AFRIKA 17.11.2020 | Zemelak Ayitenew Ayele

Schicksalsfrage

Der „Bürgerkrieg“ in Äthiopien wirft ein Schlaglicht auf die Unzulänglichkeiten des ethnischen Föderalismus. Er muss dringend reformiert werden.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Seit dem 3. November 2020 befinden sich die Volksbefreiungsfront von Tigray (TPLF) und die äthiopische Bundesregierung, wie viele Beobachter es beschreiben, in einem „Bürgerkrieg“; die Bundesregierung spricht dagegen von einem „chirurgischen Eingriff“ zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit in der Region Tigray. Der militärischen Eskalation gingen politische Spannungen zwischen Regierung und TPLF voraus, die schon seit dem Amtsantritt von Ministerpräsident Abiy Ahmed im April 2018 schwelen.

Ihren Höhepunkt erreichten die Spannungen, als die TPLF entgegen den Vorgaben vom Bund für ihre Provinz Tigray einen eigenen Wahlvorstand berief, ein Wahlgesetz erließ und Wahlen durchführte. Da die TPLF als Urheberin, Fürsprecherin und Verfechterin des umstrittenen ethnischen Föderalismus in Äthiopien gilt, glauben nun viele, der Ausgang des „Bürgerkriegs“ werde auch über das Schicksal dieses Systems entscheiden. Doch wie ich hier darlegen möchte, sollte der „ethnische Aspekt“ des äthiopischen Föderalsystems nicht vollständig eliminiert werden, auch wenn sich die Frage stellt, ob und wie es reformiert werden kann.

Der Grundstein für die derzeitige föderale Ordnung wurde 1991 gelegt, als die Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Völker (EPRDF) nach dem Sturz des *Derg*-Militärregimes die Macht übernahm. Die EPRDF, eine Koalition aus vier ethnischen Parteien, deren wichtigste die TLFP war, führte die politischen Probleme des Landes auf den falschen Umgang mit der ethnischen Vielfalt des äthiopischen Volkes zurück; sie entwickelte 1995 eine neue Verfassung als formale Grundlage für das föderale Modell. Das Land wurde als Föderation ethnischer Gemeinschaften definiert, die Grenzen zwischen den subnationalen Einheiten dieser Föderation nach ethnischen Gesichtspunkten gezogen.

Sollte der „Bürgerkrieg“ mit der Niederlage der TPLF enden, so hätte der ethnische Föderalismus seine glühendsten und stärksten Verfechter eingebüßt.

Seit der Einführung des Föderalismus vor nun fast drei Jahrzehnten wird im Lande erbittert darum gestritten. Die Befürworter halten ihn für das beste Modell und die einzige Möglichkeit, das Land zusammenzuhalten; wer daran etwas ändern wolle, läute das Ende des Äthiopien ein, wie wir es kennen.

Den Kritikern zufolge ging mit dem ethnischen Föderalismus das politische Programm der TPLF in die Verfassung ein, die deren stalinistische Ausrichtung und ihre ethnischen Vorstellungen widerspiegelt. Das föderale System, heißt es, sei nicht in politischen Verhandlungen entwickelt, sondern dem Land von den Siegern des 17 Jahre währenden Krieges gegen die *Derg* übergestülpt worden. Es sei darüber hinaus ein „gefährliches Experiment, das ethnische Spannungen eher noch verschärft und die nationale Einheit schwächt“, was zur Balkanisierung des Landes führe. Aus diesen Gründen fordern diese Stimmen die Abschaffung des Föderalismus.

Abiy, der nach drei Jahren öffentlicher Proteste gegen die Regierung das Amt übernahm, wandelte die EPRDF in die landesweite Wohlstandspartei PP um. Die TPLF lehnte den Beitritt zu dieser Partei jedoch ab. Nachdem sich die EPRDF für die ethnische Selbstverwaltung eingesetzt hatte und oft beschuldigt worden war, wenig Begeisterung für die nationale Einheit zu zeigen, vertrat Abiy ein panäthiopisches Programm. Die Föderalismuskritiker gehen daher offenbar davon aus, dass sie im Ministerpräsidenten einen Verbündeten haben. Sie drängen auf die vollständige Abschaffung der ethnisch-föderalen Ordnung und die Einführung eines „geographischen Föderalismus“.

Nach dem Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und Truppen aus Tigray wurde der Ruf nach Abschaffung des gegenwärtigen föderalen Systems lauter. Sollte der „Bürgerkrieg“ mit der Niederlage der TPLF enden, so hätte der ethnische Föderalismus seine glühendsten und stärksten Verfechter eingebüßt.

Die föderale Ordnung hat das ethnische Bewusstsein und interethnische Konflikte noch verstärkt.

Meiner festen Überzeugung nach wäre es unabhängig vom Ausgang der gegenwärtigen Konfrontation unklug, das föderale System abzuschaffen. Erstens ist es verschiedenen Studien zufolge durchaus nicht gescheitert. Es bringt mehrere Vorteile mit sich, allen voran die Stärkung einst marginalisierter ethnischer Gruppen und deren kulturelle und politische

Integration.

Zweitens können die Kritiker des ethnisch-föderalen Systems ihre ideologischen Gegner, die es unbedingt bewahren wollen, nicht einfach ignorieren. Vor allem im südlichen Teil des Landes, unter anderem in der größten Provinz Oromia, hat der ethnische Föderalismus starken Zuspruch. Dazu kommt, dass in der ethnisch-föderalen Ordnung neue Identitäten und Interessen entstanden sind, die die entsprechenden Gruppierungen nun bewahren möchten. Die Abschaffung dieser Ordnung dürfte diese Gruppierungen verärgern, und so wäre die nächste Konfliktwelle vorprogrammiert.

Der dritte und wichtigste Punkt ist, dass mit der Abschaffung des aktuellen föderalen Systems derselbe Fehler begangen würde, der TPLF/EPRDF vorgeworfen wird: die Durchsetzung eines politisches Programms unter dem Deckmantel einer Verfassungsreform. Dies liefe einmal mehr auf eine „Siegerjustiz“ hinaus, die Unzufriedenheit säen und Konflikte auslösen dürfte.

Ein Föderalmodell und erst recht ein ethnisch-föderales System kann ohne Demokratie nicht funktionieren.

Zugegeben, Gestaltung und Umsetzung des aktuellen Föderalsystems sind mit mehreren Problemen behaftet, unter anderem der ausschließlichen Fokussierung auf ethnische Identität und der Missachtung derer, die sich nicht unbedingt nach ethnischen Trennlinien definieren. Die föderale Ordnung hat das ethnische Bewusstsein und interethnische Konflikte sogar noch verstärkt. Um diese Problematik zu lösen, bedarf es einer nüchternen Diskussion und eines sachlichen Dialogs zwischen politischen Gruppierungen, Interessengruppen und der Gesamtbevölkerung.

Jegliche Reform der föderalen Ordnung muss aus solchen Diskussionen und Verhandlungen hervorgehen. In den letzten 27 Jahren herrschte in diesem System keine echte Demokratie. Die EPRDF zementierte mit einem Instrumentarium institutioneller Manipulation ihre beherrschende Stellung; dazu zählten ein für sie günstiges Wahlsystem, diverse Gesetze zur Behinderung von Oppositionsparteien und örtliche Behörden, die ihr als Kontrollapparat dienten.

Ein Föderalmodell und erst recht ein ethnisch-föderales System kann aber ohne Demokratie nicht funktionieren. Die Bemühungen sollten daher dahin gehen, den politischen Raum zu öffnen, restriktive Gesetze abzuschaffen und dafür zu sorgen, dass der Wettbewerbsgedanke in der

äthiopischen Demokratie Fuß fassen kann.

Aus dem Englischen von Anne Emmert



Zemelak Ayitenew Ayele

Außerordentlicher Professor und Direktor des Centre for Federalism and Governance Studies, Universität Addis Abeba, außerordentlicher Professor am Dullah Omar Institute, University of the Western Cape, Südafrika.