

Äthiopien

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,2 / Marktwirtschaft: 1,7)		2,9	Ergebnis Management-Index		2,5
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	67,2 Mio.	
Wahlbeteiligung	< 50 % (2000)		BIP p. c. (\$, PPP)	810	
Frauenanteil im Parlament	k.A.		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	2,7 %		HDI	0,359	
Ethnische Fragmentierung	hoch, Vielvölkerstaat		UN-Education Index	0,38	
			Gini-Index	48,6 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Seit dem Sturz der Mengistu-Diktatur im Mai 1991 durch eine nationale Befreiungsbewegung (TPLF) befindet sich der Vielvölkerstaat Äthiopien (mit mehr als 70 Ethnien) in einem sehr langsam vonstatten gehenden Prozess einer dreifachen Transformation: von der Militärdiktatur zur Parteiendemokratie, von der sozialistischen Planwirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft und von einer zentralistischen Kriegsökonomie zu einer friedlichen zivilen Gesellschaft ohne Bürgerkrieg, der Jahrzehnte lang das Land heimgesucht hatte, eines der ärmsten der Welt.

Eine Übergangsregierung unter Führung der siegreichen Guerillatruppen aus Tigray (TPLF), der nördlichsten Region des Landes, bereitete Wahlen vor und begann mit Wirtschafts- und Verwaltungsreformen in Richtung auf Marktwirtschaft, Dezentralisierung und Stärkung der neun Regionalverwaltungen. Ziel war und ist die Etablierung eines demokratischen Rechtsstaates auf der Basis von Parteienkonkurrenz und „ethnischem Föderalismus“ mit weitgehender Autonomie für die 14 Regionen des Landes. Nach einer Serie von (manipulierten) Wahlen wurde im August 1995 die „Federal Democratic Republic of Ethiopia“ proklamiert.

Entgegen aller Demokratierhetorik seitens der Regierung wird aber das Land bis heute von einer hochgradig zentralisierten, autoritären und Hegemonie beanspruchenden Staatspartei regiert, der man das Erbe des marxistischen Staats- und Parteiverständnisses noch deutlich anmerkt. Die vor 1998 erreichten zaghaften Fort-

schritte in Richtung auf eine sich entwickelnde, zivile, demokratische Marktwirtschaft sind durch den – politisch vermeidbaren – Grenzkrieg zwischen Äthiopien und seiner früheren Region Eritrea (die 1993 ihre völkerrechtliche Unabhängigkeit als souveräner Staat erlangt hatte) 1998 bis 2000 in Frage gestellt worden.

Im März 2001 kam es dann noch zu einer offenen Rebellion gegen die Regierung von Ministerpräsident Meles Zenawi, dem starken Mann seit 1991, die damit endete, dass elf von 30 Mitgliedern des Zentralkomitees der „Tigray People’s Liberation Front“ (TPLF) von ihren Ämtern suspendiert und danach wegen Korruption angeklagt wurden. Dieser Konflikt innerhalb des Machtkerns der Regierungskoalition über die Frage der angemessenen Behandlung des neuen „Erzfeindes“ Eritrea (die „Hardliner“ forderten die totale Niederwerfung Eritreas und den Gewinn eines Hafens am Roten Meer für Äthiopien) wog schwerer als die eher hilflosen Versuche einiger politischer Oppositionsparteien (der Amharen und Oromo), für die unterdrückten Ethnien und für die Zivilgesellschaft im Allgemeinen mehr Rechte und Entfaltungschancen („empowerment“) zu erkämpfen.

Durch Vermittlung von OAU- und UN-Diplomaten ist im Jahr 2001/2002 eine „UN Mission for Ethiopia and Eritrea“ (UNMEE) ins Leben gerufen worden, die die Entflechtung der Truppen überwachen und die Einrichtung einer 25 km breiten Sicherheitszone an der umstrittenen Grenze zwischen den beiden Brudervölkern (die die gleiche Sprache sprechen und Jahrzehnte lang gemeinsam gegen den Feind – die Mengistu-Diktatur – gekämpft hatten) durchsetzen soll.

Die Liberalisierung und Deregulierung der (bis 1991 sozialistisch dirigierten) Volkswirtschaft ist nur langsam vorangekommen, ebenso die Privatisierung der zahlreichen Plantagen, Hotels, Restaurants und Fabriken. Von der Privatisierung der Staatsbetriebe haben vor allem zwei Akteure profitiert: ein saudiarabischer Großunternehmer sowie private Unternehmer mit großer Staatsnähe, die von der Regierung der „Ethiopian Peoples’ Revolutionary Democratic Front“ (EPRDF) begünstigt wurden.

Die sehr enge Verbindung zwischen dem Bankensektor und der Regierungspartei hat zu endemischer Korruption in den neu aufblühenden „para-party companies“ beigetragen. Auch Privatunternehmer wurden der Korruption angeklagt. Ausländische Unternehmer haben es nach wie vor schwer, in Äthiopien zu investieren; denn Land kann in der Regel nicht gekauft und verkauft werden. So verwundert es nicht, dass sich die Struktur der Ökonomie – hohe Abhängigkeit vom klassischen Exportgut Kaffee, geringer Einsatz von Düngemittel und künstlicher Be-

wässerung – kaum geändert hat. Äthiopien ist noch immer eines der ärmsten Länder der Welt, das regelmäßig Nahrungsmittelhilfe benötigt und dessen finanzielle Abhängigkeit vom Ausland eher steigt als fällt.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftliche und politische Transformationsprozess in Äthiopien verlief langsam, diskontinuierlich und insgesamt mit nur geringen positiven Resultaten. Zwei Phasen sind zu unterscheiden. Einer hoffnungsvollen Anfangs- und Aufbauphase (1991-1999), in welcher die Grundlagen für eine liberalisierte Marktwirtschaft und Privatisierung der Staatsbetriebe und für die Errichtung eines demokratischen Bundesstaates gelegt wurden, folgte eine Regressionsphase (1998 bis zur Gegenwart), in der ein Grenzkrieg mit Eritrea – der „sinnloseste Krieg der Welt“ (US-Vermittler Richard Holbrooke) – geführt wurde (1998-2000) und ein interner Machtkampf innerhalb der Regierungspartei (2001) ausbrach, der zu Verhaftungen zahlreicher Dissidenten und angeblich der Korruption überführten Beamten und Geschäftsleuten führte (2002).

Zwischen 1992 und 1995 fanden drei gesamtäthiopische Wahlen statt – Regional- und Distriktwahlen (1992), nationale Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung (1994) und auf der Grundlage der neuen Verfassung Wahlen zu den regionalen Parlamenten und dem nationalen Parlament (Mai 1995). Von internationalen Wahlbeobachtern sind diese Veranstaltungen überwiegend als nicht „frei und fair“ eingestuft worden, ebenso wie die zweiten Wahlen zum Parlament im Jahr 2000. Letztere fielen in die Zeit des Grenzkrieges mit Eritrea, der kurze Zeit lang eine Welle patriotischer Geschlossenheit zwischen den an sich entfremdeten Ethnien (Tigreer auf der einen, Amharen, Oromo, Somali und Afar auf der anderen Seite) ausgelöst hatte.

Ein zweiter Rückschlag für die Transformation war der (durch den Eritrea-Krieg angeheizte) Richtungs- und Machtkonflikt innerhalb der Führungsmannschaft der TPLF im März 2001 zwischen den Moderaten um den Ministerpräsidenten Meles Zenawi und seinen Außenminister Seyoum Mesfin zum einen und den elf Dissidenten des Zentralkomitees der TPLF zum anderen, der eine weitere Zentralisierung von Macht und verschärfte Repression gegen Regierungskritiker zur Folge hatte.

Während der ersten neun Jahre (1991-2000) operierte das regierende Parteienbündnis EPRDF unter Führung der TPLF relativ geschlossen und vereint gegen die oppositionellen Gruppen und Parteien, vor allem der Oromo. Die „Oromo Liberation Front (OLF)“ hatte sich im Mai 1991 zunächst an der provisorischen Übergangsregierung beteiligt, zog aber nach einigen Monaten ihre Beteiligung frustriert zurück. Sie ging wieder in fundamentale Opposition: Die politischen Führer gingen ins Exil, einige militärische Führer der OLF gingen wieder in den Untergrund. Die EPRDF kreierte, um das Vakuum zu füllen, die „Oromo People’s Democratic Organisation“ (OPDO), eine Schein-Partei, die die Regionalwahlen 1992 in der Oromo-Region mittels Repression und Manipulation gewann, aber keinen echten Rückhalt in der Bevölkerung hat. Diese träumt als Konsequenz Jahrhunderte langer Diskriminierung durch die Amharen und Tigreer (die „abessinischen“ Herrenvölker) von einem eigenen Staat Oromia mit der Hauptstadt Finfine (Addis Abeba).

Die zweite Verlierer-Ethnie seit dem Machtwechsel von 1991 sind die Amharen, die in großer Zahl aus den Ministerien von Addis Abeba und den Verwaltungen in den Regionalstädten von ihren privilegierten Positionen vertrieben wurden. Sie haben sich inzwischen auch als politische Oppositionsparteien etabliert: als „Coalition of Alternative Forces for Peace and Democracy in Ethiopia“ (CAFPDE) und als „All Amhara People’s Organisation“ (AAPO). Wie stark die von Tigreern dominierte Regierungskoalition EPRDF politisch ist, ersieht man daraus, dass sie über 90% der Sitze im „Council of Peoples’ Representatives“ (dem Parlament) verfügt – so dass von einer repräsentativen Demokratie nicht gesprochen werden kann.

Während die Grundsatzentscheidung bezüglich der Einführung der Marktwirtschaft nach dem Sturz der Mengistu-Diktatur im Mai 1991 überraschend schnell erfolgte (immerhin handelte es sich um eine marxistisch-leninistische Guerillabewegung, die sich die Macht im Staat in 17 Jahren erkämpft hatte und die von einem afrikanischen Sozialismus träumte), kam die Liberalisierung der Politik nur schleppend und widerstrebend in Gang. Realistischerweise musste die neue Regierung unter Meles Zenawi und seiner Partei (TPLF) fürchten, dass die beiden bevölkerungsstärksten Ethnien, die Amharen und die Oromo, bei freien und fairen Parlamentswahlen eine Mehrheit erhalten würden und dadurch die TPLF in eine politische Randposition drängen könnten. Daher hat die 1991 gebildete Übergangsregierung alles getan, um bei anstehenden Wahlen, auf die die westlichen Geber bestanden, die politische Opposition einzuschüchtern und an der Erlangung von Mehrheiten zu hindern.

Diese Rechnung ist aufgegangen: In den „manipulierten „Fassadenwahlen“ von 1992, 1994, 1995 und 2000 (den zweiten Parlamentswahlen) – die von den Oppositionsparteien meistens boykottiert worden sind – gewannen die Regierungskoalition EPRDF und ihre Verbündeten jeweils zwischen 80 und 90% aller Wahlstimmen – bei insgesamt niedriger Wahlbeteiligung zwischen 25 und 40% der potenziellen Wähler. Dies demonstriert, dass es der Regierung während der ersten zwölf Jahre seit Beginn der Transformation nicht gelungen ist, den Vielvölkerstaat politisch zu integrieren und mit der neuen föderalen Ordnung auszusöhnen.

In wirtschaftlicher Hinsicht sind einige rechtliche Schritte auf dem Weg einer Transformation von einer sozialistisch dirigierten Planwirtschaft mit Landwirtschaftskollektiven zu einem System freier Marktwirtschaft unternommen worden; allerdings sind einige ideologisch begründete Vorbehalte noch nicht ausgeräumt worden. Noch immer ist der freie Kauf und Verkauf von Land nicht gestattet; ausländische Unternehmer werden nicht wie Inländer behandelt; die Privatisierung von Staatsbetrieben hat kaum Erfolge aufzuweisen und dazu auch noch der Gründung von „para-party-companies“ Vorschub geleistet.

Die Korruption in der Verwaltung scheint weit verbreitet zu sein. Ausländische Investoren (mit Ausnahme eines Großunternehmers aus Saudi-Arabien) zeigen kaum Interesse, in dem infrastrukturell noch immer schlecht erschlossenen Agrarland zu investieren. Die Abhängigkeit vom Hauptexportgut Rohkaffee hat sich nicht verändert, ebenso wenig wie die Vernachlässigung der Modernisierung des einheimischen Nahrungsmittelsektors.

Etwa fünf Millionen Menschen müssen jährlich durch ausländische Hilfslieferungen am Leben erhalten werden. Der Krieg gegen Eritrea hat die ohnehin prekäre Finanzsituation des Landes (bis zur Halbierung der Auslandsschulden 1998 betragen diese im Durchschnitt 10 Milliarden US\$) weiter angespannt. Die 2001 und 2002 wegen Korruption inhaftierten Politiker, Beamten und Geschäftsleute – ebenso wie das Gros der 1991 beim Umsturz inhaftierten Funktionäre des Mengistu-Regimes – warten noch immer auf ihren fairen Prozess. Die Gerichte sind überlastet und überfordert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in den vergangenen fünf Jahren der langsam angelaufene Transformationsprozess nicht nur (ökonomisch) ins Stocken geraten ist, sondern auch (politisch) einen herben Rückschlag erlitten hat. Es handelt sich um eine politisch blockierte Transformation durch eine martialisch gesinnte Regierung. Solange die Machtfrage im Zentrum des Staates nicht rechts-

staatlich und politisch konsensual zwischen Amharen, Oromo, Tigreern, Gurage und den anderen Ethnien geklärt ist und solange verfassungskonforme Opposition und Kritik an der Regierung nicht als ein selbstverständlicher und nützlicher Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft von der politischen Klasse des Landes (organisiert in der TPLF) akzeptiert werden, kommt Äthiopien aus der momentanen institutionellen Regression nicht heraus.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1 Demokratie

Äthiopien hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen – Wahlen, Parteigründungen – kleine Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit. Die demokratische Stabilität ist noch lange nicht erreicht und bei mehreren Bereichen sind rückläufige Entwicklungen der Indikatoren zu konstatieren. Es ist nicht auszuschließen, dass die seit 2001 sichtbar gewordenen Tendenzen der Regression (hin zu einer dauerhaft blockierten Demokratisierung) anhalten.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Die Bundesrepublik Äthiopien ist ein souveräner Staat mit einer halbwegs funktionierenden Zentralregierung, die realiter über das Gewaltmonopol des Staates verfügt, von einigen Zonen der Unsicherheit an den Rändern des Staatsterritoriums abgesehen. In den Gebieten im Osten (Grenze mit Somalia), in denen die OLF und oppositionelle Splittergruppen (wie die Islamic Liberation Front) die Regierung gelegentlich gewaltsam bekämpfen, existieren Sicherheitsprobleme (wie auch in östlichen Grenzlanden zum Sudan hin), die aber bisher die Einheit des Staates nicht ernsthaft gefährden konnten.

Auf die Bildung einer ethnisch einheitlichen Nation wird offiziell kein Wert gelegt. Laut Verfassung des Vielvölkerstaats von 1995 darf jede „Nation, Nationalität oder Volk“ (wie die Untergliederungen der Bundesstaaten genannt werden) über die Zugehörigkeit zum Gesamtstaat selbst entscheiden. De facto aber können die Regionen von ihrer formal verbrieften Autonomie (bis hin zum Recht auf Secession) nicht Gebrauch machen: Sie sind finanziell und bei allen wichtigen poli-

tischen Entscheidungen von der Zentralregierung in Addis Abeba abhängig. Insofern gibt es nur die Zentralverwaltung, die arbeitsfähig ist; die Regionalregierungen haben nur sehr begrenzte Kompetenzen. Kürzlich ist die gesamte Regionalverwaltung von *Oromia* auf Geheiß der Zentralregierung verfassungswidrig abgesetzt worden. Der Staat versteht sich offiziell als säkular, wenn auch die Hälfte der Bevölkerung islamischen Glaubens ist und wenn auch im Leben der Christen die orthodoxe äthiopische Kirche immer noch großen Einfluss hat.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle aktive Wahlrecht ist weitgehend gegeben, wenn es auch immer wieder zu Unregelmäßigkeiten bei der Erstellung der Wahllisten kommt. Das passive Wahlrecht ist de facto stark eingeschränkt, weil Regierungsstellen oppositionell eingestellte Bürger, die für regierungskritische Parteien kandidieren wollen, mittels allerlei amtlicher Schikanen, einschließlich physischer Einschüchterung und Inhaftierung, daran hindern.

Einige Oppositionsparteien haben es daher vorgezogen, von der EPRDF angesetzte Wahlen zu boykottieren. Bisher haben die internationalen Wahlkommissionen die Parlamentswahlen als nicht „frei und fair“ qualifiziert – ein nachvollziehbares Urteil, wenn man bedenkt, dass 1995 85% der Parlamentssitze (gleich 463 Sitze) auf die EPRDF entfielen. Meinungsfreiheit ist starken Einschränkungen unterworfen, selbst wenn in jüngster Zeit die private Presse (Zeitungen) mehr an unabhängiger Berichterstattung realisieren konnte als zu Beginn der 90er Jahre.

Das Militär hat eine Vetomachtposition – oberhalb der gewählten Parlaments- und Regierungsorgane. Die Bildung von zivilgesellschaftlichen Gruppen konnte vom Regime nicht verhindert werden, speziell im Bereich humanitärer Aufgaben. Diese müssen aber sehr vorsichtig operieren, um nicht mit der Sicherheitspolizei in Konflikt zu geraten. Es kommt immer wieder zu Verboten und Verhaftungen, speziell unter Dozenten und Studenten und vereinzelt sogar zu politischen Morden.

Trotz wirtschaftlicher Liberalisierung sind bislang Radio und Fernsehen unter Regierungskontrolle. Der erste private Radiosender sollte im Jahr 2002 eine Lizenz erhalten. Obwohl es von Seiten der Regierung Schikanen gibt, hat sich seit 1991 eine beachtliche Anzahl herrschaftskritischer Zeitungen und Journale am Leben erhalten; allerdings werden sie fast ausschließlich in der Hauptstadt gelesen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Obwohl es Gerichte gibt, die laut Verfassung unabhängig sind, kann von einer generellen Rechtsstaatlichkeit in Äthiopien nicht gesprochen werden. Der Staat schützt nicht die Menschenrechte, er verletzt selbst zahlreiche Rechte – wie Meinung- und Versammlungsfreiheit. Das Recht auf freie Religionsausübung ist gegeben. Dass heute noch immer 2200 Repräsentanten der Vorgängerregimes in Untersuchungshaft sitzen und seit 1991 auf ihre Anklage in einem ordentlichen Gerichtsverfahren warten, spricht nicht für das Rechtsstaatsbewusstsein der Regierungen.

Die schlimmste Form der sozialen Exklusion wird gegenüber den Oromo praktiziert: Die Zivilbevölkerung wird immer wieder verdächtigt, die bewaffneten Kader der Oromo Liberation Front zu unterstützen, was dann zu Massenverhaftungen unter Zivilisten führt. In Oromiya befanden sich 2001 etwa 1200 Personen wegen angeblicher Unterstützung der OLF seit 1999 in Haft, die Hälfte von ihnen ohne Anklage. Neben Repressionen gegenüber Oppositionellen und Angehörigen der Oromo werden grundlegende Rechte von Frauen verletzt. Sie spielen im öffentlichen Leben kaum eine Rolle und die Beschneidung von Mädchen als Ritual ihrer Unterdrückung wird noch immer flächendeckend praktiziert und kaum als gravierende Menschenrechtsverletzung öffentlich diskutiert.

Das Parlament, in dem die politische Opposition des Landes kaum vertreten ist und die EPRDF-Politiker circa 85% der Sitze haben, spielt kaum eine Rolle. Von zentraler Wichtigkeit ist der vom Parlament gewählte Premierminister, der im engsten Führungszirkel der TPLF designiert wird; er stellt sich sein Kabinett selbst zusammen. Da die formal gegebene Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative in allen politisch wichtigen Fragen nicht funktioniert, ist die Korruption von staatlichen Funktionsträgern weit verbreitet.

Sogar die Zentralbank ist davon betroffen; im Januar 2002 wurden 40 höhere Bankangestellte der Zentralbank wegen inkorrektur Kreditvergabe (an Parteigenossen) von einer „National Ethics and Anti-Corruption Commission“ (die im Mai 2001 vom Premierminister eingesetzt worden ist) verhaftet und später angeklagt. Wahrscheinlich kam es zu diesen Verhaftungen deshalb, weil im Machtkampf zwischen Premier Meles und seinen Kritikern die Beschuldigten zu den Dissidenten der TPLF gehörten. Schon im Juli 2001 wurden elf von 30 Mitgliedern des Zentralkomitees der TPLF verhaftet.

Vor allem im Zuge der Privatisierung von Staatsbetrieben (von denen auch in Äthiopien großenteils Parteikader und Regierungsmitglieder profitierten) sind

Korruptionsfälle aufgedeckt worden. Sogar der Chef der Privatisierungsbehörde verlor wegen solcher (noch nicht bewiesenen) Vorwürfe sein Amt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(4) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen (soweit schon etabliert) werden von der Regierungselite der TPLF in Krisensituationen nicht respektiert. Politische Eingriffe in Wahlvorgänge, bundesstaatliche Einrichtungen und Gerichte kommen häufig vor. Da in den Bundesstaaten (vor allem in Oromiya) nicht frei gewählte Regierungen und Regionalparlamente amtieren, ist die politische Stabilität der Institutionen rein äußerlich, – bittere Frucht der von der Zentralregierung ausgeübten Repression.

Im Jahr 2001 trat sogar der Staatspräsident (Negassao Gidada, Mitglied der OPDO) nach einem Zerwürfnis mit dem Ministerpräsidenten von seinem Amt zurück; er wurde daraufhin aus der regierenden Parteienkoalition (EPRDF) ausgeschlossen. Im gleichen Jahr inhaftierte die Regierung mehr als 400 Mitglieder der legalen Koalition von sechs Oppositionsparteien (der 1999 gegründeten „All Amhara People’s Organisation“, AAPO), der die Unterstützung von Studentenunruhen zur Last gelegt wurde.

(5) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Äthiopien ist ein Vielvölkerstaat mit ca. 70 verschiedenen ethnischen Gruppen. Die enge Integration oder gar Verschmelzung der Völker und ortsgebundenen Partialkulturen wird weder von der Regierung propagiert – im Gegenteil: man bekennt sich zum ethnischen Föderalismus, – ein Unikat in Afrika – forciert, noch von der überwiegend bäuerlichen Bevölkerung (mit starken Traditionen an Aberglauben) gewünscht. Außerdem weisen deren kulturelle und religiöse Orientierungs- und Identitätsmuster eine erhebliche Bandbreite auf – von fundamental-demokratischen, egalitären Referenzsystemen (bei den Oromo) hin zum „abessinischen Fundamentalismus“ der christlichen Hochlandbewohner.

Die abessinische Kultur, getragen von den „Herrenvölkern“ der Amharen und Tigrer, hat sich in der Vergangenheit durch eine starke gesellschaftliche Hierarchie, das Fehlen einer öffentlichen Streitkultur und einen Mangel an Vertrauen in Personen anderer Ethnien und Glaubensrichtungen hervorgetan. Es sind anti-demokratische Einstellungen einer (amharischen) Kriegerkultur par excellence, in

der militärische Tugenden und eine permanente Kampfbereitschaft positiv besetzt sind. Bislang ist keine übergreifende Ideologie oder politische Programmatik vorgelegt worden, die die nationale Integration der heterogenen Bevölkerung voranbringen könnte – abgesehen von der föderalen Verfassung von 1995, die immerhin Ansatzpunkte für einen nationalen Konsens über politische Spielregeln des Zusammenlebens bietet.

Sind die Einstellungen und Werteorientierungen der diversen ethnischen Gruppen (Ethnien oder „Nationen“) überwiegend vergangenheitsbestimmt und wohl nur allmählichen Veränderungen ausgesetzt, so ist die Bildung politischer Parteien und von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) ein neues Phänomen, das erst im Zuge der Demokratisierung des Landes nach 1991 entstanden ist.

