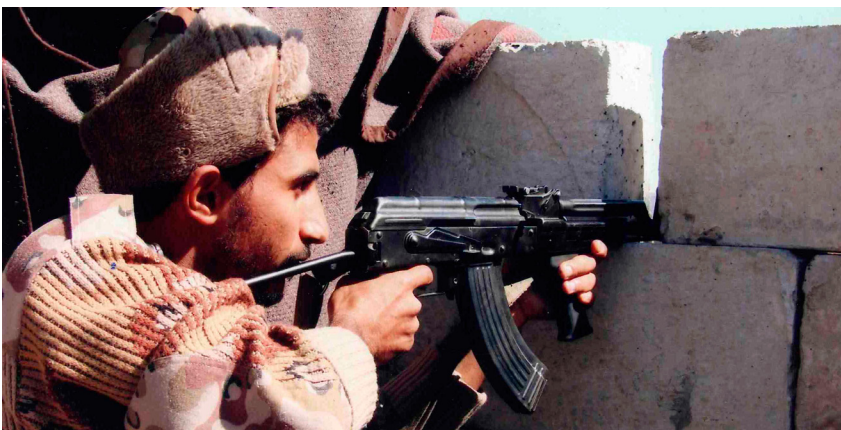


BRENNPUNKT JEMEN: SCHWIERIGE TERRORBEKÄMPFUNG

Die Terrorbekämpfung im Jemen gestaltet sich schwierig. Zwar hat der Westen die Notwendigkeit einer breiten zivil-militärischen Jemen-Strategie erkannt. Er steht jedoch vor der Herausforderung, dass eine Stärkung der Zentralregierung im Jemen nicht unbedingt mit mehr Stabilität und abnehmender Terrorbedrohung gleichzusetzen ist. Angesichts beschränkter Einflussmöglichkeiten sollten westliche Regierungen die Förderung der regionalen Integration des Jemen und Vermittlungsbemühungen zur Lösung der internen Konflikte zu Schwerpunkten ihrer Jemen-Politik machen.



Ein jemenitischer Soldat in der Nähe von Saada, 13. Januar 2010

Reuters / Ho New

Seit dem fehlgeschlagenen Terroranschlag auf ein Passagierflugzeug vor der Landung in Detroit am 25. Dezember 2009 hat sich die internationale Aufmerksamkeit vermehrt auf die Lage im Jemen gerichtet. Der junge nigerianische Attentäter hatte seine Terrorausbildung offenbar im Jemen erhalten. Insbesondere westliche Regierungen haben vor diesem Hintergrund auf die wachsende Bedeutung dieses südarabischen Landes als Stützpunkt und Rückzugsgebiet al-Kaidas hingewiesen. Entsprechend ist die Frage der Terrorbekämpfung im Jemen zumindest kurzfristig zu einem wichtigen Thema der internationalen Sicherheitspolitik geworden.

So hat die US-Administration umgehend die Erhöhung der Wirtschafts- und Militärhilfe sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den jemenitischen Sicherheitskräften in der Terrorbekämpfung verkündet. In einer kurzfristig anberaumten Konferenz Ende Januar 2010 in London wurde zudem die Gründung einer internationalen Interessengemeinschaft «Freunde des Jemen» vereinbart. Diese soll

Sanaa bei der Umsetzung umfassender Reformen helfend zur Seite stehen.

Die ausdrückliche Betonung von Reformen und nachhaltiger Unterstützung der Entwicklungsanstrengungen deutet darauf hin, dass der Westen teilweise aus den Fehlern der Terrorbekämpfung in der Vergangenheit gelernt hat und nicht mehr einseitig auf militärische und geheimdienstliche Massnahmen setzt. Die anfänglich überzogene Rhetorik, die den Jemen neben Afghanistan und dem Irak sogleich als dritte Front im «Kampf gegen den Terror» identifizierte, wurde rasch gedämpft. Rufe im US-Kongress nach dem Einsatz amerikanischer Soldaten gegen die «Terrorbasen» im Jemen wurden abschlägig beschieden.

Dennoch bleiben Zweifel, inwieweit die Strategie der westlichen Regierungen zu einer Verbesserung der Lage im Jemen führen wird. Die innenpolitische Gemengelage ist komplex und geprägt durch Konflikte im Norden und Süden des Landes sowie sozioökonomische Herausforderungen. Das

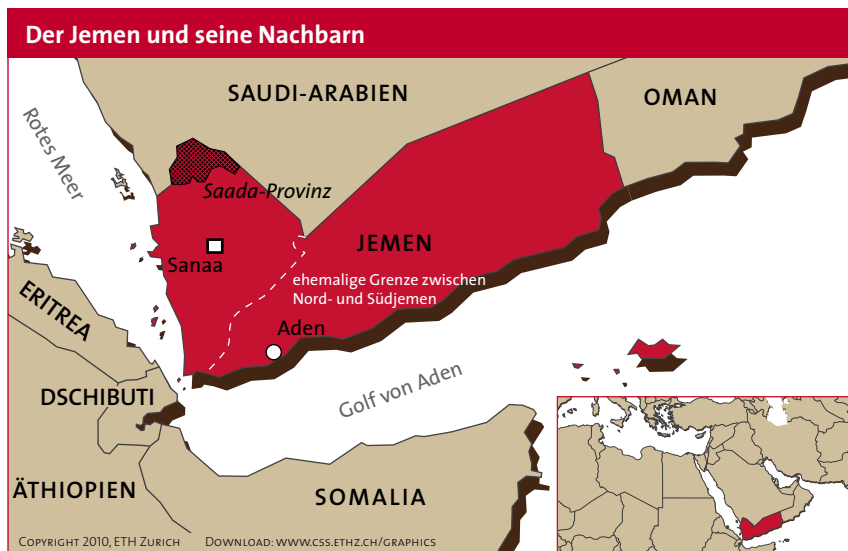
zentrale Dilemma des Westens besteht darin, dass die für die Terrorbekämpfung kaum vermeidbare enge Kooperation mit der Zentralregierung in Sanaa zur Verschärfung eben jener innenpolitischen Konstellationen beizutragen droht, welche die Ausbreitung al-Kaidas im Jemen erst ermöglicht haben. Zudem ist die instabile Lage des Jemen auch auf regionale Einflüsse zurückzuführen, die es im internationalen Krisenmanagement zu berücksichtigen gilt.

Ohne eine Befriedung der lokalen Konflikte im Jemen und die Eindämmung der Terrorgefahr droht eine weitere Destabilisierung der strategisch bedeutsamen, das Horn von Afrika und den Süden der Arabischen Halbinsel umfassenden Region. Für den Westen sind mit der Frage der Zukunft des Jemen wichtige Sicherheits-, Energie- und Wirtschaftsinteressen verbunden. Das Jemen-Problem zu ignorieren ist deshalb keine Option. Vielmehr besteht die zentrale Herausforderung in der Formulierung einer Strategie, die den spezifischen lokalen und regionalen Gegebenheiten Rechnung trägt.

Al-Kaida und der Jemen

Das Heimatland der Bin-Ladin-Familie war von jeher ein wichtiger Rekrutierungsort gewaltbereiter, fundamentalistisch (salafistisch) orientierter Islamisten. Bereits in den 1980er Jahren kämpfte eine grosse Zahl jemenitischer Freiwilliger auf der Seite der Mudschaheddin gegen die sowjetischen Besatzer in Afghanistan. Rückkehrer vom Hindukusch waren es auch, die die ersten dschihadistischen Gruppen im Jemen gründeten.

Nach dem Terroranschlag auf die *USS Cole* im Hafen von Aden im Oktober 2000 setz-



te eine enge Kooperation der jemenitischen Sicherheitsbehörden mit den USA im Kampf gegen den zu diesem Zeitpunkt nur lose organisierten lokalen Ableger al-Kaida ein. Die Zusammenarbeit intensivierte sich nach dem 11. September 2001. Mit der gezielten Tötung des Anführers der Kaida mithilfe einer US-Drohne im November 2002 und der darauffolgenden Verhaftung der Führungsriege schien die Organisation im Jemen weitgehend zerschlagen.

Aufgrund innenpolitischen Drucks und des bevorstehenden Irakkriegs stellte die jemenitische Führung die Kooperation mit den USA im Antiterrorkampf jedoch ein. Die Vernachlässigung des Terrorproblems durch die Regierung sowie Entwicklungen in Saudi-Arabien begünstigten einen Neuaufbau al-Kaidas im Jemen, der mit einem Gefängnisausbruch von 23 Terrorverdächtigen im Februar 2006 begann. Die sich um einige der Ausbrecher bildende neue Führung al-Kaidas wandte sich gegen den De-facto-Waffenstillstand mit der Regierung, der sich in den vorangegangenen Jahren etabliert hatte.

Die weitere Radikalisierung der Organisation ist nicht zuletzt auf den Zustrom von Kadern aus Saudi-Arabien zurückzuführen, der infolge der erfolgreichen Antiterrormassnahmen im Königreich 2005 einsetzte. Entgegen früherer Praktiken attackiert die Organisation seither neben westlichen Zielen auch Regierungsvertreter und strategische Ziele im Innern des Landes. Ihren vorläufigen Höhepunkt fand die Eskalation der Terrorangriffe durch al-Kaida mit dem Angriff auf die US-Botschaft in Sanaa im September 2008. Im Januar 2009 schliesslich verkündete die Organisation den formalen Zusammenschluss der jemenitischen und saudi-arabischen Ableger zur *al-Qaida in*

the Arabian Peninsula (AQAP). Damit einher ging eine Ausweitung der Operationen auf Ziele ausserhalb des Jemen.

Insgesamt verfügt AQAP heute wohl über einige hundert Kämpfer, die sich hauptsächlich in den der Zentralgewalt entzogenen, peripheren Stammesgebieten aufhalten. Im Gegensatz zu früheren Manifestationen des al-Kaida-Phänomens im Jemen ist es AQAP gelungen, durch lokale Rekrutierung und den Einbezug der jeweiligen Autoritäten eine Verankerung der Organisation in den Stammesgebieten zu erreichen. Allerdings ist der seitens einiger Stämme gewährte Schutz gegenüber der Terrororganisation eher politischem Kalkül als ideologischer Nähe geschuldet. Anders als im häufig als Vergleich dienenden Afghanistan gibt es im Jemen zudem keine salafistisch-militante Aufstandsbewegung wie die Taliban, die in der Lage wäre, die Kontrolle über den Gesamtstaat zu erlangen.

Schwierige innenpolitische Lage

Trotz gegenteiliger Beteuerungen ist die durch die Etablierung der AQAP in den Stammesgebieten entstandene Bedrohung aus Sicht der Regierung in Sanaa ohnehin ein untergeordnetes Problem. Bedeutender sind der immer wieder aufflammende Bürgerkrieg im Norden, die um sich greifende Sezessionsbewegung im ehemals unabhängigen Süden sowie die enormen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen des Landes.

Im äussersten Norden bekämpft die Zentralregierung die Aufstandsbewegung der *Huthi*-Rebellen (benannt nach der sie anführenden Familie) rund um die Stadt Saada. Die Aufständischen verstehen sich als Verteidiger der Zaiditen, der dominan-

ten schiitischen Richtung im Jemen, deren Anhänger ca. 45% der Gesamtbevölkerung stellen. Der Huthi-Aufstand ist bislang allerdings ein lokales Phänomen, hauptsächlich unterstützt von früheren Eliten unter den Zaiditen, die bis zur Revolution von 1962 den ehemaligen Nordjemen beherrschten. Den Huthi-Rebellen geht es offenbar vor allem um ein Ende der ökonomischen und politischen Diskriminierung der Zaiditen in der Saada-Provinz und um die Wiederherstellung ihrer kulturellen und religiösen Rechte. Präsident Ali Abdallah Salih versucht, in diesem Konflikt die Unterstützung des Westens zu erlangen, indem er die Rebellen im Norden der Kooperation mit AQAP beschuldigt. Tatsächlich aber war eine der wichtigsten Ursachen für den Ausbruch des Huthi-Aufstands im Jahr 2004 die seitens der Zentralregierung unterstützte Ausbreitung salafistischer Institutionen und Lehren in Saada.

Gegenwärtig nur schwelend, grundsätzlich für die Zentralgewalt aber noch bedrohlicher, sind die Unruhen in den Gebieten des ehemals unabhängigen Südjemen. Seit der Wiedervereinigung der beiden Jemen im Jahr 1990 und dem kurzen Bürgerkrieg von 1994 dominieren die politischen Eliten des Nordjemen (vorwiegend Verwandte und Vertraute des Präsidenten Salih) den Gesamtstaat. Die Widerstandsbewegung im Süden stützte sich anfänglich auf die ehemaligen Führungseliten des unabhängigen sozialistischen Südjemen. Das weit verbreitete Gefühl der Diskriminierung durch den Norden, die Vernachlässigung des günstig gelegenen Hafens von Aden und die geringe Beteiligung an den Einnahmen aus den grösstenteils im Süden gelegenen Ölfeldern erzeugen steten Zulauf für die Opposition. Gleichzeitig mehren sich die Stimmen, die eine Sezession des Südens befürworten. Die Opposition genießt heute im Süden breite Unterstützung, nicht zuletzt weil die Regierung auf erste Unmutsäusserungen und Demonstrationen mit starken Repressionen reagiert hat. Erste bewaffnete Aktionen im Laufe des Jahres 2009 lassen befürchten, dass parallel zum Krieg im Norden auch im Süden ein bewaffneter und separatistischer Konflikt ausbrechen könnte.

Neben diesen beiden Konfliktherden sieht sich die jemenitische Regierung zudem mit grossen sozioökonomischen Herausforderungen konfrontiert. Einkünfte aus der Ölförderung, die derzeit fast 75% des Haushalts finanzieren, werden in fünf bis zehn Jahren versiegt sein. Auch Wasser wird extrem knapp. Gleichzeitig wächst die Be-

völkerung des Jemen unaufhörlich weiter und wird sich den Prognosen zufolge in 20 Jahren von heute 23 auf ca. 40 Millionen nahezu verdoppeln. Bereits jetzt beträgt die Arbeitslosigkeit etwa 35%. Gilt der Jemen bereits heute als der ärmste arabische Staat, droht ihm in den nächsten Jahren der wirtschaftliche Zusammenbruch.

Das regionale Umfeld

Zum Verständnis der Konflikte im Jemen muss die regionale Dimension mit einbezogen werden. Insbesondere sollte trotz aller jüngst gezeigten Kooperationsbereitschaft die saudische Rolle kritisch betrachtet werden. Die frühe Ausbreitung des militanten Salafismus im Jemen war nicht zuletzt auf die erhebliche Unterstützung durch Saudi-Arabien, gerade in finanzieller Hinsicht, zurückzuführen. So ist der Ausbruch der Huthi-Rebellion im Norden unter anderem auf die saudische Förderung salafistischer Schulen und Gruppen in der Saada-Provinz zurückzuführen. Die jüngste militärische Intervention Saudi-Arabiens im Huthi-Konflikt wirkte konfliktverschärfend.

Das Misstrauen im Jemen gegenüber Riad speist sich aus umstrittenen Grenzziehungen und historischen Erfahrungen, wobei Saudi-Arabien meist als Fürsprecher einer Aufspaltung des Jemen auftrat. Die Rolle Irans in den Konflikten in Südarabien kann hingegen gegenwärtig als vernachlässigbar eingeschätzt werden. Konkrete Beweise für eine iranische Einmischung in den Huthi-Konflikt liegen nicht vor. Tatsächlich ist auch die Interpretation der Auseinandersetzung entlang einer Sunna-Schia-Achse fehlgeleitet. Die zaiditisch-schiitische Glaubensrichtung weist in der Realität grössere Ähnlichkeiten mit den sunnitischen Rechtsschulen auf und hat mit der schiitischen Staatsreligion in Iran nur wenig gemein.

Nicht zu unterschätzen sind hingegen die Auswirkungen der Destabilisierung am Horn von Afrika auf den Jemen. Die bereits 160'000 somalischen Flüchtlinge sind nicht nur eine wirtschaftliche Belastung, sondern stellen womöglich eine weitere Rekrutierungsbasis für Islamisten dar. Zwar ist eine direkte Kooperation zwischen der AQAP und den somalischen Dschihadisten etwa in Form konzertierter Angriffe auf den Seeverkehr trotz aller Solidaritätsbekundungen gegenwärtig unwahrscheinlich. Das grassierende Piraterieproblem im Indischen Ozean im Zusammenspiel mit dem drohenden Ausgreifen der radikal-islamistischen Milizen auf die autonomen Gebiete im Norden Somalias dürften aber sowohl die Sicher-

heitslage als auch die wirtschaftliche Situation im Jemen weiter negativ beeinflussen.

Eine nachhaltige Strategie

Die auf der Londoner Konferenz und in anschliessenden Verlautbarungen der Obama-Administration verkündete Jemen-Strategie enthält aufgrund ihres umfassenden zivil-militärischen Charakters durchaus vielversprechende Ansätze. Dennoch ist aus zwei Gründen Skepsis geboten:

Erstens ist damit zu rechnen, dass sich in der Umsetzung der zivilen und militärischen Bestandteile der Strategie Widersprüche auf-tun. So werden direkte Hilfsleistungen und Infrastrukturmassnahmen für die bislang vernachlässigten Gebiete im Jemen die Bereitschaft der Stammesführer erhöhen, ihre Protektion der AQAP zu beenden und mit den jemenitischen Sicherheitsorganen zusammenzuarbeiten. Unzureichend vorbereitete und in enger Koordination mit den USA durchgeführte Militärschläge mit vielen zivilen Opfern, wie sie in den vergangenen Monaten zu beobachten waren, untergraben dagegen die Unterstützung der jemenitischen Bevölkerung. Tatsächlich ist es das Kal-kül der AQAP, militärische Interventionen des Westens (und Saudi-Arabiens) im Jemen zu provozieren, um so eine breite islamistische Aufstandsbewegung zu entfachen.

Zweitens birgt die intensivierte Zusammenarbeit mit der Zentralregierung in Sanaa die Gefahr, einer Destabilisierung des Jemen und einer weiteren Ausbreitung des Terrors Vorschub zu leisten. Die bereits angekündigte erhebliche Steigerung der Militärhilfe wird Präsident Salih in seiner Ablehnung von Kompromissen mit den aufständischen Huthi-Rebellen und der Opposition im Süden bestärken und erhöht das Risiko weiterer militärischer Auseinandersetzungen. Die historische Erfahrung gibt zudem wenig Anlass zu Optimismus hinsichtlich der Bereitschaft Salihis zur konsequenten Bekämpfung der militanten Salafisten, auf die er in der Vergangenheit immer wieder als Bündnispartner gegen andere Teile der Opposition zurückgegriffen hat.

Eine langfristig angelegte Strategie zur Terrorbekämpfung im Jemen müsste demnach bei der Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes ansetzen. Diesbezüglich sind die Einflussmöglichkeiten westlicher Akteure allerdings begrenzt. So sind die meisten Initiativen in der Vergangenheit an der Reformunfähigkeit des Salih-Regimes gescheitert, das zu Zwecken des Machterhalts ein Gros der Staatsein-

künfte für die Finanzierung der eigenen Patronagenetzwerke missbraucht hat. An Bedingungen geknüpfte Hilfsversprechen hat die Regierung bislang immer zurückgewiesen. Es ist davon auszugehen, dass sie auch diesmal die westliche Besorgnis über die Terrorgefahr zur Finanzierung des eigenen Machterhalts instrumentalisiert, grundlegende Reformen blockiert und die Rückkehr zur Demokratie verweigert.

Aus westlicher Sicht sollte deshalb die Förderung regionaler Bemühungen um wirtschaftliche Integration des Jemen im Zentrum stehen. Angesichts der historischen Belastungen im Verhältnis zu Saudi-Arabien wäre diesbezüglich eine stärkere Rolle der übrigen Mitgliedstaaten des Golfkooperationsrates (GCC) wünschenswert. Der vor mehr als zehn Jahren erfolgte Antrag des Jemen auf eine GCC-Mitgliedschaft ist bisher erfolglos geblieben. Dies lässt sich einerseits auf die wirtschaftlichen Belastungen zurückführen, die sich für die GCC-Staaten im Falle einer Aufnahme des Jemen ergeben könnten. Andererseits wirkt für die Golfmonarchien auch der Umstand bedrohlich, dass es sich beim Jemen um die einzige Republik auf der arabischen Halbinsel handelt. Inwieweit die jüngst in Aussicht gestellte verbesserte Integration des Jemen in regionale Märkte tatsächlich realisiert wird, bleibt abzuwarten. Von herausragender Bedeutung wäre die Öffnung der GCC-Volkswirtschaften für jemenitische Arbeitsmigranten. Vor der Ausweisung aller Jemeniten 1991 trugen die Rückflüsse erheblich zur jemenitischen Wirtschaftsleistung bei.

Neben der Förderung der regionalen Wirtschaftsintegration könnte der Westen zudem den Jemen in der Bewältigung der somalischen Flüchtlingsproblematik unterstützen. Darüber hinaus sollte er sich für die friedliche Beilegung der inneren Konflikte im Jemen einsetzen. Auch hier bietet sich neben eigenen Vermittlungsversuchen und Massnahmen wie der Unterstützung der jüngst vereinbarten Waffenruhe mit den Huthi-Rebellen vor allem eine Förderung der Mediationsbemühungen regionaler Akteure an. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang etwa die Rolle des Emirats Katar im Huthi-Konflikt. Regionale Faktoren sind nicht nur Teil des Problems im Jemen, sondern auch unverzichtbarer Bestandteil der Lösung.

█ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

█ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch