

# Äthiopien – too big to fail!

von Katrin Kubica

Es war eine Premiere: Zum ersten Mal innerhalb des 25-jährigen Bestehens der BAKS ist das Kernseminar nach Afrika gereist. Äthiopien und Mali standen auf dem Programm der zehntägigen Reise. Warum Afrika? Warum nicht, sollte man vielmehr fragen. Zweitgrößter Kontinent der Erde, 55 Nationen (einschließlich Westsahara), bald auch der bevölkerungsreichste Erdteil. Rohstoffe, Krisen, jugendliche Arbeitskräfte *en masse*, Sonne, Land, Urbanisierung, unendliches Potential und nicht zählbare Herausforderungen. Gründe genug für das Kernseminar, endlich den Nachbarkontinent zu erkunden.

Neben der BAKS haben auch die Bundesregierung und die einzelnen Ressorts 2017 als „Afrika-Jahr“ aus erkoren. Afrika ist ein Schwerpunkt der deutschen G20-Präsidentschaft und stand damit im Mittelpunkt beim Gipfel im Juli in Hamburg. Der vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) entwickelte „Compact with Africa“ war Teil des in der Hansestadt beschlossenen Annexes zur Abschlusserklärung unter dem Titel „G20-Afrika-Partnerschaft“. Um die Relevanz des Themas für und in der Bundesrepublik zu unterstreichen, sind offensichtlich mehrere Dokumente notwendig: Neben dem „Compact with Africa“ des BMF wurden 2017 zudem die „Eckpunkte für einen Marshall-Plan mit Afrika“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sowie die Initiative „Pro!Afrika“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) ins Leben gerufen.

Das gemeinsame Ziel aller Konzepte kann wie folgt zusammengefasst werden: „Die deutsche G20-Präsidentschaft möchte mit konkreten Maßnahmen die Lebensbedingungen der Menschen dauerhaft verbessern und stabile Rahmenbedingungen für Investitionen schaffen.“ Ursprung und Bezugsrahmen dieser Konzepte sind die „Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“ von 2014, die die strategische Ausrichtung für das deutsche Engagement in Afrika für alle Ministerien vorgeben, sowie das bereits 2011 veröffentlichte „Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung“.

Bestens vorbereitet und mit einer Fülle von Konzepten und Inhalten im Kopf, stiegen wir ins Flugzeug und landeten Mitte Juni in Addis Abeba. Warum fiel die Auswahl der BAKS auf Äthiopien als erstes Reiseziel? Neben dem exzellenten Kaffee und der höchsten Zahl an UNESCO-Welterbestätten in Afrika gibt es für den Besuch dieses ostafrikanischen Landes noch viele weitere Gründe. Äthiopien ist:

- der Stabilitätsanker am Horn von Afrika;
- Schnittstelle zwischen Afrika und dem arabischen Raum;
- Sitz der Afrikanischen Union (AU);
- nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat 2017/2018;
- der Staat, der den neu gewählten Chef der Weltgesundheitsorganisation (WHO) entsendet;
- der bevölkerungsreichste Binnenstaat der Welt;
- jahrzehntelang „donors‘ darling“ gewesen;
- nach Nigeria das bevölkerungsreichste Land Afrikas;
- Flüchtlingslager/Flüchtlingsaufnahmeland einer ganzen Region.

## Äthiopien – eine Entwicklungsdiktatur nach chinesischem Vorbild?

Seit dem Ende des kommunistischen Militärregimes 1991 folgt Äthiopien strikt dem chinesischen Entwicklungsweg: so wenig Demokratie wie nötig, so viel Staatskapitalismus wie möglich. Äthiopien hat mit diesem Weg in den letzten Jahrzehnten bei der Bekämpfung der Armut durchaus erhebliche Fortschritte erzielt. Dass die politische Entwicklung aber nicht zwangsläufig mit der wirtschaftlichen einhergeht, wurde besonders ab Herbst 2015 deutlich: Es gab heftige Proteste gegen die geplante Landreform, die unter anderem das Gebiet der Hauptstadt Addis Abeba auf die Region Oromia ausdehnen sollte. Außerdem herrschte Wut darüber, dass die Volksgruppe der Tigray fast immer den Vorzug bei der Besetzung wichtiger Posten erhält, obwohl doch die Volksgruppen der Oromo und der Amhara in der Mehrheit sind. In die bis Oktober 2016 andauernden Proteste der Bevölkerung, die vorrangig in der Region Oromia stattfanden, mischte sich auch die massive Enttäuschung darüber, an den seit Jahren hohen Wachstumsraten der Wirtschaft nur unzureichend zu partizipieren. Die zunächst friedlich ablaufenden Proteste wurden von der äthiopischen Armee kompromisslos beendet: massive Sachschäden, mehrere hundert Personen starben. Tausende wurden festgenommen und teilweise in monatelangen Umerziehungslagern wieder auf einen regierungstreuen Kurs gebracht. Ausländer durften Addis Ababa zeitweilig nicht verlassen – ob aus Sicherheitsgründen oder aber damit die internationale Presse nicht zu viel zu sehen bekommt, bleibt unklar.

Am 9. Oktober 2016 wurde dann der Ausnahmezustand ausgerufen. Manche Stimmen behaupten, die Verhängung dieses Ausnahmezustandes habe nur legalisiert, was auch vorher schon gängige Praxis war. Der Ausnahmezustand gilt bis Sommer 2017 weiter, was dann folgt, ist noch unklar. Momentan wird von einer Verlängerung ausgegangen. Um die Organisation von Protesten zu erschweren, schaltet die Regierung öfter mal das Internet ab; soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter waren aber pünktlich zum G20-Gipfel wieder zugänglich. Willkürliche Verhaftungen Oppositioneller und kritischer Stimmen bleiben allerdings auf der Tagesordnung. Auch das Auswärtige Amt riet noch im Juli 2017 in seinen Reise- und Sicherheitshinweisen, „sich bei jeglicher mündlichen und schriftlichen Kommunikation mit kritischen und politischen Äußerungen zurückzuhalten.“

Die stärkste Kraft im Staat ist in Äthiopien offensichtlich der Geheimdienst. Dies spiegelt sich nicht nur im Gegensatz der Größe unterschiedlicher Ministerien in Addis Ababa und dem robusten Gebäude des Geheimdienstes wieder. Die staatliche Kontrolle ist allumfassend und allgegenwärtig. Die Technik hierfür wird überwiegend aus China bezogen. Auch die nationale Flüchtlingsbehörde ist eine Unterorganisation des Geheimdienstes. Neben dem Geheimdienst spielen Polizei und Militär in dem ostafrikanischen Land eine entscheidende Rolle: Äthiopien ist der größte afrikanische Truppensteller bei Einsätzen auf dem Kontinent. Allerdings fungiert der Verteidigungsminister unseren Gesprächspartnern zufolge mehr als eine Art „Pressesprecher“, wohingegen der Generalstabschef der äthiopischen Streitkräfte der starke Mann der Armee ist.

Bei dieser starken Rolle der Sicherheitskräfte ist es nicht überraschend, dass auch die Meinungsvielfalt in Äthiopien bevorzugt im Rahmen der Parteilinie erfolgt: Eine „revolutionary democracy“ - von unten nach oben – ist im de-facto-Einparteiensystem nicht gewollt. Unter den Parlamentariern scheint niemand zu wagen, den Regierungskurs in Frage zu stellen. Dieser Kurs ordnet seit Jahren, analog zur chinesischen Volksrepublik, dem wirtschaftlichen Fortschritt alles unter. Ziel ist, den äthiopischen Agrarstaat schnellstmöglich zu modernisieren. 5-Jahres-Pläne werden aneinandergereiht; die Hauptstadt ist eine einzige Baustelle. Den Wirtschaftsaufschwung symbolisieren die innerhalb von nur drei Jahren mit zu 85 Prozent chinesischer Finanzierung gebaute Metro, sowie die neue Eisenbahnstrecke von Addis Abeba

zum Hafen von Djibouti, die die Transportzeit für Güter halbieren soll. Äthiopien ist für Peking Pilotland für künftige chinesisch-afrikanische Beziehungen und treuer Partner der Seidenstraßeninitiative.

Die äthiopische Regierung hat allerdings verstanden, dass für die weitere Entwicklung und den Kampf gegen die Armut neben wirtschaftlichem Aufschwung auch Investitionen in das Bildungssystem entscheidend sind. Bei der Umsetzung wurden aber bisher nur wenige Erfolge erzielt. Die maßlose Bürokratie gilt als einer der größten Hemmschuhe. Eine weitere Hürde ist, die immer zahlreicher werdenden Absolventen von – im Wesentlichen von der Bundesregierung geförderten – Berufsschulen und Universitäten (der Doktortitel gilt als höchstes Ziel!) in ausreichend Lohn und Brot zu bringen. Der arbeitslose oder im besten Fall taxifahrende Akademiker ist auch hier keine Seltenheit. Im Gegenteil: die offizielle Arbeitslosenquote liegt bei 17 Prozent.

### **Deutsches Engagement in Äthiopien**

Zwischen Äthiopien und Deutschland bestehen traditionell enge bilaterale Beziehungen. 2005 wurde das 100-jährige Jubiläum der Aufnahme diplomatischer Beziehungen gefeiert. Trotz vieler Defizite und in westlichen Augen nicht immer nachvollziehbaren Politiken ist die äthiopische Regierung aus deutscher Sicht durchaus entwicklungsorientiert. Deutsche entwicklungspolitische Schwerpunkte liegen insbesondere in den Bereichen Sicherung der Ernährung und Landwirtschaft, (duale) Bildung sowie Umweltpolitik und Biodiversität.

Die während unseres Kernseminars mit Abstand am häufigsten benutzte Wortkombination, der „vernetzte Ansatz“, gilt auch für die deutsche Afrika-Politik und die zahlreichen Konzepte. Hier gilt: Mehr ist nicht unbedingt besser. Problematisch wird es vor allem dann, wenn die Ressorts nicht mit einer Stimme sprechen. Beim „Compact with Africa“ (CwA) handelt es sich laut BMF „um das Angebot einer Investitionspartnerschaft, mit dem Ziel, private Investitionen – einschließlich in Infrastruktur – in interessierten afrikanischen Ländern zu erhöhen.“ Als Partnerländer des CwA hat das BMF bis dato Äthiopien, Ruanda, Marokko, Senegal, Elfenbeinküste, Ghana und Tunesien ausgewählt. Die drei Letztgenannten werden bei den Compacts auch seitens des BMZ in Form von Reformpartnerschaften unterstützt. Das CwA-Partnerland Äthiopien findet über den Compact-Ansatz hinaus indes keine spezifische Berücksichtigung, weder bei der Marshall-Plan-Initiative des BMZ noch bei der „Pro!Afrika“-Initiative des Wirtschaftsministeriums.

Im Jahre 2016 setzte die Bundesregierung wegen des Ausnahmezustandes die bilateralen deutsch-äthiopischen Regierungskonsultationen aus. Damit für die kommenden Jahre weitere Entwicklungsprogramme aufgesetzt werden können, ist die deutsche finanzielle und technische Zusammenarbeit (FZ und TZ) auf neue Vereinbarungen mit Äthiopien angewiesen. Für 2017 stehen turnusgemäß Regierungsverhandlungen an, auch diese werden in dem Kontext zunächst ausgesetzt. Aktuell laufende Programme sind jedoch nicht betroffen und werden wie vorgesehen, auch über 2017 hinaus, umgesetzt.

Die politischen Rahmenbedingungen sowie die Gesetzeslage haben sich in dem ostafrikanischen Land in den letzten Jahren sukzessive verschlechtert. Dies zeigt sich in der Verfolgung von Journalisten und Oppositionspolitikern unter Berufung auf ein Anti-Terror-Gesetz oder in der Einschränkung der Handlungsfreiheit der Zivilgesellschaft sowie nichtstaatlicher in- und ausländischer Organisationen. Seit dem „NGO-Gesetz“ von 2009 (und den 2011 erlassenen Umsetzungsrichtlinien) sind nichtstaatliche Organisationen,

