



Zaghafte politische Öffnung mit eingebauter Siegesgarantie für die Regierungspartei

Die Wahlen im Jemen 2006

Felix Eikenberg, FES Sana'a

- Amtsinhaber Ali Abdallah Saleh wurde bei den Präsidentschaftswahlen am 20. September mit 77,2 % der Stimmen wiedergewählt. Sein Hauptkonkurrent, Faisal Bin Shamlan, erhielt 21,8 %.
- Auch bei den gleichzeitig durchgeführten Kommunalwahlen konnte Salehs Allgemeiner Volkskongress etwa 74 % der Stimmen und damit einen ungefährdeten Wahlsieg verbuchen.
- Die Wahlen stellen einen Fortschritt in den Demokratisierungsbemühungen dar, denn zum ersten Mal gab es einen echten Gegenkandidaten, auf den sich die wichtigsten Oppositionsparteien geeinigt hatten. Andererseits war trotz aller Offenheit der Wahlsieg von Saleh wegen des Einsatzes staatlicher Ressourcen zu seinen Gunsten nie gefährdet.
- Die Regierung versucht die in ihrer Sicht freien Wahlen zu nutzen, um ihr gesunkenes Ansehen bei der Gebergemeinschaft zu verbessern und dringend benötigte Finanzhilfe zu mobilisieren.

Im Jemen ist man stolz darauf, die einzige Demokratie auf der Arabischen Halbinsel zu sein. In der Tat kann das Land seit 1990, als sich der sozialistische Südjemen mit dem konservativen Nordjemen zur Republik Jemen zusammenschloss, auf insgesamt fünf Wahlen und zwei Verfassungsreferenden zurückblicken. Damit hat eines der ärmsten Länder der Arabischen Welt relativ unmerkelt von der Weltöffentlichkeit zweifellos demokratische Fortschritte vorzuweisen. Alle Wahlen haben jedoch die regierende und staatstragende Partei, den Allgemeinen Volkskongress (*General People's Congress*, GPC) und dessen Vorsitzenden, Staatspräsident Ali Abdallah Saleh, gestärkt. Bei vielen Jemeniten schwand daher in den vergangenen Jahren das Vertrauen in das bestehende demokratische System, da es ausgeschlossen schien, dass sich die Machtverhältnisse in dessen Rahmen jemals

ändern ließen. Auch unter den westlichen Geberländern und internationalen Institutionen wuchs das Unbehagen, eine Regierung zu unterstützen, die auch 16 Jahre nach Beginn des Demokratisierungsexperiments autokratische Tendenzen nicht überwand und deren Regierungsführung sich zunehmend verschlechterte. So kürzten Weltbank und US-Regierung unter dem Verweis auf die grassierende Korruption ihre Zusagen für Finanzhilfen in Millionenhöhe.

Die Doppelwahlen von September 2006, bei denen das Amt des Staatspräsidenten und Kommunalvertretungen zur Wahl standen, boten der jemenitischen Regierung und dem GPC die Gelegenheit, ihre Legitimation sowohl vor der eigenen Bevölkerung als auch vor der internationalen Gebergemeinschaft zu erneuern und zu erhöhen. Offene und faire Wahlen sollten beweisen, dass das

Regime der Bevölkerung einen weiten politischen Gestaltungsspielraum ließ. Gleichzeitig wollte der GPC jedoch auch sicherstellen, dass an den bestehenden Machtverhältnissen nicht gerüttelt würde. Der Spagat zwischen diesen beiden Ansprüchen sollte für den gesamten Wahlprozess kennzeichnend sein.

Saleh tritt an, er tritt nicht an, er tritt doch an ...

Den Auftakt zum Wahlkampf machte Präsident Saleh im Juli 2005 persönlich, als er ankündigte, bei den Wahlen im September 2006 nicht noch einmal anzutreten. Die Zeit sei reif für einen jüngeren Nachfolger und er wolle einem friedlichen Machtwechsel nicht im Wege stehen. Mit diesem Überraschungscoup versetzte er sowohl seine Anhänger als auch die Opposition in Erstaunen und Unruhe. Die politische Struktur und der Staat sind im Jemen seit Jahren in einem Maße auf die Person des Präsidenten ausgerichtet, dass den meisten Menschen jemand anderes als Saleh im Zentrum des Systems unvorstellbar erscheint.

Präsident Saleh übernahm 1978 in einer Zeit innenpolitischer Instabilität aus dem Militär heraus die Macht im Nordjemen. Durch die Vereinigung wurde er im Mai 1990 Vorsitzender des Präsidialrats und so zum Führer des gesamten Landes. Im Norden seit 28 Jahren, im geeinten Jemen seit 16 Jahren an der Macht, ist für den überwiegenden Teil der sehr jungen Bevölkerung (die Hälfte ist jünger als 15 Jahre) das Wort *Ra'is* (Präsident) ein Synonym für Ali Abdallah Saleh.

Präsidentenwahlen fanden erstmals 1999 statt. Saleh war dabei der einzige ernstzunehmende Kandidat, denn die wichtigste Oppositionspartei, die tribalislamistisch orientierte *Islah*-Partei, verzichtete auf einen eigenen Kandidaten. Die Jemenitische Sozialistische Partei (*Yemeni Socialist Party, YSP*), die andere nennenswerte Oppositionspartei und

ehemalige Einheitspartei des Südjemens, boykottierte die Wahlen und verzichtete damit auf politische Gestaltungsmöglichkeiten. So war es keine Überraschung, dass Saleh seinerzeit mit über 96 % gewählt wurde.

Salehs Ankündigung, nicht noch einmal anzutreten, wurde im weitgehend ideologiefreien GPC mit Unverständnis aufgenommen. In der klientelistischen Gesellschaft des Jemen hatten Salehs Anhänger Sorge um ihren Zugang zu staatlichen Ressourcen und Macht.

Kritische Beobachter vermuteten jedoch von Anfang an, dass es sich nur um einen dramatischen Akt in einem politischen Theaterstück handelte, dessen "Happy End" bereits feststehe. In einer großen Kampagne des GPC unter dem Titel „Der Wille eines Volkes“ wurde Saleh bereits Monate vor dem für Juni 2006 vorgesehenen Nominierungsparteitag aufgefordert, noch einmal anzutreten. Der Präsident blieb zunächst hartnäckig bei seinem Nein und ließ sich auch während des Parteitags nicht zu einer Kandidatur bewegen. Unterdessen waren Hunderttausende von Saleh-Anhängern nach Sana'a geströmt, um auf den Präsidenten Druck von der „Straße“ zu erzeugen. Der GPC sprach von einer spontanen Reaktion der Bevölkerung, doch die Tatsache, dass Regierungsbehörden und Schulen an diesen Tagen geschlossen blieben sowie die massive Propaganda in den staatlichen Medien lassen vermuten, dass es sich um eine gut geplante Kampagne der Regierungspartei handelte. Wie erwartet gab Saleh schließlich dem „Willen des Volkes“ nach und erklärte sich zu einer erneuten Kandidatur bereit. Damit versuchte er zugleich, sich nicht bloß als Kandidat des GPC zu präsentieren, sondern als Vaterfigur und Repräsentant des gesamten Volkes.

Eine erstmals geeinte Opposition

Die Opposition war dadurch in eine reaktive Rolle gedrängt worden. Dabei hatte sie im Herbst 2005 zunächst die Initiative übernommen, als sich die wichtigsten Oppositionsparteien erstmals auf ein gemeinsames „Programm für politische Reformen“ einigten. Dies ging mit der Bildung der Oppositionsplattform *Joint Meeting of Parties* (JMP) einher, das u.a. die einst bitter verfeindeten Islah-Partei und YSP umfasste. Das Programm sah in erster Linie weitreichende politische Reformen vor, wie etwa die Stärkung der Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber der Regierung, Einführung des Verhältniswahlrechts, demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte, mehr Dezentralisierung, Gewährleistung von bürgerlichen Freiheiten, Modernisierung der Verwaltung und v.a. die Bekämpfung der Korruption.

Die Bedeutung dieser gemeinsamen Oppositionsplattform sollte nicht unterschätzt werden, denn mit ihr scheint die lange gängige Praxis der Kooptation von Oppositionsparteien durch die Regierung, insbesondere der Islah, vorerst beendet zu sein. Für diesen Kurswechsel der Islah, der sie ins Oppositionslager geführt hat, nennen Beobachter zwei Gründe: Zum einen hat sich in der Partei, die heterogene Strömungen wie die Muslimbrüder, Radikale und Stammeskräfte vereint, der eher gemäßigte Muslimbrüderflügel durchgesetzt. Dessen Strategie ist es, zur Machterlangung die Möglichkeiten des politischen Systems auszunutzen und sich durch striktes Halten an die demokratischen Spielregeln langfristig als glaubwürdiger als der GPC zu erweisen. Zum anderen schwindet der Einfluss der langjährigen Führungsfigur der Islah, des alternden Scheichs Abdallah Al-Ahmar. Al-Ahmar ist nicht nur seit vielen Jahren Vorsitzender der Islah und Parlamentspräsident, sondern auch oberster Scheich der mächtigsten Stammeskonföderation im Jemen.

In einer Gesellschaft, in der tribale Bindungen mindestens so wichtig sind wie Parteizugehörigkeiten, sicherten Absprachen zwischen dem Scheich und Saleh (der zum selben Clan wie Al-Ahmar gehört) den Stämmen weitgehende Autonomie als Gegenleistung für Loyalität gegenüber der Regierung. Mit dem schwindenden Einfluss Al-Ahmars gewannen in der Islah jüngere Kräfte an Einfluss, die eher auf Distanz zum GPC und dem Präsidenten gingen.

Die Oppositionsplattform JMP präsentierte kurz nach Salehs Rücktritt vom Rücktritt ihren Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen, den ehemaligen Erdölminister Faisal Bin Shamlan. Diese Nominierung war ein geschickter Schachzug, denn Bin Shamlan vereint in sich mehrere Eigenschaften: Er stammt aus dem Süden des Landes, wo viele Bewohner frustriert über die jemenitische Einheit sind und sich politisch unterrepräsentiert fühlen, gleichzeitig steht er den gemäßigten Muslimbrüdern nahe, die sich in der Gesellschaft durch Sozial- und Bildungseinrichtungen einen guten Ruf erworben haben, und schließlich gilt er – selbst bei seinen politischen Gegnern – als absolut integer. Allerdings war Bin Shamlan zuvor weitgehend unbekannt, in keiner Partei verwurzelt, nicht charismatisch und litt unter seinem relativ hohen Alter von 72 Jahren (acht Jahre älter als der Amtsinhaber).

Neben Saleh und Bin Shamlan hatten sich noch 44 weitere Personen, darunter zwei Frauen, als Kandidaten bei der Wahlbehörde registrieren lassen. Von diesen erhielten jedoch nur drei Männer die für eine Kandidatur notwendigen fünf Prozent Stimmen der beiden Parlamentskammern. In der Folge waren diese drei Kandidaten jedoch ohne Einfluss auf das Wahlgeschehen und konnten insgesamt nur etwa ein Prozent der Stimmen auf sich vereinen.

Der Wahlkampf: Wettbewerb ja, aber auch nicht zuviel

Über den korrekten Verlauf der Wahlen sollte die oberste Wahlbehörde wachen. Diese war jedoch stets ein Stein des Anstoßes für die Opposition, da der Parteienproporz dem GPC ein Übergewicht sowohl in der nationalen wie in regionalen und lokalen Kommissionen sicherte. In einem Memorandum verständigten sich im Juni 2006 JMP und GPC auf eine leichte Umstrukturierung zugunsten des JMP, was jedoch nichts an den generellen Machtverhältnissen änderte.

In der heißen Phase des Wahlkampfes tourten alle Kandidaten durch die Provinzen. Erwartungsgemäß zogen die Auftritte von Saleh die meisten Menschen an. Bei einer dieser Veranstaltungen kam es in der Stadt Ibb zu einem tragischen Zwischenfall, als mindestens 50 Anhänger nach der Rede des Präsidenten im völlig überfüllten Stadion bei einer Panik erdrückt wurden. Insgesamt verlief die Vorwahlzeit jedoch trotz einiger anderer tödlicher Vorfälle, gemessen an früheren Wahlen recht friedlich.

Am Verhalten der staatlichen Institutionen während des Wahlkampfes lässt sich gut erkennen, wie die Regierung bemüht war, sowohl mehr Wettbewerb zuzulassen als auch gleichzeitig den GPC-Kandidaten zu bevorzugen. So wurde einerseits im staatlichen Fernsehen und Radio (private Sender sind nicht zugelassen) auch über Wahlkampfauftritte der Oppositionskandidaten berichtet, ein Novum im Jemen. Bin Shamlan konnte zudem seine gut besuchten Wahlkampfauftritte relativ unbehindert abhalten. Großes Mobilisierungspotential bewies dabei v.a. die gut verwurzelte Islah-Partei. Andererseits berichteten die staatlichen Medien weit intensiver über Saleh als über die anderen Kandidaten.

Neben den staatlichen Medien ließen auch die Sicherheitskräfte Neutralität

vermissen. An zahlreichen Einrichtungen und v.a. Fahrzeugen waren Bilder von Saleh angebracht, was nicht erlaubt war. Polizisten gängelten die Fahrer von Sammeltaxen, die kein Bild des Präsidenten an ihren Wagen angebracht hatten.

Der Wahlkampf war sehr auf die Personen zugeschnitten und wurde als Auseinandersetzung zwischen zwei Führern und ihren Anhängern geführt. Die Programme der Kandidaten spielten so gut wie keine Rolle. Bin Shamlan trat unter dem Slogan „Ein Präsident für den Jemen, nicht der Jemen für den Präsidenten“ an und rückte die Themen Korruption und Armut in den Vordergrund. In scharfen Worten bezeichnete er die Regierung als kleptokratisch und versprach weitreichende Reformen der politischen Strukturen. Saleh seinerseits stellte die Opposition als Separatisten, Reaktionäre und Extremisten dar. Im Falle ihres Wahlsieges drohe dem Jemen eine Situation wie in Somalia oder Irak. Nur unter seiner Führung seien Sicherheit und Stabilität gewährleistet. Zwei von den Sicherheitskräften vereitelte Anschläge auf Ölförderanlagen kurz vor der Wahl waren eine willkommene Gelegenheit, dieser Botschaft Nachdruck zu verleihen.

Glaubwürdiger Wahlsieg trotz verbreiteter Unregelmäßigkeiten

Am Wahltag, dem 20. September 2006, kamen laut Wahlbehörde insgesamt acht Menschen bei Auseinandersetzungen ums Leben. So zynisch dies klingen mag, nach jemenitischen Maßstäben verlief der Tag damit relativ ruhig, denn es war Schlimmeres befürchtet worden.

Tausende lokaler Beobachter verfolgten die Wahl, und zum ersten Mal entsandte die EU eine Wahlbeobachtermission in den Jemen. Die Regierung hatte die internationale Gemeinschaft dazu eingeladen. Bei offiziell 65,2 % Wahlbeteiligung erhielt Saleh 77,2 % der gültigen Stimmen, Bin Shamlan 21,8 %.

Die Opposition erkannte das Ergebnis zunächst nicht an und beklagte, es habe massive Fälschungen gegeben. In der Tat ist von Wahlbeobachtern zu hören, dass es in zahlreichen Wahllokalen zu Unregelmäßigkeiten kam, etwa von öffentlicher Stimmabgabe, der Teilnahme von Minderjährigen oder dem Abbruch der Auszählung. Erstaunlich ist ebenfalls der hohe Anteil von 10,8 % ungültiger Stimmen. Die Opposition kritisierte, dass die Wahlbehörde noch am Wahlabend, als erst 4 % der Stimmen ausgezählt waren, bereits ein Zwischenergebnis bekannt gegeben habe.

Eine weitere Merkwürdigkeit liegt im Wahlregister. Offiziell waren etwa 9,2 Millionen Wähler registriert. Die Gesamtbevölkerung beträgt ca. 21 Millionen, von der etwa die Hälfte, also 10,5 Millionen, unter 15 Jahren oder jünger ist. Die Zahl der registrierten Wähler, die mindestens 18 Jahre alt sein müssen, erscheint daher nahezu unmöglich hoch.

Trotz dieser Unregelmäßigkeiten bezweifelt niemand, dass Saleh auch unter vollständig fairen Bedingungen die Wahl gewonnen hätte. In der breiten Bevölkerung herrschte die Meinung, dass „ein Geist, den man kennt, besser ist als ein Mensch, den man nicht kennt“, wie ein jemenitisches Sprichwort sagt. Viele Bürger beklagten sich zwar über Korruption, Arbeitslosigkeit und Armut, doch fürchteten viele, ein Machtwechsel werde zu Instabilität und Chaos führen. Es ist daher umso erstaunlicher, dass der GPC dennoch zu zweifelhaften Methoden griff, um seine Chancen zu steigern. Letztendlich blieb jedoch auch für die Opposition nur, „die Realität von Salehs Wahlsieg im nationalen Interesse“ anzuerkennen, wie sie es ausdrückte. "

Gewinne für die Regierung bei den Kommunalwahlen

Die Unregelmäßigkeiten scheinen bei den Kommunalwahlen gravierender ge-

wesen zu sein, insbesondere was die Stimmenauszählung betrifft. Die Ergebnisse wurden erst knapp drei Wochen nach der Wahl verkündet und in einigen Kommunen sind die Ergebnisse wegen unterbrochener Auszählung oder dem Verschwinden von Wahlurnen noch immer nicht bekannt gegeben worden.

Der GPC konnte auf der kommunalen Ebene sein Ergebnis von 2001 deutlich verbessern. Er vereinte 74 % der Stimmen auf sich, gegenüber 62,8 % vor fünf Jahren. Die Opposition dagegen, die bei den letzten Wahlen zusammengerechnet auf 25 % gekommen war, erzielte nun lediglich ein Ergebnis von 11,7 %. Dies ist umso erstaunlicher, als die Opposition 2001 noch zersplittert angetreten war. Mehrere Gründe sind für diese Niederlage verantwortlich. Das JMP-Parteienbündnis konzentrierte sich in erster Linie auf den Präsidentschaftswahlkampf, der aus ihrer Sicht recht erfolgreich verlief. Die Kapazitäten, daneben noch einen parallelen Kommunalwahlkampf zu führen, waren jedoch begrenzt, zumindest im Vergleich zum GPC. Auch die Koordinierung zwischen den Mitgliedsparteien lief erheblich schlechter als bei den Präsidentschaftswahlen, denn in zahlreichen Wahlkreisen traten die Oppositionskandidaten gegeneinander an. Schließlich hat die Stärkung des Muslimbruderflügels in der Islah viele ihrer Anhänger verunsichert. Die Partei konnte unter dem veränderten Profil offensichtlich nicht die tribalen und radikalen Elemente mobilisieren.

Fortschritte bei Demokratisierung?

Stellen die Wahlen des Jahres 2006 nun einen Fortschritt bei der Demokratisierung des Jemens dar oder nicht? Wer in den Wahlen nach Anhaltspunkten für eine demokratische Öffnung sucht, findet diese. Als Premiere im Jemen und Seltenheit in der arabischen Welt gab es bei den Präsidentschaftswahlen einen echten Gegenkandidaten, der seinen

Wahlkampf relativ unbedrängt führen konnte. Die staatlichen Medien räumten trotz der Bevorzugung von Saleh allen Kandidaten Sendezeit in den Hauptnachrichtensendungen ein, so dass das Wahlvolk eine echte Alternative zum Amtsinhaber wahrnahm.

Wer jedoch Anhaltspunkte für Stagnation sucht, der wird ebenfalls fündig. Die Unregelmäßigkeiten bei der Wählerregistrierung und der Stimmauszählung sowie die mangelnde Neutralität der staatlichen Institutionen schlagen negativ zu Buche. Bedauerlich ist auch, dass der Anteil der Frauen, die sich als Wählerinnen registrieren ließen, nicht gestiegen ist. Er liegt wie bei den Parlamentswahlen von 2003 bei 42 % der registrierten Wähler. Auch der Frauenanteil an den gewählten Kommunalvertretern verharrt auf einem gleichbleibend niedrigen Niveau von ca. 0,5 %.

Für die GPC-Regierung waren die Wahlen der erwartete Erfolg. Sie verweist auf die demokratische Öffnung und tritt nun mit dem Selbstbewusstsein auf, neu legitimiert zu sein. Nach innen mag dies einen großen Teil der Bevölkerung überzeugen. Viele Jemeniten bleiben jedoch skeptisch, da sie die negativen Aspekte der Wahl direkt beobachtet haben.

Vom Ausland, insbesondere den westlichen Gebern bilateraler Hilfe (deren größter Deutschland ist) und den internationalen Institutionen wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds erhofft sich die Regierung durch die Wahlen nun einen Schub an Vertrauen und Unterstützung. Als eines der ärmsten Länder der arabischen Welt ist es dringend auf Finanz- und Entwicklungshilfe

angewiesen, zumal die ohnehin nicht üppigen Ölreserven, die derzeit für ca. 70 % des Staatsbudgets sorgen, in etwa zehn Jahren aufgebraucht sein werden. Berücksichtigt man dazu noch das hohe Bevölkerungswachstum und die extreme Wasserknappheit, so stehen dem Jemen schwierige Zeiten bevor.

Dass die Regierung sofort versucht, den aus ihrer Sicht positiven Wahlverlauf nach außen zu vermarkten, hat einen aktuellen Anlass: Mitte November findet in London eine Geberkonferenz statt, von der sich der Jemen viel erhofft. Neben den westlichen Gebern wird erstmals auch der Golfkooperationsrat teilnehmen. Darin spiegelt sich ein gestiegenes Bewusstsein bei Jemens reichen Nachbarstaaten wider, dass es in ihrem Interesse liegt, wenn ein Abgleiten des Landes in noch größere Armut und Instabilität verhindert wird.

Innenpolitisch stellt sich die Frage, ob die JMP-Allianz nur ein Zweckbündnis für die Wahlen 2006 war oder ob die Mitglieder des Bündnisses künftig eine tragfähige und schlagkräftige Oppositionsplattform anstreben. Mit dieser Voraussetzung könnten die Wahlen ein erster Schritt in einem langfristigen Prozess sein, der am Ende zu einem friedlichen Machtwechsel bei Wahlen führen wird. Dies umso mehr, als laut Verfassung Salehs neue Amtszeit auch seine letzte ist. Die Jemeniten haben jedenfalls wieder Vertrauen in die Demokratie als politisches System gewonnen, da ein friedlicher Machtwechsel nicht mehr völlig ausgeschlossen erscheint.

16. Oktober 2006

Ansprechpartner: Achim Vogt, Tel: 030 – 26 935-717, E-Mail: achim.vogt@fes.de
Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Naher/Mittlerer Osten & Nordafrika, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Sie finden den Kurzbericht zum Herunterladen sowie Informationen zur Arbeit der FES in der Region auf <http://www.fes.de/nahost> .