

Afrikapost aktuell

Ein Land am Scheideweg - Äthiopien vor den Wahlen 2020

Von Nora Kiefer und Sabine Odhiambo, Deutsche Afrika Stiftung

Äthiopien steht im Fokus der internationalen Öffentlichkeit: Dem seit April 2018 regierenden Premierminister Dr. Abiy Ahmed Ali wurde am 10. Dezember der Friedensnobelpreis 2019 für die Demokratisierung des Landes am Horn von Afrika sowie seine Annäherung an den Nachbarn Eritrea verliehen. Jedoch steht Abiy¹ im eigenen Land stark unter Druck, da die Früchte der Reformpolitik weite Teile der Bevölkerung noch nicht erreichen. Es gibt großen Nachholbedarf bei der Industrialisierung des Landes sowie bei Investitionen, die dringend benötigte Jobs, vor allem für junge Menschen, schaffen sollen. Die volatile Sicherheitslage im Land, die von starken ethnischen Spannungen geprägt ist, stellt die Umsetzbarkeit der für Mai 2020 geplanten Wahlen in Frage. Dabei sind deren Durchführung und Ausgang zentral für Abiy und die Fortführung seines inklusiven Demokratisierungs- und Reformkurses unter dem Motto "medemer" (deutsch: zusammenbringen/versöhnen).

Abiys Aufstieg und Erfolge

Im April 2018 wurde Abiy vom äthiopischen Parlament zum jüngsten Premierminister Afrikas gewählt. Vorausgegangen waren massive Antiregierungsproteste der Bevölkerung und der Rücktritt von Premierminister Hailemariam Desalegn.

Nach fast 30 Jahren unter der Regierungskoalition der *Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF)² wurde mit Abiy zum ersten Mal ein Premierminister der Ethnie der Oromogewählt. Bis dahin wurde der Posten stets von einem Vertreter der ethnischen Minderheit der Tigray besetzt, die mit der *Tigray People's Liberation*

Front (TPLF) die Regierungskoalition und den Staatsapparat dominierten.³

Abiy leitete umgehend Reformen zur demokratischen Öffnung des Landes ein, was nach Jahrzehnten der autoritären Führung des Landes von den Menschen sehr begrüßt wurde. Zudem sprach sich Abiy für die Überwindung der ethnischen Spaltungen im Lande aus. Er wolle das Land zusammenbringen und versöhnen, sowohl innerhalb der Landesgrenzen als auch mit den Nachbarländern, insbesondere dem ehemaligen Erzrivalen Eritrea.



Der äthiopische Premierminister Abiy begrüßt den eritreischen Staatspräsidenten Isaias Afewerki.

Im August 2018, nur vier Monate nach seinem Amtsantritt, konnte Abiy ein Friedensabkommen mit Eritrea aushandeln. Hierfür wurde er im Dezember dieses Jahres mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Nach mehr als zwei Jahrzehnten des Konflikts gibt es nun einen Dialog zwischen den Ländern und es verkehrt eine tägliche Flugverbindung zwischen den Hauptstädten Addis Abeba und Asmara. Abiy widmete den Preis dem äthiopischen und eritreischen Volk für die gemeinsame Annäherung und Versöhnung. Er erklärte, dass die zentrale Herausforderung die langfristige Sicherung des Friedens sei.

3 Nur 6,1% der äthiopischen Bevölkerung sind Tigray. Die Oromo (34,6%) und Amhara (27,1%) bilden die mit Abstand größten ethnischen Gruppen des Landes.

1 Nach äthiopischem Namensrecht wird der erste Name als offizieller Rufname verwendet.

2 Die EPRDF bestand aus vier Parteien: Tigray People's Liberation Front, Amhara Democratic Party, Oromo Democratic Party und Southern Ethiopian People's Democratic Movement

Äthiopien am Scheideweg

Darüber hinaus wurde Abiy mit dem Preis für seine zahlreichen Reformen und Demokratisierungsprozesse innerhalb Äthiopiens geehrt. So lud er neben der Freilassung tausender politischer Gefangener Exilanten ein, wieder in das Land zurückzukehren. Es wurden neue Oppositionsparteien zugelassen, auch solche, die Abiy politisch entgegenstehen. Er setzte einige ranghohe Funktionsträger des alten Regimes ab und veranlasste die Besetzung wichtiger Positionen mit Frauen. So hat Äthiopien zum ersten Mal in seiner Geschichte mit Präsidentin Sahle-Work Zewde ein weibliches Staatsoberhaupt und konnte im internationalen Gleichstellungsindex von 2020 den größten Sprung eines Landes nach vorne machen.