Noch sind die zahlreichen politischen Parteien organisatorisch und finanziell schwach (Mitgliedsbeiträge werden kaum erhoben und gezahlt) und institutionell-programmatisch nicht konsolidiert, aber sie könnten langfristig zentrale Akteure auf dem Weg zu einer pluralistischen Gesellschaft werden. Dabei spielen ethnisch-kulturelle Regionalinteressen die dominante Rolle. Klassenparteien gibt es (noch) nicht. Die geringe Beteiligung an Parlamentswahlen lässt darauf schließen, dass das gesamtstaatliche Bewusstsein noch schwach ausgeprägt ist – was auch auf den niedrigen Alphabetisierungsgrad der (vor allem der weiblichen) Bevölkerung zurückzuführen ist.

3.2. Marktwirtschaft

Äthiopien hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung deutliche Fortschritte gemacht, vor allem im Bausektor, in der Tourismusbranche und im Agrarsektor. Auch in den verstaatlichten Finanzsektor ist Bewegung gekommen, nicht zuletzt durch den Druck der OECD-Regierungen und von Weltbank und IWF, die insgesamt Äthiopien jährlich mit einer Milliarde US-Dollar an Krediten und nicht-rückzahlbaren Finanztransfers subventioniert haben.

Äthiopien sollte ein afrikanisches Vorzeigeland werden, ein Beispiel für eine gelungene demokratische Transformation. Transformationsdefizite bestehen aber noch in den Bereichen Wettbewerbsordnung, Ausländergleichbehandlung und marktfreundliche Interventionsstrategien seitens Regierung und Verwaltung.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Äthiopien ist immer noch eines der ärmsten Länder der Welt. Im Jahr 2001 nahm es Rang 171 von 174 im Human Development Index ein. Die Lebenserwartung betrug 43 Jahre und wird wegen der hohen Rate an HIV-Infizierten (etwa drei Mio. Menschen) voraussichtlich weiter sinken. Etwa 85% der Bevölkerung lebt direkt oder indirekt von der landwirtschaftlichen Produktion. Der Export von Kaffee bringt 50-60% der Deviseneinnahmen des Landes ein, gefolgt von Chat (ein Strauch, dessen leicht narkotisierende Blätter gekaut werden), dem zweitwichtigsten Exportgut.

Seit 1996/97 (das Fiskaljahr endet jeweils am 7. Juli) weist Äthiopien, vor allem dank guter Ernten, ein wirtschaftliches Wachstum (BIP) von durchschnittlich 4,4% auf. Die Bemühungen der Regierung, die Kollektivierung der Landwirtschaft unter dem sozialistischen Derg-System (das Hunderttausende von Bauernfamilien zwangsumgesiedelt hatte) rückgängig zu machen, zeitigten erste Erfolge, wenn auch die Modernisierung der Landwirtschaft aufgrund des viel zu geringen Einsatzes von Düngemitteln und künstlicher Bewässerung sehr zu wünschen übrig lässt. Etwa 95% der Bauern benutzen noch herkömmliches Saatgut des Hauptgetreides Tef (eine Hirseart), das zwar widerstandsfähig ist, aber keine höheren Ernteerträge zulässt. Etwa fünf Millionen Menschen müssen auch in normalen Zeiten durch Nahrungsmittelimporte aus dem Ausland ernährt werden.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Ein Jahr nach der Machtübernahme durch die TPLF ist eine „markt-orientierte Wirtschaftspolitik“ eingeführt und das sozialistische Planwirtschaftsmodell außer Kraft gesetzt worden – nicht zuletzt auf Grund des Drucks der westlichen Geber- und Gläubigergemeinschaft unter Führung der US-Regierung. Unmittelbar nach dem Regierungswechsel ist Äthiopien etwa ein Zehntel seiner Auslandsschulden (371 Mio. US-Dollar) erlassen worden, vier Jahre später noch einmal etwa die Hälfte. Die Handelsbilanz ist permanent negativ. Ein Wiederaufbaukredit im Werte von 672 Mio. US-Dollar ist zu Beginn der 90er Jahre gewährt worden, ergänzt

durch mehrere Strukturanpassungskredite seitens der Weltbank und des IWF in Höhe von mehreren Hundert Millionen Dollar.

Prinzipiell ist Wettbewerb auf Märkten erwünscht; dennoch zeigt die schleppende Privatisierung, dass noch das Vertrauen potenzieller Investoren und Unternehmer fehlt. Ein gravierendes Hindernis ist die schwerfällige Bürokratie, die auch zu Beschwerden seitens der bislang noch im Exil lebenden Äthiopier geführt hat. Anträge werden nur schleppend behandelt und Eigentumstitel sowie private Kredite sind schwer zu bekommen. Laut Eigendarstellung der „Ethiopian Privatization Agency“ (EPA), die 1994 gegründet worden ist, sind bis Juli 2002 195 Betriebe privatisiert und in- wie ausländischen Unternehmern übereignet worden, darunter die größte Goldmine des Landes (1997 an die Alamoudi-Gruppe).

In den kommenden drei Jahren sind weitere 117 Verkäufe von öffentlichen Unternehmen geplant, davon sollen 81 Unternehmen mittels international renommierter Consultants veräußert werden. Dabei handelt es sich vor allem um Hotelketten, Staatsfarmen und Plantagen sowie Brauereien.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Auf diesem Sektor hat es eindeutige Fortschritte in Richtung auf freie Marktwirtschaft gegeben. Die mächtige Zentralbank Äthiopiens (CBE), unter dem Derg gegründet und Hort der Preis- und Währungsstabilität, lancierte und überwachte zunächst, in Abhängigkeit vom Finanzministerium, den politisch gewollten ökonomischen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess. Allmählich hat sie einige Funktionen an den noch kleinen privaten Bankensektor abgegeben (neben der CBE gab es 2002 sechs private und zwei staatliche Banken). Seit August 1998 können Devisentransaktionen im Werte bis zu Birr 500.000 vom privaten Bankensektor besorgt werden, und ab Oktober 2001 sind die bis dahin regulär veranstalteten Devisenauktionen durch den privaten Interbankhandel abgelöst worden – eine Bedingung des IWF für weitere Programmkredite.

Die Regierung war – bis die finanziellen Belastungen des Grenzkrieges spürbar wurden (der Anteil der Militärausgaben am BIP stieg von 3% in der Phase 1992-1998 auf schätzungsweise 10,3% in den Jahren 1998-2000) – erfolgreich bemüht, die Staatsausgaben in Grenzen zu halten und die interne Verschuldung in Absprache mit dem IWF unter Kontrolle zu halten. Die nationale Währung – der Birr – ist kontinuierlich geringfügig abgewertet worden: von 6,71 Birr pro US-Dollar im

Jahr 1997 auf 8,21 Birr im Jahr 2000 und auf geschätzte 8,45 Birr pro US-Dollar im Jahr 2001.

Die Inflationsrate ist von durchschnittlich 11% (1992-1995) auf 6,5% (2000) gesunken, und für 2001/2002 wird eine Inflationsrate von 5% für erreichbar gehalten, falls es normale Getreideernten im Land geben wird.

3.2.4. Privateigentum

Die Deregulierung der Wirtschaft hat die privatwirtschaftlichen Aktivitäten beflügelt – vor allem im Handel, Tourismus und der Baubranche. Ausländer dürfen in Äthiopien keine Banken und Versicherungen gründen oder betreiben. Eine nationale Börse existiert noch nicht, aber ein Komitee privater Geschäftsleute setzt sich dafür bei Regierung und CBE ein. Anträge auf Privateigentum an Land, Fabriken, kommerziellen Unternehmen und Häusern wird von einer etatistisch sozialisierten Bürokratie nur zögerlich gestattet. Die Regierung bemüht sich offiziell, ausländische Investoren anzulocken – mit bisher geringem Erfolg. Die politischen Eigeninteressen von der De-facto-Partei (EPRDF) und der Zentralverwaltung der Hauptstadt blockieren noch immer nach Möglichkeit das freie Spiel der Marktkräfte.

Im industriellen Sektor dominieren zwei Akteure, der saudiarabische Sheikh Mohammed Hussein Almoudi (mit äthiopischer Mutter), und Mitglieder der EPRDF-Parteien, die in Form der „para-party-companies“ Betriebe in industriellen Schlüsselsektoren dominieren – zum Verdruss unabhängiger privater Unternehmer, denen so der freie Zutritt zu Marktsegmenten verwehrt wird. Auch im Bauwesen haben es private Unternehmer schwer, sich gegen diese neue Form korporativer Unternehmen der politischen Klasse durchzusetzen.

3.2.5. Welfare Regime

Zweifellos hat die Einführung der Marktwirtschaft die soziale Einkommenskluft zwischen den wenigen Wohlhabenden und dem wachsenden Heer der Armen und Verunsicherten noch vergrößert. Die Hauptstadt Addis Abeba hat Millionen von Slumbewohnern aufnehmen müssen, die oftmals eines frühzeitigen Todes sterben: Kriegs- und Dürreopfer, Landflüchtige ohne Land und Ausbildung, Arbeitslose, Waisenkinder, Krüppel und Kranke. Durch die Beendigung des Bürgerkriegs

1991 sind etwa 300.000 Soldaten ausgemustert worden, meist junge Männer, die weder Land haben noch einen zivilen Beruf erlernt haben. Rehabilitationsprogramme der internationalen EZ haben versucht, einen Teil dieser Bevölkerung ins zivile Leben einzugliedern, mit nur geringem Erfolg.

Soziale Netzwerke zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken bestehen zwar noch von Alters her (Großfamilie, die orthodoxe und andere Kirchen, Selbsthilfe-Organisationen), aber sie verlieren an Wirkung angesichts von Aids, Landknappheit, Bevölkerungswachstum und chronischer Hungersnot. Die soziale Infrastruktur (Krankenhäuser) ist insgesamt schwach und spiegelt die allgemeine Armut von Staat und Bevölkerung. Eine große Rolle spielen im Bereich Wohlfahrt neuerdings humanitäre NROs, die von außen finanziell unterstützt werden.

3.2.6. Leistungsstärke

Das Wachstumspotenzial Äthiopiens – ein Land mit noch nicht kommerziell genutzten Land- und Wasserressourcen in erheblichem Umfang (Nilstaudämme sind erst geplant) – ist weit größer als die bisher an den Tag gelegte volkswirtschaftliche Leistungsstärke vermuten lässt. Immerhin sind bisher schon beachtliche Wachstumsraten zwischen 4% und 7% erzielt worden (obwohl weniger aus eigener Leistung, sondern meistens witterungsbedingt), und ausländische Direktinvestitionen haben bis 2000 in 107 Objekten US \$ 600 Mio. investiert.

Positiv zu Buche schlagen relativ hohe Devisen-Überweisungen der äthiopischen Diaspora in USA, Westeuropa oder in Israel. Wäre der zwei Jahre dauernde Grenzkrieg mit Eritrea nicht im Mai 1998 ausgebrochen, hätten sich die marktwirtschaftlichen Reformen der 90er Jahre sicherlich schon deutlicher bemerkbar gemacht.

Eine strukturelle Schwäche ist nach wie vor die Unterkapitalisierung einer stagnierenden Landwirtschaft, die angesichts einer rasch wachsenden Bevölkerung um jährlich zwei Millionen Menschen die chronische Abhängigkeit von auswärtigen Nahrungsmittelhilfen und Krediten nicht abbauen kann. Außerdem ist und bleibt die hohe Abhängigkeit von einem Exportprodukt (Kaffee) ein großes Problem, und nur eine Diversifizierung der Volkswirtschaft (Tourismus, Lederverarbeitung, Export weiterer Landwirtschaftsprodukte etc.) könnte die erratischen Budgetbewegungen zugunsten von mehr Einkommenssicherheit stoppen.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch nachhaltig ist das, was heute an (agrar)wirtschaftlichem Wachstum in Äthiopien zu verzeichnen ist, keineswegs. Die Bodenerosion schreitet rasch voran (vor allem im nördlichen Hochland), und die Lockerung der staatlichen Bevormundung durch Sturz der Mengistu-Diktatur hat seit 1991 zu einer rasanten Abholzung der einst unter Staatsschutz stehenden Wälder und Haine geführt – angetrieben auch durch steigende Energiekosten (Feuerholz, Holzkohle, Kerosin).

Für die Zukunft Besorgnis erregend ist der immer noch niedrige Stand der Alphabetisierung der Bevölkerung (44% der Männer und nur 33% der Frauen), verbunden mit einer staatlichen Gängelung der sekundären und tertiären Bildungssektoren. Nur 52% der Kinder besuchen eine Grundschule und 12% eine Sekundärschule. Am stärksten diskriminiert auf diesem Sektor werden Mädchen auf dem Lande. Die Einrichtungen für Aus- und Weiterbildung sind noch ganz rudimentär, vor allem außerhalb der Hauptstadt. Äthiopien hat eines der schwächsten Bildungssysteme Afrikas (mit einem Education Index von 0,34; nur Niger und Burkina Faso liegen noch darunter). Die Universitäten des Landes sind häufig geschlossen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Politische Ordnung*: Das Gewaltmonopol des Staates ist seit 1991 im Wesentlichen hergestellt, selbst wenn es immer wieder lokale Gewalthandlungen gegen die Regierung gibt. Alle drei politischen Performanceindikatoren haben sich positiv verändert, bis zum Ausbruch des (überflüssigen) Grenzkrieges im Mai 1998. Der Staat hat sich eine moderne rechtsstaatliche Verfassung gegeben, die das Prinzip der Gewaltenteilung und den Schutz der Menschenrechte berücksichtigt.

Die Verfassungswirklichkeit sieht jedoch anders aus: In ihr dominiert die Exekutive, die ihre Legitimation zum Herrschen durch den Sieg der Waffen im Bürgerkrieg ableitet. Politische Wahlen mit mehreren konkurrierenden Parteien finden statt, aber die glaubwürdigen Oppositionsparteien werden unterdrückt. Echter Wettbewerb wird von der Minderheitsregierung nicht zugelassen, weil aus Sicht des Premierministers und seiner politischen Anhänger im Staatsapparat die

Machtfrage nicht wirklich gestellt und öffentlich diskutiert werden darf. Die politisch aktivsten Streiter für die Demokratie sind die Studenten.

(2) *Konsolidierungsgrad der Demokratie:* Der vom westlichen Ausland eingeforderte Demokratisierungsprozess befindet sich – nach einer Erfolg versprechenden Liberalisierungsphase – seit 1998 in einer Phase der kriegsbedingten Regression, die aber eher als Unterbrechung eines langfristig angelegten Lernprozesses in erster Linie der herrschenden Eliten zu mehr Toleranz und Wettbewerb anzusehen ist.

Diese Früchte wird aber erst die nächste Generation von politischen Führern ernten können. Der Transformationsprozess hat noch lange nicht das Stadium der Konsolidierung erreicht: Dazu ist das Militär (der TPLF) noch zu dominant. Eine frei diskutierende Öffentlichkeit mit freier Presse und unbeschränkter Versammlungsfreiheit konnte bislang nicht entstehen, aber deren Konfliktfähigkeit ist im Steigen begriffen. Die öffentliche Korruption hat zugenommen und 2001 zum Ausbruch der Staatskrise beigetragen.

Neu ist die Vielfalt politischer Parteien, oftmals Ethno- oder Regionalparteien ohne klares Programm; gleichwohl handelt es sich bei ihnen noch um schwache Institutionen mit geringer Integrationsleistung. Die äthiopische Zivilgesellschaft, vor allem in den Gebieten des abessinischen Hochlandes und den Städten, ist potenziell ein positiver Entwicklungsfaktor, soweit sie sich gegen einen autoritären Staat auf Dauer behaupten kann. Sie wird unterstützt von der Diaspora und kirchlichen Gruppen aus dem Ausland. In den südlichen Regionen des Vielvölkerstaates ist das Leben der landwirtschaftlich orientierten Ethnien stark von der harten Notwendigkeit des Überlebenskampfes bestimmt.

(3) *Marktwirtschaft, sozioökonomischer Entwicklungsstand und erbrachte wirtschaftspolitische Leistungen:* Zweifellos sind hier die größten Fortschritt erzielt worden, vor allem in qualitativer Hinsicht. Eigentumstitel, mit Ausnahme von Land, können heute leichter erworben werden, privates Investitionskapital wird willkommen geheißen, der Bankensektor wird schrittweise liberalisiert und dereguliert.

Das Pro-Kopf-Einkommen ist noch immer eines der niedrigsten der Welt (mit unter 100 US-Dollar), aber die staatlich inszenierte Wirtschafts-, Handels-, Budget- und Finanzpolitik hat sich doch qualitativ zum Besseren verändert. Dabei spielen das westliche Ausland und die Bretton-Woods-Institutionen (mit einer

jährlichen Finanzhilfe zwischen 700 bis 1000 Mio. US-Dollar) eine entscheidende Rolle. Erst allmählich bildet sich eine urbane Mittelschicht in Addis Abeba und den Provinzstädten heraus, die auch langfristig mehr politische Partizipationsrechte einfordern wird.

Der 2001 ausgebrochene Machtkampf innerhalb des Herrschaftskerns der EPRDF stellt auch wirtschaftlich einen Störfaktor dar, der Rechtsunsicherheit mit sich bringt und vorübergehend das Investitionsklima verschlechtert hat.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten

	1998	1999	2000	2001
Wachstum des BIP in %:	-1,4	6,2	5,4	7,7
Außenhandel:				
Exportwachstum in %:	-4,9	-16,6	-4,1	-10,9
Importwachstum in %:	25,7	2,0	-18,5	43,8
Inflation in % (CPI):	8,3	4,8	0,0	-8,1
Haushaltsdefizit (in Mrd. Birr)	-2,88	-5,48	-5,14	kA
Zahlungsbilanz (in Mio. US\$)	-266	-465	16	-477
Schuldendienstquotient in %:	11,3	16,8	17,0	16,5
Wechselkurs Birr-US-Dollar	7,12	7,94	8,21	8,45

Quellen: Economist Intelligence Unit, hrsg. vom Economist: Country Report December 2002: Ethiopia, Eritrea, Somalia, Djibuti. London 2000; Economist Intelligence Unit, hrsg. vom Economist: Country Profile 2002: Ethiopia, London 2002; World Fact Book 2002: Country List (www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/et.html); CIA – The World Factbook 2002 – Ethiopia

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Die starke ethnisch-kulturelle und politische Fragmentierung der Bevölkerung, die noch nicht zu einer Nation zusammengewachsen ist, das traumatische Erbe 30-jähriger Bürgerkriege, das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, strukturell bedingte massive Armut, der Mangel an anknüpfungsfähigen einheimischen Institutionen für eine nationale Demokratisierung und das Fehlen einer nationalen Unternehmerbourgeoisie stellten ungünstige Voraussetzungen für eine friedliche Transformation in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft dar.

Es gab zu Beginn der Liberalisierung (1995) auch keinen Basiskonsens zwischen den diversen Ethno-Parteien und Befreiungsbewegungen über die Spielregeln der Demokratie und des modernen gewaltenteiligen Rechtsstaats, in welchem politische Macht stets nur auf einem Volksmandat auf Zeit beruht. Der in der Staatsklasse angesiedelte normative Konflikt zwischen dem Legitimationsprinzip für politische Herrschaft durch freie und faire Wahlen und dem Legitimationsprinzip durch erfolgreiche militärische Gewaltausübung (TPLF) konnte bislang nicht gelöst werden.

In dieser Situation der allgemeinen Ressourcenarmut und weit verbreiteten Arbeitslosigkeit bedeutet die Kontrolle der Staatsmacht auch Zugang zu Steuer- und Abgabeneinnahmen sowie zu den ganz erheblichen Mitteln der internationalen EZ, durch den man die eigene politische und ethnisch-kulturelle Klientel alimentieren und zur Loyalität verpflichten kann. Dass dennoch in den vergangenen Jahren regelmäßig Wahlen stattfinden und Prinzipien des Wettbewerbs auf Märkten im Grundsatz akzeptiert werden – ebenso wie Privatbesitz, persönliches Gewinnstreben und Schutz von Menschenrechten –, sind Fortschritte in Richtung auf Angleichung an international anerkannte Zivilisationsstandards.

Ungünstig auf den Transformationsprozess wirkten sich auch die große Dürre von 2002 aus, die dramatisch sinkenden Weltmarktpreise für Kaffee und damit verbunden die negativen Terms of Trade, ferner der Handelskrieg des „landlocked countries“ (ohne Außenhäfen) mit dem benachbarten Eritrea seit 1997 (das eine eigene Währung einführt), der Devisen verschlingende Grenzkrieg mit Eritrea sowie schließlich die Spaltung in der Führungsmannschaft der tigrinischen Befreiungsbewegung.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung unter Ministerpräsident Meles Zenawi hat in der politischen Rhetorik konsequent an den beiden großen Transformationszielen festgehalten – Etablierung einer parlamentarischen Parteiendemokratie und Transformation des Landes zu einer privatkapitalistischen Marktwirtschaft. Später kam als drittes Oberziel die strategische Armutsbekämpfung hinzu, in enger und fruchtbarer Kooperation mit den Bretton-Woods-Organisationen.

Bei der Umsetzung des politischen Ziels hat es jedoch erhebliche Defizite gegeben: Die mit militärischer Macht abgesicherte Kontrolle der TPLF über das gesamte politische Geschehen hatte Priorität vor Erweiterung der Partizipationschancen und der Rechtsstaatlichkeit. Der Wettbewerb um Macht und Einfluss seitens der Parteien musste sich diesem undemokratischen machterhaltenden Primat unterordnen. Vor allem die größte Ethnie des Landes – die Oromo mit ihren zahlreichen diversen Organisationen – ist systematisch und verfassungswidrig diskriminiert und gegängelt worden.

Festgehalten hat die Regierung am Ziel der Dezentralisierung der Verwaltung bzw. der „Devolution“ von Entscheidungskompetenzen. Neben der Zentralregierung in Addis Abeba sind entlang sprachlich-kultureller Fragmentierungen der Bevölkerung 13 Regionalverwaltungen eingerichtet worden sowie 550 Distrikträte (Woredas), denen nun weitere Kompetenzen als bisher eingeräumt werden sollen – vermutlich eine Strategie des „divide et impera“ seitens der Regierung Meles Zenawi. Die weit verbreitete Korruption in den Spitzen des Staates hat der Regierung Anlass gegeben, Verwaltungsreformen durchzuführen und mehr Transparenz zu ermöglichen.

Gewisse Defizite im Finanz- und Bankensektor konnten bislang nicht ausgeräumt werden; die Öffnung gegenüber ausländischen Investoren und privaten Unternehmen ist bisher nur zögerlich erfolgt. Auch stellt die Privatisierung der Staatsbetriebe nach wie vor einen Schwachpunkt der Implementierung dar – bei gleichzeitiger Konstanz der programmatischen Zielsetzungen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung hat die erheblichen Finanzmittel, die ihr von der internationalen Gebergemeinschaft unter Führung von IWF und Weltbank zur Verfügung gestellt wurden, großenteils vertragsgemäß eingesetzt und genutzt. Mit dem IWF gab es allerdings einen jahrelangen Disput über die Rolle des Finanzsektors und die Regularien für Privatisierung und Landerwerb durch Ausländer. Korruption bis in die Spitzenfunktion von Exekutive, Parlament und Zentralbank, Korporatismus (Seilschaften von Parteikadern) und Schwerfälligkeit der Verwaltung haben den optimalen Einsatz knapper Finanzmittel erheblich beeinträchtigt.

Positiv zu vermerken sind allerdings die energischen Maßnahmen der Regierung zur Aufdeckung der Korruptionsfälle in Regierung und Verwaltung. In der politi-

schen Kultur des Landes (vor allem im nördlichen Hochland) ist die emotionale und kognitive Fixierung der Menschen auf den Staat als die für alle Lebensfragen zuständige Instanz noch stark vorhanden, was Eigeninitiativen lokaler Gemeinden hemmt. Mit dem amtlich verordneten Kompetenzzuwachs von 550 Woredas im Jahr 2002 könnte in Zukunft eine effektivere Ressourcennutzung durch mehr Partizipation von unten möglich werden – vorausgesetzt, die Distrikte erhalten realiter eine gewisse Handlungsautonomie, einschließlich des Rechts auf Steuererhebung und Entscheidung über Investitionen.

Die größte Ressourcenvergeudung stellt freilich der zwischenstaatliche Krieg gegen Eritrea dar (die beiden Verbündeten von einst beschossen gegenseitig die Hauptstädte), der neben Tausenden von Toten auch noch zum erzwungenen Exodus von 70.000 Eritreern aus Äthiopien führte – ein empfindlicher Aderlass an „human capital“.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Man kann der Meles-Regierung ein gewisses Geschick im Umgang mit staatlicher Macht nicht absprechen: Seit nunmehr zwölf Jahren hat sie das staatliche Gewaltmonopol etabliert und verteidigt und hat stets nur so viel Reformen zugelassen, dass sie die Kontrolle über die Transformationsprozesse nicht verlor. Auch auf die größte interne Krise des Regimes – die Verhaftung von TPLF-„Dissidenten“, von Beamten, Bankangestellten und Geschäftsleuten unter dem Korruptionsverdacht 2001 – konnte ohne Staatskrise gelöst werden, wenn auch unter erheblichem Legitimationsverlust der Regierung. Völliges Unverständnis zeigte die aus zahlreichen Militärs bestehende Regierung in der Auseinandersetzung mit Studenten, die für mehr Menschenrechte, bürgerliche Freiheiten und soziale Gerechtigkeit demonstrierten. Bei Unruhen im Jahr 2001 kam es zu etwa 40 Todesfällen und 400 Verletzten.

Mehr Gestaltungsfähigkeit und Flexibilität bewies die Regierung bei der Implementierung des Ziels der Armutsbekämpfung. Das im August 2002 vorgelegte „Sustainable development and poverty reduction programme“ fand schließlich den Beifall von IWF und Weltbank. Allerdings ist anzumerken, dass weniger politische Klugheit und Einsicht in marktwirtschaftliche Sachzwänge die Regierung handeln lässt, sondern die extreme Abhängigkeit von auswärtigen Staaten und Hilfsorganisationen.

5.5. Konsensbildung

Konsensbildung in politischen Fragen ist der Regierung bisher nur im Rahmen der Parteienkoalition (EPRDF) gelungen, die auch die Regierungsverantwortung trägt. Die öffentliche Meinung wird nicht mobilisiert, um die Wahlbevölkerung von nationalen Projekten zu informieren und zu überzeugen. Die Führungskader um den Premierminister, die ihre soziale Herkunft aus dem Befreiungskampf nicht verleugnen, sind eher am Leitbild der Integration und Unterwerfung durch diskussionslosen Gehorsam orientiert denn an einer politischen Kultur der diskursiven Konsensbildung.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Addis Abeba ist seit 1963 Sitz der OAU (bzw. der Afrikanischen Union) und auch Sitz der „Economic Commission for Africa“ (ECA) der UNO; schon aus dieser Tradition heraus besteht ein Interesse an guten internationalen Beziehungen. Nachdem die Regierung Meles Zenawi während der ersten Jahre übertrieben großen Wert auf Autonomie und Selbständigkeit gelegt hatte – zum Schaden von Reformprojekten –, hat sie seit Beendigung des Krieges mit Eritrea im Dezember 2000 und der Stationierung der UN-Mission zur Überwachung des Waffenstillstands (UNMEE) mehr Kooperationsbereitschaft gegenüber den OECD-Staaten an den Tag gelegt. Mit ca. 10 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden war Äthiopien auf gute Zusammenarbeit angewiesen, um immer wieder Schuldenerlasse erreichen zu können.

Die große Trockenheit im Jahr 2002 hat der Regierung erneut ihre permanente Abhängigkeit von auswärtigen Gebern vor Augen geführt, die während des „überflüssigen“ Krieges gegen Eritrea ihre Aufbauhilfe eingestellt hatten. Heute ist sie prinzipiell bereit, die politische Konditionalität zu akzeptieren (Good Governance; Deregulierung der Wirtschaft; Liberalisierung des Außenhandels, Nicht-Diskriminierung ausländischer Investoren und Geschäftsleute etc.), die Weltbank und IWF mit ihren (erheblichen) Hilfsprogrammen verknüpfen.

Äthiopien ist Mitglied der Weltbanktochter MIGA geworden, um ausländischen Investoren Sicherheit vor Enteignung glaubwürdig garantieren zu können. Es hat dadurch eine Öffnung der Volkswirtschaft nach außen gegeben, die den mobileren

Segmenten der Bevölkerung (Händler, Hoteliers, Agrarunternehmer) zu Gute gekommen ist.

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 in New York erklärte sich Äthiopien bereit, am internationalen „Kampf gegen den Terror“ teilzunehmen. Die politischen Kontakte zu westlichen Staaten werden – ganz im Sinne der Blockfreiheit – gepflegt. Mit Russland wurde 2001 ein Freundschaftsvertrag geschlossen, nachdem Putins Russland Äthiopien während des Grenzkrieges gegen Eritrea bereits militärisch unterstützt hatte. Äthiopien verspricht sich dadurch einen weiteren Schuldenerlass und die Modernisierung seiner Luftwaffe.

Während die politischen Beziehungen zum einstigen verbündeten Eritrea nach wie vor frostig sind und eritreische Opposition in der Diaspora sogar von Addis Abeba unterstützt wird, gibt es eine gutnachbarschaftliche Koexistenz mit dem Sudan (wegen gemeinsamer Interessen an der Nutzung des Nilwassers) und mit einigen Rebellengruppen in Somalia. Die dortige Übergangsregierung wird nicht anerkannt. Insgesamt kann die äthiopische Regierung als ein selbstbewusster, aber zuverlässiger Handels- und Kooperationspartner eingestuft werden, solange nicht Sicherheitsfragen des Regimes berührt sind.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu einer überwiegend kritischen Bewertung der Transformationsleistungen. Vor allem politisch hätte mehr erreicht werden können. Im Einzelnen sei festgehalten:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen der Transformation, sowohl des Herrschaftsregimes als auch der Wirtschaft, waren extrem ungünstig. Äthiopien, ein Binnenland ohne bedeutende Rohstoffvorkommen und mit ausgeleugten spärlich bewässerten Böden, die chronische Dürren und Hungersnöte hervorrufen, ist in seiner heutigen Form als Vielvölkerstaat mit 70 Ethnien das Produkt der kolonialen Eroberung abessinischer Herrscher des 19. Jahrhunderts (Kaiser Menelik), zusammengehalten von einem äthiopischen Kaiser mit feudalistischem Habitus (Kaiser Haile Selassi bis 1973) und seinem Gewaltapparat.

Vor der Beobachtungsperiode (1998-2003) gab es weder leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen noch ein funktionierendes Mehrparteiensystem als Grundlage für eine echte Wettbewerbsdemokratie. Auch eine staatlich zusammengehaltene Nation (Staatsnation) mit einem alle Ethnien übergreifenden Nationalbewusstsein gab es nicht und gibt es nicht. Die größte Ethnie – die weit verstreut lebenden Oromo mit unterschiedlichen Glaubensbekenntnissen und Lebensformen – hat erst ein Wir-Bewusstsein im Zuge der Demokratisierung ansatzweise entwickeln können. Ihre Organisationen wie die OLF werden vom Zentralregime in Addis Abeba, das von der drittgrößten Ethnie des Landes dominiert wird, politisch exkludiert, wenn nicht gar militärisch bekämpft.

Marktstrukturen hatten sich erst ansatzweise im Kaffeeexportsektor entwickelt; die verfehlte Landreformpolitik der sozialistischen Vorgängerregierung (Umsiedlungen und Kollektivierungen im großen Stil) lasten noch schwer auf der misstrauisch gebliebenen Bevölkerung und waren eine Ursache für die geringe Produktivität des Agrarsektors. Eine Industrialisierung war kaum vorhanden – von einigen Staatsbetrieben für die Weiterverarbeitung von landwirtschaftlichen Rohstoffen abgesehen.

(2) *Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist nicht gradlinig verlaufen: Durch den Grenzkrieg gegen Eritrea sind demokratische Werte und erste zivilgesellschaftliche Ansätze auf der Strecke geblieben. Die Provokation an der Grenze (in Badme) durch Eritreer hätte auch politisch-diplomatisch von der Meles-Regierung abgewehrt werden können.

Über die Frage der Kriegsziele – völlige Niederlage des „neuen“ Erzfeindes Eritrea und Eroberung eines Hafens am Roten Meer oder nur „mäßige“ Demütigung des Nachbarn – kam es 2001 zu einem Interessenkonflikt innerhalb der Exekutive. Er wurde nicht rechtsstaatlich, sondern durch Verhaftung von „Dissidenten“ und Anklage wegen Korruption behandelt. Der starke Mann des Regimes konnte zwar auch diesen internen Machtkampf für sich entscheiden, aber die Institutionen des neuen Regimes mit seinen gewählten Vertretern wurden geschwächt. Die Legitimität des Regimes von Meles Zenawi hat nun auch im äthiopischen Hochland gelitten.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war länger. Es gab und gibt zwar immer noch in der Verwaltung und in der politischen Klasse Widerstand gegen vereinzelte Komponenten der Marktwirtschaft – wie das Recht zum Landkauf, der freie Wettbewerb auf Märkten, die Zulassung von aus-

ländischen Investoren und Banken etc. –, aber im Prinzip ist die Entwicklung der Marktwirtschaft und die enge Kooperation mit den IFIs (International Finance Institutions) Konsens.

Vor allem bei der strategischen Armutsbekämpfung hat die Regierung Ehrgeiz entwickelt und kooperiert inzwischen intensiv und flexibel mit der Weltbank. Für soziale Komponenten der Marktwirtschaft (z. B. Versicherungen) sind staatliche Ausgaben nicht vorgesehen; dazu verschlingt der Militäretat einen zu großen Anteil. Die Menschen müssen sich hier auf die Kirchen, die Dorf- und Familiensolidarität verlassen, oder sterben wegen Auszehrung und Krankheit eines frühen Todes. Im dezentral organisierten Bildungswesen sind einige Fortschritte erkennbar.

(3) *Management*: Angesichts der schwierigen Ausgangsbedingungen und ungünstiger externer Effekte (Sturz der Kaffeepreise, Dürren, Bürgerkriegsfolgen, hohe Auslandsverschuldung) ist die anrechenbare Leistung der Regierung bezüglich der Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen höher zu bewerten als die tatsächlichen Resultate. Gegen den ideologischen Ballast einer marxistisch-leninistischen Guerillabewegung, aus der sich die wichtigsten Regierungsvertreter rekrutierten, ist die mentale Wende zur Marktwirtschaft relativ rasch und ohne massive Widerstände erfolgt.

Die Lernfähigkeit der gesamten Führungsmannschaft unter Leitung des ebenso intelligenten wie pragmatisch-flexiblen Ministerpräsidenten Meles Zenawi ist nicht zu leugnen – wenn auch der Preis für die Verfolgung der Staatszwecke und Regierungsziele inakzeptabel hoch war: die Exklusion und Verhaftung einer innerparteilichen Opposition.

Verständnis hingegen ist der Regierung entgegenzubringen bezüglich der Absicherung ihrer Machtposition mittels undemokratischer Methoden zu Beginn ihrer Amtszeit. Realistischerweise war es nicht zu erwarten, dass sich eine siegreiche Befreiungsbewegung nach dem Sturz der Diktatur und nach Eroberung der Hauptstadt (ganz ohne Plünderungen und Racheakte) einer echten Wettbewerbswahl stellen würde, die sie nur aufgrund der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung hätte verlieren können.

Weil der Westen routinemäßig aber auf demokratischen Wahlen mit konkurrierenden Parteien (die meist erst aus dem Boden gestampft werden mussten) bestand, nahm die Regierung Zuflucht zur Inszenierung von Fassadenwahlen, die

die real existierenden Machtverhältnisse lediglich absegnen sollten. Der Preis für diese Wahlfarce war hoch: Echte politische Partizipation, basierend auf frei gegründeten Parteien, wurde unmöglich gemacht und polizeistaatlich unterdrückt. Wichtige Oppositionsgruppen boykottierten die Wahlen; und die ausländischen Geschäftspartner gingen allmählich zur Tagesordnung über.

Im Hinblick auf Demokratie ist der Regierung unter Meles Zenawi allerdings vorzuwerfen, dass sie nichts unternommen hat, den undemokratischen Zustand der politischen Hegemonie einer ethnischen Minderheit (plus der von ihr abhängigen Gefolgschaftsparteien anderer Ethnien) zumindest abzuschwächen, zum Beispiel durch eine Reform der Wahlgesetzgebung. Solange dieser demokratisch und rechtsstaatlich nicht legitimierbare Zustand anhält, werden die exkludierten Gruppen der Amharen und Oromo auf den Umsturz der politischen Verhältnisse sinnen – womit der alte Teufelskreis der Gewaltherrschaft in Äthiopien weiter bestehen würde.

7. Ausblick

Über Anfänge einer demokratischen Transformation ist Äthiopien bisher nicht hinausgekommen. Dabei sind die richtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen eindeutiger als die Erfolge der politischen Demokratisierung. Während sich die politische Machtelite des Landes (TPLF plus amharische Organisationen und die neu gegründeten politischen Parteien) vor allem ihre Einstellungen zu Macht, Krieg und einer modernen Regierungsform ändern und an global wettbewerbstaugliche Standards anpassen muss, muss auf wirtschaftlichem Gebiet vor allem die chronische „Nahrungsmittelunsicherheit“ als Resultat einer Agrarproduktion mit anachronistischen Bearbeitungsmethoden überwunden werden: ohne Modernisierung und Kapitalisierung des Agrarsektors wird es keine nachhaltig prosperierende Marktwirtschaft geben.

Ein Test für die rechtsstaatliche politische Praxis der Regierung unter dem gewählten Ministerpräsidenten Meles Zenawi wird sein, wie in den nächsten Monaten und Jahren die aus der TPLF herausgedrängten Funktionäre gerichtlich angeklagt und gegebenenfalls verurteilt oder freigesprochen werden. Dabei wird sich auch zeigen, ob die Regierung es Ernst mit der Korruptionsbekämpfung meint, die 2001 mit einer großen öffentlichen Kampagne angelaufen ist, denn bisher wurden häufig Prozesse verschleppt.

Bemerkenswert sind die in jüngster Zeit hervorgetretenen Desintegrationserscheinungen und Abspaltungen in der Armee – bislang wohl die robusteste Stütze der Regierung. Im Mai 2001 wurde der Geheimdienstchef ermordet (ein Opponent des Premierministers) und elf Armeeeoffiziere flohen über die Grenze.

Unterstützenswert ist das Regierungskonzept des ethnisch-regionalen Föderalismus durch das Ausland nur dann, wenn die Regierung schönen Worten endlich Taten folgen lässt und Entscheidungskompetenzen und Finanzmittel tatsächlich an autonome Behörden in den 14 Regional- und Stadtverwaltungen transferiert. Dann könnte sich auch eine Minderheitsregierung durch wirtschafts- und entwicklungspolitische Erfolge im ganzen Land legitimieren.

Mit zunehmender rechtlicher Absicherung der Marktwirtschaft und eines liberalen Außenwirtschaftsregimes wird in Zukunft die Diaspora eine größere Rolle beim Aufbau des Landes spielen – vor allem die in den USA und Westeuropa lebenden und arbeitenden Äthiopier.

Am Ende des Untersuchungszeitraums befindet sich der politische Transformationsprozess auf der Kippe: Erst wenn die Regierung wieder innerparteilich geeint ist und politische Stabilität garantieren kann, wird der wirtschaftliche Transformationsprozess hin zu einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft politisch nicht blockiert weitergehen können. Eine Grundbedingung für weitere Transformationsfortschritte stellt die kontinuierliche finanzielle und entwicklungspolitische Unterstützung durch das kooperierende Ausland dar, das selbst ein Eigeninteresse an struktureller Stabilität der Länder am Horn von Afrika – gegenüber der islamischen Welt – hat.