

A decorative graphic consisting of a grid of small grey dots, with several larger red dots scattered throughout, primarily in the left and right sides of the page.

## Jemens politische Transition

### Auf dem Weg zu einem neuen Gesellschaftsvertrag?

**ARIELA GROß**

April 2014

- Die Nationale Dialogkonferenz, Herzstück des jemenitischen Transformationsprozesses, ist Ende Januar 2014 nach fast zehn Monaten andauernden Verhandlungen zu Ende gegangen. Die Empfehlungen des Nationalen Dialogs aufgreifend, soll ein Verfassungskomitee in den nächsten Monaten eine neue Verfassung ausarbeiten.
- Während die internationale Gemeinschaft die Konferenz als Modell inklusiver Konfliktbearbeitung lobte, wird seitens jemenitischer Beobachter\_innen die mangelnde Transparenz von Entscheidungsfindungen kritisiert sowie der Umstand, dass wichtige Herausforderungen ungelöst blieben. Zudem besteht große Skepsis darüber, inwiefern die Empfehlungen des Nationalen Dialogs tatsächlich implementiert werden oder lediglich Lippenbekenntnisse bleiben.
- Die Frage nach dem Staatsaufbau bildete in den vergangenen Monaten den konfliktträchtigsten Verhandlungspunkt. Die separatistische Südbewegung (Hirak) sowie die Huthi-Rebellen im Norden des Landes haben bereits Widerstand gegen die Entscheidung angekündigt, den Jemen künftig föderal zu regieren. Die Boykotthaltung – vor allem seitens der Hirak – gegenüber der Aufteilung des Jemen in sechs Teilstaaten untergräbt in gefährlichem Maße den weiteren Transitionsprozess.
- Die Nationale Dialogkonferenz ist lediglich der Anfang einer langfristig ausgerichteten Entwicklung, die darauf abzielen muss, alle Akteure im Jemen demokratischen Auswahlmechanismen zu unterwerfen. Diese langfristig angelegte Aushandlung eines neuen Gesellschaftsvertrages sollte durch eine sozioökonomische Dividende des Wandels begleitet werden. Der ungebrochenen Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für den jemenitischen Transitionsprozess kommt dabei große Bedeutung zu.



## Inhalt

<b>Der Nationale Dialog</b> .....	<b>3</b>
<b>Eliten torpedieren Transitionsprozess</b> .....	<b>5</b>
<b>Föderalismus im Jemen</b> .....	<b>7</b>
<b>Fazit</b> .....	<b>8</b>



»Ich habe keine Nation übernommen, sondern eine Hauptstadt, in der Tag und Nacht Schüsse zu hören sind und Straßensperren die Straßen blockieren. Ich habe eine leere Bank übernommen sowie einen geteilten Sicherheitsapparat und eine geteilte Armee.« So fasste der jemenitische Übergangspräsident Abdo Rabbo Hadi während der Abschlussveranstaltung der Nationalen Dialogkonferenz (NDK) die Herausforderungen zusammen, vor denen das südarabische Land im dritten Jahr seiner politischen Transition steht.

Nach Monaten erbitterter Kämpfe trat der über 30 Jahre amtierende Präsident Ali Abdallah Saleh im November 2011 zurück und gab im Austausch gegen Immunität für sich und seine Familie die Macht an den bisherigen Vizepräsidenten Hadi ab. Anschließend setzte ein Transitionsprozess ein, der vor allem durch Einwirkung des Golfkooperationsrates (GKR) ausgehandelt wurde: Nach fast zehn Monaten andauernden Gesprächen und Verhandlungen ist der Nationale Dialog Ende Januar 2014 zu Ende gegangen. Während vor allem die internationale Gemeinschaft die Konferenz als Modell inklusiver Konfliktbewältigung lobt, werden die Konferenz und ihre Ergebnisse von jemenitischen Beobachtern kritisch gesehen, da sie wichtige Herausforderungen und Konflikte ungelöst lässt.

Vor allem der zukünftige Status des Südjemen sowie die Frage nach dem künftigen Staatsmodell bildeten während der vergangenen Monate die konfliktträchtigsten Verhandlungspunkte. Die Empfehlungen der NDK aufgreifend, gab Präsident Hadi Anfang Februar 2014 bekannt, dass die künftige Verfassung des Jemen einen föderalen Staat, bestehend aus sechs Teilstaaten und dem Hauptstadtbezirk Sana'a, schaffen soll. Die Verfassung soll in den nächsten Monaten durch das von Hadi eingesetzte Verfassungskomitee ausformuliert werden.

Die neue Staatsform ist jedoch höchst umstritten. Die separatistische Südbewegung (Hirak) und die im Norden des Landes dominanten Huthi-Rebellen haben ihren Widerstand gegen die neue Regierungsform angekündigt. Während die Hirak für eine Sezession kämpft, fordern die Huthis mehr Autonomie und Selbstbestimmung. Angesichts der mangelnden Unterstützung wichtiger Akteure, einer tiefen wirtschaftlichen und humanitären Krise, ineffizienten Institutionen sowie einem Sicherheitsproblem, blickt der Jemen einer höchst ungewissen Zukunft entgegen. Es ist fraglich, ob ein föderales System unter

diesen strukturellen Bedingungen zur Bewahrung der Einheit des Jemen beiträgt oder als Spaltpilz wirkt. Der langfristige Erfolg der jemenitischen Transition wird sich daran messen lassen müssen, ob am Ende ein Gesellschaftsvertrag steht, der ein neues Verhältnis zwischen der traditionellen Elite und der Bevölkerung schafft und Letztere auf demokratische Weise am politischen, wirtschaftlichen und sozialen Leben teilhaben lässt.

## Der Nationale Dialog

Der Machtwechsel von Saleh zu Hadi war der Beginn eines vom GKR ausgehandelten zweijährigen Transitionsprozesses, der weiteres Blutvergießen stoppte und konkrete Schritte vorsah: Neben der Wahl Hadis zum Präsidenten im Februar 2012 sowie der Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit, bestehend zur Hälfte aus Vertretern der ehemaligen Regierungspartei General Peoples Congress (GPC) und der früheren Oppositionskoalition Joint Meeting Parties (JMP), bildet die Nationale Dialogkonferenz das Herzstück der GKR-Initiative. Unter Beteiligung aller politisch relevanten Akteure sollte hier ein Konsens über die künftige Gestaltung der staatlichen Ordnung im Jemen erzielt werden. In insgesamt neun Arbeitsgruppen (Sicherheit und Militär, nachhaltige Entwicklung, Rechte und Freiheiten, gute Regierungsführung, Übergangsgerechtigkeit, Minderheiten und Unabhängigkeit der Institutionen, Staatsaufbau, Südfriede, Saada) entwickelten 565 Delegierte seit Mitte März 2013 Lösungsvorschläge zu den wesentlichen Herausforderungen, vor denen der Jemen steht.

Als Ergebnis der NDK wurde Ende Januar 2014 ein rund 1.400 Empfehlungen umfassendes Abschlusskommuniqué verabschiedet. Diese Empfehlungen sollen von einer Verfassungskommission aufgegriffen werden und Eingang in die neue Verfassung finden. Als letzte Schritte sieht die GKR-Initiative die Durchführung eines Verfassungsreferendums sowie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor. Diese werden wohl frühestens 2015 stattfinden.

Vor allem Beobachter, die mit der GKR-Initiative sympathisieren und den GKR-Staaten institutionell nahestehen, lobten den jemenitischen Übergangsprozess und insbesondere die NDK als Modell inklusiver Konfliktbewältigung. Die GKR-Initiative sieht keine eindeutigen Gewinner oder Verlierer vor, sondern bindet durch die

Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit sowie des Nationalen Dialogs traditionelle und neue Akteure in den Transitionsprozess ein. Auf diese Weise wurde es den sich erbittert bekämpfenden Konfliktparteien ermöglicht, ihr Gesicht zu wahren und ihre Waffen, zumindest temporär in 2011, niederzulegen.

Es ist eine positive Entwicklung, dass mit der Teilnahme von Vertreter\_innen der Revolutionsjugend, verschiedenen Frauengruppen, den Huthis sowie Teilen der Hirak am Nationalen Dialog bislang marginalisierte Akteure und Gesellschaftsgruppen an einem formalen politischen Prozess beteiligt waren. Diese Erfahrungen werden sich die entsprechenden Akteure nicht wieder nehmen lassen und gewiss auf eine entsprechende Repräsentanz in künftigen Entscheidungsprozessen pochen. Die politische Teilhabe von Frauen soll zukünftig durch die Einführung einer 30-Prozent-Quote formalisiert werden. In einer Gesellschaft, die hinsichtlich der Geschlechtergerechtigkeit äußerst konservativ ist, kann eine solche Empfehlung als großer Erfolg gewertet werden. Es gilt nun sicherzustellen, dass diese wichtige Empfehlung auch in die Verfassung eingeht. Für Aufsehen hat ebenso die Empfehlung der Arbeitsgruppe für gute Regierungsführung gesorgt. Demnach sollen Personen, die in den letzten zehn Jahren einer Militär- oder Sicherheitsinstitution angehörten, sich nicht zur Wahl aufstellen lassen dürfen. Sollte diese Empfehlung Eingang in die Verfassung finden, wären viele von Salehs Familienangehörigen von einer Kandidatur ausgeschlossen.

Wichtig hinsichtlich der Schwächung des Einflusses traditioneller Eliten ist die Empfehlung, das bisherige einfache Mehrheitswahlrecht zugunsten der Einführung eines Listenwahlrechts zu reformieren. Das einfache Mehrheitswahlrecht begünstigt traditionelle Eliten wie zum Beispiel Stammescheichs. Da im derzeitigen Wahlrecht die einfache Mehrheit für einen Wahlsieg ausreicht, konzentrierten sich die Kandidat\_innen bisher vornehmlich auf ihre eigene Klientel. Müssten sich Kandidat\_innen im Rahmen des Verhältniswahlrechts jedoch um Zweit- oder Dritt-Stimmen der Wähler\_innen bemühen, würde eine reine Klientelpolitik nicht mehr automatisch zu einem Wahlsieg führen. So würde das Verhältniswahlrecht über die Angleichung des Verhältnisses von Stimmenzahl zu Sitzverteilung programmatisch starke Parteien begünstigen. Die Entwicklung solcher Parteien als horizontale Organisationsformen

ist wichtig, will man die regionale Fragmentierung sowie den Einfluss regionaler Eliten verringern und überwinden.

Im 352 Seiten umfassenden Abschlussbericht der Konferenz finden sich durchaus Empfehlungen, die in die richtige Richtung weisen und das Potenzial besitzen, langfristig den Weg für die politische Partizipation einer breiteren Bevölkerungsschicht zu ebnen. Dafür ist jedoch Voraussetzung, dass diese Empfehlungen nicht harmlose Papiertiger bleiben, sondern konsequent umgesetzt und angewandt werden.

Die Mehrheit der jemenitischen Bevölkerung hat in diesem Punkt jedoch nur geringes Vertrauen in die politische Führung des Landes. Die völlig verfehlte Kommunikations- und Medienstrategie sowie ein unpassendes Erwartungsmanagement seitens des NDK-Sekretariats haben nicht zum Aufbau von Vertrauen innerhalb der Bevölkerung und zur Transparenz in Entscheidungsprozessen beigetragen. Der Ausdruck »Republik Mövenpick« macht deutlich, wie weit die NDK, welche im gleichnamigen Hotel tagte, räumlich und inhaltlich vom Alltag der meisten Jemenit\_innen entfernt war. Die satten Tagegelder der Konferenzteilnehmer\_innen von 100 US-Dollar schmälerten diesen Graben nicht. Zudem verstärkt der Umstand, dass vielen der Konferenzdelegierten nun gut dotierte Posten in neu gegründeten Anschlusskomitees zugewiesen werden, den Eindruck, dass die NDK sowie der Transitionsprozess lediglich die Fortsetzung der gewohnten politischen Patronagestrategie der Saleh-Ära seien. Auch die Entscheidungsfindung in exklusiven Unter- und Sonderkomitees, die im Verlauf der Konferenz zur Vermittlung in besonders strittigen Punkten eingesetzt wurden, trugen nicht zur Überwindung von intransparenten und ineffizienten Entscheidungsprozessen bei.

Mangelnde Initiativen und die Umsetzung vertrauensbildender Maßnahmen im Hinblick auf die Südbewegung stellten den Nationalen Dialog darüber hinaus schon von Beginn an unter keinen guten Stern, was die Inklusivität der Konferenz anbelangt. Die Südfrage fasst eine Reihe politischer, wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligungen zusammen, welche die Südjemenit\_innen den Eliten aus dem Norden in ihrem Umgang mit dem südjemenitischen Landesteil und seiner Bevölkerung seit der Wiedervereinigung 1990 und insbesondere seit dem Bürgerkrieg 1994 vorwerfen. Was 2007

als Protestbewegung gegen politische und sozioökonomische Benachteiligungen begann, wandelte sich schnell in eine Bewegung (arab. HIRAK), die offen eine Abspaltung vom Norden und die Rückkehr zu den Grenzen vor 1990 fordert.

Die NDK erschien einem überwiegenden Teil der Südbewegung von Beginn an als unglaubwürdig, da die HIRAK in der Konferenz nur unzureichend repräsentiert war. Die Vertreter der HIRAK im Nationalen Dialog stammen zu einem großen Teil aus Präsident Hadis Heimatregion Abyan und gelten als relativ kompromissbereit, was sie jedoch für die Basis als nicht legitime Vertreter der Südbewegung erscheinen lässt. Darüber hinaus wurde der Konferenz durch den Boykott wichtiger Führungsfiguren der HIRAK zusätzliche Legitimität entzogen.

Der sogenannte 20-Punkte-Plan, der vom Technischen Komitee im Vorfeld des Nationalen Dialogs verabschiedet worden war und vor allem vertrauensbildende Maßnahmen wie die Freilassung von Gefangenen, die Rehabilitierung von Offizieren der ehemaligen Südmarmee sowie eine Klärung der Landfrage umfasste, hätte das Potenzial gehabt, Vertrauen in den Übergangsprozess und somit eine bessere Ausgangslage für eine Lösung der südjemenitischen Frage zu schaffen. Bisher ist jedoch für die südjemenitische Seite nicht zu erkennen, dass es die politische Klasse in Sana'a ernst meint mit der Umsetzung dieser Maßnahmen, die über eine bloße Berufung von Ausschüssen hinausgeht. Somit ist auch wenig überraschend, dass die HIRAK bereits ihre Ablehnung gegenüber der neuen Staatsform und insbesondere gegenüber der Aufteilung des Jemen in sechs Teilstaaten zum Ausdruck gebracht hat und stattdessen an der Zweistaatenlösung sowie der Rückkehr zu den Grenzen von 1990 festhält. Die Entscheidung über die Aufteilung in sechs Teilstaaten, so Vertreter der HIRAK, würde nichts an der Beherrschung des Südens durch die nordjemenitischen Eliten ändern.

Eine ernsthafte Ausarbeitung eines neuen Gesellschaftsvertrages durch den Nationalen Dialog ist somit für die überwiegende Mehrheit der Südbewegung sowie für weite Teile der restlichen Bevölkerung nicht zu erkennen. Die NDK kann somit lediglich als Anfang einer langfristig ausgerichteten Entwicklung gesehen werden. Die nur formale Beteiligung sogenannter neuer Akteure an einem politischen Prozess reicht nicht aus, um dem jemenitischen Transitionsprozess einen Modellcharakter

zuzuschreiben. Möchte man einen wirklich tiefgreifenden und langfristigen Wandel bewirken, muss die formale Beteiligung neuer Akteure in eine tatsächliche umgewandelt werden. Dies kann jedoch nicht erreicht werden, solange das politökonomische Modell der Saleh-Ära Bestand hat und Jemens traditionelle Eliten weiterhin außerhalb politischer Institutionen um den Fortbestand ihrer Macht und wirtschaftlichen Privilegien konkurrieren.

## Eliten torpedieren Transitionsprozess

Die informellen Machtstrukturen rund um die zwei wichtigsten Stämme des Nordens (Hashid und Bakil) sowie die einflussreichen Familien Saleh und al-Ahmar sind im Rahmen der GKR-Initiative nicht entmachtet worden. Ali Abdallah Saleh hat zwar das Präsidentenamt abgegeben, verfügt aber weiterhin über den Vorsitz des Allgemeinen Volkskongresses und zieht im Hintergrund seine Fäden. Dabei spielt er eine äußerst destruktive Rolle und sabotiert den Transitionsprozess in erheblichem Maße. So wird ihm Verantwortung für eine Reihe von Anschlägen auf Militär- und Sicherheitsangehörige zugeschrieben sowie für verschiedene Angriffe auf die Energieinfrastruktur des Landes. Die vor kurzem verabschiedete UN-Resolution 2140, die sich für Sanktionen gegen sogenannte *spoiler* ausspricht, könnte dazu beitragen, diesen außerordentlich schädlichen Anstrengungen Grenzen zu setzen. Zwar ist höchst unwahrscheinlich, dass Saleh noch einmal als Kandidat bei den nächsten Präsidentschaftswahlen antritt, jedoch deutet vieles darauf hin, dass er seinen Sohn in Stellung zu bringen versucht.

Obwohl er als Vertrauter Präsident Hadis gilt, spielt General Ali Mohsen al-Ahmar, Befehlshaber der Ersten Panzerdivision des jemenitischen Heeres, bisher noch keine ausdrücklich unterstützende Rolle im Transitionsprozess. Ali Mohsen verweigerte im März 2011 Ali Abdallah Saleh die Gefolgschaft, wodurch ein wichtiger Teil des Militärs gegen das Regime stand. Er wird dem militärischen Flügel der Islah-Partei zugeschrieben und ist derzeit als Militär- und Sicherheitsberater für Präsident Hadi tätig. Ali Mohsen implementiert präsidentielle Weisungen nur sehr zögerlich, was ihn in den Verdacht bringt, den Transitionsprozess ebenfalls stören zu wollen. Darüber hinaus werden ihm Aspirationen auf das Präsidentenamt nachgesagt.

Vor Beginn der Revolution 2011 kommandierte Ali Mohsen mehrere Offensiven gegen die Huthi-Rebellen in der nördlichen Provinz Saadah. Letztere liefern sich seit November vergangenen Jahres heftige bewaffnete Kämpfe mit Salafis, welche von den Huthis bezichtigt werden, Kämpfer zu rekrutieren und auszubilden sowie einen großangelegten Angriff auf die Huthis zu planen. Dieser erneute Gewaltausbruch zeigt auf sehr deutliche Weise, dass der Staat in weiten Teilen seines Territoriums keinerlei Durchsetzungskraft mehr besitzt. Dieses Signal wurde noch verstärkt, als Stämme der Hashid-Stammeskonföderation sich diesen Kämpfen gegen die Huthis im Januar 2014 anschlossen und so das Kampfgebiet bis auf 40 km an die Hauptstadt Sana'a herantrugen. Obwohl der Konflikt zwischen den Huthis und Salafis sowie den Huthis und der Hashid-Konföderation von vielen als konfessionell motivierter Konflikt interpretiert wird, geht es im Kern ebenfalls um wirtschaftliche Interessen und das Ausweiten von politischem Einfluss.

Über die einflussreiche al-Ahmar Familie, welche die Hashid-Konföderation anführt und mit ihrem Anführer Sadiq al-Ahmar zugleich den Vorsitzenden der Islah-Partei stellt, ist auch Letztere indirekt in den Konflikt involviert. Während der vergangenen Monate hat die Islah-Partei durch wenig konstruktives Verhalten wesentlich zur Verzögerung des Nationalen Dialogs beigetragen. Die Strategie ist klar: Man versucht Zeit zu gewinnen, um auf diese Weise möglichst viele Islah-Anhänger in Entscheidungspositionen in Politik und Verwaltung zu bringen.

Dieses außerinstitutionelle »Elitengerangel« um Macht und wirtschaftliche Privilegien hat in den letzten Monaten sehr deutlich gezeigt, dass die Regierung in Sana'a über kein Gewaltmonopol verfügt. Vielmehr hat es dazu beigetragen, die Legitimität Hadis zu untergraben. Bei seinem Amtsantritt 2012 war Hadi der jemenitischen Bevölkerung nur als »die Statue« bekannt, was auf sein unscheinbares und vor allem stummes Verhalten als Vizepräsident unter Ali Abdallah Saleh gemünzt war. Hadi verfügt über keine eigene Hausmacht in Form einer tribalen Allianz oder durch Rückhalt in den Militär- und Sicherheitsapparaten. Dies beschert ihm gerade im Vergleich zu den oben genannten Eliten einen strategischen Nachteil und verringert sein Durchsetzungsvermögen in erheblichem Maße.

Der Umstand, dass er sein Amt lediglich der GKR-Initiative zu verdanken hat, bietet seinen Gegnern eine

ideale Angriffsfläche, um ihn als Werkzeug ausländischer Intervention im Jemen zu brandmarken. Dabei hat Hadi durchaus einige Erfolge vorzuweisen, die ihm Respekt und Anerkennung in der Bevölkerung eingebracht haben. So ist es ihm beispielsweise gelungen, einige Angehörige der Saleh-Familie von ihren Posten im Militär- und Sicherheitsapparat zu entfernen. Allerdings werden diese punktuellen Erfolge von den weit größeren Herausforderungen und hier vor allem von der fehlenden Durchsetzungskraft des Staates in weiten Teilen seines Territoriums überlagert. Die wieder erstarkte Präsenz des jemenitischen Ablegers von al-Qaida tut ihr Übriges, um Hadis Erfolge zu schmälern. Erschwerend kommt hinzu, dass Präsident Hadi mit der Regierung der Nationalen Einheit eine Regierung zur Verfügung hat, die sich gegenseitig blockiert und somit praktisch handlungsunfähig ist. So verfügt Präsident Hadi auch zwei Jahre nach seiner Machtübernahme über keine breite Unterstützung in der Bevölkerung. Seine Legitimität bezieht er fast einzig und allein aus der Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft.

Sein ruhiger und sehr überlegter Charakter muss angesichts der aktuellen jemenitischen Gemengelage, welche nicht durch voreilige Entschlüsse zu entwirren ist, positiv bewertet werden. Oftmals lässt dieser Charakterzug Hadi jedoch als zu zögerlich und unentschlossen erscheinen, was wiederum den Gegnern des demokratischen Wandels Tür und Tor für Sabotageakte öffnet. Selbst seine Kritiker wurden positiv überrascht, als Hadi während der Abschlussveranstaltung des Nationalen Dialogs mit einer starken Rede Präsenz zum richtigen Zeitpunkt zeigte. Die anschließende überwiegend positive Stimmung wusste er jedoch nicht für sich zu nutzen, sodass schließlich Wochen vergingen, ehe die in seiner Rede angekündigten Entscheidungen auch in die Tat umgesetzt wurden. Während dieser Zeit erlebte sowohl die Hauptstadt als auch der Rest des Landes einen erneuten Höhepunkt von Gewaltausbrüchen und politischer Instabilität.

Die Anfang Februar dieses Jahres veröffentlichte Entscheidung über den genauen Zuschnitt der föderalen Republik Jemen wirkte angesichts dieser erneuten Gewaltwelle fast hilflos und überstürzt. Es entstand der Eindruck, dass Hadi die Tagespolitik nicht mehr selbstbestimmt und aktiv gestaltet, sondern nur mehr auf äußere Zwänge reagiert.

## Föderalismus im Jemen

Angesichts der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit des jemenitischen Staates in weiten Teilen seines Territoriums, einer tiefen wirtschaftlichen und humanitären Krise, äußerst ineffizienten Institutionen, starker Separatismus- und Autonomiebewegungen sowie einer akuten Sicherheitsproblematik stellt sich die Frage, ob Föderalismus wirklich der angemessene Weg zur Bewahrung der nationalen Einheit sei oder nicht eher wie ein Spaltpilz wirke, der schon bald für somalische Verhältnisse im Jemen sorgen könnte.

Föderalismus bietet wahrscheinlich die einzig realistische Option, die vielen konkurrierenden Machtzentren in ein Regierungssystem einzubinden und das »Elitengerangel« um Macht und wirtschaftliche Privilegien einzudämmen. Auf lange Sicht könnte so die Präsenz und Durchsetzungsfähigkeit des Staates gestärkt werden. Eine weitreichende Dezentralisierung im Zuge eines föderalen Staatsaufbaus kann Rechenschaftspflicht und Transparenz sowie grundlegende Dienstleistungen und die Infrastruktur des Staates verbessern. Gleichzeitig könnte die Konzentration von Macht und wirtschaftlichen Privilegien in den Händen einer Minderheit reduziert werden.

Um zu verhindern, dass Föderalismus den Zerfall des Jemen beschleunigt, müssen dringend strukturelle Reformen implementiert werden. Hier geht es vor allem um die Reform und die Stärkung von Kapazitäten bestehender Institutionen, um diese in die Lage zu versetzen, Entscheidungen umzusetzen und somit die Dienstleistungsfähigkeit des jemenitischen Staates zu erhöhen.

Der konsequenten Implementierung von Entscheidungen kommt eine wichtige Rolle bei der Herstellung von Vertrauen der Bevölkerung im weiteren Übergangsprozess zu. Es muss verhindert werden, dass Beschlüsse lediglich auf dem Papier bestehen bleiben. Zur Implementierung von Beschlüssen ist aber eine handlungsfähige Regierung nötig. Da die aktuelle Regierung der Nationalen Einheit sich gegenseitig blockiert, sollte Präsident Hadi so schnell wie möglich Teile der Regierung austauschen. Darüber hinaus wäre es ratsam, wichtige Schlüsselpositionen, zum Beispiel im Komitee zur Ausarbeitung der Verfassung, mit Expert\_innen zu besetzen. Sollte dies aufgrund mangelnder politischer Autorität von Fachleuten nicht durchsetzbar sein, müsste den Ent-

scheidungsträger\_innen zumindest ein Beratungsgremium zur Seite gestellt werden, das mit Expert\_innen besetzt ist.

All diese Maßnahmen sind ohne entsprechende Unterstützung seitens der Hiraq und der Huthis jedoch wenig wert. Die Boykothaltung der Hiraq gegenüber der Aufteilung des Jemen in sechs Teilstaaten untergräbt in gefährlichem Maße den weiteren Transitionsprozess. Ebenso kündigten die Huthis bereits Widerstand gegen die künftige föderale Aufteilung des Jemen an. Beschlüsse, die über keine breite und umfassende Legitimität vor allem im Süden verfügen, sind wertlos und würden wahrscheinlich zur Wiederholung von Szenarien führen, wie es sie bereits 1994 gab. Die Ereignisse im Gouvernement adh-Dhali, wo sich seit Dezember 2013 ein Teil des jemenitischen Militärs Gefechte mit lokalen Brigaden der Südbewegung liefert, zeigen, dass das Eintreten solcher Szenarien eine mögliche Option ist.

Verfassungen ziehen ihre Stärke aus dem möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens über ihren Inhalt. Soll ein Boykott des Verfassungsreferendums durch den Süden verhindert werden, müssen in den nächsten Monaten entsprechende Unterstützung und entsprechendes *ownership* aufseiten der Südbewegung für die neue Verfassung sowie für den weiteren Transitionsprozess generiert werden. Hierfür bieten der 20-Punkte-Plan des Technischen Komitees und die konsequente Implementierung der darin enthaltenen Empfehlungen immer noch einen sinnvollen Referenzrahmen.

Die langfristigen Reformmaßnahmen auf der politischen Ebene müssen mit der Herstellung einer wirtschaftlichen Transitionsdividende einhergehen. Eine schnelle Umsetzung wirtschaftlicher Reformen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ist dringend nötig. Langfristige Maßnahmen zur Diversifizierung der jemenitischen Wirtschaft, der Reduzierung von Subventionen, dem Aufbau eines tragfähigen sozialen Sicherungssystems sowie dem Um- und Aufbau eines funktionierenden Steuersystems müssen umgesetzt werden. Darüber hinaus haben vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur des Landes das Potenzial, relativ kurzfristig eine sozioökonomische Dividende des Wandels für die jemenitische Bevölkerung spürbar werden zu lassen. Infrastrukturprojekte, wie beispielsweise der Bau von Krankenhäusern und der Ausbau von Straßen, sind Projekte, die Arbeitsplätze schaffen, relativ zeitnah um-



setzbar und vor allem unabhängig von ausländischen Investitionen sind. Das Argument, aufgrund der problematischen Sicherheitslage sei keine wirtschaftliche Entwicklung möglich, wäre bei solchen Maßnahmen nicht tragfähig.

Der internationalen Gemeinschaft kommt auch im weiteren Verlauf des jemenitischen Transitionsprozesses eine unverzichtbare Rolle zu. Zwar tauchen in der Resolution 2140 des UN-Sicherheitsrates bezüglich der Rolle sogenannter *spoiler* keine Namen auf, jedoch ist klar, dass sie sich auf die traditionellen Machteliten rund um den ehemaligen Präsidenten Saleh bezieht. Daher ist die Resolution ein wichtiges Zeichen an Präsident Hadi, dass er weiterhin auf die Unterstützung internationaler Akteure zählen kann.

Darüber hinaus sollte die internationale Gemeinschaft den Druck auf Präsident Hadi und seine Regierung erhöhen, um mit Sofortmaßnahmen und arbeitsintensiven Infrastrukturprojekten zur Herstellung einer sozioökonomischen Dividende des Wandels beizutragen. Hier hat die Bundesrepublik besondere Einflussmöglichkeiten. Das Beispiel Deutschlands nach 1945 wird von jemenitischen Beobachtern häufig angeführt, wenn es um die Bedeutung wirtschaftlichen Aufschwungs für die Unterstützung eines Transitions- und Demokratisierungsprozesses geht.

Die gemeinsame Erfahrung einer Teilung sowie die langjährige und vertrauensvolle deutsch-jemenitische Entwicklungszusammenarbeit tragen dazu bei, dass die Bundesrepublik im Jemen eine sehr positive Wahrnehmung erfährt. Die besonderen Beziehungen sollte die Bundesrepublik nutzen und auf die Umsetzung der oben genannten Reformen drängen.

## Fazit

Sollte es gelingen, politische und wirtschaftliche Reformen einzuleiten und eine sozioökonomische Dividende herzustellen, könnte der Föderalismus sich als eine gute Wahl für das Staatssystem des Jemen erweisen. Wichtig hierbei ist, dass die außerinstitutionellen Einflussmöglichkeiten der traditionellen Eliten beschränkt werden. Erst wenn alle Akteure im Jemen allein durch demokratische Auswahlmechanismen Einfluss auf staatliche Entscheidungsfindungsprozesse bekommen, kann sich der Jemen zu einem demokratischen Staat entwickeln. Bestehen Patronagenetzwerke jedoch weiter, haben die traditionellen Akteure, die bisher über außerinstitutionelle Netzwerke Einfluss ausüben, keinen Anreiz, sich den demokratischen Spielregeln zu beugen. Die durchaus sinnvollen Empfehlungen des Nationalen Dialogs bezüglich der Beschränkung des Einflusses traditioneller Eliten besitzen praktisch keine Bedeutung, wenn außerinstitutionelle Einflussmöglichkeiten bestehen bleiben.

Unter den oben genannten Voraussetzungen kann ein föderaler Staatsaufbau die Rechenschaftspflicht und Transparenz erhöhen, grundlegende Dienstleistungen und die Infrastruktur des Staates verbessern und somit die Konzentration von Macht und wirtschaftlichen Privilegien in den Händen einer Elite verringern. Der Föderalismus hat durchaus das Potenzial, zum Aufbau eines neuen Gesellschaftsvertrages und zu einer größeren Inklusion breiter gesellschaftlicher Schichten an politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozessen beizutragen. Dieser Aushandlungsprozess wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen und mit Sicherheit mehrere Rückschläge einstecken müssen. Wichtig ist, dass diese Entwicklung nicht abreißt, kontinuierliche Fortschritte erzielt und eine möglichst breite Unterstützung innerhalb der Bevölkerung erfährt.



## Über die Autorin

**Ariela Groß** leitet seit 2013 das Jemen-Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Sitz in Sana'a. Zuvor hat sie in Beirut (Libanon) und Tunis (Tunesien) für die Friedrich-Ebert-Stiftung gearbeitet.

## Impressum

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

Verantwortlich:  
Dr. Ralf Hexel, Leiter, Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Tel.: ++49-30-269-35-7420 | Fax: ++49-30-269-35-9233  
<http://www.fes.de/nahost>

Bestellungen/Kontakt:  
[info.nahost@fes.de](mailto:info.nahost@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN  
978-3-86498-824-4