

Der Jemen vor dem Staatszerfall?

Bürgerkrieg und Separatismus sind bedrohlicher als al-Qaida

Guido Steinberg

Am ersten Weihnachtstag 2009 wurde das Attentat eines jungen Nigerianers auf ein Passagierflugzeug in Detroit nur knapp vereitelt. In der Folge geriet der Jemen in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit. Die jemenitische al-Qaida hatte Umar Farouk Abdulmutallab ausgebildet, mit Sprengstoff ausgestattet und ihn beauftragt, die Maschine über US-Territorium zum Absturz zu bringen. Darauf kündigten die USA an, die gemeinsame Terrorismusbekämpfung mit der jemenitischen Regierung auszuweiten und die finanzielle Hilfe aufzustocken. Doch Washington verkennt, dass der Jemen größere Probleme hat als den islamistischen Terrorismus. Wichtigster Konflikt ist der seit 2004 schwelende Bürgerkrieg im Norden. Hinzu kommen Unabhängigkeitsbestrebungen im ehemaligen Südjemen. Al-Qaida nutzt diese Schwäche des jemenitischen Staates aus. Die Politik der USA und der Europäer sollte in erster Linie darauf hinwirken, diese Konflikte zu beenden und politische Reformen in die Wege zu leiten, ohne die Terrorismusbekämpfung zu vernachlässigen. Nur politische Schritte können die Regierung in Sanaa langfristig stabilisieren.

Die US-Regierung hat nach dem gescheiterten Attentat in Detroit angekündigt, ihre Hilfen für Sanaa massiv aufzustocken. Mit dem Geld sollen die jemenitischen Sicherheitskräfte zahlenmäßig verstärkt, ausgebildet und mit Waffen und Material für die Terrorismusbekämpfung ausgestattet werden. Es ist allerdings fraglich, ob all dies tatsächlich zu einer Stabilisierung des Jemen beitragen kann. Die Zentralregierung ist nicht nur deshalb schwach, weil es ihr an Geld, Waffen und Sicherheitskräften fehlt. Aufgrund des Widerstands zahlreicher innenpolitischer Gegner und militanter Gruppierungen gelingt es ihr zudem

nicht, die Krisenherde im Land in den Griff zu bekommen. Der islamistische Terrorismus ist nach dem Bürgerkrieg im Norden und dem Separatismus im Süden nur das drittwichtigste sicherheitspolitische Problem des Jemen.

Schwäche der Zentralregierung

Die jemenitische Regierung ist seit Jahren immer weniger in der Lage, die Probleme des Landes zu lösen. Das Regime des seit 1978 herrschenden Präsidenten Ali Abdallah Salih ist trotz demokratischer Fassade stark autoritär geprägt und basiert

auf weit verzweigten Patronagenetzwerken, in welche auch die nach wie vor starken Stämme eingebunden sind.

Für die Regierung wird es immer schwieriger, das System aufrechtzuerhalten. Wichtigster Grund sind die zunehmenden finanziellen Probleme des ärmsten arabischen Staates. Zum einen bestreitet der Jemen rund 75% seines Haushalts aus Öleinnahmen. Die Ölproduktion geht jedoch seit 2001 stetig zurück (2001: rund 440 000 Barrel pro Tag; 2008: rund 300 000 Barrel pro Tag). Spätestens in zehn Jahren wird der Jemen kein Öl mehr fördern. Zum anderen steigen die Staatsausgaben schon aufgrund der rasant wachsenden Bevölkerung: Bei einer Rate von jährlich über 3% wird sie sich in 15 bis 20 Jahren auf rund 45 Millionen verdoppelt haben. Gleichzeitig wächst der Widerstand gegen die Zentralregierung an drei Fronten: Im Norden zeichnet sich kein Ende des Bürgerkriegs ab, im Süden gewinnen die Separatisten fortwährend an Zulauf und al-Qaida verübt seit 2007 immer häufiger immer aufsehenerregendere Anschläge. Aufständische und Terroristen profitieren davon, dass die Regierung die Kontrolle über einige Landesteile schrittweise verliert. Wegen der Finanzmisere ist Präsident Salih kaum mehr imstande, die ohnehin einflussreichen Stämme der Provinzen zu kooptieren. Damit erhalten oppositionelle Gruppen mehr Handlungsspielraum.

Bürgerkrieg im Norden

Der Bürgerkrieg im Norden ist die größte Bedrohung für innere Stabilität und regionale Sicherheit. Von 2004 bis heute brachen in der Region rund um die Stadt Saada wiederholt Kämpfe zwischen Regierungstruppen und Rebellen aus. Da seit November 2009 auch saudi-arabisches Militär an den jüngsten Auseinandersetzungen beteiligt ist, steigt die Gefahr einer regionalen Eskalation.

Die Rebellen gebärden sich als Vertreter der nordjemenitischen Zaiditen, deren Imame den Jemen bis 1962 beherrschten.

Die Zaiditen sind Schiiten, stehen dem Sunnitentum allerdings weitaus näher als die anderen schiitischen Glaubensrichtungen. Neben sozioökonomischen Verbesserungen und mehr politischer Partizipation fordern sie vor allem kulturelle und religiöse Rechte ein, die sie durch die Politik der Zentralregierung gefährdet sehen. Tatsächlich missionieren von Saudi-Arabien unterstützte salafistische Gruppierungen vorwiegend in den zaiditischen Regionen im Norden. Die Regierung in Sanaa fördert diese Gruppierungen, denn sie befürchtet, ihr könnte in Gestalt der führenden zaiditischen Familien politische Konkurrenz erwachsen. Im Laufe des brutal geführten Konflikts haben die Regierungstruppen immer wieder zaiditische Heiligtümer, Moscheen und Schulen zerstört. Bis zu 200 000 Menschen sind vor den Kampfhandlungen geflohen und sind nun auf internationale Hilfe angewiesen.

Die Rebellen werden von der Familie Huthi angeführt. Kommandant ist seit 2006 Abdalmalik al-Huthi. Er und seine (grob geschätzt) 5000–8000 Kämpfer haben sich in die Berge rund um Saada zurückgezogen und führen einen professionellen Guerillakrieg gegen die zahlenmäßig weit überlegenen Regierungstruppen. Auch in Saada selbst wurde im Januar 2010 gekämpft. Eine militärische Lösung zeichnet sich nicht ab.

Die Regierung Salih versucht seit 2004, die Huthi-Rebellen als islamistische Terroristen und – mit Verweis auf ihre »schiitische« Identität – als Agenten des schiitischen Iran darzustellen. Obwohl es keine glaubwürdigen Belege für iranische Unterstützung gibt, wird diese Einschätzung zumindest von der saudi-arabischen Regierung geteilt. Riad erlaubt jemenitischen Truppen, von der saudi-arabischen Seite der Grenze aus gegen die Rebellen zu operieren. Als diese zurückschlugen und im November 2009 auf saudi-arabisches Territorium vordrangen, rückte auch die saudi-arabische Armee auf jemenitisches Gebiet vor.

Separatismus im Süden

Die separatistische Bewegung im ehemaligen Südjemen bereitet Sanaa seit 2007 immer größere Schwierigkeiten. Eine bisher nur lose Koalition verschiedener südjemenitischer Gruppen protestiert gegen die politische und sozioökonomische Marginalisierung der Südpervenzen. Die Zentralregierung antwortete mit verschärfter Repression, so dass sich die Bewegung radikalisierte. Seit 2008 fordert sie mehrheitlich einen eigenen südjemenitischen Staat.

Die Vereinigung zwischen Nord- und Südjemen 1990 erwies sich schnell als feindliche Übernahme durch Sanaa. Nachdem der Norden den kurzen Bürgerkrieg 1994 für sich entschieden hatte, festigte Präsident Salih seine Herrschaft in den Südpervenzen, indem er südjemenitisches Personal aus öffentlichem Dienst, Sicherheitsbehörden und Armee entfernen ließ. Heute werden alle diese Institutionen von Nordjemeniten dominiert. Die ehemals im Südjemen herrschende Sozialistische Partei ist mittlerweile stark geschwächt.

Die Unzufriedenheit in den südlichen Landesteilen hat seit 1994 zugenommen. Die Südjemeniten beklagen, von den Patronagenetzwerken des Regimes ausgeschlossen zu sein, so dass ihre wirtschaftliche Situation besonders prekär sei. Die Arbeitslosigkeit ist im Süden noch höher als im Norden und die Preise sind (allerdings im ganzen Land) in den letzten Jahren spürbar gestiegen. Zudem vernachlässigt Sanaa die Infrastruktur. Als besonders schmerzlich empfinden die Südjemeniten, dass sie kaum an den Öleinnahmen beteiligt werden, obwohl die meisten Ölfelder im Süden liegen.

Nach ersten Demonstrationen 2007 gewann die Bewegung 2008 und 2009 an Stärke und genießt heute breite Unterstützung in der Bevölkerung des Südens. Dazu beigetragen hat auch, dass die Sicherheitskräfte mehrfach mit Waffengewalt gegen Proteste vorgingen und einige Demonstranten töteten. Unabhängige Menschenrechtsgruppen berichten von willkürlichen Verhaftungen und Folter. Führende Persönlich-

keiten der Protestbewegung waren zeitweilig inhaftiert oder sind untergetaucht.

Der Organisationsgrad der Separatisten ist weiterhin niedrig. Ihre Bewegung speist sich aus verschiedenen gesellschaftlichen Kräften und Parteien. Islamisten sind zwar vertreten, doch die Sozialisten geben den Ton an. Besonders besorgniserregend ist, dass 2009 bewaffnete Überfälle auf Sicherheitskräfte und im Süden lebende Nordjemeniten zu verzeichnen waren.

Al-Qaida im Jemen

Seit 2006 ist auch al-Qaida im Jemen erstarkt. Die im Januar 2009 neu gegründete al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel ist ein Zusammenschluss jemenitischer und saudi-arabischer Jihadisten, die primär die Regime in Sanaa und Riad bekämpfen. Dabei sind al-Qaida und mit ihr verbündete jihadistische Gruppierungen schon seit den 1990er Jahren im Jemen aktiv. Seit damals ist das Land eine wichtige Drehscheibe zwischen den Einsatzgebieten der Jihadisten in der Arabischen Welt, Ostafrika und Südasien. Jemeniten stellen darüber hinaus eine der größten Landsmannschaften innerhalb al-Qaida weltweit.

Die jihadistische Szene im Jemen schlug Kapital daraus, dass die Regierung die Afghanistan-Rückkehrer Anfang der 1990er Jahre weniger als Bedrohung denn als potentielle Verbündete im Kampf gegen die Sozialisten des Südjemen betrachtete. Viele der ehemaligen Afghanistankämpfer nahmen auf der Seite des Nordjemen am Bürgerkrieg 1994 teil. Bis heute scheint die jemenitische Regierung jihadistische Gruppen für den Kampf gegen Zaiditen und Sozialisten einspannen zu wollen.

Erst nach dem Anschlag auf den amerikanischen Zerstörer USS Cole im Hafen von Aden im Oktober 2000 sah sich Präsident Salih gezwungen, bei der Terrorismusbekämpfung verstärkt mit den USA zu kooperieren. Er setzte diese Zusammenarbeit auch nach 2001 fort, was al-Qaida zunächst schwächte. Für die Jahre 2000 bis 2006 sprechen jemenitische Beobachter

dennoch von einem »Nichtangriffspakt« zwischen Regierung und al-Qaida. Mehrfach gelang es inhaftierten al-Qaida-Mitgliedern, aus Gefängnissen in Aden und Sanaa zu fliehen, vermutlich mit Hilfe der mit ihrer Bewachung beauftragten Sicherheitskräfte. Die Kooperation mit den USA litt unter dieser offenkundigen Ambivalenz der Jemeniten.