Zu einem der ersten wichtigen Reformschritte zählt die Umwandlung des Gesetzes für Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus dem Jahre 2009, welches Engagement und Kritik durch die Zivilgesellschaft stark eingeschränkt hatte: Demnach durften NRO nur maximal 10% ihrer Finanzierung aus dem Ausland erhalten und keine politische Aufklärungsarbeit leisten. Durch die Aufhebung dieser Regelung ist es NRO nun erlaubt externe (ausländische) Finanzierung anzunehmen und handlungsfähig zu werden. Zudem wurden die rigiden Blockaden der Presse und des Internets aufgehoben und damit Meinungsfreiheit eingeführt. Auch sind soziale Medien sowie mehr als 260 Webseiten wieder zugänglich.

Abiy begann ebenfalls mit der marktwirtschaftlichen Öffnung der staatlich regulierten Wirtschaft: So wurde die Zuckerproduktion bereits vollständig privatisiert, der Telekommunikationssektor soll bis März 2020 folgen. Auch weitere Branchen, wie der Energie- und Transportsektor, sollen künftig liberalisiert werden. Zudem hat Abiy als Schritt zur Industrialisierung des Landes und zur Anlockung ausländischer Direktinvestitionen die Errichtung von aktuell vier auf bis zu 30 Industrieparks in den

nächsten Jahren initiiert. Dort sollen neben der internationalen Textilbranche auch andere weiterverarbeitende Gewerbe ansässig werden.



Der Hawassa Industriepark ist die aktuell größte Produktionsstätte für Kleidung im Süden des Landes.

Pulverfass Äthiopien – weiterhin schwelende Konflikte

Trotz der bereits initiierten Reformen steht Äthiopien weiterhin vor einer Reihe von Herausforderungen: So ist der viel gefeierte Friedensprozess mit Eritrea ins Stocken geraten - die Grenze zwischen den Ländern wurde von eritreischer Seite bereits Ende 2018 wieder geschlossen. Auch gibt es noch keine endgültigen Handelsabkommen zwischen den Ländern. Beobachter, die derweil auf eine Demokratisierung Eritreas gesetzt hatten, sind ernüchtert.

Die institutionellen Kapazitäten des äthiopischen Staates sind nach Jahrzehnten autoritärer Führung sehr schwach, was die Umsetzung von Reformen erschwert. Außerdem sind trotz wichtiger Wechsel auf Führungsebene in Abiys Regierung weiterhin Personen in zentralen Positionen, die unter dem alten repressiven Regime tätig waren und deren Loyalität für den Reformkurs nicht garantiert ist. Auch wird darauf verwiesen, dass Abiy selbst Mitglied der früheren autoritären Regierung war. Als ehemaliger Angehöriger der Armee wird ihm immer wieder vorgeworfen, sich in Reden militaristischer Stilmittel zu bedienen.

Fehlende berufliche Perspektiven, insbesondere für junge Menschen, haben die anfängliche Euphorie nach Abiys Antritt als Premier verfliegen lassen. Vielen Menschen im Land gehen die Reformen zu langsam.

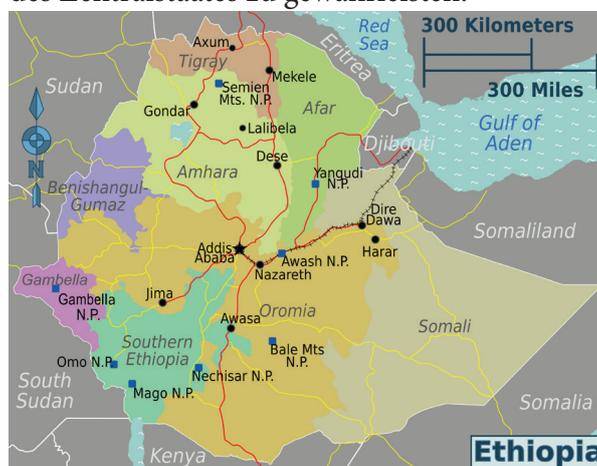
Äthiopien am Scheideweg

Positive, für die Bevölkerung sichtbare Entwicklungen zu generieren, gerade mit Blick auf Beschäftigung und Infrastruktur, wird zentral für die politische Zukunft Abiy's. Dafür sind neue finanzielle Mittel und Programme essentiell: Dies ist insbesondere eine Herausforderung, da das Land über die Jahre enorme Schulden aufgenommen hat. Bei einem Stand von insgesamt 52,57 Mrd. US-Dollar bescheinigt die Weltbank Äthiopien ein hohes Risiko einer Schuldenfalle.⁴ Über 50% der Auslandsschulden stammen dabei aus chinesischen Krediten. Damit ist Äthiopien nach Angola der zweitgrößte Kreditnehmer Chinas auf dem afrikanischen Kontinent.

Eine weitere zentrale wirtschaftliche Herausforderung ist die fehlende Produktivität der Landwirtschaft, in der mehr als 80% der Menschen arbeiten. Beobachter sehen den Aufbau von Wertschöpfungsketten in diesem Sektor als zentral an, um den Export ausbauen und im Welthandel aktiv werden zu können. Damit könnte auch das hohe Außenhandelsdefizit reduziert werden, welches für die Devisenknappheit im Land verantwortlich ist. Diese bildet zusammen mit dem bestehenden Fachkräftemangel eine große Hürde für lokale und internationale Investitionen.

Die momentan größte Herausforderung für Abiy ist derweil die Spaltung des Landes entlang ethnischer Linien: Äthiopien ist ein Vielvölkerstaat, der über 80 Ethnien und mehr als 100 verschiedene Sprachen umfasst. Die EPRDF hatte 1994 das politische System eines ethnischen Föderalismus eingeführt, das Land jedoch unter der Dominanz der TPLF mit harter zentraler Hand regiert. Somit ging das System trotz der in der Verfassung verankerten regionalen Autonomie nie über einen Quasiföderalismus hinaus. Seit der demokratischen Öffnung unter Abiy gibt es nun Platz für regionale Forderungen. Mancherorts nutzen politische Kräfte diesen neuen Raum aber auch, um das Bewusstsein der eigenen Ethnie zu stärken und separatistische

Bewegungen zu befeuern. Aktuell fordern vier Regionen ihre Unabhängigkeit, wobei das Land nach einem erfolgreichen Referendum in Sidama bereits eine neue administrative Region zu den existierenden föderalen Staaten hinzubekommen wird. Um seinen Kurs der Versöhnung halten zu können und das Zerbrechen Äthiopiens in verschiedene Kleinstaaten zu verhindern, steht Abiy vor der Herausforderung den Wünschen der Regionen nach mehr Autonomie nachzukommen und gleichzeitig die Einheit und Handlungsfähigkeit des Zentralstaates zu gewährleisten.



Insgesamt beobachten Sicherheitsexperten eine Verschiebung der Konflikte von vertikalen (Regierung gegen Bevölkerung) zu horizontalen (ethnische Gruppen gegeneinander), was insbesondere in Grenzgebieten der verschiedenen Regionen zu beobachten sei. Seit der Liberalisierung des Landes durch Abiy beklagt die dortige Bevölkerung die Unfähigkeit des Staates ihre Sicherheit zu gewährleisten und organisiert sich daher auf lokaler Ebene zunehmend selbst. So wird berichtet, dass mancherorts Bauern ihr Vieh für großkalibrige Waffen eintauschen, um sich verteidigen zu können. Bei gewalttätigen Auseinandersetzungen kommen in Äthiopien aktuell monatlich etwa 100 Menschen ums Leben.

Diese schwelenden Konflikte befördern die Vertreibung von Menschen im Lande: Die Anzahl der intern Vertriebenen (IDPs) erreichten nach Angaben des Internationalen Roten Kreuz unter Abiy ein neues Hoch mit

⁴ Davon sind 26.93 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden.

