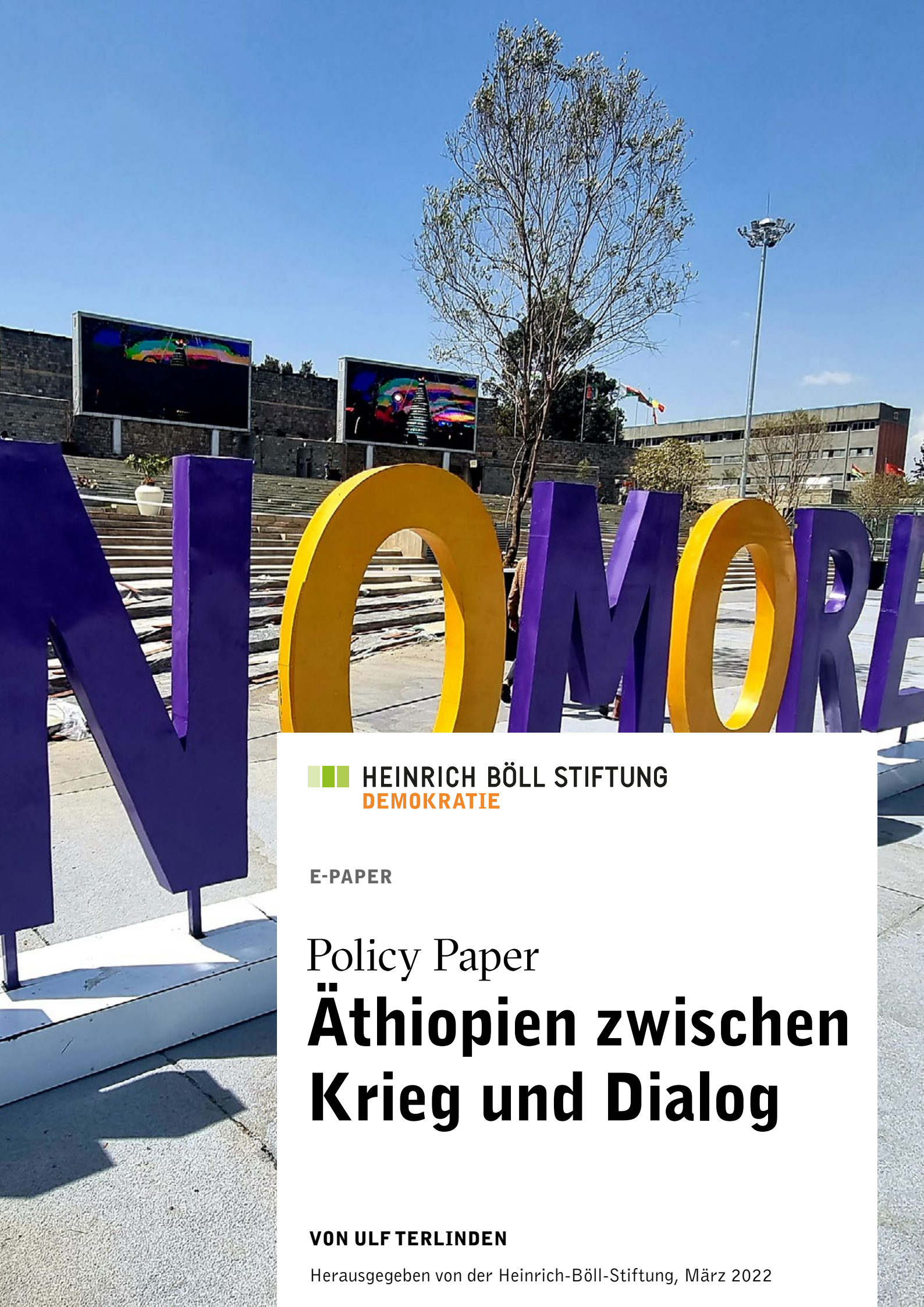




HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DEMOKRATIE

E-PAPER

Policy Paper
**Äthiopien zwischen
Krieg und Dialog**

VON ULF TERLINDEN

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, März 2022

Äthiopien zwischen Krieg und Dialog

Von Ulf Terlinden

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Vom Tigray-Konflikt zum Nordäthiopien-Krieg	4
Krieg mit mehrfacher Wende	5
Dramatische humanitäre Folgen	6
Kriegsflaute?	7
Druck und Vermittlungsbemühungen	9
Kohäsion oder Fragmentierung der Konfliktparteien	12
Freilassungen als Dialogsignal?	15
Nationaler Dialog	17
Krieg und Dialog?	19

Einleitung

Die Lage in Tigray dominiert seit 16 Monaten die Berichterstattung zu Äthiopien. In den Medien ist seither die tiefe innenpolitische Krise Äthiopiens in den Hintergrund getreten, in die der Konflikt im Norden des Landes eingebettet ist. Sie bestand lange zuvor, reicht weit über Tigray hinaus, und beide sind eng miteinander verknüpft. Sie hat (mindestens) drei Dimensionen:

Erstens wächst die Kluft zwischen den hohen Erwartungen an die 2018 eingesetzte Regierung von Premierminister Abiy Ahmed und ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit. Denn durch zahlreiche lokale Konflikte stieg in verschiedenen Landesteilen die Unsicherheit, und vor allem in der Region Oromia sehen viele Menschen ihre politischen Erwartungen an Abiy und seine Regierung enttäuscht. Außerdem setzen die hohe Inflation und die chronische Devisenknappheit die Regierung zunehmend unter Druck.

Zweitens kam der 2018 mit viel Zuversicht eingeleitete Reformprozess schrittweise zum Erliegen – sowohl bei Gesetzesreformen als auch in der Praxis gegenüber der politischen Opposition und den Medien. Die (wohl nicht nur) Covid-bedingte Verschiebung der Parlamentswahl im Juni 2020 leitete die Suspendierung des demokratischen Prozesses ein. Auf landesweite Unruhen – ausgelöst durch die Ermordung eines populären Oromo-Musikers – folgte schließlich die Verhaftung wichtiger politischer Konkurrenten von Premier Abiy Ahmed. Die Wahlen 2021 fanden ohne die wichtigsten Oppositionsparteien statt, so dass die Regierungspartei Prosperity Party (PP) sie erwartungsgemäß gewann.

Und drittens trat Zentralismus als politisches Leitbild des Premierministers immer deutlicher zu Tage, was zunehmend Unmut auslöste. Die bewaffnete Opposition bekam Aufwind, die zivile Administration verlor in bestimmten Gebieten stark an Kontrolle, und ganze Landstriche (z.B. in Westwollega) wurden dem Militär unterstellt. Die grundlegende Auseinandersetzung um politische Selbstbestimmung der ethnisch definierten Regionen versus Kontrolle aus der Hauptstadt trat wieder offen zu Tage, und mit ihr die ungelösten Strukturprobleme Äthiopiens.

Vom Tigray-Konflikt zum Nordäthiopien-Krieg

Der Machtkampf zwischen der äthiopischen Regierung und der Tigray People's Liberation Front (TPLF) war von Anfang an mehr als nur eine Auseinandersetzung zwischen Regierung und politischer Opposition bzw. zwischen dem Zentrum und der Tigray-Region: Erstens bildete die TPLF von 1991 bis 2018 den Machtkern der Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), die Äthiopien mit eiserner Hand regiert hatte. 2019 verschmolz die heutige Regierung den Parteiapparat der EPRDF einschließlich Mitgliedsparteien in ihre neue Prosperity Party, während die TPLF eigenständig blieb. Insofern ist der Konflikt auch eine Konfrontation zwischen zwei Teilen der ehemaligen Regimepartei, die den Staats- und vor allem den Sicherheitsapparat mit ihren Kadern durchsetzt hatte. Zweitens besteht der Konflikt im Kontext der eingangs beschriebenen Krisen, knüpft an diese an und verstärkt sie. Und so ist der zum Nordäthiopien-Krieg erweiterte Konflikt inzwischen nicht nur zu einem Überlebenskampf für Regierung und TPLF eskaliert, sondern auch für das äthiopische Staatswesen insgesamt.

Schon bald nach der Amtsübernahme von Premierminister Abiy Ahmed im April 2018 wurde deutlich, dass sich die Beziehungen zwischen der TPLF und der neuen Regierung Abiys schwierig gestalten würden. Tiefes gegenseitiges Misstrauen, Fehleinschätzungen zu Kapazitäten und Risikobereitschaft des jeweiligen Gegners und viel Eitelkeit trugen dazu bei, dass die Spannungen Stück für Stück eskalierten. Der Konflikt trat offen zu Tage, nachdem die Regierung die Parlamentswahl im Juni 2020 ohne breiten politischen Konsens und mit einem rechtlich umstrittenen Prozedere auf unbestimmte Zeit verschob. Die TPLF bewertete die Verschiebung als rechtswidrig und hielt daher am Wahltermin fest. Sie organisierte Wahlen für Tigray im Alleingang, die die äthiopische Regierung ablehnte. Beide Seiten entzogen sich gegenseitig die rechtliche Anerkennung. Tigray provozierte mit Autoritätsverweigerung, Addis drehte der Regionalverwaltung den Geldhahn zu und isolierte die Region zunehmend. Parallel bereiteten sich beide Seiten auf einen Krieg vor, der sich schließlich an der «Übernahme» der nördlichen Kommandozentrale der äthiopischen Armee durch die TPLF Anfang November 2020 entzündete.

Krieg mit mehrfacher Wende

Der Kriegsverlauf nahm mehrere dramatische Wendungen: Nach militärischen Rückschlägen mussten große Teile der Regierungsarmee die Flucht in die Nachbarregionen Amhara und Afar sowie nach Eritrea ergreifen. Eine erneute Offensive von äthiopischer und eritreischer Armee, amharischen Freischärlern und regionalen Paramilitärs aus verschiedenen Teilen Äthiopiens – unterstützt von Drohnen der Vereinigten Arabischen Emirate – zwang dann die neugebildeten tigrayischen Streitkräfte, die Tigray Defence Forces (TDF), binnen Wochen zum Rückzug in die Berge und zum Guerillakrieg.

Ende Juni 2021 eroberten die TDF Mekelle und außer dem Westen und einem Streifen entlang der eritreischen Grenze auch den Rest des Regionalstaates Tigray zurück. Nach der Flucht der von Addis Abeba eingesetzten Regionalregierung trat die äthiopische Armee den Rückzug an und erklärte eine einseitige Waffenruhe. Die TDF drangen jedoch bis weit in die Nachbarregionen Amhara und Afar vor, um Regierung und Amhara-Milizen zur Aufgabe des Westens des Tigray-Staates zu zwingen und die Blockade der Region zu brechen. Die TDF kämpften sich außerdem zunächst im Osten bis auf wenige Kilometer an die strategisch wichtige Versorgungsachse zu Dschibuti heran. Anschließend rückten sie im Süden stetig weiter auf Addis Abeba zu.

Die TDF suchten ab August 2021 den Schulterschluss mit der Oromo Liberation Army (OLA)^[1], die ihre Operationen in Oromia deutlich ausweiteten. Im November 2021 schob sich die TDF bis auf ca. 250 km an die Hauptstadt heran, worauf die Regierung den Ausnahmezustand verhängte. Zahlreiche Tigrayerinnen und Tigrayer aller Altersgruppen wurden durch die Polizei und andere Organe unter fragwürdigen Bedingungen verhaftet und diskriminiert und zum Teil monatelang festgehalten. Anscheinend vor allem durch den Einkauf von Drohnen^[2] wendete sich das Blatt ein weiteres Mal: Binnen Wochen zwangen die äthiopische Armee, Milizen und regionale Paramilitärs aus Afar und Amhara die TDF dazu, sich von ihren weit vorgeschobenen Stellungen in diesen beiden Regionen nach Tigray zurückzuziehen.

1 Die OLA ist eine bewaffnete Oppositionsgruppe, die sich 2018 von der fast fünfzigjährigen Oromo Liberation Front abgespalten hat, nachdem diese eine Friedensvereinbarung mit der äthiopischen Regierung abschloss.

2 Siehe: <https://www.nytimes.com/2021/12/20/world/africa/drones-ethiopia-war-turkey-emirates.html>



Dramatische humanitäre Folgen

Der Krieg ging mit schweren Menschenrechtsverstößen gegen die Zivilbevölkerung einher, die u.a. von der äthiopischen Menschenrechtskommission, vom UN-Hochkommissar für Menschenrechte und von Human Rights Watch dokumentiert wurden.^[3] Aufgrund des Konflikts sind in Nordäthiopien (Tigray, Amhara, Afar) inzwischen 9,4 Millionen Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen – die sie vielfach nicht erreichen kann. Zum einen, weil weitergekämpft wird, zum anderen, weil die Blockade Tigrays allen internationalen Forderungen zum Trotz aufrechterhalten wird. Laut OCHA haben seit Juli 2021 nur 9 Prozent der benötigten Nahrungsmittelhilfen Tigray erreicht.^[4] Inzwischen sind 13 Prozent der Kinder unter fünf Jahren und die Hälfte aller schwangeren Frauen und stillenden Mütter unterernährt.^[5] Allein in den ersten sechs Monaten des Krieges flohen knapp 70.000 Menschen in den Sudan. In Afar schätzte die Regionalregierung im Januar 2022, dass mehr als 200.000 Menschen vor dem Krieg fliehen mussten. Angesichts der klimatischen Bedingungen der Region dürfte dies für die Vertriebenen besonders dramatische Folgen haben.

3 Siehe: <https://reliefweb.int/report/ethiopia/report-ethiopian-human-rights-commission-ehrcoffice-unted-nations-high-commissioner> und <https://www.hrw.org/tag/tigray-conflict>

4 Siehe: <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia>

5 World Food Programme, Emergency Food Security Assessment Tigray Region, Ethiopia, January 2022

Kriegsflaute?

Die tigrayische Seite hat mehrfach ihre Verhandlungsbereitschaft erklärt. Im Angesicht ihres Rückzugs bekräftigte sie im Dezember ihre Bereitschaft zu Gesprächen, wenn die Regierung politische Gefangene freilasse und die humanitäre Blockade Tigrays beende. Die äthiopische Regierung ging darauf nicht ein und lehnt Gespräche mit der als Terrororganisation klassifizierten TPLF weiter ab. Sie erklärte aber, dass die Armee nicht wieder in die Region Tigray vorrücken würde. Zugleich kommt es aber weiterhin regelmäßig zu schweren Gefechten, und Luft- und Drohnenangriffe werden gegen alle TDF-kontrollierten Gebiete fortgesetzt. Auch aus Oromia wird weiterhin von Kämpfen zwischen OLA und eritreischem und äthiopischem Militär sowie Paramilitärs aus Oromia und Amhara berichtet. Zudem drohte General Abebaw Tadesse, stellvertretender Kommandeur der äthiopischen Streitkräfte, am 20. Januar: «Das äthiopische Volk sollte nicht glauben, dass [der Krieg] vorbei ist (...) Wir haben angehalten, um uns vorzubereiten. Der Feind ist noch dort und muss absolut vernichtet werden. Wir werden nicht mit ihnen verhandeln.»

Dennoch gab das militärische Geschehen ausländischen Diplomat/innen vorübergehend eine gewisse Hoffnung, dass ein Prozess in Richtung eines Waffenstillstands in Reichweite rücken könnte. Nur relativ wenige Landesteile (eine Ausnahme ist vor allem «West-Tigray») befinden sich aktuell in einem «Besatzungszustand» der jeweils anderen Seite. Die Führungen in Mekelle (Tigray) und in Addis teilen inzwischen die praktische Erfahrung eines bedrohlichen (wenn auch zunächst erfolgreichen) Überlebenskampfes und sind bereits einmal bei dem Versuch gescheitert, den Krieg durch einen militärischen Sieg für sich zu entscheiden. Auf beiden Seiten hat es zehn-, wenn nicht hunderttausende Tote gegeben. Der Krieg beansprucht die verfügbaren finanziellen, militärischen und politischen Ressourcen massiv. Und es ist wahrscheinlich, dass eine Fortsetzung – mindestens des Bodenkriegs – diese Bilanz weiter verschlechtern würde. Insbesondere, wenn der Rückzug der TDF (wie vermutet) tatsächlich relativ geordnet abgelaufen sein sollte und ihre Einheiten weiter intakt sein sollten. Zugleich hat keine der Parteien ihre Kriegsziele erreicht. Tigray ist weitgehend in der Hand der TDF, aber weiterhin von der Außenwelt abgeschottet. Insofern kann man bisher nicht absehen, ob die Parteien tatsächlich auf einen Waffenstillstand setzen oder den Krieg am Ende doch fortsetzen wollen. Letzteres könnte sowohl durch neue Bodenoffensiven oder als Zermübungskrieg geschehen, bei dem die Regierung weiter vor allem aus der Luft agiert und die TDF die asymmetrische Kriegsführung ausbauen würde. Seit Ende Februar wird wieder verstärkt von Mobilisierungsaktivitäten berichtet.

Die äthiopische Regierung scheint ihr militärisches Vorgehen derweil zunehmend von jenem der eritreischen Truppen, regionaler Paramilitärs und ethnischer Milizen in Amhara und v.a. Afar entkoppelt zu haben. Letztere haben weiterhin intensiven «Frontkontakt» mit den TDF. Seit Ende Januar 2022 wurde vor allem im nördlichen Teil Afars gekämpft, wo

die TDF angab, eine «Pufferzone» als Schutz gegen v.a. eritreische Angriffe zu errichten, mit schlimmen humanitären Folgen für die örtliche Zivilbevölkerung.

Beflügelt wurden die Hoffnungen auf eine schrittweise Entspannung, als die Regierung zum orthodoxen Weihnachtsfest am 7. Januar ca. 30 inhaftierte politische «Aktivist/innen» der Oromo- und Amhara-Opposition und eine Gruppe ehemals führender TPLF-Mitglieder aus der Haft entließ und einen nationalen Dialog ankündigte (s.u.). Der Premier begründete die Ankündigung mit der «moralischen Pflicht des Siegers zur Gnade». Er sprach von der «Notwendigkeit» nationaler Versöhnung und seiner Absicht, den «Sieg der Regierung mit politischen und friedlichen Mitteln abzusichern». Der Schritt wurde im Ausland als wichtige, vertrauensbildende Maßnahme und erstes Zeichen in Richtung Versöhnung gewertet.

Unter den Freigelassenen befanden sich TPLF-Gründungsmitglied Sebhat Nega, der frühere tigrayische Regionalpräsident Abay Weldu und andere, die vor einem Jahr öffentlichkeitswirksam in Tigray verhaftet und nach Addis gebracht worden waren. Die Freiheit dieser prominenten, politisch aber kaum noch aktiven TPLF-Kader hat keinen unmittelbaren Einfluss auf den Krieg, wird aber als Signal an die TPLF gewertet, als deren graue Eminenz Nega oft beschrieben wird. Andere (jüngere) TPLF-Funktionäre blieben weiter im Gefängnis – ebenso wie viele Tigrayerinnen und Tigrayer, die seit Beginn des Ausnahmezustands festgehalten wurden.

Druck und Vermittlungsbemühungen

Auch wenn die Freilassungen in Kombination mit der Ankündigung eines Nationalen Dialogs andere Erwartungen schüren: Einen Dialog mit der TPLF selbst schließt die äthiopische Regierung bislang – jedenfalls öffentlich – kategorisch aus. Direkte Gespräche wären ohnehin erst möglich, wenn deren Klassifizierung als Terrororganisation aufgehoben würde, wofür sich insbesondere Kenia engagiert hat. Für Vermittler wäre schon viel erreicht, wenn wenigstens mandatierte indirekte Gespräche zu Stande kämen, also ein «Prozess zur Aushandlung eines Prozesses» über Vermittler und/oder Mittelsleute. Offiziell scheint selbst dies noch nicht in Reichweite zu liegen, auch wenn es immer wieder Anzeichen für informelle Kontakte und ein gewisses Interesse an direkten Gesprächen gab.

Sollte sich tatsächlich ein hinreichendes Interesse an Verhandlungen herauskristallisieren, dann sind die Parteien angesichts des tiefgreifenden Misstrauens auf externe Hilfe angewiesen, um einen Prozess zu einem Waffenstillstand in Gang zu setzen. Dabei hätte die Afrikanische Union (AU) als zuständige Regionalorganisation zwar formal die Führung, wäre aber auf weitere diplomatische Kapazitäten und starke «Garantiemächte» im Hintergrund angewiesen.

Seit Monaten haben insbesondere die USA Druck auf die Regierung Abiy aufgebaut. Präsident Biden ernannte einen Sondergesandten, der mit Shuttle-Diplomatie die Chancen für humanitären Zugang, eine Einstellung der Feindseligkeiten, einen Waffenstillstand, einen Truppenrückzug und schließlich eine Verhandlungslösung für Äthiopien auslotet. Individuelle Sanktionen wurden angedroht und zunächst gegen eritreische Führer (wieder) verhängt. Am 1. Januar 2022 verlor Äthiopien außerdem seinen zollfreien Zugang zum US-Markt unter dem African Growth and Opportunity Act (AGOA). Trotzdem bemühten sich beide Seiten um die Jahreswende um eine Verbesserung der Beziehungen, was durch die Freilassung der Inhaftierten begünstigt wurde. Es folgte das erste direkte Telefonat zwischen Abiy und Präsident Biden. Gleichzeitig setzt die äthiopische Regierung ihre Drohnenangriffe fort und trifft dabei regelmässig zivile Einrichtungen.^[6] Am 9. Februar 2022 aktivierte die US-Regierung schließlich Sanktionen auch gegen äthiopische Akteure, die Frieden und Stabilität bedrohen, humanitäre Hilfslieferungen behindern und die territoriale Integrität Äthopiens unterlaufen.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten haben Entwicklungsgelder eingefroren, und EU-Außenkommissar Josep Borrell positionierte sich sehr kritisch zur humanitären Blockade Tigrays. Doch die Mitgliedsstaaten tun sich schwer, zu einer entschlossenen gemeinsamen Linie zu finden – ob wegen der wirtschaftlichen Interessen der einen oder der

⁶ Siehe: <https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2022/ethiopia-tigray-dedebit-drone-strike/> und <https://www.bbc.com/news/60045176>

Regierungsnähe und Zaghaftigkeit der anderen. Und so ist die EU vor Ort vor allem durch die (deutsche) Sonderbeauftragte Annette Weber sichtbar und unterstützt die Bemühungen der Afrikanischen Union (AU) im ständigen Kontakt mit US-Vertreter/innen.

Die AU hat sich – auch angesichts ihres Hauptquartiers in der äthiopischen Hauptstadt – lange schwer damit getan, die Lage in Äthiopien auf die Tagesordnung zu setzen. Beim AU-Gipfel in Addis Abeba Anfang Februar 2022 wurde der Krieg in Äthiopien offiziell nicht mal thematisiert – ob und wie er hinter verschlossenen Türen diskutiert wurde, ist nicht bekannt. Erst im August 2021 ernannte die AU-Kommission den früheren nigerianischen Präsidenten Obasanjo offiziell zum Sondergesandten «für das Horn von Afrika». Bislang ist trotz mehrerer Reisen nicht viel von seinen Bemühungen nach außen gedrungen. Im Hintergrund stark engagiert war zudem der kenianische Präsident Uhuru Kenyatta. Kenia ist aktuell Mitglied des UN-Sicherheitsrats und als direktes Nachbarland unmittelbar von der Krise betroffen.

Eine Herausforderung für jeden Vermittlungsversuch in Äthiopien ist der starke Einfluss externer Akteure – vor allem der Vereinigten Arabischen Emirate und der Türkei, die militärische Unterstützung leisten. Sie müssen in die Vermittlungen mit einbezogen werden. Auf sie richtet sich daher auch ein erheblicher Teil des US-Augenmerks.



Kohäsion oder Fragmentierung der Konfliktparteien

Struktur und Zusammenhalt der Konfliktparteien ist eine wichtige Einflussgröße für die Erfolgchancen von Dialog und Vermittlung. Die TPLF suchte bald nach Beginn des Krieges den Schulterschluss mit der – durchaus bestehenden – inner-tigrayischen Opposition, die bei der Gründung der TDF mit aufgenommen wurde. Monate der Blockade, Verfolgung und Vertreibung auf ethnischer Basis schweißten die unterschiedlichen Kräfte in Tigray eng zusammen. Seit dem Rückzug nach Tigray Ende 2021 mehren sich Anzeichen interner Streitigkeiten, und die Unzufriedenheit unter der Bevölkerung mit der Lage der Region wächst. Im Falle von Gesprächen oder Verhandlungen dürfte aber weiterhin mit hoher Geschlossenheit gerechnet werden.

Die OLA dagegen ist zwar die dominante bewaffnete Bewegung unter den Oromos, aber weit davon entfernt, die politische Vertretung Oromias beanspruchen zu können. Die Region hat zahlreiche politische Kräfte (einschließlich des Oromo Federalist Congress (OFC), der wichtige Mitglieder unter den Freigelassenen hat, s.u.), und die OLA selbst verfügt nur bedingt über politische Unterstützung und militärische Organisation in der großen und regional sehr diversen Region Oromia.

Die im November in der Diaspora hastig ausgerufene United Front of Ethiopian Federalist and Confederalist Forces, in der neben TPLF und OLA acht kleinere bewaffnete Oppositionsgruppen vertreten sind, ist eher als lockeres politisches Postulat einzuordnen. Insgesamt ist klar, dass an der TPLF als erstem Ansprechpartner für einen Dialog in Richtung Waffenstillstand kaum etwas vorbeiführen würde.

Auf Seiten der Regierung und ihrer Alliierten ist die Ausgangslage komplizierter. Premier Abiy war von Beginn an auf die militärische Unterstützung Eritreas und sowohl auf Spezialkräfte als auch ethnisch basierte Milizen aus Amhara, Afar und anderen Regionen angewiesen. Zugleich muss er die prekären Balancen im Gesamtstaat Äthiopien und insbesondere in seiner Prosperity Party (PP) halten.

Innerhalb dieser nicht formalisierten Allianz bestehen sehr unterschiedliche Interessen, schwere, historisch gewachsene Animositäten und relativ viel Hebelkraft gegenüber der Regierung in Addis. Gut zu beobachten war dies, als sich unter ethnischen Amharen lauter Unmut über die Freilassung der inhaftierten Oromo- und TPLF-Führer äußerte. Der Präsident des Regionalstaates Amhara erklärte öffentlich, nicht konsultiert worden zu sein, und dass man «Terroristen weiter verfolgen» werde. In der Region Amhara – Ende 2021 Hauptschauplatz des Krieges – wurden die Haftentlassungen vielerorts als Verrat empfunden. In der Folge waren intensive Diskussionen innerhalb der PP erforderlich, um Unterstützung für den Kurs Abiys zu sichern. Die Regierung ist hier auch mit den Folgen ihrer

vehementen Mobilisierung gegen die TPLF konfrontiert, der sie im Falle von Verhandlungen selbst entgegentreten müsste.

Wie zu erwarten war, wurde die Dialogankündigung der Regierung Abiy in Eritrea nicht begrüßt. Diktator Issayas Afewerki kritisierte, dass «Verhandlungen» aus taktischen Gründen zur Schau gestellt würden. Eritreische Truppen hatten sich seit Juli 2021 in Tigray weitgehend auf defensive Positionen zurückgezogen. Seit Jahresbeginn 2022 kommt es wieder vermehrt zu Gefechten mit den TDF. Hintergrund ist – neben der jahrzehntealten Feindschaft mit der TPLF – die Sorge, dass stabilisierte Tigray Defence Forces zur Bedrohung für die eritreische Führung werden könnten. Zudem würde eine Beilegung des Konfliktes Afewerki absehbar seinen erheblichen Einfluss in Äthiopien nehmen und so das Ende seines – früher unvorstellbaren – Aufstiegs vom isolierten Gewaltherrscher zum «Regional Player» einläuten. Die Beteiligung Eritreas ist weit über Tigray hinaus ein entscheidender Faktor für den bisherigen Kriegsverlauf, der Umgang mit Eritrea ein gewichtiger Knackpunkt für die Entwicklung eines Dialogprozesses.

Historisch sind sich die Amhara-Eliten und die eritreische Führung politisch nicht grün – Teile Amharas waren einst das Rückgrat des Kaiserreichs, das Eritrea annektierte. Die eritreische Führung ging aus der Rebellengruppe hervor, die die Unabhängigkeit Eritreas von Äthiopien in einem jahrzehntelangen Sezessionskrieg erkämpfte. Erst 1993 wurde Eritrea ein eigener Staat.

Doch seit dem Militärpakt zwischen Issayas Afewerki und Abiy Ahmed hat sich viel Pragmatismus entwickelt. Der gemeinsame Gegner TDF hat beide Parteien politisch, militärisch und selbst wirtschaftlich zusammengeführt. Die Landverbindung durch den von Amhara beanspruchten Westen des Regionalstaates Tigray ist die entscheidende Achse, die Amhara und Eritrea verbindet. Gleichzeitig schneidet sie der TDF und der gesamten Region Tigray den Zugang zum Sudan ab. Nach den äthiopischen Dialogsignalen wurde Anfang 2022 immer deutlicher, dass der Regionalstaat Amhara und Eritrea sehr eng miteinander kooperieren.

Die Stabilisierung Äthiopiens ist nicht nur wegen der möglichen Fragmentierung der großen Konfliktparteien schwierig. Hinzu kommt, dass sich die Zahl der Gewaltakteure im Zuge des Krieges vervielfacht hat. Schon vor Beginn der Kampfhandlungen konnte man einen klaren Trend zur Aufrüstung paramilitärischer Spezialkräfte in allen Regionalstaaten Äthiopiens erkennen. Es gibt Berichte, dass diese in Amhara und Afar direkt von Eritrea unterstützt werden. Die private Bewaffnung der Bevölkerung wurde nicht nur in Kauf genommen, sondern dazu sogar von höchster Stelle aufgerufen. Seit November 2020 erhielten ethnisch definierte Milizen immer mehr Zulauf und wurden zunehmend militariisiert – allen voran die sogenannten «Fano» in der Amhara-Region und andere Milizen unter den Afar. Insider sprechen allein in Amhara von mehr als einem Dutzend weiterer Gruppierungen. Auch jenseits politischer Differenzen zwischen der Regierung in Addis Abeba auf der einen und Eritrea und Amhara/Afar auf der anderen Seite ist daher offen, in welchem

Umfang man in der Hauptstadt nötigenfalls die Kontrolle über die beteiligten Gewaltakteure hat.

Die Reaktion auf die Freilassung der TPLF-Granden hat auf jeden Fall gezeigt, mit welchen Widerständen Abiy im Falle von Verhandlungen bei seinen Verbündeten zu rechnen hat. Auch dies hilft einzuordnen, weshalb die mögliche Einbeziehung von TPLF und OLA in einen Nationalen Dialog bisher tabuisiert wird.

Freilassungen als Dialogsignal?

Im Kontext eines möglichen Dialog- und Versöhnungsprozesses für Äthiopien lohnt es sich, die Freilassung der ca. 30 «Aktivist/innen» der Oromo- und Amhara-Opposition separat von den TPLF-Freilassungen zu betrachten. Den Oromo-Aktivist/innen wurde Anstiftung zu Gewalt und Chaos nach der Ermordung des populären Oromo-Musikers Hacaalu 2020 zur Last gelegt, die Anklage lautete auf Terrorismus – ein Tatbestand, der in Äthiopien sehr weit gefasst ist. Verurteilt wurden sie nie, die Anklage wurde am Ende einfach zurückgezogen.

In der Gruppe besonders prominent sind Jawar Mohammed, Bekele Gerba und Eskinder Nega. Jawar Mohammed und Bekele Gerba waren führende Köpfe der Protestbewegung, die 2018 den Rückzug von Premierminister Hailemariam Dessalegn und den Aufstieg von Abiy Ahmed zum heutigen Regierungschef mit ermöglichte. Jawar ist besonders als Gründer des einflussreichen Oromiya Media Network bekannt. Beide sind heute Funktionäre des Oromo Federalist Congress, der beansprucht, mit friedlichen Mitteln einen demokratischen Wandel in Äthiopien – insbesondere für die größte ethnische Gruppe, die Oromo – erreichen zu wollen. Vor allem zentralistische und amharische Kräfte werfen Jawar dagegen vor, mit seiner radikalen Rhetorik und seinem Einfluss auf die Queerloo-Jugendmilizen inter-ethnische Konflikte anzuheizen und Feindseligkeiten zwischen Religionen zu schüren.

Jawar Mohammed ist in Oromia sehr populär. Er gehört zur selben Ethnie wie Premierminister Abiy, von dem er sich abwandte, als dieser einen Zentralisierungskurs verfolgte und die Hoffnungen vieler Oromos auf eine stärkere politische Selbstbestimmung enttäuschte. Vor seiner Verhaftung waren Jawar und die OFC große Erfolgchancen für die äthiopischen Parlamentswahlen bescheinigt worden. Doch nach eineinhalb Jahren im Gefängnis kehrt er in eine veränderte politische Landschaft zurück. Zum einen hatte die PP von Abiy die Wahlen im Juni (zwar ohne Opposition, aber mit hoher Beteiligung) «gewonnen». Zum anderen hat die bewaffnete OLA in der Zwischenzeit massiv an Gewicht und Präsenz zugelegt. Jawar wird in diesem Umfeld kaum mit moderaten Tönen – für die er ohnehin nicht bekannt ist – politischen Erfolg haben können, steht aber gleichzeitig in der Gefahr, wieder verhaftet zu werden.

Ein weiterer wichtiger Freigelassener ist der amharische Journalist Eskinder Nega. Er ist Gründer der Partei Balderas, die sich ebenfalls als Opposition – vor allem in Addis Abeba und der Amhara-Region – positioniert hat und amharischen Nationalisten nahesteht. Eskinder hat (wie auch Bekele Gerba) bereits seit 2005 viele Jahre im Gefängnis verbracht – vor allem für seine journalistische Arbeit und die unterstellte Mitgliedschaft in der gewaltbereiten Oppositionsgruppe Ginbot 7. Ethnopolitisch und mit Bezug auf den Föderalismus steht er im politischen Spektrum Äthiopiens jedoch im gegenüberliegenden Lager von Jawar und Bekele Gerba. Zum Zeitpunkt seiner Verhaftung 2021 wurde gar gemunkelt, man habe ihn nur «als Gegengewicht» zu Jawar verhaftet, um sich vor Kritik

aus Oromo-Kreisen zu schützen. Unmittelbar auf den Krieg bezogen könnte die Haltung der Entlassenen nicht unterschiedlicher sein: Jawar schrieb selbst aus dem Gefängnis Texte gegen den Krieg, Eskinder Nega kritisierte am Tag nach seiner Freilassung, dass die äthiopische Armee nicht nach Tigray einrücke und forderte vehement die militärische Zerschlagung der TPLF.

Die Regierung hat erkennen lassen, dass sie mit der Teilnahme dieser Oppositionellen am «National Dialogue» rechnet und dies die Freilassung mit motiviert habe. Zugleich war ein Ende der Haft besonders für die Oromo-Politiker ohnehin schon lange von traditionellen Ältesten der Ethnie gefordert worden. Juristisch ließen sich die Verfahren kaum noch aufrechterhalten, und politisch hatten sie ihren Nutzen nach der erfolgreichen Wahl Abiys 2021 erbracht.

Dennoch sind die Entlassungen für sich betrachtet zunächst ein starkes politisches Signal, für das die Regierung nicht grundlos viel politisches Kapital riskiert hat. Besonders im Ausland gilt die Freiheit Jawars als Beleg dafür, dass Abiy ernsthaft einen nationalen Dialog will, und wen er dabei einbeziehen will. Zweifelsohne steht dahinter zugleich der Versuch, die eigene ethnische Basis wieder stärker anzusprechen, sich an moderatere Kräfte zu wenden und dem angekündigten Dialogprozess zu einer gewissen Legitimität zu verhelfen.

Nationaler Dialog

Die rechtlichen Grundlagen dafür schuf das Parlament, indem es per Proklamation den Weg frei machte für eine elfköpfige National Dialogue Commission (NDC). Die Arbeit der NDC soll sich über drei Jahre erstrecken; über ihr Arbeitsprogramm und die Teilnehmerschaft des Dialogs befindet sie, jedenfalls formal, selbst. Positiv bewertet wird, dass der Nationale Dialog (ND) qua Parlamentsbeschluss mit einer rechtlichen Grundlage versehen wurde. Bei vorangegangenen zivilgesellschaftlichen Initiativen hatte diese Grundlage gefehlt. Auch die öffentliche Beteiligung wenigstens bei der Nominierung von Kandidaten für die Kommission ist ein im äthiopischen Kontext ungewöhnlich offener Ansatz.

Zugleich gibt es harte Kritik daran, dass es der Kommission wegen ihrer Einsetzung durch das (PP-dominierte) Parlament an politischer Neutralität und Unabhängigkeit fehlt. Ohne Transparenz wählte das Parlament zunächst 41 Kandidat/innen aus mehr als 600 öffentlichen Nominierungen aus. Am 21. Februar wurden elf Kommissar/innen ernannt, von denen drei nicht mal unter den Kandidat/innen gewesen waren. Andere Akteur/innen wurden nicht beteiligt. Alle Oppositionsparteien kritisieren den Ernennungsprozess der Kommission scharf, und nahezu alle lehnen den «National Dialogue» inzwischen, v.a. aus Mangel an Inklusion, ab. Äthiopische Autoren äußern zudem bereits Befürchtungen, der Prozess könne zur Konsolidierung der Regierungsbasis und langfristig zur Rechtfertigung angestrebter Verfassungsänderungen und Grenzziehungen instrumentalisiert werden.

Unabhängig von den genauen Intentionen öffnet die Einrichtung der NDC derweil aber Spielräume für Reflexion und Diskussion, aus denen mehr entstehen kann. Ein inszenierter und kontrollierter Prozess, bei dem am Ende die eigentlichen Themen unterdrückt werden, würden das Image kaum verbessern – das aber möchte die äthiopische Regierung aktuell offenbar unbedingt erreichen. Inwiefern die Arbeit der Kommission tatsächlich wie von der äthiopischen Regierung angekündigt «den Weg für eine dauerhafte Lösung der Probleme Äthiopiens auf friedliche, gewaltfreie Weise ebnet»,^[7] wird sich erst in einigen Monaten besser abschätzen lassen.

Der Lackmustest hierfür ist, ob und wie sich der ND mittelfristig zum Krieg in Nordäthiopien verhält. Zwar wird immer wieder betont, dass der ND kein «Prozess für Tigray» und dass er auf ganz Äthiopien angelegt ist. Will die Kommission Glaubwürdigkeit entwickeln, wird sie den Großkonflikt in Nordäthiopien jedoch auch nicht dauerhaft als «Elephant in the room» behandeln können. Doch eine Klärung des Umgangs der Kommission mit dem Konflikt wird überhaupt erst möglich werden, falls die internationalen Vermittlungsbemühungen oder direkte Kontakte zwischen den Konfliktparteien wenigstens

⁷ Siehe: [@FdreService](#), Official Twitter account of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Government Communication Service, 07.01.2022.

einen Waffenstillstand erreichen können. In diesem Sinne könnte Äthiopien den «National Dialogue» im besten Fall zunächst nutzen, um ein politisches Umfeld zu begünstigen, in dem Verhandlungen zwischen den Kriegsparteien möglich werden. Die grundlegenden politischen Strukturprobleme des Landes können aber glaubwürdig nur angegangen werden, wenn mindestens der Krieg beendet ist.

Krieg und Dialog?

Die Entscheidung für einen Dialog, der Äthiopien weg von der Selbstzerstörung und zurück auf einen Transformationspfad bringen könnte, ist bisher nicht gefallen. Noch dominiert vor allem bei den Kriegsparteien die militärische Logik, schaffen Kampfhandlungen täglich Fakten. Politisch befinden sich alle Parteien mehr oder weniger im Schwebezustand und müssen ihr Vorgehen angesichts der mindestens vordergründig veränderten Großwetterlage neu ausrichten – mit offenem Ausgang.

Die Möglichkeiten, aus dem Horror der vergangenen 15 Monate auszubrechen, sind grundsätzlich vorhanden. Alles kommt jetzt darauf an zu verhindern, dass diese Chancen durch taktisches Kalkül, Zynismus und tiefsitzendes Misstrauen verspielt werden. In der Zwischenzeit wird Äthiopien vermutlich noch eine ganze Weile die Parallelität von Dialogbemühungen und fortgesetztem Krieg erleben.

Der Autor

Ulf Terlinden ist Büroleiter der Heinrich-Böll-Stiftung für die Einheit Horn von Afrika in Nairobi. Er ist Politikwissenschaftler und seit gut 20 Jahren auf Governance- und Konfliktfragen mit dem regionalen Schwerpunkt Ostafrika/Horn von Afrika spezialisiert. Bis 2021 war er Büroleiter der Heinrich-Böll-Stiftung für Kenia, Uganda und Tansania, zuvor für die Europäische Union und Interpeace in Somalia tätig.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Maria Kind, Afrika-Referat der Heinrich-Böll-Stiftung ✉ kind@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: März 2022
Covermotiv: Ulf Terlinden
Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Paper zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen