

# Jemen

<b>Ergebnis Status-Index</b> 3,3 (Demokratie: 1,6 / Marktwirtschaft: 1,7)		<b>Ergebnis Management-Index</b> 2,9	
<b>Politisches System</b>	Autokratie	<b>Bevölkerungsgröße</b>	18,7 Mio.
<b>Wahlbeteiligung</b>	61,4 % (Parlamentswahl 1997)	<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	790
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	0,7 %	<b>Arbeitslosenquote</b>	25-40 %
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	3,8 %	<b>HDI</b>	0,470
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	k.A.	<b>UN-Education Index</b>	0,49
		<b>Gini-Index</b>	33,4 (1998)
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. Anmerkung: Die Datenlage zu Jemen ist äußerst unsicher. Verschiedene Quellen widersprechen sich oft fundamental. Die hier und im Folgenden genannten Zahlen beruhen auf UN-Angaben und Einschätzungen der deutschen Botschaft in Sana'a.			

## 1. Einleitung

Die Republik Jemen befand sich in den vergangenen fünf Jahren in einer Phase der ökonomischen Konsolidierung mit einem allmählichen Abbau vorher erreichter demokratischer Standards. Die grundlegenden strukturellen Defizite (mangelhaft durchgesetztes Gewaltmonopol des Staates gegenüber den Stämmen, Rechtspluralismus und damit Rechtsunsicherheit, Klientelismus, Korruption, infrastrukturelle Schwäche) konnten nur ansatzweise überwunden werden.

Im Vergleich zu den meisten Nachbarstaaten brachte der Transformationsprozess aber insgesamt ein beachtliches Niveau demokratischer Grundorientierungen hervor, die jedoch aufgrund externer Zwänge (Solidarität mit den USA in der Terrorismusbekämpfung) und interner Unsicherheiten (schwache Volkswirtschaft, zunehmende Armut, Stammesinteressen) in nicht geringem Maße gefährdet erscheinen. Auch prognostisch ist angesichts des hohen Bevölkerungswachstums und unverändert wirksamer interner und externer Rahmenbedingungen der Transformationsprozess nicht gesichert.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Die Republik Jemen entstand 1990 aus der Vereinigung zweier Staaten mit grundsätzlich unterschiedlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen: Die Arabische Republik Jemen besaß eine autokratisch-präsidentielle, konservative, jedoch insgesamt schwache Herrschaft mit liberaler Wirtschaftsordnung und starkem Einfluss partikularistischer Stämme, die Demokratische Volksrepublik Jemen war ein sozialistisches Regime mit planwirtschaftlich-zentralistischer Wirtschaftsordnung. Beide Staaten waren dem Wesen nach jedoch eher korporatistisch, was den Einigungsprozess erleichterte.

Nach der Vereinigung wurden grundlegende demokratische Prinzipien im ganzen Land etabliert (Presse- und Meinungsfreiheit, freie Wahlen, Parlamentarismus), die liberale Wirtschaftsordnung setzte sich rasch durch. Dieser Prozess geschah mit erheblichen Verwerfungen aufgrund von persönlichem Misstrauen und Machtrivalitäten und endete zunächst 1994 mit dem Bürgerkrieg und dem Versuch der erneuten Trennung. Erst ab Mitte der 90er Jahre hat sich der Einigungsprozess verstetigt und stabilisiert. Die Durchsetzung konservativer Grundideen hat im früher sozialistischen Süden zu Loyalitätsproblemen geführt. Die nach wie vor partikularistisch orientierten Stämme schwächen überdies das Gewaltmonopol der Zentralgewalt permanent und nachhaltig.

Die sehr schwach entwickelte Volkswirtschaft konnte sich erst nach Strukturanpassungsmaßnahmen auf niedrigem Niveau stabilisieren, ist jedoch extrem von der Ökonomie abhängig. Dem insgesamt sehr positiv zu bewertenden gesellschaftlichen Transformationsprozess stehen weiterhin strukturelle Defizite in der marktwirtschaftlichen Entwicklung gegenüber. Größtes Entwicklungsproblem ist das sehr hohe Bevölkerungswachstum.

## **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

### **3.1. Demokratie**

#### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Der Abschluss von Grenzverträgen mit den Nachbarstaaten hat in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Konsolidierung der Staatlichkeit geführt. Das staatliche Gewaltmonopol ist im Jemen dennoch nur in zentralen Landesteilen durchgesetzt, in größeren Teilen des Landes handelt die Zentralge-

walt mit partikularistisch orientierten, bewaffneten Stämmen das Gewaltmonopol permanent neu aus. Gleichwohl sind Definition von und Zugehörigkeit zum Staatsvolk für alle Bürger unbestritten. Eine Trennung von Religion und Staat ist nicht vollzogen: Nach der Verfassung stellt das islamisch-religiöse Recht die Grundlage des Rechtssystems dar. Der Staat ist auf großen Teilen des Staatsgebietes mit grundlegender Infrastruktur präsent, doch funktioniert sie oft nur mangelhaft.

(2) *Politische Partizipation*: Seit 1993 finden regelmäßig allgemeine, freie Parlamentswahlen statt, 2001 erstmals auch Kommunalwahlen. Das universelle, aktive und passive Wahlrecht ist mit Einschränkungen gegeben. Die Regierung wird vom Präsidenten ernannt und vom Parlament nur bestätigt. Sie achtet prinzipiell auf einen offenen und kompetitiven Wahlprozess, doch spielen hierbei Stammesinteressen eine wichtige Rolle. Neben dem Parlament besteht eine zweite Kammer („Konsultativrat“) mit vom Präsidenten ernannten Mitgliedern, vor allem politischen und religiösen Führern sowie wichtigen Stammesvertretern. Diesem Gremium kommt eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess zu.

Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden, ihre Anerkennung obliegt allerdings dem Sozialministerium. Damit ist die Durchsetzung der konstitutiven Rechte dieser Organisationen nicht uneingeschränkt gegeben. Politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht, da sich die politischen Führungseliten ohnehin überwiegend aus dem Militär rekrutieren und andere Teile schon seit langer Zeit von der Präsidialmacht kooptiert werden: Der Staatspräsident ist oberster Befehlshaber der Armee. Gewerkschaften haben sich bisher nur rudimentär entwickelt. Es herrscht Pressefreiheit, Fernsehen und Radio sind staatlich kontrolliert. Kritik am Präsidialsystem wird allerdings partiell unterdrückt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Defizite existieren im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Die starke Ausprägung der Präsidialmacht (einschließlich „Konsultativrat“) schwächt die Unabhängigkeit der Judikative, dem Parlament obliegen nur geringe Möglichkeiten legislativer Gestaltung. Die Justiz ist institutionell sehr ausdifferenziert, doch existieren neben dem staatlichen, auf religiösem Recht basierenden System auch noch stammesrechtliche Elemente. Die unklare Abgrenzung zwischen beiden Systemen schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Korruption und Klientelismus auf allen Ebenen sind weit verbreitet. Korrupte Mandatsträger werden jedoch nicht

hinreichend strafrechtlich verfolgt, finden aber in der Öffentlichkeit und in den Medien oft sehr kritische Aufmerksamkeit.

Bürgerliche Freiheitsrechte werden partiell beziehungsweise temporär verletzt, in einigen von Stämmen kontrollierten Landesteilen gelten ausschließlich die Stammesrechte, die die bürgerlichen Freiheitsrechte in vielen Einzelheiten (besonders bei den Rechten der Frauen) stark einschränken. Politisch motivierte Morde kommen vor und werden nicht immer mit Konsequenz strafrechtlich verfolgt. Die Einrichtung eines Hohen Komitees für Menschenrechte hat jedoch zumindest die institutionelle Voraussetzung für eine Verbesserung der Rechtssituation geschaffen. Jemen ist fast allen internationalen Menschenrechtsabkommen beigetreten.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die Institutionen der Zentralgewalt sind mit den genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit stabil und arbeitsfähig. Die weiterhin starke Gegenmacht der Stämme wird zunehmend in politische Entscheidungsprozesse eingebunden (Kommunalwahlen, Konsultativrat), bleibt jedoch ein destabilisierendes Element. Alle relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure akzeptieren diese Bipolarität als legitim und arrangieren sich damit.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Es existiert ein gefestigtes Parteiensystem mit moderatem Fragmentarisierungsgrad und relativ beachtlicher gesellschaftlicher Verankerung, insbesondere im Vergleich zum regionalen Umfeld. In der Mehrheitspartei (Allgemeiner Volkskongress), die das Präsidialregime unterstützt, gibt es immer wieder Tendenzen zur Kooptation anderer Strömungen, um den Polarisierungsgrad niedrig zu halten. Ein Netz von Interessengruppen ist vorhanden, jedoch immer wieder von Unterwanderung durch Vertreter des Präsidialregimes bedroht. Insofern verfügt es insgesamt nur über eine gering ausgeprägte relative Autonomie.

Die Zustimmung zur Demokratie ist – auch angesichts bestimmter demokratischer Traditionen in der Stammesgesellschaft – hoch bis sehr hoch, wobei dies auch aus einer kollektiv empfundenen Ablehnung der autoritär-patriarchalischen Strukturen in den Nachbarländern resultiert. Die Wahlbeteiligung liegt regelmäßig bei über 50 Prozent. Der zivilgesellschaftliche Organisationsgrad nimmt von einem niedrigen Niveau ausgehend langsam zu, trägt jedoch häufig klientelistische Züge. Das Vertrauen in demokratische Strukturen und Institutionen ist angesichts von Kor-

ruption, Klientelismus und ungeklärten Machtfragen zwischen Stämmen und Zentralgewalt noch immer nur schwach ausgeprägt. Da 76 Prozent der Frauen und 37 Prozent der Männer Analphabeten sind, ist ein Großteil der Bevölkerung an demokratischen Veränderungen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen nur rudimentär beteiligt.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Jemen hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung Fortschritte gemacht. Defizite bestehen in den Bereichen Privatisierung und Reformierung des Bankensektors.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Indikatoren zeigen ein sehr niedriges Entwicklungsniveau an. Größere Teile der Bevölkerung sind dadurch weit entfernt von „freedom of choice“: Die Armutsquote ist hoch und zeigt steigende Tendenz, insbesondere durch die Strukturanpassungspolitik der vergangenen Jahre. Gegensteuernde Projekte zeigen wenig Erfolg. Der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten ist besonders auf dem Land, wo immer noch mehr als 70 Prozent der Jemeniten wohnen, weiterhin schlecht. Dies gilt insbesondere für Mädchen. Trotz vielfältiger Bemühungen der Regierung und von NGOs herrscht eine deutliche Benachteiligung von Frauen. Lediglich in den Großstädten gibt es Ansätze zur verstärkten Einbindung von Frauen in das öffentliche Leben. Einkommensungleichheiten verschärfen sich weiter, besonders auch zwischen urbanen und ländlichen Regionen.

Wichtigster Wirtschaftssektor ist noch immer die Landwirtschaft (einschließlich Fischerei), gefolgt vom Dienstleistungssektor (vor allem Handel); der sekundäre Sektor ist nur schwach ausgeprägt.

#### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs wurden seit Mitte der 90er Jahre nach den Vorgaben eines von IMF und Weltbank initiierten Strukturanpassungsprogramms systematisch geschaffen: deutliche Senkung der Subventionen, Freigabe des Wechselkurses, Stärkung und Liberalisierung des bislang staatlich

regulierten, wenig entwickelten Banken- und Finanzsystems. Die Einrichtung einer Börse ist im Gespräch. Lediglich die Privatisierungsbestrebungen und andere strukturelle Eingriffe (Reform der öffentlichen Verwaltung, Anpassung des Rechtssystems, Modernisierung des Steuersystems) hatten bisher nur bescheidenen Erfolg. Monopol- und Oligopolbildung werden weder reguliert noch behindert. Der Außenhandel ist weitgehend liberalisiert, es existieren jedoch einige Ausnahmen und teilweise hohe Importzölle. Noch immer spielt Schmuggel (Alkohol, langlebige Konsumgüter) eine gewisse Rolle.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die Strukturanpassungsprogramme haben zusammen mit zahlreichen bilateralen Umschuldungsabkommen zu einer spürbaren makroökonomischen Stabilisierung beigetragen. Die Inflationsrate liegt stabil unter zehn Prozent, die Verschuldungsrate sinkt tendenziell, die Währung ist frei konvertibel und wechselkursstabil. Problematisch ist die Abhängigkeit der finanziellen Situation des Jemen vom Rohölpreis, weil 87 Prozent der Exporterlöse aus Rohölverkäufen stammen.

### **3.2.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind teils staatlich, teils durch Stammesrecht definiert und schon allein deswegen nicht hinreichend rechtlich abgesichert. Eingriffe des Staates auf der Basis klientelistischer Strukturen kommen vor. Privatunternehmen können sich weitgehend frei entfalten, für eine kräftige Expansion ist der Kapitalmarkt jedoch zu schwach. In Schlüsselbereichen kommt die Privatisierung nur schleppend voran (Baustoffe, Telekommunikation, Banken, Luftfahrt, Ölindustrie).

### **3.2.5. Welfare Regime**

Es existieren staatlicherseits nur rudimentäre Vorkehrungen der sozialen Absicherung. Altersvorsorge, Krankenversicherung, Arbeitslosenunterstützung sind Angelegenheit weitgehend (noch) gut funktionierender Familien-, Clan- und Dorfstrukturen. Lediglich Bedienstete des öffentlichen Dienstes sind in ein bescheidenes Sozialversicherungssystem eingebunden. Armutsbekämpfung findet mit mehreren vom IMF unterstützten Programmen statt, zeigt aber wenig Wirkung. Die

jemenitische Gesellschaft ist stark segmentiert mit fast kastenähnlichen Strukturen. Vertikale soziale Mobilität ist nur sehr eingeschränkt möglich. Frauen haben zwar prinzipiell Zugang zu höherer Bildung, sind aber im Berufsleben nur marginal anzutreffen. Konservative Rollenzuweisungen bestimmen die soziale Realität.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Da die jemenitische Volkswirtschaft in hohem Maße von Ölexporten abhängt, unterliegen BIP-Wachstum, Haushaltsgleichgewicht, Handels- und Schuldenbilanz großen, extern verursachten Schwankungen. Immerhin hat sich die Schwankungsbreite in den letzten Jahren etwas verkleinert. Das Beschäftigungsniveau ist jedoch äußerst unbefriedigend, was unter anderem damit begründet ist, dass das Wirtschaftswachstum (fast) permanent unter dem sehr hohen Bevölkerungswachstum liegt. Trotz aller Stabilisierungstendenzen ist die jemenitische Volkswirtschaft deshalb strukturell weiterhin extrem schwach und störanfällig.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Ökologisch verträgliches Wachstum findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell kaum verankert. Besonders deutlich wird dies am Wassersektor mit permanenter Übernutzung der erneuerbaren Ressourcen, ohne dass entscheidende strukturelle Eingriffe erfolgen. Einrichtungen für Bildung und Ausbildung sind angesichts des großen Bevölkerungswachstums trotz nicht geringer Investitionen hoffnungslos überfordert, obwohl auch private Einrichtungen hinzukommen. Dies bedeutet eine tendenziell sinkende Qualität der Ausbildung. Einrichtungen für Forschung und Entwicklung existieren fast nicht.

## **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie:* Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben in den vergangenen fünf Jahren keine wesentlichen qualitativen Fortschritte gemacht, in einzelnen Bereichen gab es sogar Verschlechterungen (zunehmender Klientelismus, Korruption, Beschränkungen von Institutionen der Zivilgesellschaft). Politische Morde, Behinderungen der Pressefreiheit und Eingriffe in die Bewegungsfreiheit kommen vor. Hintergrund ist das weiterhin schwache staatliche Gewaltmonopol angesichts sich ausbreitender radikalislamistischer Strömungen.

gen. Die Regierung sieht sich dabei im Dilemma zwischen verfassungsrechtlich garantierten Freiheiten und der Notwendigkeit, eindeutig terroristische Gruppen in Solidarität mit den USA zu verfolgen. So hat sich auch der Stabilitätsgrad der demokratisch legitimierten Institutionen verringert. Die Partizipationsbereitschaft der Bürger geht zurück, Unsicherheiten nehmen zu.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	1995	1998	2000	
HDI		0,439	0,448	0,479
GDI		0,336	0,389	0,426
Gini-Index		n. a.	n. a.	33,4
UN-Education Index		n. a.	n. a.	0,48
BIP p. c. (\$, PPP)		856	719	893

### Entwicklung makroökonomischer Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in % Außenhandel	4,9	0,6	5,2	3,3	4,2
Exportwachstum in %	-39,9	86,7	73,4	-15,0	n.a.
Importwachstum in %	13,1	6,1	20,1	10,7	n.a.
Inflation in %	~6	~9	~8	11,9	~8
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-0,15	0,77	1,34	0,48	n.a.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen, soweit sie überhaupt verfügbar sind, einen leichten Aufwärtstrend. Die Einkommensdisparitäten dürften sich verschärft haben. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich kaum verändert, bleiben also von Unsicherheit gekennzeichnet. Die Reformdynamik hat sich leicht abgeschwächt, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bleibt in entscheidendem Maße abhängig vom Ölsektor.

## 5. Bewertung des Transformationsmanagements

### 5.1. Schwierigkeitsgrad

Das Entwicklungsniveau der jemenitischen Volkswirtschaft befindet sich an der Grenze von einer „low“- zu einer „middle income“-Situation. Der niedrige Bildungsstand in allen Bereichen, besonders aber in der Berufsbildung, stellt ein



schwer wiegendes Entwicklungshemmnis dar. Hingegen sind die sozialen Spannungen aufgrund großer Einkommensdisparitäten (noch) gering. Auch ethnische Konflikte gibt es nicht. Viel schwerwiegender sind die geringe Akzeptanz des Staates bei den Stämmen und die zunehmende, von außen ins Land getragene religiös-fundamentalistische Unterwanderung. Abgesehen von ausgeprägten pluralistisch-tribalen Traditionen gibt es nur wenig zivilgesellschaftliche Traditionen. Die Rechtsstaatlichkeit ist kaum ausgeprägt, die Staatsverwaltung arbeitet wenig effizient. Somit ist das Vertrauen in staatliche Autorität nur sehr schwach vorhanden.

## **5.2. Zielsicherheit**

Obwohl Entwicklungspläne, in denen Ziele vorgegeben werden, im Jemen eine lange Tradition besitzen, herrschte in der Umsetzung weitgehend eine Laissez-faire-Politik. Das hat sich seit Mitte der 90er Jahre deutlich verändert. Neben konkreten Zielsetzungen sind jetzt auch institutionelle Regeln für die konkrete Umsetzung vorhanden, wobei in vielen Fällen auch weiterhin im Sinne politischer Nutzenmaximierung kurzfristig angelegte Ad-hoc-Entscheidungen getroffen werden. Die großen Ölpreis-Schwankungen erschweren allerdings eine langfristige Planung auf der Basis verlässlicher Prognosen erheblich.

Dennoch gibt es jetzt ein „Zielprogramm 2025“, das sukzessive implementiert werden soll. Im Allgemeinen werden Reformmaßnahmen teils sehr zügig und konsequent, teils aber viel zu zögerlich umgesetzt. Eine aufeinander abgestimmte kohärente Reformpolitik zur Erreichung höherer Standards in Demokratie und Marktwirtschaft ist nicht erkennbar. Lediglich die von außen geforderten Strukturanpassungsprogramme werden überwiegend umgesetzt. Insgesamt herrscht nur ein geringer Grad an Verlässlichkeit bezüglich der Maßnahmen der Regierung – ganz abgesehen davon, dass ihr die Durchsetzungskraft für beschlossene Maßnahmen weitgehend fehlt.

## **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die staatliche Verwaltung ist stark überbesetzt und arbeitet sehr ineffektiv. Bei Einstellungen und Beförderungen spielen politische Einflussnahmen, noch mehr jedoch klientelistische Grundstrukturen eine große Rolle. Kompetenz und Leistungsbereitschaft sind keine Garantie für Beförderung. Es sind zwar klare Struktu-

ren vorgegeben, die tatsächlichen Entscheidungsprozesse laufen jedoch in der Regel auf der Basis persönlicher Beziehungen und Netzwerke ab. Ein Großteil der staatlichen Bediensteten arbeitet im Amt wenig bis nichts, die „eigentliche“ Tätigkeit wird im nichtstaatlichen Bereich ausgeübt. Planung, Vollzug und Kontrolle des Staatshaushaltes erfolgen wenig transparent, Abweichungen zwischen Planung und faktischer Ausgabenpolitik sind – gepaart mit häufigen Nachtragshaushalten – fast die Regel. Eine Rechnungsprüfung ist zwar institutionalisiert, wird jedoch in klientelistischem Sinne häufig manipuliert.

Lokale Selbstverwaltungsorgane sind nur rudimentär entwickelt, eine effektive Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen steckt erst in den Anfängen, insbesondere fehlt den lokalen Institutionen die finanzielle Autonomie. Aufgrund all dieser institutionellen Schwächen gelingt es der Regierung nur ansatzweise, Reformziele effektiv umzusetzen. Die Regierung hat diese Defizite jedoch erkannt und bemüht sich, mit Verwaltungsreformen die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern.

Der Schwerpunkt bi- und multilateraler Entwicklungshilfe hat sich inzwischen auf den Aspekt „Stärkung von Institutionen“ verlagert. Behindert werden diese Bemühungen jedoch durch klientelistische Netzwerke und Korruption; beides wird zwar öffentlich angeprangert und in den Medien scharf kritisiert, allerdings mit wenig durchgreifender Wirkung. Die antagonistischen Positionen zwischen Zentralregierung und partikularistischen Stammesinteressen verhindern bisher weitgehend die Einbeziehung kultureller Traditionen. Gerade die Stammestraditionen mit durchaus vorhandenen demokratischen Grundprinzipien könnten in ein wirkungsvolles föderales System übergeführt werden.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die führenden politischen Akteure sind vor allem am Machterhalt interessiert. Sie reagieren auf Probleme und Fehlentscheidungen zwar mit Veränderungen, doch nur unter der Maßgabe der Beibehaltung eigener Vorteile. Lernvorgänge bleiben somit schnell stecken, eingefahrene Routinen zeigen erhebliche Persistenz. Das stellt die politische Autorität der Führung zusätzlich zu den oben genannten Punkten grundsätzlich in Frage. Die Regierung berücksichtigt allokativen Effekte ihrer Politik, unternimmt aber kaum Anstrengungen, um die allokativen Effizienz der Märkte zu verbessern. Reformer erkennen zwar Entwicklungschancen, überschätzen jedoch häufig die Potenziale dieser Chancen und ihren eigenen Handlungs-

spielraum; ein gutes Beispiel dafür bietet die Einrichtung einer Freihandelszone in Aden.

### **5.5. Konsensbildung**

Innerhalb der wesentlichen Akteure herrscht weitgehend Konsens über den weiteren Aufbau und die Stabilisierung der Marktwirtschaft, weniger über die Stärkung demokratischer Strukturen. Insbesondere blockieren sich zentralistische (Regierung) und partikularistische (Stämme) Akteure gegenseitig bezüglich der Umsetzung von Reformmaßnahmen. Der Regierung gelingt es nicht, diese Spannungen nennenswert abzubauen, weil ein dazu notwendiger Kompromiss Machtverlust bedeuten würde. Andere Konfliktlinien (zwischen den Parteien, zwischen eher säkularen und eher islamisch-fundamentalistischen Kräften) treten dagegen eher in den Hintergrund und sind über die gewählte Kooptationsstrategie meist effektiv zu neutralisieren.

In der ausgesprochen segmentären Gesellschaft des Jemen existiert Solidaritätsbereitschaft in hohem Maße innerhalb gesellschaftlich relevanter Gruppen (Familie, Clan, Dorfgemeinschaft, Stamm), kaum jedoch zwischen diesen Gruppen. Der Regierung gelingt es nicht nennenswert, diese Grunddisposition zu verändern, handelt sie doch selbst dazu konform.

Eine zusätzliche Konfliktlinie besteht im Jemen zwischen den beiden ehemaligen Staatsbevölkerungen. Die Menschen im ehemals sozialistischen Süden und Osten fühlen sich ausgegrenzt von politischen Entscheidungsprozessen und etablierten Machtstrukturen, die konservative Grundhaltung „des Nordens“ widerspricht aus ihrer Sicht der schon seit der Kolonialzeit (britische Herrschaft 1839 bis 1967) gewachsenen Weltoffenheit. Die Sozialistische Partei hat sich zwar in Richtung Sozialdemokratie verändert, wird jedoch nicht angemessen an der politischen Willensbildung beteiligt.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die Zusammenarbeit mit bi- und multilateralen Gebern klappt hervorragend. Entwicklungsminister Sofan versteht es, die Entwicklungsdefizite glaubhaft zu vermitteln und Hilfsprogramme effektiv für Reformprozesse einzusetzen. Auf seine Initiative ist besonders der institutionenorientierte Ansatz zurückzuführen. Die

Regierung bemüht sich sehr, als verlässlicher, berechenbarer Partner aufzutreten, dabei werden die genannten Defizite allerdings nicht selten „schön geredet“.

Grenzabkommen mit den Nachbarn, Beitrittsbemühungen zum Gulf Cooperation Council sowie rückhaltlose Unterstützung der USA im Anti-Terrorkampf sind Instrumente zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit jemenitischer Außenpolitik. Auch die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen funktioniert in der Regel reibungslos; so gilt der Jemen als vorbildlich bezüglich der Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen.

## 6. Gesamtbewertung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation, die nach der staatlichen Vereinigung einsetzten, waren denkbar schlecht. Demokratische Traditionen existierten nur im konservativen tribalen Kontext, marktwirtschaftliche Traditionen nur in eingeschränkter Form im Norden. Zwar ist die grundlegende Frage der nationalen Identität seit 1990 gelöst, doch blockiert der innerstaatliche Loyalitätskonflikt zwischen den Stämmen und der Regierung eine grundlegende, regional umfassende Transformation.

Rechtsstaatliche und zivilgesellschaftliche Traditionen bestanden kaum, beide Ausgangsstaaten waren im Ost-West-Konflikt jeweils extrem entgegengesetzt eingebunden in Prägungsprozesse von Wirtschaft und Gesellschaft. Hinzu kamen die ökonomische Schwäche (damals noch kaum Erdölförderung) und die extreme externe Abhängigkeit (Gastarbeiter, Entwicklungshilfe) in einem „least developed country“.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Gemessen an diesen schlechten Ausgangsbedingungen waren die anfänglichen Erfolge auf dem Transformationsweg eindrucksvoll. Die demokratische Transformation war in den ersten Jahren nach der Vereinigung überraschend gut und rasch vorangekommen und konnte sich im Untersuchungszeitraum zumindest in Teilen behaupten. Ernsthafte Bedrohungen der politischen Strukturen sind jedenfalls nicht zu erkennen, wenngleich das Präsidialsystem gepaart mit klientelistischen Strukturen in einer a priori segmentären Gesellschaft unserem Demokratieverständnis nur partiell entspricht. Viel größer ist die Gefahr des Autoritätsschwundes aufgrund weiterhin ineffektiver institutioneller Strukturen. Unsicherheiten herrschen auch bezüglich nicht klar abgegrenzter unterschied-

licher Rechtssysteme. Die marktwirtschaftliche Transformation betraf vor allem den ehemaligen Süden, sie darf als im Ansatz gelungen bezeichnet werden.

(3) *Management*: Im Untersuchungszeitraum stehen überwiegend effektive Gestaltungsleistungen bezüglich marktwirtschaftlicher Transformation aufgrund von Strukturanpassungsprogrammen den weiterhin bestehenden Defiziten der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols entgegen. Reformbedarf besteht außerdem im Bereich des Finanzsektors, der *gender*-Politik sowie beim alles überragenden Problem der Reduzierung des Bevölkerungswachstums. In allen drei Bereichen sind kaum Ansätze für eine Erfolg versprechende Transformation erkennbar. Die Kooperation mit externen Akteuren ist auf dem richtigen Weg, die einseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaft vom Ölsektor birgt große Unsicherheiten.

## 7. Ausblick

Das gegenwärtige Bild des Transformationsprozesses im Jemen ist ambivalent. Einerseits entstanden in einem eher autoritär geprägten regionalen Umfeld in kurzer Zeit erstaunlich viele und inzwischen auch gefestigte demokratische Ansätze. Andererseits sind grundlegende Defizite erhalten geblieben, unter anderem die Monostruktur der schwachen Volkswirtschaft, Korruption, Klientelismus, der Gegensatz zwischen der Zentralgewalt und den Stämmen.

Die Nachhaltigkeit des Transformationspfades ist keineswegs gesichert. Sehr hohes Bevölkerungswachstum, institutionelle Defizite und ungelöste innenpolitische Machtfragen stellen ein hohes Gefährdungspotenzial dar.

Strategische Schlüsselaufgaben bestehen deshalb in der Familienpolitik (nur im Zusammenhang mit einer verbesserten Gleichstellung von Frauen lösbar), der Diversifizierung der Volkswirtschaft (Potenziale bietet die Landwirtschaft), der weiteren Stärkung von Institutionen, der umfassenden Reform des Bildungswesens und einer die Stämme integrierenden Verfassungsreform hin zu mehr föderalen Strukturen. Ob die gegenwärtigen Eliten dafür die Gestaltungskraft aufbringen können, muss jedoch bezweifelt werden.