Äthiopien am Scheideweg

über drei Millionen. Die Regierung betont, dass es durch erfolgreiche Rückführung der IDPs in ihre Gemeinden aktuell nur noch 200.000 verbleibende IDPs gäbe. NRO gehen von höheren Zahlen aus, da die Menschen nach Rückführung in ihre Gemeinden immer noch in Zeltstädten leben würden, die sich lediglich in der Nähe ihres Herkunftsorts befinden. Die Regierung hat die Problematik erkannt und gemeinsam mit der UN und weiteren Gebern im Dezember diesen Jahres die *National Durable Solutions Initiative* verabschiedet, die in den nächsten zwei Jahren die Reintegration, etwa durch Städteplanung, unterstützen soll.

Die anstehenden Wahlen 2020

Vor diesem Hintergrund stellen die im Mai 2020 anstehenden Wahlen einen starken Belastungstest für die demokratische Transition des Landes dar. Einige Beobachter sehen den Zeitplan für die Wahlen bereits in Gefahr, wenngleich die äthiopische Wahlkommission unter Führung der früheren Oppositionspolitikerin Birtukan Mideksa bislang prinzipiell am Mai-Termin festhält. Das genaue Datum steht allerdings noch nicht fest. Die Wählerregistrierung ist ein knappes halbes Jahr vor diesem Termin noch nicht abgeschlossen. Erschwerend hinzu kommt, dass der Zensus, den die Wahlkommission verfassungsgemäß zur Demarkierung der Wahlbezirke durchführen sollte, auf Grund der volatilen Sicherheitslage nicht durchgeführt werden konnte. Eine Verschiebung der Wahl, etwa bis zum Ende des äthiopischen Jahres im August 2020, erscheint daher zumindest als eine Möglichkeit.

Auch die politischen Parteien und möglichen Koalitionsbündnisse befinden sich noch in der Formierungsphase. Fest steht, dass die alte Regierungskoalition der EPRDF nicht in dieser Form zur Wahl antreten wird. Im November beschloss der Rat des Parteienbündnisses unter Führung von Abiy mit einer deutlichen Mehrheit die Auflösung der EPRDF und die Gründung einer gemeinsamen Partei: die *Ethiopian Prosperity Party* (PP). Im Gegensatz zur EPRDF soll die PP eine wirtschaftlich

liberale Programmatik besitzen.⁵ Die PP deckt sich dabei nicht nur mit Abiys Reformpolitik, sondern auch mit seiner Idee eines gesamtäthiopischen Nationalgefühls.

Nur eine Partei der ehemaligen Regierungskoalition hat sich der neuen PP nicht angeschlossen: die ehemals dominante TPLF. Sie sieht in der PP eine Gefahr für den ethnisch basierten Föderalismus. Kritik kam jedoch auch aus Abiys eigenen Reihen. So hinterfragte Anfang Dezember mit dem Verteidigungsminister Lemma Megersa einer von Abiys engsten Vertrauten im Kabinett den Zeitpunkt und den Sinn der neu gegründeten Partei. Lemma ist ein prominenter Oromo-Politiker, dessen Unterstützung für eine Wahl Abiys nicht unerheblich wäre.

Inwieweit Abiy als Sieger aus der Wahl hervorgehen kann, wird auch davon abhängen, wersichletztendlich zur Wahl stellt. In Äthiopien wird der Ministerpräsident vom Parlament gewählt, die Mehrheitsverhältnisse zwischen den Parteien, die bei der Parlamentswahl herauskommen, sind folglich entscheidend. Derzeit spalten sich die Parteien insbesondere in zwei Lager: das der Unitaristen, die wie Abiy die Einheit des äthiopischen Staates propagieren, und das der Ethnonationalisten, die ihrerseits die jeweilige Autonomie der föderalen Staaten stärken möchten. Auch die TPLF fällt hierunter und sucht ihrerseits nun Verbündete unter den ethnonationalistischen Parteien. Welches Lager - Unitaristen oder Ethnonationalisten - letztendlich mehr Stimmen auf sich vereinen kann, aber auch inwiefern die verschiedenen Parteien bzgl. der Wahl eines Ministerpräsidenten miteinander zu koalieren bereit sind, ist derzeit ungewiss.

Abiys prominentester Widersacher auf Seiten der Ethnonationalisten ist dabei derzeit Jawar Mohammed. Der 33-jährige Medienmogul und Aktivist, der ebenfalls aus der Oromo-Region stammt, war eine zentrale Figur in der Organisation der Antiregierungsproteste vor Abiys Machtübernahme. Seither kritisiert er

⁵ Das Programm ist derzeit nur auf Amharisch einzusehen.