Zwei Entwicklungen erleichterten al-Qaida die Reorganisation ab 2006: Erstens entkamen im Februar 2006 23 Mitglieder, darunter auch führende, aus einem Gefängnis in Sanaa. Zweitens stoppten saudi-arabische Sicherheitsbehörden schon 2005 die dortige Terrorkampagne der saudi-arabischen al-Qaida. Viele Saudi-Araber flüchteten daraufhin in den Jemen und schlossen sich jihadistischen Gruppen an. Heute dürfte al-Qaida im Jemen über mehrere Hundert Kämpfer verfügen.

Im Unterschied zu ihren Vorgängern eröffnete die neue Organisation sofort den Kampf gegen die jemenitische Regierung. Seit Sommer 2007 nahm die Zahl der Anschläge im Jemen sprunghaft zu. Ziele waren westliche Touristen, jemenitische Sicherheitskräfte und die Ölindustrie. Seit 2008 operierte al-Qaida immer häufiger auch in der Hauptstadt, wo sie im September 2008 die amerikanische Botschaft angriff. 2009 weitete sie ihre Aktivitäten auf Saudi-Arabien aus: Im August scheiterte ein Attentat auf den stellvertretenden Innenminister. Ungewiss bleibt, ob mit weiteren Anschlägen auf westliche Ziele außerhalb der Arabischen Halbinsel zu rechnen ist.

Optionen für westliche Politik

Die westliche Politik steht im Jemen vor einem Dilemma. Einerseits muss sie die Zentralregierung stützen, will sie den Zerfallsprozess des Staates aufhalten. Andererseits wird eine erstarkte Regierung, die ihre Kontrolle in Teilen des Landes ausweitet, auf erheblichen Widerstand derjenigen Organisationen, Bewegungen und Stämme

stoßen, die dem Regime Salih feindlich gesinnt sind.

Dieses Problem ist nur zu lösen, indem die USA und die Europäer der Regierung helfen, neue Legitimität zu gewinnen und Konflikte zu entschärfen. Am dringlichsten ist zurzeit, den Bürgerkrieg im Norden des Landes zu beenden. Keine Seite ist militärisch in der Lage, den Konflikt für sich zu entscheiden. Die USA, die Europäer und die Nachbarstaaten (insbesondere Saudi-Arabien und Katar) sollten Präsident Salih zu Verhandlungen drängen.

Sollte sich die Lage im Norden beruhigen, wäre selbst eine mögliche Eskalation im Süden weniger bedrohlich. Auch hier bietet sich eine Verhandlungslösung an, da viele Proteste der südjemenitischen Separatisten auf die politische und sozioökonomische Marginalisierung durch die Regierung zurückgehen.

Erst an dritter Stelle steht die Bekämpfung von al-Qaida, da sie nur deshalb stärker werden konnte, weil die Zentralregierung so schwach ist. Entschlossene Gegenmaßnahmen sind zwar längst überfällig, doch muss die jemenitische Regierung darauf achten, dass die Zivilbevölkerung nicht in Mitleidenschaft gezogen wird.

Darüber hinaus muss das Regierungshandeln im Jemen auf eine neue Grundlage gestellt werden. Mehr politische Partizipation und mehr Rechtsstaatlichkeit sollten oberste Priorität genießen. Gewinnt das Regime des Präsidenten Salih nicht an Legitimität und Autorität, könnte der Jemen in den kommenden Jahren zerfallen.

Der Fall des Jemen zeigt sehr deutlich, dass Entwicklungshilfe ohne ein (sicherheits-)politisches Konzept nicht sinnvoll ist. Die Bundesregierung sollte auf der Londoner Jemen-Konferenz Ende Januar auf ein Konzept hinwirken, das Präsident Salih zu weitreichenden politischen Reformen und zur Konfliktlösung im Bürgerkrieg drängt. Gelingt es nicht, die jemenitische Regierung zu fundamentalen Änderungen ihrer Politik zu bewegen, werden alle Hilfen wie bisher nahezu wirkungslos versickern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364