimischen Jugendarbeitslosigkeit von 29,4 Prozent (2020) hat die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge saudische Männer und Frauen oberste Priorität für die Führung des Landes. Insgesamt sollen je etwa 500.000 Arbeitsmigrant\*innen aus dem Niedriglohnsektor aus Äthiopien und dem Sudan sowie je 100.000 aus Eritrea und Somalia im Königreich beschäftigt sein – als Hausangestellte, im Dienstleistungsbereich oder im Bausektor.<sup>27</sup> Durch den Versuch des saudischen Staates, den Arbeitsmarkt zu nationalisieren („Saudisierung“), wurden vor allem Tausende Äthiopier\*innen insbesondere während der Corona-Pandemie entlassen, in Auffanglagern festgehalten und anschließend in ihre Heimat abgeschoben. Allein zwischen März und Juni 2022 mussten 38.000 äthiopische Staatsangehörige das Königreich verlassen.<sup>28</sup>

In vielen Gesellschaften am Horn von Afrika sorgten diese Abschiebungen sowie Berichte über Vergewaltigungen von weiblichen Hausangestellten für massiven Unmut. Durch die Abschiebekampagnen haben sich die Rücküberweisungen nach Äthiopien zwischen 2019 und 2020 von 480 Millionen USD auf 404 Millionen USD reduziert, was dort die wirtschaftliche Krise verschärft.<sup>29</sup> Menschenrechtsorganisationen kritisieren eine an Migrant\*innen verübte strukturelle Gewalt<sup>30</sup>, zumal die Rückkehrer\*innen in ihren Heimatländern häufig keine Arbeit finden. Sie wurden während der Pandemie außerdem von saudischen Behörden und Medien als Infektionsquelle diffamiert, was in Teilen der ostafrikanischen Gesellschaften zu anti-saudischen Ressentiments geführt hat. Weiterhin begeben sich viele ostafrikanische Migrant\*innen über den gefährlichen östlichen Migrationskorridor von Addis Abeba über die Hafenstädte Obock in Dschibuti und Bosaso im Norden Somalias in den Jemen, um von dort nach Saudi-Arabien zu gelangen. Insgesamt kamen im Jahr 2022 bis zum April knapp 25.000 Migrant\*innen aus Ostafrika in den Jemen, davon 90 Prozent aus

<sup>27</sup> Mosley, Jason. 2021. „Turkey and the Gulf States in the Horn of Africa: Fluctuating dynamics of engagement, investment and influence“. Rift Valley Institute, 2021.

<sup>28</sup> Hairsine, Kate. 2022. „Deported Ethiopian migrants tell of suffering in Saudi Arabia detention“. Deutsche Welle, 23. Juni 2022.

<sup>29</sup> The Global Economy. 2022. „Ethiopia: Remittances“.

<sup>30</sup> Juneja, Ziva Luddy. 2021. „Saudi Arabia Repatriates Hundreds of Detained Ethiopians“. 1. März 2021, Human Rights Watch.

Äthiopien.<sup>31</sup> Oftmals gelingt es ihnen jedoch nicht, die Grenze zum Königreich zu überqueren, und sie stranden unter katastrophalen Bedingungen auf der jemenitischen Seite. Solche Verhältnisse werden in den Heimatländern zwar kritisiert, gleichzeitig gilt Saudi-Arabien aber nach wie vor als Sehnsuchtsort für zukünftige Migrant\*innen.

## Instrumente der Einflussnahme und regionale Schwerpunkte

Vor dem Hintergrund dieser komplexen Interessenlage verlieren traditionelle Instrumente der saudischen Einflussnahme an Bedeutung, werden adaptiert oder durch neue Mittel ersetzt. Insbesondere die historisch wirkmächtige Religionspolitik rückt in der saudischen Innen- und Außenpolitik zunehmend in den Hintergrund. Der Kronprinz verfolgt eine in weiten Teilen an die junge Generation gerichtete Identitätspolitik, in der das kulturelle arabische Erbe und die Bedeutung der Königsfamilie als Pfeiler der saudischen Nation stärker betont werden als die religiösen Wurzeln und der Wahhabismus. Außenpolitisch hat die traditionelle wahhabitische Missionierung dabei ebenfalls an Einfluss verloren, weil die Verbreitung ultrakonservativer Lehren nicht in das Verständnis einer „Rückkehr zum moderaten Islam“ passt, wie sie vom Kronprinzen gefordert wird.<sup>32</sup> Diese Entwicklung sorgt allerdings am Horn von Afrika für ein Dilemma. Immerhin gestaltete sich die Religionspolitik lange Jahre als wesentliches Instrument der Einflussnahme, um strategische Interessen zu wahren. Da dieses Mittel nun weitgehend wegfällt, entsteht ein Vakuum, welches Saudi-Arabien nur schwer zu füllen imstande ist.

Alle arabischen Golfmonarchien haben ihre militärische Zusammenarbeit mit Partnern am Horn von Afrika ausgeweitet. Die VAE verfolgen hier einen besonders ganzheitlichen Ansatz; über das Logistikunternehmen DP World haben sie in den Ausbau militärischer wie kommerzieller Kapazitäten und maritimer Infrastruktur investiert. Die Emirate haben sich als einflussreicher maritimer Player etabliert und streben danach, in der Hafeninfrastuktur ein globales Netzwerk bis nach Lateinamerika aufzubauen. Weiterhin wurden von den VAE beauftragte Söldner in Länder wie Somalia entsandt sowie Waffenlieferungen geleistet. Saudi-Arabien ist es hingegen nicht gelungen, eine ähnlich dominante Rolle als maritimer Netzwerker zu erlangen; es bleibt auf emiratische Infrastruktur angewiesen und agiert eher wechselhaft. Allerdings plant das Königreich, künftig stärker in den Logistiksektor zu investieren. Dieses Vorgehen lässt auch ein ausgeweitetes Engagement am Horn von Afrika erwarten, was den saudischen Marktzugang dort ebenso erhöhen dürfte wie die Rivalität mit den VAE oder auch China. Immerhin betrachtet Peking das Horn als strategischen Knotenpunkt seiner Initiative einer Neuen Seidenstraße (*Belt and Road Initiative*, BRI).

Saudi-Arabien stellt zudem humanitäre Hilfe am Horn von Afrika bereit. Damit will es Konflikte kontrollieren und moderieren; es geht Riad nicht darum, die gravierenden sozio-ökonomischen Missstände in den heterogenen und zerrissenen Gesellschaften der Region nachhaltig zu lösen. Aus dem Königreich flossen seit 1975 insgesamt 1,6 Milliarden USD an offizieller Entwicklungszusammenarbeit (*official development assistance*, ODA) in den Sudan.<sup>33</sup> Es folgen Äthiopien mit einem Volumen von 764 Millionen USD seit 2005,<sup>34</sup> Somalia

<sup>31</sup> International Organization of Migration. 2022. „Migration along the Eastern Corridor, Report 25“. 2. Juni 2022.

<sup>32</sup> Hincks, Joseph. 2017. „The Saudi Crown Prince Says the Kingdom Will Soon Return to a ‚Moderate Islam‘“. The Time, 25. Oktober 2017.

<sup>33</sup> Saudi Aid Platform. 2022. Beneficiary Continent Statistics: Sudan.

<sup>34</sup> Saudi Aid Platform. 2022. Beneficiary Continent Statistics: Ethiopia.

mit 281 Millionen USD seit 1977<sup>35</sup> und Eritrea mit 63 Millionen USD seit 1995.<sup>36</sup> Sektorale Schwerpunkte waren dabei Lebensmittelsicherheit, Wasserversorgung und Gesundheit. Mit finanzieller Förderung, umfassender humanitärer Hilfe und Budgetzuschüssen an befreundete Regierungen versucht das Königshaus, Sicherheitsbedrohungen entgegenzuwirken und politische Allianzen zu schmieden; ebenso möchte es sich als verlässlicher Garant entwicklungspolitischer Unterstützung und als großzügiger Partner und Geber präsentieren.

Bei der Bereitstellung von Entwicklungshilfe zeigte sich in den letzten Jahren erneut die Rivalität mit Katar, das sich bis zum Ausbruch der Golfkrise ebenfalls humanitär am Horn betätigte. Zwischen 2012 und 2017 war Katar sogar der wichtigste Geber für den Sudan, ehe die Blockade den humanitären Sektor des Emirats zum Erliegen brachte. Nach der Beilegung des Konflikts bestehen allerdings wieder Perspektiven für eine besser koordinierte golfarabische Entwicklungspolitik am Horn von Afrika. Den Rahmen dafür bieten die Arab Coordination Group (ACG) und der Arab-DAC Dialogue on Development der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In den letzten Jahren strebte die saudische Entwicklungspolitik nach einem nachhaltigeren und multilateralen Ansatz. Dies schlägt sich auch in einem verstärkten entwicklungspolitischen Engagement der in Dschidda ansässigen Islamischen Entwicklungsbank nieder. Neben der Finanzierung traditioneller Infrastrukturprojekte widmet sie sich in Sudan, Dschibuti und Somalia – ihren drei Mitgliedsländern am Horn – zunehmend auch anderen Sektoren wie Bildung, Gesundheit und erneuerbaren Energien. Saudi-Arabien ist mit 23,5 Prozent größter Anteilseigner der Bank und verfügt daher über großen Einfluss auf ihr strategisches und operatives Geschäft.

## Entwicklungstendenzen der saudischen Politik am Horn von Afrika

Anders als die VAE befindet sich Saudi-Arabien in direkter Nachbarschaft des Horns von Afrika. Während die Emirate mit ihrem Interventionismus vergleichsweise geringe politische Kosten aufbringen müssen, da die eigene Machtposition angesichts der Distanz kaum bedroht werden kann, stellt sich die Situation für Riad gänzlich anders dar. Jedwede Destabilisierung am Horn von Afrika betrifft das Machtgefüge innerhalb des saudischen Einflussgebiets. Deswegen agiert Riad zurückhaltender und geht keine allzu großen Risiken ein. Gleichzeitig dient das Horn der saudischen Führung als Verhandlungsmasse, wenn es darum geht, Divergenzen im Verhältnis mit den USA zu moderieren und Zugeständnisse der Biden-Administration im Vorgehen gegen Iran zu erlangen.

Anzunehmen ist, dass sich das Königreich zumindest in Ansätzen am strategischen Handeln der VAE orientieren wird. Eine solche „Emiratisierung“ zeigt sich bereits in der saudischen Wirtschaftspolitik, die sich unter Muhammad bin Salman besonders auf Sektoren wie Unterhaltung, Sport, Technologie, Tourismus und Finanzen konzentriert – was traditionelle Pfeiler des emiratischen Geschäftsmodells sind. Das saudische Wirtschaftsengagement am Horn von Afrika könnte verstärkt auf solche Sektoren setzen und damit die Ambitionen der VAE herausfordern. In Saudi-Arabien wie den Emiraten wird die wachsende Konkurrenz im wechselseitigen Verhältnis zwar eher als „förderlich“ und „gesund“ eingeschätzt.<sup>37</sup> Allerdings könnte sie am Horn von Afrika zu einer zunehmenden Polarisierung führen, die den regionalen Akteuren ähnlich wie die Golfkrise eine Parteinahme abverlangen würde.

<sup>35</sup> Saudi Aid Platform. 2022. Beneficiary Continent Statistics: Somalia.

<sup>36</sup> Saudi Aid Platform. 2022. Beneficiary Continent Statistics: Eritrea.

<sup>37</sup> Interview mit saudischem Analysten in Riad im März 2022; Interview mit emiratischem Analysten in Abu Dhabi im Mai 2022.

Priorität in der saudischen Regionalpolitik hat die Beilegung des Konflikts im Jemen, der für Riad in den letzten Jahren zu einem sicherheitspolitischen und finanziellen Desaster geworden ist.<sup>38</sup> Die Einrichtung des präsidentialen Übergangsrates im Jemen und die direkten Gespräche mit Iran zeigen den politischen Willen Saudi-Arabiens, diesen Konflikt diplomatisch zu überwinden, nachdem eine militärische Lösung höchst unwahrscheinlich geworden ist. Sollte sich im Jemen ein Durchbruch abzeichnen, könnte dies auch Auswirkungen auf das Engagement am Horn von Afrika mit sich bringen. Eine Entspannung des Konflikts könnte zwar einerseits die Polarisierung am Horn reduzieren, da Saudi-Arabien wohl weniger Interesse daran hätte, mögliche Verbündete für ihren Einsatz im Jemen zu belohnen. Andererseits würde die saudische Führung der Region weniger Priorität beimessen, weil deren Relevanz als strategisches „Hinterland“ für den Einsatz im Jemen sinken würde. Doch selbst in einem solchen Szenario wird das Horn von Afrika als Pufferzone gegen eine mögliche Ausweitung des iranischen Einflussbereichs gesehen. Deswegen ist wahrscheinlich, dass Saudi-Arabien seine dortige Präsenz nicht reduzieren, sondern modifizieren wird, indem es im Einzelfall immer wieder auch diplomatische Lösungen anstreben wird. Vorbild dafür ist etwa der Friedensschluss von Dschidda im Jahr 2018, der den eritreisch-äthiopischen Konflikt beilegte und von Saudi-Arabien und den VAE vermittelt worden war.<sup>39</sup>

Außerdem ist Riad daran interessiert, multilaterale Foren zu schaffen. Ein Beispiel dieser Politik ist der Council of Arab and African States bordering the Red Sea and Gulf of Aden („Red Sea Council“). Er wurde 2020 auf saudische Initiative ins Leben gerufen und umfasst neben dem Königreich noch Ägypten, Jemen, Jordanien, Sudan, Eritrea, Dschibuti und Somalia. Das Forum hat bislang keine signifikanten Ergebnisse erzielen können; es dient Saudi-Arabien aber als Plattform, um regionale Loyalitäten herzustellen, sich gegen potentielle Rivalen wie Iran zu wenden und vor allem gemeinsame Sicherheitsinteressen zu verfolgen. Dagegen spielen Fragen des Umweltschutzes oder der wirtschaftlichen Integration keine Rolle.<sup>40</sup> Als weitere Plattform soll die Middle East Green Initiative, die 2021 von Muhammad bin Salman begründet wurde, Umweltschutzmaßnahmen auf transregionaler Ebene umsetzen, von denen auch das Horn von Afrika profitieren könnte. Dieser Teil des Kontinents leidet immer stärker unter dem Klimawandel, und regionale Initiativen stellen ein geeignetes Instrument dar, um der Herausforderung zu begegnen. Auch in diesem Bereich begreift sich Saudi-Arabien als Vorreiter. Der Umgang mit Migration aufgrund des Klimawandels könnte für das Königreich in Zukunft immer mehr Dringlichkeit erhalten; zu erwarten ist, dass Migrant\*innen aus den arabischen Nachbarstaaten sowie vom Horn zunehmend Schutz im Königreich suchen.<sup>41</sup> Saudi-Arabien könnte die multilateralen Ansätze jedoch auch dazu nutzen, Allianzen gegen Iran zu schmieden, sollte sich seine Annäherung an Teheran als erfolglos erweisen. Ein solches Vorgehen würde die Region weiter destabilisieren.

<sup>38</sup> Guzansky, Yoel und Ari Heistein. 2018. „Saudi Arabia’s War in Yemen Has Been a Disaster“. *The National Interest*, 25. März 2018.

<sup>39</sup> King Faisal Center for Research and Islamic Studies. 2020. „Red Sea Peace Initiatives: Saudi Arabia’s Role in the Eritrea-Ethiopia Rapprochement“. April 2020.

<sup>40</sup> Custers, Desirée. 2021. „Red Sea Multilateralism: Power Politics or Unlocked Potential“. *Stimson*, 7. April 2021.

<sup>41</sup> Fanning, Kate und Yossi Mekelberg. 2021. „The Coming Climate Migration Crisis in the Middle East and North Africa“. *New Lines Institute for Strategy and Policy*, 7. Dezember 2021.

## Empfehlungen für Deutschland

Für Deutschland stellt das saudische Engagement am Horn von Afrika eine problematische Herausforderung dar. Das Königreich verfolgt in vielen Bereichen Interessen, die der deutschen Afrika-Politik diametral entgegenstehen, wie die Stärkung klientelistischer und autoritärer Herrschaftsstrukturen sowie die damit verbundene Schwächung zivilgesellschaftlicher Demokratisierungstendenzen zeigen. Die Ausweisung ostafrikanischer Migrant\*innen und die sich am Horn auswirkende Rivalität zwischen den Golfmonarchien und Iran beeinträchtigen zudem die diplomatischen Ansätze der Bundesrepublik in der Region.

Daher bestehen nur begrenzte Möglichkeiten für Deutschland, konstruktiv mit Saudi-Arabien am Horn von Afrika zu kooperieren. Es könnte allerdings versucht werden, verstärkt den diplomatischen Austausch mit den entstandenen Regionalforen zu suchen. Zusätzlich sollte die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik konkrete Felder identifizieren, um gemeinsam mit den Golfmonarchien langfristige Entwicklungsprojekte am Horn umzusetzen. Dazu könnte unter anderem das Migrationsmanagement gehören. Da sich in der golfarabischen Entwicklungspolitik ein Wandel zu mehr Nachhaltigkeit abzeichnet, steigt auch der politische Wille, sich enger auf bilateraler wie auf multilateraler Ebene abzustimmen. Insbesondere mit der Islamischen Entwicklungsbank könnten gemeinsame Dreieckskooperationen am Horn von Afrika realisiert werden, woran die Bundesregierung interessiert ist.<sup>42</sup> Auch bietet die von der EU im Mai 2022 veröffentlichte Strategie zum Umgang mit den arabischen Golfstaaten („A Strategic Partnership with the Gulf“) eine europäische Grundlage, um weitere Felder wie wirtschaftliche Partnerschaften, Transport, maritime Sicherheit oder erneuerbare Energie als Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit den arabischen Golfstaaten am Horn von Afrika auszumachen.<sup>43</sup> Allerdings muss die Bundesregierung im Vorfeld sorgfältig evaluieren, inwiefern solche Kooperationen mit Reputationsrisiken einhergehen, damit sich vermeiden lässt, für saudische Zwecke instrumentalisiert zu werden.

*Dr. Sebastian Sons ist Researcher bei CARPO – Center for Applied Research in Partnership with the Orient e.V. in Bonn.*

### Megatrends Afrika

ist eine Kooperation von SWP, IDOS und IfW. Die Publikationen geben die Auffassung der Autor\*innen wieder. Die Veröffentlichungen des Forschungsprojekts durchlaufen intern ein Begutachtungsverfahren.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz

### SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik | Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

**IDOS** German Institute of Development and Sustainability

**IfW** Kiel Institut für Weltwirtschaft

[www.megatrends-afrika.de](http://www.megatrends-afrika.de)  
[megatrends-afrika@swp-berlin.org](mailto:megatrends-afrika@swp-berlin.org)

ISSN 2747-4283

DOI 10.18449/2022MTA-KA02

<sup>42</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2022. „Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Januar 2022.

<sup>43</sup> Europäische Kommission. 2022. „A strategic partnership with the Gulf“. 18. Mai 2022.

Gefördert durch:



Auswärtiges Amt



Bundesministerium der Verteidigung



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung