

A decorative map of Yemen composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations or regions.

Jemen: Politischer Wandel mit Fallstricken

Eine Zwischenbilanz des jemenitischen Transitionsprozesses

TIM O. PETSCHULAT
August 2012

- Der politische Wandel im Jemen schreitet langsam, aber stetig nach den Vorgaben der Golf-Initiative voran. Dieser auf zwei Jahre angelegte Transitionsplan mit seinen Ziel- und Zeitvorgaben wird international bislang als erfolgreich angesehen. Er bewirkte die Abdankung Ali Abdallah Salehs nach 33 Jahren im Präsidentenamt ebenso wie die Wahl des Übergangspräsidenten Abed Rabbo Mansour Hadi. Eine Konferenz des Nationalen Dialoges soll in den nächsten neun Monaten eine neue Verfassung hervorbringen und die Voraussetzungen für die Parlaments- und Präsidentenwahlen im Frühjahr 2014 schaffen.
- Eine erfolgreiche politische Transition hin zu einem demokratischen und stabilen Jemen ist jedoch keinesfalls garantiert. Ein hinter den Kulissen tobender Elitenmächtkampf gefährdet den Prozess. Dabei spielt vor allem die Familie des ehemaligen Präsidenten Ali Abdallah Saleh eine destruktive Rolle.
- Die internationale Gemeinschaft kann und sollte Druck auf diejenigen ausüben, die einen erfolgreichen Transitionsprozess gefährden. Gleichzeitig gilt es, reformorientierten Kräften den Rücken zu stärken. Sollte die Golf-Initiative scheitern, drohen dem Jemen vollständiger Staatszerfall, Bürgerkrieg und eine drastische Verschärfung der humanitären Krise.

Der Arabische Frühling hat auch im Jemen einen politischen Wandel eingeläutet. Nach monatelangen Protesten, gewaltsamen Übergriffen des Regimes und der Spaltung der Sicherheitskräfte, gelang ein vergleichsweise friedlicher Machtwechsel. Die Golfstaaten vermittelten mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft einen Transitionsfahrplan, der von allen im jemenitischen Parlament vertretenen Parteien unterschrieben wurde und zum Rücktritt von Präsident Ali Abdallah Saleh führte. Mit seiner Unterschrift unter die Initiative des Golfkooperationsrats (GKR-Initiative) beendete der jemenitische Präsident im November 2011 seine 33-jährige Amtszeit.

Seither ist es um den Jemen in der deutschen Presse still geworden. Das jemenitische Modell wird – wenn überhaupt – positiv bewertet. So wurde es im März 2012 vom deutschen Außenminister Guido Westerwelle trotz völlig unterschiedlicher Rahmenbedingungen als Vorbild für einen Machtwechsel in Syrien vorgeschlagen, was nicht unbedingt auf den außenpolitischen Sachverstand des Ministers, wohl aber auf die positive Einschätzung der GKR-Initiative hinweist.

Tatsächlich hat der jemenitische Transitionsplan einige beachtliche Erfolge vorzuweisen. Ob er tatsächlich zu einem erfolgreichen politischen Wandel führen kann, der dem Land aus seiner tiefen wirtschaftlichen, politischen und humanitären Krise hilft, ist aber keineswegs sicher. Es liegt vor allem in der Hand jemenitischer Eliten, den Prozess des demokratischen Neuaufbaus entlang der GKR-Initiative partizipativ und effektiv zu gestalten. Allerdings muss auch die internationale Gemeinschaft ihren Beitrag leisten, insbesondere um störende Kräfte zu identifizieren und zu isolieren.

Die GKR-Initiative

Hintergrund

Der Golfkooperationsrat (GKR) ist bislang nicht gerade durch außenpolitisches Engagement außerhalb seiner sechs Mitgliedstaaten aufgefallen. Dass der Jemen den weitgehend friedlichen Machtwechsel jetzt diesem Staatenbündnis zu verdanken hat, ist daher auch weniger dem Wunsch der Golfmonarchen nach politischer Erneuerung und Demokratie zu verdanken. Ausschlaggebend war vielmehr die Sorge vor einem umfassenden

Staatszerfall im Südwesten der arabischen Halbinsel, und dessen absehbaren Folgen:

- Ausbreitung von Al-Qaida auf der arabischen Halbinsel;
- Waffenschmuggel;
- Instabilität auch im Grenzgebiet zu Saudi Arabien (Houthis) und dem Oman (Al-Qaida);
- Flüchtlingsströme;
- Zunahme der Piraterie an den Ölexportrouten etc.

Als Auslöser der Initiative kann die Spaltung der jemenitischen Armee im März 2011 angesehen werden. Infolge der blutigen Übergriffe regimetreuer Scharfschützen auf Demonstrierende in der jemenitischen Hauptstadt Sana'a am 18. März 2012 erklärte General Ali Muhsen Al-Ahmar seinen Bruch mit dem Präsidenten und ordnete Soldaten der Ersten Gepanzerten Division zum Schutz der Demonstrierenden am »Platz des Wandels« ab. Neben zahlreichen Regierungsmitgliedern, Abgeordneten und Diplomaten wendeten sich weitere Armeeeoffiziere und wenig später auch die Al-Ahmar-Skeikhs – und damit die Führer der mächtigsten und gut bewaffneten Stammesföderation (*Hashed*) – gegen Präsident Saleh. Mithilfe von Familienmitgliedern übte dieser jedoch weiterhin die Kontrolle über einen Großteil der jemenitischen Sicherheitskräfte aus, sodass der Jemen Anfang April 2011 am Rande eines Bürgerkriegs stand, dessen Folgen auch in den Nachbarstaaten zu spüren gewesen wären. Daraufhin legten die sechs Golfstaaten im April die auch von der UNO, den USA und der EU unterstützte GKR-Initiative vor. Sie trat nach mehreren Überarbeitungen mit der Unterschrift Ali Abdallah Salehs am 23.11.2011 in Kraft, nachdem bereits Bevollmächtigte aller im jemenitischen Parlament vertretenen Parteien unterschrieben hatten.

Inhalt der Vereinbarung

Die Initiative des Golfkooperationsrates (GKR) und das dazugehörige Implementierungsdokument (im Folgenden wird beides zusammen als »GKR-Initiative« bezeichnet) sehen einen geordneten Neuanfang in zwei Phasen vor:

Die erste Phase begann mit Ali Abdallah Salehs Unterschrift unter den Vertrag der GKR-Initiative im November 2011. Saleh hatte seine Unterschrift zuvor mehrfach zugesagt, diese im letzten Moment aber immer wieder verweigert. Schließlich überzeugten weitreichende Im-

munitätszusagen, verbunden mit der unmissverständlichen und koordinierten Drohung, sein im Ausland angelegtes Vermögen einzufrieren. Mit seiner Unterschrift trat Saleh die Macht an den Vizepräsidenten Abed Rabbo Mansour Hadi ab. Im Anschluss wurde eine Regierung der nationalen Einheit gebildet, geführt von einem Premierminister aus den Reihen des Oppositionsbündnisses. Während sich die Zusammensetzung des Parlaments durch die GKR-Initiative nicht änderte (ca. 80 Prozent ehem. Regierungspartei GPC, 20 Prozent das Oppositionsbündnis JMP), wurden die 34 Kabinettsposten gleichmäßig unter GPC und JMP aufgeteilt.

Zu den wichtigsten Vorgaben der ersten Phase gehörte die Einrichtung eines Militärrats, um die Spaltung der Streitkräfte zu überwinden, die Städte zu demilitarisieren und für Sicherheit zu sorgen. Darüber hinaus war die Einrichtung eines Interpretationskomitees vorgesehen, um eine unabhängige Instanz bei Uneinigkeit über die Auslegung der GKR-Initiative zu schaffen.

Die erste Phase endete 90 Tage nachdem Saleh die GKR-Initiative unterschrieben hatte. Ein zuvor vom Parlament festgelegter Kandidat wurde bei beachtlicher Wahlbeteiligung vom Volk für zwei Jahre zum Präsidenten gewählt bzw. bestätigt. Präsident ist seit Februar 2012 der bisherige Vizepräsident Abed Rabbo Mansour Hadi.

Die zweite Phase sieht die Organisation und Durchführung eines Nationalen Dialogs vor, durch den alle politisch und gesellschaftlich relevanten Gruppen im Jemen gemeinsam wichtige Weichen für die Zukunft ihres Landes stellen sollen. Die Form dieser Dialog-Konferenz ist zwar von der GKR-Initiative nicht detailliert benannt worden, dafür existieren klare Aussagen über Beteiligung und die zu verhandelnden Themen. Explizit werden als Teilnehmende, neben den Unterzeichnern der GKR-Initiative, auch die Jugendbewegung, die Südbewegung (*Al-Hirak al-Ganubi* oder *Hirak*), die Houthi-Rebellen im Norden, weitere politische Parteien, Vertreter der Zivilgesellschaft und Frauen genannt.

Die folgenden Themen und Aufgaben werden für den Nationalen Dialog im Implementierungsmechanismus der GKR-Initiative definiert:

- Einsetzen eines Komitees, das innerhalb von sechs Monaten die Grundlagen für einen Verfassungsentwurf schaffen soll;

- Debatte über Staatsreform, Staatsstruktur und politisches System;
- Vorbereitung eines Referendums für den Verfassungsentwurf;
- Finden einer gerechten Lösung für den Süden des Landes, die geeignet ist, Einheit, Stabilität und Sicherheit zu erhalten;
- Auflösung der Spannungen in der Provinz Sa'ada (zur Zeit zwischen Houthis und Salafisten);
- Reform des öffentlichen Dienstes, des Gerichtswesens und der Kommunalverwaltungen;
- Versöhnung und Aufarbeitung sowie Verhindern von Menschenrechtsverletzungen in der Zukunft;
- Minderheiten-, Kinder- und Frauenschutz;
- Definition wirtschaftspolitischer Prioritäten, Arbeitsmarktentwicklung.

Der Nationale Dialog soll im September 2012 beginnen, innerhalb von sechs Monaten alle Themen behandeln und abschließend Handlungsempfehlungen erstellen. Unmittelbar nach diesen sechs Monaten soll von der Regierung eine Verfassungskommission eingesetzt werden, die dann innerhalb von drei Monaten einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten hat. Anschließend ist ein Verfassungsreferendum vorgesehen, nach dessen Annahme innerhalb von drei Monaten Parlaments- und Präsidentenwahlen geplant sind. Die GKR-Initiative ist verbindlich. Wo Widersprüche zwischen ihr und der jemenitischen Verfassung bestehen, ist der Initiative zu folgen.

Soweit die Theorie. In der Praxis hat es bislang einige beachtliche Erfolge gegeben, aber auch diverse Abweichungen vom eigentlichen Plan sowie eine Reihe ernst zu nehmender Hindernisse.

Zwischenbilanz des Transitionsprozesses

Die GKR-Initiative wird im Jemen häufig kritisiert. Tatsächlich zeigt sich an vielen Stellen die Handschrift der Golfstaaten, die zwar an Stabilität, nicht aber an Demokratie interessiert sind. Ein Beispiel ist die nach den Vorgaben der Initiative erfolgte Wahl des neuen Präsidenten. Es war eher eine Abwahl des alten Präsidenten als eine echte Wahl, da nur ein einziger Kandidat zugelassen war. Das Parlament hatte sich zuvor im Konsensverfahren auf einen Kandidaten einigen müssen. Begründet wurde dieses Vorgehen mit der Sorge vor bewaffneten Konflikten durch Anhänger verschiedener

Kandidaten – eine Gefahr, die tatsächlich bestand. Ob das Parlament, dessen Legislaturperiode bereits im Frühjahr 2011 abgelaufen und von dem der Impuls zum politischen Wandel sicher nicht ausgegangen war, allerdings das richtige Forum darstellte, um sich auf einen Kandidaten festzulegen, kann bezweifelt werden. Trotz dieser und anderer fragwürdiger Vorgaben verdient die GKR-Initiative weiterhin internationale Unterstützung. Sie bietet keinen perfekten, aber einen bislang weitgehend funktionierenden Fahrplan für einen friedlichen und demokratischen Wandel im Jemen.

Erfolge

Insbesondere die aktuellen Impressionen aus Syrien illustrieren einige Erfolge der Initiative:

- Der Jemen ist nicht, wie von vielen befürchtet, in einen Bürgerkrieg abgerutscht, obwohl diese Gefahr tatsächlich gegeben war.
- Ali Abdallah Saleh wurde im Gegensatz zum libyschen Gerontokraten mit friedlichen Mitteln aus seinem Regierungssamt entfernt.
- Seit November 2011 erledigt eine Regierung die offiziellen Geschäfte, die jeweils zur Hälfte aus Mitgliedern des Allgemeinen Volkskongresses (GPC) und des parlamentarischen Oppositionsbündnisses aus Islamisten, Sozialisten und kleineren Parteien (JMP) besteht.
- Das Parlament einigte sich mit Abed Rabbo Mansour Hadi auf einen Konsenskandidaten für das Präsidentenamt. Dieser Kandidat wurde von 6,6 Millionen Jemeniten mit 98 Prozent gewählt, bei einer für den Jemen hohen Wahlbeteiligung von durchschnittlich 60 Prozent aller Wahlberechtigten.

Der neue Präsident handelt vorsichtig, aber bestimmt, vor allem was die von der GKR-Initiative vorgeschriebene Reform des Sicherheitssektors angeht. Neben vielen anderen Umbesetzungen gelang ihm unter anderem die besonders spektakuläre Absetzung eines Halbbruders des ehemaligen Präsidenten als Chef der Luftwaffe. Obwohl dieser sich zunächst heftig wehrte, den Flughafen in Sana'a besetzen ließ und über Mittelsmänner mit dem Abschuss von Zivilmaschinen drohte, konnte er sich am Ende angesichts heftiger lokaler und internationaler Kritik nicht durchsetzen.

Ein besonders mutiger Reformschritt folgte am 6.8.2012. Per Dekret schwächte Hadi die zwei mächtigsten Militärkommandanten, deren gegenseitige Feindschaft bisher die Wirkung des neuen Militärrats und die Kontrolle des Verteidigungsministeriums über die Streitkräfte am stärksten beeinträchtigt hatte: den im März 2011 desertierten Kommandeur der Ersten Gepanzerten Division, General Ali Muhsen Al-Ahmar, sowie Brigadegeneral Ahmad Ali Abdallah Saleh, den ältesten Sohn des ehemaligen Präsidenten, der die zum Teil amerikanisch ausgerüsteten und ausgebildeten Republikanischen Garden kommandiert. Aus drei in Sana'a stationierten Brigaden Ahmad Alis (jeweils 5.000 Soldaten) und aus einer Brigade Ali Muhsens ließ Hadi eine neue Präsidentengarde unter seinem Kommando bilden. Darüber hinaus wurde beiden Generälen die Zuständigkeit für jeweils vier weitere Brigaden entzogen, was insgesamt die Einbuße von jeweils 40 Prozent ihrer Befehlsgewalt bedeutete. Während Ali Muhsen den Schritt öffentlich begrüßte, umstellten Soldaten der Republikanischen Garden in der Nacht nach dem Erlass des Dekrets das Verteidigungsministerium. Die meuternden Truppen wurden unter Gewaltandrohung zunächst von der Militärpolizei zum Rückzug gezwungen. Nachdem Hadi aber am 13. August für einen Staatsbesuch nach Saudi Arabien aufgebrochen war, kam es am 14. August zu einem vierstündigen Schusswechsel zwischen von Ahmad Ali befehligten Soldaten und der Militärpolizei. Inzwischen deutet alles darauf hin, dass Hadi sich auch mit diesem Reformschritt wird durchsetzen können.

Die Reform des Sicherheitssektors ist für den Transitionsprozess zentral, da politische Entscheidungen nicht frei getroffen werden können, solange die zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte nicht gewährleistet ist. Hadis Wohnhaus- und Amtssitz lagen bislang in bequemer Artilleriereichweite von Truppen, die von Kommandeuren mit zumindest zweifelhaften Loyalitäten gelenkt wurden. Zwar wurde Präsident Hadi durch die GKR-Initiative mit einer institutionellen Machtfülle ausgestattet, die kein Präsident vor ihm besaß, was auch die theoretische Gefahr von Machtmissbrauch birgt, allerdings gab es in dieser Hinsicht bislang keinen Anlass zur Sorge.

Im derzeitigen Transitionsprozess ist es von großer Bedeutung, dass die einzige Institution/Person, die demokratisch legitimiert ist, die ihr übertragene Macht auch tatsächlich ausüben kann. Da Präsident Hadi, anders als die Hauptprotagonisten des schwelenden Elitenmacht-

kampfes im Jemen, bisher nicht über eine zuverlässige Hausmacht verfügt (einen Stamm, loyale Kämpfer, eine Partei, erhebliches Privatvermögen oder eine Mischung aus allem), muss er bei seinen Entscheidungen auf die ihm verliehene Legitimität verweisen können. So lassen sich Generäle oder Stammesführer, die sich rechtlich bindenden Präsidialdekreten oder Parlamentsentscheidungen widersetzen, öffentlich und mit internationaler Unterstützung rhetorisch brandmarken, was in den letzten Monaten schon mehrfach dazu beigetragen hat, substantielle Personalveränderungen gegen den Willen der Saleh-Familie oder des Ahmar-Clans durchzusetzen.

Die Neustrukturierung der Sicherheitskräfte ist nötig, um eine zivile Kontrolle über alle Sicherheitskräfte zu etablieren, Machtmissbrauch einzudämmen und die Sicherheitslage im Land zu verbessern. Die ersten Erfolge Hadi in diesem Prozess sind nicht gering zu schätzen, da er sich selbst in persönliche Gefahr begibt. Nicht wenige der bereits von Hadi geschwächten Kommandeure verfügen über die Mittel und die Erfahrung, um einen Anschlag auf ihn zu verüben und diesen hinterher jemand anderem in die Schuhe zu schieben oder zumindest die eigenen Spuren zu verwischen. Dass Hadi die Sicherheitskräfte dennoch mit kleinen aber deutlichen Schritten umstrukturiert, zeugt von Mut – die Art und Weise seines Vorgehens von Weitsicht und guter Beratung.

Enttäuschungen

Nicht alle Vorgaben der GKR-Initiative wurden vollständig umgesetzt. Zwar wurde schon bald nach Inkrafttreten der GKR-Initiative ein **Militärkomitee** gegründet, das die Spaltung der Streitkräfte überwinden, die Kontrollpunkte und Militärstellungen in den Städten abbauen und die Rückkehr aller Sicherheitskräfte in ihre Kasernen bewerkstelligen sollte. Dies gelang jedoch nur zum Teil. Zwar wurden in Sana'a die meisten Kontrollpunkte abgebaut, aber noch immer prägen Bewaffnete das Bild in vielen Teilen der Stadt. Die Häuser der mächtigen Sheikhs werden von gut bewaffneten Stammesmilizen bewacht, während das Universitätsgelände nach wie vor von Truppen der Ersten Gepanzerten Division »geschützt« wird. Nachts gibt es überall in der Stadt Checkpoints verschiedener Sicherheitskräfte. Mancherorts wurden Blockaden scheinbar aufgelöst; bei genauerer Betrachtung finden sich die Panzer oder anderes Kriegsgerät aber lediglich in Seitenstraßen oder auf nahegelegenen Brachen unter

Planen versteckt. Die Loyalität von Teilen der Sicherheitskräfte gilt nach wie vor den Mitgliedern der Saleh-Familie und nicht dem neuen Präsidenten. Dies äußert sich in Befehlsverweigerungen, der Streuung von bewussten Fehlinformationen oder Angriffen von Sicherheitskräften auf staatliche Einrichtungen, wie das Innenministerium (Juli 2012, Rettungspolizei) oder das Verteidigungsministerium (August 2012, Republikanische Garden) etc.

Sowohl Stammesmilizen als auch die Truppen von General Ali Muhsen Al-Ahmar begründen ihre fortgesetzte Präsenz in der Hauptstadt damit, dass nur auf diese Weise ein Putsch von Saleh-Loyalisten verhindert werden kann, entziehen sich aber selbst weitgehend der Kontrolle durch den gewählten Präsidenten und sein Kabinett.

Das von der GKR-Initiative ursprünglich schon in der ersten Phase der Transition einzurichtende **Interpretationskomitee** wurde noch immer nicht gebildet. Die Gründe für diesen Umstand sind unklar. Ursprünglich war das Komitee dazu vorgesehen, Uneinigkeiten zwischen den Vertragsparteien bei der Auslegung der GKR-Initiative auszuräumen. In Abwesenheit dieses Gremiums besitzt Präsident Hadi das letzte Wort in Interpretationsfragen. Obwohl dies seine Durchsetzungsfähigkeit in wichtigen Streitfragen auf den ersten Blick stärkt, könnten seine Entscheidungen leicht als Parteinahme aufgefasst werden und somit den Prozess des Nationalen Dialogs behindern.

Ein **Jugendkomitee** wurde beauftragt, die Belange der jungen Erwachsenen (die den Wandel mit ihren Protesten ausgelöst haben) zu berücksichtigen und sie in den Nationalen Dialog einzubinden. Allerdings wird diesem von der Regierung gebildeten Komitee vorgeworfen, vor allem die Interessen der Parteijugendorganisationen zu vertreten, die mit der Jugend auf den Plätzen des Wandels nur wenig gemein haben.

Ein **Technisches Komitee** soll den Nationalen Dialog vorbereiten. Die Mitglieder wurden im Juli 2012 vom Präsidenten ernannt. Parteien, Houthis, Frauen und Jugendliche sind vertreten und berichten von einer positiven Arbeitsatmosphäre. Allerdings sieht sich der Süden des Landes nicht angemessen repräsentiert, was vor allem daran liegt, dass die Südbewegung (*Hirak*) – der politisch einflussreichste Akteur im Süden – noch nicht entschieden hat, ob sie am Nationalen Dialog teilneh-

men will. Einige Hiraq-Führer hatten zuvor Bedingungen für die Teilnahme gestellt, was jedoch dem Geist der Initiative widerspricht. Ein anderer Teil der Hiraq-Führung lehnt den Nationalen Dialog rundweg ab, weil er laut GKR-Initiative auf staatliche Einheit abzielt, während das eigene Ziel die Abspaltung und Eigenstaatlichkeit ist. Hier liegt ein Dilemma: Einerseits können sich die anderen Teilnehmenden des Nationalen Dialogs nicht von einer Gruppe erpressen lassen, andererseits verdient die Konferenz ohne Teilnahme der *Hiraq* ihren Namen nicht.

Angesichts des massiven Unrechts, das die Südjemeniten insbesondere seit 1994 vonseiten der Zentralregierung in Sana'a erfahren haben, ist die Skepsis einer überwiegend von Nordjemeniten getragenen Initiative nachvollziehbar. Eine Einbeziehung des Südens in den Nationalen Dialog ist schon deshalb notwendig, um einer Militarisierung der *Hiraq* und einem erneuten Bürgerkrieg von Nord gegen Süd vorzubeugen. Gemeinsame Bemühungen der FES, der Berghof-Stiftung und der deutschen Botschaft im Jemen, der Hiraq-Führung die Teilnahme am Nationalen Dialog sinnvoll erscheinen zu lassen – und sei es nur, um eine föderale Struktur mit Autonomierechten für den Süden durchzusetzen (und später evtl. über ein Referendum die Eigenstaatlichkeit anzustreben) – waren bislang nur von mäßigem Erfolg gekrönt. Lediglich ein Teil der Hiraq-Führung konnte für diese Idee gewonnen werden. Die Frage, wie eine angemessene südjemenitische Beteiligung zu gewährleisten ist, gilt es zu beantworten, bevor die Konferenz des Nationalen Dialogs im September 2012 ihre Arbeit aufnimmt.

Weitere Herausforderungen

Der gesamte jemenitische Transitionsfahrplan ist sehr ambitioniert, insbesondere angesichts des knapp gefassten Zeithorizonts, der eine beschlossene Verfassung mit anschließenden Wahlen schon für Februar 2014 vorsieht. Dementsprechend muss eine Vielzahl wichtiger Fragen innerhalb kürzester Zeit entschieden werden. Dazu gehören in erster Linie der Verfassungsentwurf, aber auch die »Südfrage« sowie die Einigung auf ein Prozedere zur Aufarbeitung politischer Verbrechen. Von enormer Bedeutung im Zusammenhang mit der Verfassungserneuerung ist ebenso die Frage nach dem künftigen Staatsmodell: Föderalismus oder Zentralstaat. Spätestens an dieser Stelle wird sich zeigen, ob wichtige Einflussgruppen, wie Houthis oder die Südbewegung,

die der GKR-Initiative kritisch gegenüberstehen, in den Transitionsprozess eingebunden werden können. Solange diese Gruppen sich isoliert fühlen oder sich selbst isolieren, bleibt die Durchsetzung staatlicher Organisation in weiten Teilen des Landes illusorisch.

Andererseits drängt die Zeit für eine politische Einigung, da sie die Voraussetzung für jede nachhaltige Problembearbeitung auf den vielen anderen »Baustellen« des Landes bildet, von denen im Folgenden einige skizziert werden sollen.

Angesichts der drastischen humanitären Lage insbesondere im ländlichen Raum, der weiterhin schlechten Sicherheitslage, des Preisanstiegs bei Grundnahrungsmitteln und der ständigen Stromausfälle sind viele Jemeniten von der Regierung und dem neuen Präsidenten schon jetzt enttäuscht. Während die internationale Gemeinschaft sich vor allem für den politischen Transitionsprozess und die Sicherheitslage im Jemen interessiert, liegt das Hauptinteresse eines Großteils der jemenitischen Bevölkerung darin, Nahrung und Kochgas für den nächsten Tag zu beschaffen. Die Arbeitslosigkeit liegt bei über 50 Prozent (offiziell bei 42 Prozent), und von 25 Millionen Einwohnern haben ca. 10 Millionen nicht genug zu essen. Marode Strukturen, Korruption und Sabotage vonseiten derjenigen, die der neuen Regierung keine Erfolge gönnen, verhindern immer wieder, dass Hilfe dort ankommt, wo sie am nötigsten ist.

Verschiedene regionale Konflikte haben die Zahl der Binnenflüchtlinge auf geschätzte 460.000 anwachsen lassen (UN-Angabe, Dez. 2011). Bei ihrem von Regierungstruppen erzwungenen Abzug aus der Provinz Abyan verminten Al-Qaida-Kämpfer mehrere zuvor von ihnen kontrollierte Städte (Jaar, Zinjibar etc.), was die Rückkehr der geflohenen Einwohner verhindert und inzwischen mehr als 90 Menschenleben gekostet hat. Darüber hinaus schwelt im Norden ein Konflikt zwischen salafistischen Kämpfern und Houthis, der ebenfalls zu Vertreibungen geführt hat.

In einigen Städten ist die Kriminalität sprunghaft angestiegen, weil die (Saleh-loyalen) Sicherheitskräfte ihre Arbeit nicht verrichten. Nach wie vor verhindert der schwelende Machtkampf zwischen Saleh-Loyalisten auf der einen Seite und Al-Ahmar-Skeikhs im Bündnis mit General Ali Muhsen Al-Ahmar (der nicht mit jenen verwandt ist) auf der anderen Seite die vollständige Einigung der Streitkräfte. Von einem Gewaltmonopol des

Staates ist das Land noch weit entfernt. Stattdessen prägt Misstrauen die Stimmung im Parlament und verhindert häufig eine konstruktive Aufbauarbeit.

Eine traurige Folge all dieser Missstände: Das im letzten Jahr noch gängige Wort »Revolution« (*Thaura*) wird bei immer mehr Jemeniten durch das arabische Wort für »Krise« (*Azma*) ersetzt. Schon jetzt wünschen sich viele die »gute alte Zeit« zurück. In einigen Stammesgebieten (besonders in Marib) wird aus Protest gegen Missstände und Arbeitslosigkeit die öffentliche Infrastruktur sabotiert (Öl-, Gas- und Stromleitungen), was wiederum unmittelbar zu Stromausfällen in den Städten führt und dort die Wirtschaftsentwicklung hemmt.

Die jungen Erwachsenen, von denen der politische Wandel seit Anfang 2011 ausgegangen war, fühlen sich zunehmend marginalisiert. Politische Kräfte aus dem Dunstkreis der parlamentarischen Opposition stilisieren sich als Kämpfer gegen das alte Regime und streben nach der Macht, haben aber mit den Zielen derer, die auf den Plätzen des Landes protestierten – Ziviler Staat, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit – nur wenig gemein. Viele junge Erwachsene befürchten, dass die Machtergreifung dieser »Oppositionellen« und ihrer Finanziere die Lage noch schlimmer machen würde, als sie unter Saleh war.

Gefahren für den Transitionsprozess

Die GKR-Initiative weist mehrere Schwächen auf. Eine davon besteht in der Konzentration auf die einzige demokratisch legitimierte Institution im Jemen – das Präsidentenamt. Da die Legislaturperiode des Parlaments bereits abgelaufen ist und die Zusammensetzung der Regierung der Nationalen Einheit nicht auf Wahlergebnissen beruht, besitzt Präsident Hadi mehr Machtbefugnisse als irgendein jemenitischer Präsident vor ihm. Regierungsentscheidungen sollen zwar im Konsens erfolgen, aber sofern kein Konsens erreicht werden kann, liegt die Entscheidung beim Präsidenten. Das Gleiche gilt in Abwesenheit eines Interpretationskomitees für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung der GKR-Initiative. Hadi hat keinen Stellvertreter und wird im September 67 Jahre alt. Sollte er unerwartet sterben, könnte sein Tod auch das Ende des Transitionsprozesses bedeuten. Dies erklärt auch sein bislang sehr vorsichtiges Verhalten, welches von manchen vorschnell als

Schwäche ausgelegt wird. Allerdings war der unnatürliche Tod jemenitischer Präsidenten in der Zeit zwischen dem Ende der Monarchie und der Machtergreifung Salehs keine Ausnahme, sondern die Regel – eine Tatsache, der sich auch Hadi sehr bewusst ist.

Eine Gefahr für den Transitionsprozess stellt zudem die Familie des ehemaligen Präsidenten Saleh dar, die der neuen Regierung keine Erfolge zu gönnen scheint. Derzeit ist im Jemen sowohl die Sicherheitslage als auch die humanitäre Lage sowie die Energieversorgung schlechter als vor der Jugendrevolution. Die Saleh-Familie scheint darauf zu bauen, dass mit einer weiteren Verschlechterung der Lage ihre Chancen auf das Präsidentenamt für Ahmad Ali Abdallah Saleh bei einer Wahl in zwei Jahren steigen werden, da sich viele von ihm eine Rückkehr zum *status quo ante* versprechen. Dementsprechend setzt die Saleh-Familie ihre noch vorhandenen Machtmittel destruktiv ein. Solange Ali Abdallah Saleh und sein Sohn Ahmad nicht ins Exil gehen, stehen die Chancen für einen erfolgreichen demokratischen Wandel nicht besonders gut. Allerdings sind die Salehs nicht das einzige Problem. Würden sie das Land verlassen, wäre zu befürchten, dass das entstehende Machtvakuum nicht etwa von der Regierung, sondern von dem mit General Ali Muhsen verbündeten Sheikh Hamid Al-Ahmar (Islah-Abgeordneter, Milliardär, Medienunternehmer) eingenommen würde, der keineswegs als Verfechter eines demokratischen Rechtsstaates gilt.

Sollte es der Regierung nicht gelingen, die humanitäre Krise, die Sicherheitslage sowie die schlechte Versorgung in den Griff zu bekommen, wäre dies eine Gefahr für den Wandlungsprozess. Selbst wenn die Initiative technisch einwandfrei umgesetzt werden kann, würde eine Wahl in zwei Jahren, bei der die Menschen angesichts ihrer Lage nicht Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern Brot und Spiele wählen, den demokratischen Wandel sehr schnell wieder ins Regal der Geschichte verbannen.

Rolle Deutschlands, Handlungsempfehlungen

Deutschland genießt im Jemen ein hohes Ansehen. Dies hängt erstens mit der jahrzehntelangen Präsenz deutscher Institutionen im Jemen zusammen, zweitens mit der Tatsache, dass kein anderes Land in den letzten zehn Jahren mehr Geld in die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Jemen investiert hat, und drittens damit, dass

die Bundesrepublik Symbol für eine gelungene staatliche Einheit unter einem föderalistischen parlamentarischen System ist. Genau das wünschen sich viele Jemeniten angesichts der Erfahrung, dass das bisherige zentralistisch-präsidentiale System versagt hat.

Die Rolle Deutschlands im Jemen darf jedoch nicht überbewertet werden. Insbesondere Saudi Arabien und auch einige andere Golfstaaten verfügen über weit größere Einflussmöglichkeiten. Deutschland gehört aber zu den Staaten, welche die GKR-Initiative von Anfang an begleitet haben. Diese Rolle bringt auch Verantwortung mit sich.

Die Bundesrepublik kann und sollte sich auf verschiedenen Wegen dafür einsetzen, dass Störer der Initiative nach objektiven Kriterien sanktioniert werden. Diese Sanktionen können von »*naming and shaming*« in Form öffentlicher Presseerklärungen (Gutes Beispiel: Die Presseerklärung von MdB Günter Gloser am 15.8.2012) bis hin zum Einfrieren von Auslandskonten reichen. Ziel solcher Maßnahmen könnten beispielsweise Offiziere sein, deren Truppen staatliche Institutionen angreifen, denn insbesondere bei der Reform des Sicherheitssektors konnten internationaler Druck und Sanktionsdrohungen bereits in Einzelfällen bewirken, was ein Präsidialdekret allein nicht erreichen konnte.

Präsident Hadi sollte in seinem Reformweg bestärkt werden. Auch deshalb sind die von der Bundesregierung zugesagten Hilfsgelder für den Jemen ein gutes Signal. Sie sollten allerdings nicht an Konditionen im Hinblick auf Ziele der GKR-Initiative gebunden werden, da die Reformgegner weiterhin bestrebt sind, die Regierung zu schwächen. Sollte also eine Sabotage des Reformprozesses zur Einstellung von Entwicklungs- und Nothilfegeldern aus dem Ausland führen, wäre ein reformwilliger Präsident doppelt gestraft.

Präsident Hadi sollte ermutigt werden, die schwachen aber vorhandenen demokratischen Institutionen seines Landes stärker zu nutzen und dadurch zu stärken. Sollten seine Dekrete beispielsweise durch bekannte Störkräfte unterlaufen werden, könnte er vor das Parlament treten, dort die Gründe für das gebremste Reformtempo namentlich benennen und sich von den Abgeordneten die Unterstützung für seine Politik öffentlich bestätigen lassen.

Der Nationale Dialog kann nur dann erfolgreich sein, wenn er tatsächlich unter Beteiligung aller vorgesehenen Gruppen geführt wird. Im Gegenüber mit jemenitischen Kritikern der Initiative sollte daher von allen internationalen Gesprächspartnern das Signal ausgehen, dass eine Beteiligung am Nationalen Dialog der einzige Weg ist, eigene Forderungen wirksam in konkrete Politik umzusetzen. Diese Beteiligung muss ohne Vorbedingungen geschehen, da widersprüchliche Vorbedingungen den Dialog schon vor seinem Beginn blockieren würden. Diese Haltung ist insbesondere in Gesprächen mit Vertretern der Südbewegung von Bedeutung.

Die erheblichen Mittelzusagen der Bundesrepublik an den Jemen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind ein wichtiges und richtiges Signal. Allerdings muss den Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auch ermöglicht werden, Personal in den Jemen zu entsenden, damit diese Gelder sinnvoll und verantwortlich eingesetzt werden können. Aufgrund der vom Krisenstab des Auswärtigen Amtes verordneten Sicherheitsauflagen dürfen sich zurzeit nur sieben entsandte Experten im Jemen aufhalten, während mindestens doppelt so viele für die Steuerung deutscher Entwicklungsprojekte gebraucht würden. Diese Beschränkung gilt es zu korrigieren, sonst verlieren die Hilfszusagen mangels Umsetzungsmöglichkeiten an Glaubwürdigkeit.



Über den Autor

Tim O. Petschulat ist seit Juli 2011 Leiter des FES-Büros in Sana'a und koordiniert das FES-Regionalprogramm »Nachhaltige Energiepolitik«. Nach seinem Studium in Göttingen, Beirut und Damaskus arbeitete er in verschiedenen Funktionen für die Friedrich-Ebert-Stiftung in Ost-Jerusalem und Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Beyhan Şentürk, Referentin für Jemen

Tel.: ++49-30-269-35-7463 | Fax: ++49-30-269-35-9233
<http://www.fes.de/international/nahost>

Bestellungen/Kontakt:
info.nahost@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-244-6