Äthiopien am Scheideweg

jedoch Abiys Politik der nationalen Einheit und fordert größere regionale Autonomie. Viele Beobachter werfen ihm dabei das Anfeuern ethnischer Konflikte vor. Sein enormer Einfluss auf die Oromo-Jugend wurde deutlich, als er Ende Oktober dieses Jahres den mutmaßlichen Angriff seines Hauses seitens äthiopischer Sicherheitskräfte beklagte: Bei darauffolgenden Antiregierungsprotesten und interethnischen Auseinandersetzungen in Oromia und der Hauptstadt Addis Abeba kamen innerhalb von zwei Tagen 86 Menschen ums Leben. Seitdem spielt Jawar öffentlich mit dem Gedanken sich 2020 zur Wahl zu stellen.

Entsprechend groß ist die Sorge, dass es im Umfeld der Wahlen zu einer weiteren Steigerung ethnischer und politischer Gewalt kommt. In Teilen des Landes könnte dies die Ausführung der Wahl gar unmöglich machen, was zu einer Verschiebung in den betroffenen Gebieten führen könnte. Die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten ist daher eine der wichtigsten und schwierigsten Aufgaben sowohl der Sicherheitskräfte als auch der Wahlkommission.

Als ein erster Test für die Wahlkommission galt das Sidama-Referendum. Die im Süden des Landes ansässigen Sidama stimmten Ende November bei einem Volksentscheid mit einer überwältigenden Mehrheit von über 98% für die Errichtung eines Bundeslandes, das sie ihr Eigen nennen können. Die Wahl verlief organisatorisch und logistisch problemlos, die Wahlkommission heimste großes Lob hierfür ein. Dennoch können die Lehren aus dem Referendum nicht einfach auf die anstehende Parlamentswahl übertragen werden. Insbesondere handelte es sich bei dem Sidama-Referendum um eine unstrittige Frage - es gab im Gegensatz zur Politik auf nationaler Ebene keine abweichenden Meinungen, bereits seit Langem verlangten die Sidama ihre Autonomie.

Als solches wird das Sidama-Referendum daher als Erfolg für Premierminister Abiy und seine Politik der demokratischen Öffnung gewertet.

Denn auch wenn die Forderung der Sidama nach einem ethnisch basierten Bundesland seiner eigenen Politik der nationalen Einheit zuwiderlief, konnten sie frei über ihre Zukunft entscheiden. Genau diese Freiheit der Entscheidung hat der Friedensnobelpreisträger auch für die nationalen Wahlen versprochen.

Bilaterale Beziehungen auf neuem Hoch

Noch unter der alten Regierung von Hailemariam Desalegn trat das Land 2017 als einer der ersten Staaten der von der deutschen G-20 Präsidentschaft ins Leben gerufenen *Compact with Africa*-Initiative (CwA) bei. Dieser Umstand ist sicherlich einer der Gründe, weshalb Deutschland nach Abiys Amtsübernahme dem Land als Partner schnell zur Seite stand und Äthiopien inzwischen im Zentrum der deutschen Afrikapolitik steht. Bereits Ende 2018 wurden die Verhandlungen über eine Reformpartnerschaft im Rahmen des CwA aufgenommen, im November dieses Jahres wurde sie nun vereinbart.

Der Fokus dieser Reformpartnerschaft, die insgesamt 350 Millionen Euro umfasst, liegt auf dem Bereich berufliche Bildung. Äthiopien ist wie die anderen Reformpartnerländer prominent in der BMZ-Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ vertreten. Und im Rahmen des vom Bundeswirtschaftsministerium umzusetzenden „Wirtschaftsnetzwerk Afrika“ ist Äthiopien seit Sommer 2019 mit einem von insgesamt nur drei Pilotprojekten vertreten. Hier sollen deutsche Mittelständler beim Einstieg in die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie des Landes aktiv unterstützt werden.

Die bedeutende Rolle, die Äthiopien derzeit in der deutschen Afrikapolitik spielt, wird von zahlreichen offiziellen Besuchen untermauert. Neben verschiedenen Abgeordneten und Bundestagsausschüssen reisten in diesem Jahr etwa Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier oder Bayerns Ministerpräsident Markus Söder in das Land am Horn von Afrika. Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd

Äthiopien am Scheideweg

Müller und Bundesarbeitsminister Hubertus Heil waren zuletzt Anfang Dezember kurz vor der designierten EU-Kommissionschefin Ursula von der Leyen ebenfalls in Addis Abeba zu Gast. Das verstärkte deutsche Interesse wird auch in äthiopischen Regierungskreisen durchaus positiv bewertet.

Einschätzung und Ausblick

Auf deutscher Seite ist auffallend, dass häufig ein allzu positives Bild des äthiopischen Partners überwiegt, das die zahlreichen innenpolitischen Herausforderungen außen vor lässt. Zwar werden insbesondere wirtschaftliche Herausforderungen wie der Devisen- und Fachkräftemangel benannt, dass Äthiopien aber innenpolitisch an einem Scheideweg steht, dessen Ausgang noch ungewiss ist, steht selten im Bewusstsein. Dabei wäre dies essentiell, um unrealistischen Erwartungen an einen etwaigen „Heilsbringer“ Abiy vorzubeugen. Äthiopien steht vor einem steinigem Weg, viele Szenarien zwischen dem Gelingen der demokratischen Transition auf der einen Seite und bürgerkriegsähnlichen Zuständen auf der anderen Seite sind im Bereich des Möglichen. Es gilt daher, das Land mit seinen Chancen, aber auch seinen Herausforderungen differenziert zu betrachten und sich auf verschiedene Szenarien vorzubereiten, um die politische Handlungsfähigkeit innerhalb der Partnerschaft zu gewährleisten.

Ausschlaggebend für Äthiopiens weiteren Weg wird zum Einen die wirtschaftliche Entwicklung und damit vor allem die Schaffung von Jobs sein. Es ist daher prinzipiell zu begrüßen, dass Deutschland sich im Bereich der beruflichen Bildung engagiert. Gleichzeitig muss man hinsichtlich der möglichen Wirkung solcher finanziell moderat ausgestatteten bilateralen Programme realistisch bleiben, denn jedes Jahr müssen zwei bis drei Millionen neue Erwerbsfähige in den äthiopischen Arbeitsmarkt integriert werden. Das zusätzliche Verfolgen multilateraler Ansätze wäre daher zu begrüßen. Letztendlich müssen die notwendigen strukturellen Bedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung

aber natürlich vom äthiopischen Staat selbst geschaffen werden.

Zum Anderen wird die Neudefinierung des ethnischen Föderalismus entscheidend für die politische Stabilität des Landes sein. In diesem Bereich könnte Deutschland wie bereits in Ländern wie Kenia eine konstruktive Rolle spielen und - das äthiopische Interesse vorausgesetzt - in einem partnerschaftlichen Dialog auf Grund der eigenen positiven Erfahrungen mit dem föderalen System unterstützend zur Seite stehen. Das äthiopische Friedensministerium soll bereits eine entsprechende Anfrage gestellt haben und auch im Außenministerium gibt es Stimmen, die diesbezüglich Interesse zeigen. Angesichts der anstehenden Wahlen 2020 und der angespannten innenpolitischen Lage wäre hier schnelles Handeln wünschenswert.

Insgesamt ist die Stärkung der deutsch-äthiopischen Zusammenarbeit nicht trotz, sondern gerade wegen der Fülle an innen- und außenpolitischen Herausforderungen absolut zu befürworten und alternativlos. Mit seinen über 100 Mio. Einwohnern in einer der volatilsten Regionen der Erde ist Äthiopien schlichtweg „too big to fail“. Im Austausch mit der äthiopischen Regierung und weiteren internationalen Partnern sollte Deutschland sein Engagement daher weiterentwickeln, um in einer langfristigen Partnerschaft, die auch eventuelle Rückschläge verkraftet, zur Stabilität des Landes beizutragen.

Diese Ausgabe der Afrikapost aktuell ist im Rahmen eines Besuchs in Addis Abeba entstanden und basiert auf verschiedenen Gesprächen vor Ort sowie folgenden Quellen:

ISS Europe - Resetting Ethiopia
Compact with Africa Homepage
GTAI Marktstudie Äthiopien
Bloomberg News