die mehr als zehn Prozent ihrer finanziellen Mittel aus dem Ausland erhalten, in ihren Tätigkeiten zu den Themenfeldern Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter/Frauenförderung und Konfliktbearbeitung stark eingeschränkt. Dies – sowie die bereits seit den umstrittenen Wahlen 2005 vorhandene Einschränkung der Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit – veranlasste die Heinrich-Böll-Stiftung Ende 2012 dazu, ihr Büro in Addis Abeba bis auf weiteres zu schließen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – die bereits seit 1992 mit einem Büro in der äthiopischen Hauptstadt vertreten ist – hat diese Konsequenz nicht gezogen. Da Advocacy-Arbeit auch nach dem NGO-Gesetz weiterhin erlaubt ist, konzentriert sich die FES vornehmlich auf die Bereiche Policy Dialogue zum Beispiel zum Thema Wahlrechtsreformen und dem Umgang mit Pastoralisten, Kapazitätsaufbau und Führungskräfteentwicklung für hoffnungsvollen Nachwuchs. Stiftungsvertretern vor Ort zufolge erleben sie in ihrer alltäglichen Arbeit keine Einschränkungen. Da der Auftrag der FES in Addis Abeba nach eigenen Angaben die Beratung der äthiopischen Regierung ist, muss sie zwischen Grundüberzeugungen Friedrich-Eberts und den Vorgaben der äthiopischen Regierung eine schwierige Balance halten. In der Tat werden laut dem vor acht Jahren erlassenen NGO-Gesetz die Organisationen als „Dienstleister für Bedürftige“ oder aber Durchführungsorganisationen für Regierungsprogramme definiert.

### **Chancen und Grenzen der Afrikanischen Union**

In der Hauptstadt Äthiopiens, in Addis Abeba, ist der Sitz der Afrikanischen Union (AU) nicht zu übersehen. Zahlreiche monumentale Gebäude wollen Macht und Relevanz der Union demonstrieren. Die Realität ist nicht ganz so glorreich: Die AU, die mit dem Beitritt Marokkos im Januar 2017 nun alle afrikanischen Staaten umfasst, ist personell und finanziell schlecht ausgestattet. 75 Prozent des AU-Haushaltes stammen im 15. Jahr ihres Bestehens von ausländischen Gebern, nur 25 Prozent finanzieren die afrikanischen Staaten selbst. Bei Letzteren herrscht häufig eine schlechte Zahlungsmoral: Zu späte und/oder zu niedrige Beiträge sind bei vielen afrikanischen Staaten keine Seltenheit. Langfristiges Ziel ist und bleibt trotzdem, das jetzige Finanzierungsverhältnis umzukehren.

Weder institutionell noch vom Mandat her ist die Afrikanische mit der Europäischen Union vergleichbar. Internationale Akteure versuchen dies jedoch häufig trotzdem. Die AU als Nachfolgerin der „Organisation für Afrikanische Einheit“ (OAU) bringt viele gute Ideen hervor; es scheitert nur zu häufig an deren Umsetzung. Trotz vieler Probleme und Ineffizienzen gibt es aber auf dem Kontinent kein vergleichbares Forum, auf dem transnationale afrikanische Probleme diskutiert werden können. Eines der größten mittelfristigen Ziele der AU ist die Schaffung einer kontinentalen Freihandelszone. Allerdings sind etliche wichtige Staaten, wie beispielsweise Nigeria, dagegen. Generell gilt, dass viele afrikanische Staaten fürchten, die AU könne zu mächtig werden. Das gilt nicht nur in ökonomischer Hinsicht. Es besteht auch die Angst, dass die AU beispielsweise entscheidet, Truppen zu entsenden, um unliebsame oder zu lange an der Macht gebliebene Staatsführer „abzulösen“.

Die Bundesrepublik unterstützt die Afrikanische Union im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unter der Prämisse, dass wirtschaftliche und politische Integration ein Weg zu Frieden und Sicherheit ist. Großbritannien, der bis dato größte Förderer der AU, hat angekündigt, sich nach dem Brexit auch aus der Unterstützung anderer Regionalorganisationen weltweit zurückzuziehen, unter anderem 2018 auch aus AMISON, der größten Peacekeeping-Mission der AU in Somalia.

Wie viele westliche Nationen hat auch China die AU als potentielle institutionelle Einflusssphäre erkannt. Mit Bau und Immobilienmanagement des größten und modernsten Gebäudes der AU sichert sich die chinesische Staatsführung einen Fuß in der Tür. China unterhält wie die USA und die EU in Addis Abeba neben der bilateralen eine eigene AU-Botschaft, wohingegen die Bundesrepublik die Vertretung für Äthiopien und für die AU in einer gemeinsamen Botschaft zusammenfasst.

Allerdings wird es für sämtliche nicht-afrikanische Regierungen zunehmend schwerer, Kontrolle und Einfluss innerhalb der AU zu bewahren, geschweige denn auszubauen. Der zweimal im Jahr stattfindende AU-Gipfel schottet sich immer stärker ab. Die Teilnahme ausländischer Vertreter und Botschafter wird schwieriger. Der Unmut nicht-afrikanischer Akteure darüber ist vor dem Hintergrund der massiven Finanzierung der AU mit ausländischer Unterstützung durchaus verständlich. Klar ist: wer finanziert, will mitreden. Wenn der Einfluss der nicht-afrikanischen Länder nicht mehr in ausreichendem Maße ausgeübt werden kann, steht ihr Engagement für die AU insgesamt zur Debatte.

### **Wir dürfen Äthiopien nicht aufgeben!**

Fest steht: Äthiopien ist „too big to fail“ und darf nicht scheitern. Damit das Land auch in den kommenden Jahrzehnten als Stabilitätsanker am Horn von Afrika fungieren kann, sind mehrere Maßnahmen notwendig: Ganz zu Beginn steht die Geberkoordinierung innerhalb der Ressorts der Bundesregierung. Die unterschiedlichen Afrika-Konzepte, Leitlinien und Initiativen der einzelnen Ressorts erfordern eine noch bessere Abstimmung aller beteiligten Akteure. Das Beispiel Äthiopien verdient hier eine eingehendere Betrachtung – es ist Kooperationsland des BMZ und ein Partnerland des CwA des BMF, findet aber weder in der Marshall-Plan- noch der Pro!Afrika-Initiative Erwähnung.

Aber auch eine bessere Abstimmung im EU-Kreis ist notwendig. Hierbei sollten die Ergebnisse des im November 2017 in der Elfenbeinküste stattfindenden EU-Afrika-Gipfels und das dortige Schwerpunktthema „Youth“ Eingang in künftige deutsche Afrika-Konzepte finden. Berlin und Brüssel müssen auch künftig auf die Afrikanische Union als pan-afrikanisches Forum setzen, wenngleich der direkte politische Output nicht überschätzt werden sollte.

Auch Nationen wie China, Indien, Türkei, Malaysia, Indonesien oder Südkorea, die einen ökonomischen Fokus in Äthiopien haben, müssen in die Analyse deutscher Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik stärker einbezogen werden. Die Gefahr, dass viele Köche den Brei verderben, ist groß. Neben den genannten Staaten begegneten uns in Äthiopien viele Akteure, deren Aufgabenteilung und -abgrenzung nicht immer eindeutig war. Eine wichtige Rolle hat auch das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) sowie die International Organisation of Migration (IOM) angesichts der wahrscheinlich weiter ansteigenden Zahl von Flüchtlingen im Land. Derzeit halten sich zwischen 800.000 und einer Million Flüchtlinge (vornehmlich aus Eritrea, Somalia und dem Südsudan) in Äthiopien auf. Vor dem Hintergrund der heiklen politischen Lage darf vor allem eins nicht passieren: ein Ende des politischen Dialogs zwischen Deutschland und Äthiopien. Dies hätte für alle Seiten mehr Nach- als Vorteile.

Der Westen sollte sich schließlich verstärkt auf die Chancen am Horn von Afrika konzentrieren: Wirtschaftliche Kooperation, internationale Foren zu gemeinsamen Themen wie Klima und globalem Handel sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft. Ein erster Schritt wurde im Mai 2017 mit der erstmals stattfin-

denden deutsch-äthiopischen Wirtschaftskonferenz in Stuttgart unternommen. Investitionen sind das A und O: Der äthiopische Staat leidet unter einem chronischen Geldmangel, vor allem an ausländischen Devisen. Das bedeutet auch, dass zum Beispiel die chinesische Regierung für ihre Investitionen in Naturalien (Rohstoffen) bezahlt wird. Umgekehrt führt das zu eher langfristigem Engagement, wenn keine kurzfristige Rendite zu erwarten ist. Sowohl für deutsche Unternehmen als auch für den äthiopischen Staat wäre also ein Mehr an ausländischen Direktinvestitionen wünschenswert. Äthiopien hat das Potenzial, einen Beitrag zur Verwirklichung der Vision der Afrikanischen Union zu leisten: „*An integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens and representing a dynamic force in the international arena.*“ (Agenda 2063. *The Africa we want.*)

*Katrin Kubica ist Absolventin des Kernseminars für Sicherheitspolitik 2017 an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Die Autorin gibt Ihre persönliche Meinung wieder.*