

Gescheiterte Transformation im Jemen

Der gewaltsame Vorstoß der Huthi-Bewegung und die Fragmentierung des Staates

Mareike Transfeld

Am 22. Januar 2015 trat Jemens Präsident mitsamt seiner Regierung zurück. Die politische Führung demonstrierte damit ihre Machtlosigkeit, der 2011 eingeleitete Transformationsprozess ist gescheitert. Die Bewegung der Huthis, eine Rebellen­gruppe aus dem Nordjemen, hat die Kontrolle über staatliche Einrichtungen gewaltsam an sich gerissen. Widerstand gegen die Huthis, die die im Verfassungsentwurf vom Januar 2015 vorgesehene föderale Aufteilung des Landes ablehnen, hat sich insbesondere im Zentral- und Süd­jemen formiert, Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) droht zu erstarken. Deutschland und seine europäischen Partner sollten alle Konfliktparteien dazu drängen, eine politische Lösung zu finden, um einer weiteren Fragmentierung des Staates entgegenzuwirken und ein Fortschreiten der Gewalteskalation zu verhindern.

Am 17. Januar 2015 veröffentlichte die jemenitische Regierung einen Verfassungsentwurf. Er ist aus dem Transformationsprozess hervorgegangen, den die Vereinten Nationen (VN) unterstützen. Nach der Veröffentlichung kam es am 19. Januar zu schweren Auseinandersetzungen zwischen den Huthi-Rebellen und Regierungstruppen, die erbittert um die Kontrolle des Präsidentenpalasts in Sanaa kämpften. Die Huthis, offiziell unter dem Namen Ansarullah bekannt, wollten mit ihrer forcierten Gewaltanwendung Veränderungen der Verfassung durchsetzen. Vor allem einen zentralen Punkt der Verfassung lehnen sie entschieden ab: die Unterteilung des Jemens in sechs föderale Regionen.

Präsident Abd Rabbuh Mansur Hadi war nun in einer Zwickmühle. Zugeständnisse

an die Huthis hätten nicht nur die Errungenschaften des Transformationsprozesses zunichte gemacht, sondern auch die Regierung vollständig delegitimiert. Wäre er auf die Forderungen aber nicht eingegangen, hätte er damit weitere Gewalt provoziert.

In diesem Frühjahr sollten ein Referendum über die neue Verfassung sowie Präsidentschafts- und Parlamentswahlen den politischen Übergang abschließen, den die VN, die Europäische Union (EU) und der Golfkooperationsrat (GKR) unterstützen. Eingeleitet wurde der Übergang im November 2011 nach einem zehnmonatigen Volksaufstand gegen den ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Salih. Der GKR hatte damals ein Abkommen vermittelt, das der zu diesem Zeitpunkt allein regierende Allgemeine Volkskongress und ein oppositionel-

les Parteienbündnis unterzeichneten, das vor allem aus der Jemenitischen Sozialistischen Partei und der Islah-Partei bestand (letztere mit einem starken Anteil an Muslimbrüdern). Im Dezember 2011 wurde eine Regierung der nationalen Einheit gebildet, die sich je zur Hälfte aus Mitgliedern der ehemaligen Regierungs- und Oppositionsparteien zusammensetzte. Der ehemalige Vizepräsident Hadi wurde im Februar 2012 zum Übergangspräsidenten gewählt, einen Gegenkandidaten gab es nicht.

Die föderale Struktur

Zwischen März 2013 und Januar 2014 tagte die Nationale Dialogkonferenz, in der unterschiedliche politische und gesellschaftliche Gruppen über politische Reformen, eine neue Staatsstruktur und Ansätze zur Beilegung der internen Konflikte diskutierten. Ein zentrales Ergebnis der Konferenz war das Votum für eine föderale Struktur und eine Aufteilung des Landes in sechs Regionen. Auf diese Weise sollten die Konflikte gelöst werden, die insbesondere mit der Sezessionsbewegung im Süden und den Huthis im Norden bestanden.

Allerdings herrschte über dieses Ergebnis kein Konsens unter den Konferenzteilnehmern. Die Vertreter der politischen Parteien, der Huthis und der Sezessionsbewegung konnten sich nicht darüber einigen, in wie viele Regionen der Jemen aufgeteilt werden sollte. Mit der Klärung dieser Frage betraute Hadi daraufhin eine eigene Kommission, die sich für eine Sechs-Regionen-Lösung aussprach. Ihr Votum diente wiederum als Grundlage für den im Januar präsentierten Verfassungsentwurf. Die Präsentation dieser Lösung veranlasste die Huthis, ihre Kontrolle über den Nordjemen gewaltsam auszuweiten. Zunächst waren sie lediglich unzufrieden mit der Region, die ihnen zugedacht war, da sie dort isoliert gewesen wären und keinen Zugang zum Meer gehabt hätten. Doch im Zuge ihres Aufstiegs wurde immer deutlicher, dass sie die Herrschaft über das ganze Land beanspruchen.

Der Aufstieg der Huthis

Die Huthis haben ihre Wurzeln im Nordjemen, an der Grenze zu Saudi-Arabien. Sie gingen aus einer Bewegung hervor, die sich in den 1990er Jahren gebildet hatte, um sich gegen die Inkorporierung sunnitischer Praktiken in die Glaubenstradition der Zaiditen zur Wehr zu setzen, die die Zentralregierung propagiert hatte. Der Schutz ihrer spezifischen Identität, die Unzufriedenheit mit der Rolle der jemenitischen Regierung im Kampf gegen den Terror und die allgemeine politische und wirtschaftliche Marginalisierung der abgelegenen Region im Norden waren die maßgeblichen Motive für die oppositionelle Haltung der Huthis. Zwischen 2004 und 2010 befanden sie sich im offenen Krieg mit der Regierung, der umfassende Fluchtbewegungen verursachte (im Juli 2010 waren rund 340 000 Flüchtlinge registriert). 2011 schloss sich die Bewegung den Anti-Regime-Protesten an.

Die aktuellen Ereignisse knüpfen an das Vorgehen der Huthis seit 2014 an, bei dem sie sowohl auf Proteste als auch bewaffneten Kampf setzten. Im September 2014 hatten Huthi-Kämpfer die Hauptstadt eingenommen und zentrale Einrichtungen besetzt, wie das Zentralkommando des Militärs und den staatlichen Fernsehsender. Am 21. September wurden die bewaffneten Auseinandersetzungen vorläufig eingestellt, nachdem Regierung und Huthi-Bewegung das sogenannte Abkommen über Frieden und Nationale Partnerschaft unterzeichnet hatten. Damit sollte dem gewaltsamen Vorstoß der Huthis ein Ende gesetzt werden, gleichzeitig wollte man Fortschritte bei der Transformation ermöglichen. Neben Transparenz, Korruptionsbekämpfung und Wirtschaftsreformen forderten die Huthis die Bildung einer inklusiven Regierung, in der auch die Sezessionsbewegung des Südens (Hirak) vertreten sein sollte.

Der Hirak ist eine fragmentierte Bewegung, die seit 2009 einen unabhängigen Staat im Süden fordert. Die Bevölkerung des ehemals unabhängigen Südens fühlt sich seit der Vereinigung der zwei Landesteile politisch und wirtschaftlich gegenüber

dem Norden benachteiligt. Im Transformationsprozess wurde auf ihre Forderungen nicht wirklich eingegangen: die Freilassung politischer Gefangener, die Regelung von Landkonflikten sowie die Bildung einer vereinigten Region im Süden als mögliche Vorstufe zur Unabhängigkeit. Der Hiraq schien der große Verlierer der Transformation zu sein. Dass sich die Huthis für die Einbeziehung des Hiraq in die Regierung und für Transparenz sowie Wirtschaftsreformen einsetzten, brachte ihnen Legitimität unter den Jemeniten ein, die auf allgemeine politische Beteiligung hoffen. Die Huthis sehen die Beteiligung des Hiraq an der Zentralregierung aber gerade als Möglichkeit, deren Forderung nach einer eigenen föderalen Region zu unterlaufen.

Der bewaffnete Feldzug der Huthis war vor allem von den Defiziten des Übergangsprozesses motiviert. Die Huthis (wie auch die Hiraq-Bewegung) waren von den Verhandlungen über das von der GKR vermittelte Abkommen und der Regierungsbildung 2011 ausgeschlossen worden. Auf die Gestaltung der Transformation hatten sie daher nur marginalen Einfluss. Erst in der Dialogkonferenz war die Gruppe vertreten.

Der Unmut über die Sechs-Regionen-Lösung, die auch beim Volkskongress des ehemaligen Präsidenten und beim Hiraq herrschte, spielten der Bewegung ebenso in die Hände wie die Tatenlosigkeit der Regierung, die weder Reformen anstrebte noch die Korruption bekämpfte. Da sich die Sicherheits- und Wirtschaftslage verschlechterten und die Regierung an Legitimität verlor, bot sich der Huthi-Bewegung seit Anfang 2014 die Möglichkeit, Teile der Bevölkerung gegen die Regierung zu mobilisieren. Im August 2014 brachten die Huthis nicht nur Tausende eigene Anhänger auf die Straße, sondern erhielten auch Zulauf von Unterstützern des früheren Präsidenten Salih.

Die Machtbalance in Sanaa

Im Laufe des Transformationsprozesses hatte sich die Machtbalance unter den

Eliten in Sanaa ebenso verändert wie die Interessen der Regionalmächte, was sich beides zugunsten der Huthis auswirkte. Die im GKR-Abkommen vereinbarte Umstrukturierung des Militärs, im Zuge derer hochrangige Kommandeure ersetzt wurden, schwächte den ehemaligen Präsidenten Salih und führte zu einer Fragmentierung des Sicherheitsapparats. Der vormals oppositionelle Islah dagegen wurde politisch gestärkt, was seine Gegner veranlasste, die Huthi-Bewegung als Gegenpol zu unterstützen. Dass Saudi-Arabien dem Islah in dieser Phase seine Unterstützung entzog, verschaffte den Huthis einen Vorteil, der es ihnen erlaubte, bis zur Hauptstadt vorzurücken und den Islah militärisch zu besiegen. Während Saudi-Arabien im Jemen deutlich an Einfluss einbüßte, gewann der Iran durch den Vormarsch der mit ihm verbündeten Huthis größere Einflussmöglichkeiten.

Mit dem Machtzuwachs der Huthis ergab sich auch eine Interessenkonvergenz mit den Anhängern Salihs, die sich ebenfalls gegen den Islah und Hadi stellten. In der Folge schlossen sich zahlreiche Stämme der Huthi-Bewegung an oder vereinbarten zumindest einen Nichtangriffspakt. Aufgrund der Unterstützung der Stämme und durch die Plünderung des staatlichen Arsenal gelangten die Huthis an Waffen und Ausrüstung, die sie in die Lage brachten, sich gewaltsam durchzusetzen. Wesentliche Teile des Militärs schritten bei der Machtübernahme der Huthis nicht ein. Offenbar nahmen sie die Stärkung der Huthis und die damit einhergehende Schwächung des Islah billigend in Kauf. Die Ereignisse zeigten auch, dass Salih immer noch über Einfluss in den Streitkräften verfügt, da die Militärs nicht einschränkten, was in seinem Sinne war. Die Unterstützer Salihs hofften, den Transformationsprozess damit zum Entgleisen zu bringen und Hadi zu schwächen. In der Folge, so die Hoffnung, würde sich ihnen der Weg zurück an die Spitze des Staates ebnen. Tatsächlich gewinnt die Salih-Familie angesichts der massiven Destabilisierung und der gesellschaftlichen Polarisierung zwischen Anhängern und Gegnern der

Huthis zunehmend an Unterstützung in der Bevölkerung.

Unterminierung des Staates

Die am 8. November 2014 auf Basis des Friedens- und Partnerschaftsabkommens vereidigte Technokratenregierung bestand aus altbekannten Politikern des gesamten politischen Spektrums wie auch aus »neuen Gesichtern« der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Jugendbewegung. Sie schien zwar aufgrund ihrer Zusammensetzung vielversprechender als frühere Regierungen, konnte aber die im Abkommen vorgesehenen Reformen nicht umsetzen. Hindernisse waren vor allem die Übermacht der Huthis, weitverbreitete Korruption und die anhaltende Gewalt im gesamten Land.

Seither hat sich gezeigt, dass die Huthis immer weniger zur Machtteilung bereit waren und die Regierung die Aushöhlung des Staatsapparats durch die Rebellen nicht zu unterbinden vermochte. Statt die Milizen wie vorgesehen aus der Hauptstadt abzuziehen, setzten sich die Huthis in Sanaa fest und übernahmen Staatsfunktionen, indem sie etwa Checkpoints errichteten. Außerdem begannen sie, in die Angelegenheiten staatlicher Institutionen zu intervenieren. Seit dem 19. Januar kontrollieren sie unter anderem den staatlichen Fernsehsender und die Behörden für nationale und politische Sicherheit. Schon seit September 2014 versuchen sie überdies, ihre Kontrolle über die Region südlich von Sanaa gewaltsam auszuweiten. Die Huthis stehen derzeit einem machtlosen Staatsapparat gegenüber: Der Präsident ist am 22. Januar zurückgetreten, die Streitkräfte sind fragmentiert, das Parlament wartet auf seine Legitimation durch noch ausstehende Wahlen.

Widerstand aus dem Süden

Die zaiditische und stark tribal gegliederte Huthi-Bewegung stößt besonders im Zentral- und Südjemen auf Widerstand. Ein Großteil der Bevölkerung dort ist nicht tribal geordnet und folgt den Lehren der

schafitischen Rechtsschule des sunnitischen Islam. Im Zuge dieses Widerstands schließen sich jene Akteure stärker zusammen, die sich gegen die Huthis stellen – die Trennlinien zwischen Hirak, Stämmen und AQAP werden zusehends unschärfer. AQAP hat sich vor allem im Süden festgesetzt, verübt aber nicht nur dort, sondern im ganzen Land Anschläge gegen den Sicherheitsapparat. Am 22. Januar erklärten Hirak-Anführer aus unterschiedlichen Provinzen die Unabhängigkeit des Südens. Dieser in erster Linie symbolische Akt deutet auf eine Eskalation der Gewalt zwischen dem Norden und dem Süden hin.

Aussichten

Durch ihren Rücktritt haben Präsident und Regierung den Huthis den Deckmantel der Legitimität entzogen, der es ihnen bislang erlaubt hatte, die Macht de facto an sich zu reißen. Trotz aktueller Versuche der Parteien, eine politische Lösung zu finden, besteht die akute Gefahr, dass die Huthis zu einem Alleingang ansetzen, im Zuge dessen die Gewalt im ganzen Land weiter eskalieren würde.

Der politischen Krise im Jemen können letztlich nur jemenitische Akteure durch politisches Handeln nachhaltig entgegenwirken. Externe militärische Interventionen würden angesichts des komplexen jemenitischen Akteursgeflechts eher dazu beitragen, dass sich die Lage weiter verschlechtert. Die internationale Gemeinschaft hat kaum noch Einfluss auf die Akteure. Sie kann lediglich durch An- oder Aberkennung konkreter Schritte der Huthis Einfluss zu nehmen suchen. Deutschland und seine Partner sollten in diesem Sinne die Huthis dazu drängen, echte Kompromisse einzugehen, und deren Alleingang nicht akzeptieren. Gleichzeitig sollten sie darauf bestehen, dass alle Akteure im Rahmen der vorhandenen politischen Institutionen beteiligt werden. Insbesondere gilt es die Anführer des Hirak einzubinden, um einer weiteren Radikalisierung der Bewegung gegenzusteuern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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