

Die fragwürdige Rolle der UN in Jemen

Bislang verhielten sich die Vereinten Nationen im Jemen-Konflikt nicht überparteilich. Dies liegt unter anderem an ihrer Zusammenarbeit mit dem Golfkooperationsrat (GCC) und den bilateralen Beziehungen zwischen den UN-Sicherheitsratsmitgliedern zu Saudi-Arabien. Der neue UN-Sondergesandte muss die Verhandlungen neutral und fair gestalten, um Vermittlungserfolge zu erzielen.



Mareike Transfeld, geb. 1985, ist Doktorandin an der Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies. Zuvor war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Yemen Polling Center in Sanaa, Jemen.

Der Konflikt in Jemen ist festgefahren und Anlässe für Optimismus gibt es wenig. Vor vier Jahren noch galt das Land als Musterbeispiel für einen friedlichen politischen Übergang im Nahen Osten. Im Jahr 2012, nachdem fast ein Jahr lang landesweit Demonstrierende den Rücktritt des ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh forderten, begann durch die Umsetzung der Initiative des Golfkooperationsrats (Gulf Cooperation Council – GCC) ein Übergangsprozess, der von den Vereinten Nationen begleitet wurde. Allen voran sollte das Konzept des nationalen Dialogs auch in anderen Ländern der Region umgesetzt werden.¹ Heute ist jedoch die Rede von einem »vergessenen Krieg«² und der Einfluss der UN ist vor Ort kaum noch vorhanden. Friedensgespräche haben seit über einem Jahr nicht mehr stattgefunden.

Am 27. Februar 2018 unterrichtete der UN-Sondergesandte für Jemen Ismail Ould Cheikh Ahmed aus Mauretanien den Sicherheitsrat ein letztes Mal,

bevor er von seinem Amt zurücktrat.³ Er stellte fest, dass die Konfliktparteien eine Politik verfolgten, die nicht mehr als ein zerstörerisches Nullsummenspiel sei und wo Zugeständnisse als Schwäche gelten. Die Konfliktparteien seien nicht bereit, Kompromisse einzugehen. Somit gestalteten sich die Rahmenbedingungen als äußerst schwierig, unter denen der Sondergesandte vermitteln musste. Cheikh Ahmed berichtete zudem, dass die Konfliktparteien zum ersten Mal kurz vor dem Abschluss eines Abkommens stünden, die politisch-militärische Bewegung der Huthis aber im letzten Moment eine Kehrtwende gemacht habe. Dass der Sondergesandte jedoch allein die Huthi-Bewegung für das Scheitern verantwortlich machte, ist vielmehr Ausdruck der Befangenheit der UN.

Cheikh Ahmed hatte seit Beginn der militärischen Intervention in Jemen durch die saudische Allianz im März 2015 mehrere Runden der Friedensgespräche in der Schweiz zwischen Juni und Dezember 2015 und in Kuwait zwischen Juni und August 2016 begleitet. An den Verhandlungen nahmen Delegationen der international anerkannten jemenitischen Regierung unter Präsident Abd Rabbuh Mansour Hadi, des Allgemeinen Volkskongresses unter dem ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh sowie der Huthis teil, um die Bedingungen für die Beilegung des Konflikts zu erörtern.

Die Vereinten Nationen werden in diesem Konflikt als überparteilicher Vermittler zwischen den Konfliktparteien gehandelt, doch ihr bisheriges Vor-

¹ Jamal Benomar, Senior UN Official Congratulates Yemen on Concluding National Dialogue, UN News, 21.1.2014, news.un.org/en/story/2014/01/460162-senior-un-official-congratulates-yemen-concluding-national-dialogue

² Siehe beispielsweise Andrea Backhaus, Der Vergessene Krieg, Zeit Online, 22.1.2016, www.zeit.de/politik/ausland/2016-01/jemen-krieg-revolution-protokolle

³ The UN Special Envoy for Yemen Briefs the Security Council, Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen, 27.2.2018, www.unmissions.org/un-special-envoy-yemen-briefs-security-council-0

gehen ist das Gegenteil und daher aus drei Gründen zum Scheitern verurteilt: Erstens kann der Sondergesandte aufgrund der Positionierung des UN-Sicherheitsrats nicht überparteilich im Jemen-Konflikt vermitteln. Mit Ausnahme von China und Russland unterstützen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats die saudisch-geführte Intervention und schufen dafür mit Resolution 2216 im Nach-

Der Verhandlungsrahmen der UN ist nicht neutral und wird der Komplexität des Konflikts nicht gerecht.

hinein eine legale Grundlage.⁴ Zweitens führte das Engagement der UN in Jemen seit dem Jahr 2011 im Rahmen der GCC-Initiative dazu, dass die Weltorganisation durch ihre Unterstützung für den Übergangspräsidenten Hadi in dem Konflikt Partei ergreift. Dadurch ergibt sich drittens, dass der Verhandlungsrahmen der Vereinten Nationen nicht neutral ist und der Komplexität des Konflikts nicht gerecht wird. Die Hadi-Regierung genießt heute weder Einfluss noch Legitimität und die Huthis betrachten den UN-Sondergesandten als parteiisch. Sie weigern sich seit Sommer letzten Jahres, Verhandlungen mit ihm aufzunehmen.⁵ Dennoch bleiben die UN bei ihrem Verhandlungsformat, das die Hadi-Regierung als Hauptansprechpartner vorsieht. Andere wichtige Konfliktparteien, allen voran die saudische Militärkoalition und Milizen, die gegen die Huthis kämpfen, sind nicht am Verhandlungstisch vertreten.

Das Scheitern der GCC-Initiative

Als im März 2015 die saudische Allianz militärisch in Jemen intervenierte, war das erklärte Ziel, die Hadi-Regierung in Sanaa wieder einzusetzen,

nachdem sie im Januar 2015 von der Huthi-Bewegung gestürzt wurde.⁶ Hadi wurde im Februar 2012 als Teil der GCC-Initiative ohne Gegenkandidaten zum Übergangspräsidenten für einen Zeitraum von zwei Jahren gewählt. In dieser Zeit sollte er mit Unterstützung der UN den Transformationsfahrplan der GCC-Initiative umsetzen. Die Wurzeln des jemenitischen Konflikts sowie die Einbindung der UN als Vermittler liegen also weit vor der Militärintervention.

Als im Jahr 2011 landesweit Proteste gegen den damaligen Präsidenten Saleh ausbrachen, entwickelte sich der Aufstand in Teilen der Bevölkerung rasch zu einem Konflikt innerhalb des Regimes um die politische Führung des Landes.⁷ Nach einer Spaltung innerhalb der Elite drohte sich die Lage in Sanaa zu einem Bürgerkrieg zu entwickeln. Der GCC setzte bei diesem Elitenkonflikt an und versuchte ab März 2011, mit seiner Initiative eine Gewalteskalation in dem fragilen Land zu verhindern. Im darauffolgenden Monat wurde der Brite Jamal Benomar zum UN-Sondergesandten für Jemen ernannt.⁸ Die im selben Jahr getroffene Vereinbarung über den Umsetzungsmechanismus für den Übergangsprozess in Jemen gemäß der Initiative des GCC sah den Rücktritt von Präsident Saleh vor. Im Gegenzug sollte Saleh Immunität vor politischer Verfolgung genießen und eine neue Übergangsregierung zwischen den Verhandlungsparteien gebildet sowie ein zweijähriger Übergangsplan umgesetzt werden. Dieser umfasste unter anderem eine Umstrukturierung des Sicherheitssektors und einen nationalen Dialog für die Befriedung der Konflikte im Land.⁹

Unterschrieben wurde die Vereinbarung erst im November 2011, nachdem der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 2014 sowie die USA und die europäischen Staaten mit der Drohung von Sanktionen den Druck auf Saleh erhöhten.¹⁰ Ausschlaggebend war aber auch, dass sich die Verhandlungsparteien auf den damaligen Vizepräsidenten Hadi als Übergangspräsidenten einigten. Besonders Saleh sah in Hadi eine schwache Person, durch die er den Über-

⁴ UN-Dok. S/RES/2216 v. 14.4.2015. Zur Diskussion über die legale Grundlage der Militärintervention siehe Joe Dyke, Is the Saudi war on Yemen Legal? Irinnews, 3.4.2015, www.irinnews.org/analysis/2015/04/03/saudi-war-yemen-legal

⁵ Houthis Ban U.N. Special Envoy from Yemen for Alleged Bias, Reuters, 5.6.2018, www.reuters.com/article/us-yemen-security-un/houthis-ban-un-special-envoy-from-yemen-for-alleged-bias-idUSKBN18W2D0

⁶ Saudi and Arab Allies Bomb Houthi Positions in Yemen, Al-Jazeera, 26.3.2018, www.aljazeera.com/news/middleeast/2015/03/saudi-ambassador-announces-military-operation-yemen-150325234138956.html

⁷ Für eine Diskussion des Elitenkonflikts vor dem Jahr 2011 siehe Jens Heibach/Mareike Transfeld, Opposition Dynamism under Authoritarianism: The Case of Yemen, 1994–2011, *Democratization*, 25. Jg., 4/2017, S. 597–613.

⁸ Secretary-General Appoints Jamal Benomar of United Kingdom Special Adviser, 9.11.2015, www.un.org/press/en/2015/sga1604.doc.htm

⁹ Die Vereinbarung über den Umsetzungsmechanismus für den Übergangsprozess in Jemen gemäß der Initiative des GCC wird im folgenden Papier detailliert kommentiert, siehe International Foundation for Electoral Systems, Next Steps in Yemen's Transition, 6.3.2011, www.ifes.org/sites/default/files/next_steps_in_yemens_transition_paper.pdf

¹⁰ UN-Dok. S/RES/2014 v. 21.10.2011.

gangsprozess seinen Interessen entsprechend beeinflussen konnte. Die Immunität für den Präsidenten und seiner Gefolgschaft erlaubte Saleh, weiter in der Politik aktiv zu sein.¹¹ Dies entpuppte sich als eine der höchsten Hürden für einen erfolgreichen politischen Prozess im Rahmen der GCC-Initiative. Für die Umsetzung der Vereinbarung war nun die im Dezember 2011 gebildete Übergangsregierung unter Hadi verantwortlich. Im Ergebnis war der Sicherheitssektor fragmentierter als je zuvor und noch immer konnten Saleh und seine Familie Einfluss über Teile des Militärs ausüben.¹²

Der nationale Dialog: ein Erfolg nur auf Papier

Ein weiteres Defizit der GCC-Initiative war, dass andere Gruppen von den Verhandlungen und damit auch von der Übergangsregierung ausgeschlossen wurden. Dies stellte sich für einen Erfolg der GCC-Initiative als besonders problematisch heraus angesichts des Konfliktverlaufs zwischen der Regierung, der Huthi-Bewegung in Nordjemen und der Unabhängigkeitsbewegung im Süden, der Hiraq. Beide standen bereits viele Jahre vor dem Beginn des ›Arabischen Frühlings‹ in einem Konflikt mit der Zentralregierung in Sanaa und hatten sich im Jahr 2011 den Protesten gegen die jemenitische Regierung angeschlossen. Beide Bewegungen haben die Landkarte Jemens heute so stark verändert, dass ein einheitlicher jemenitischer Nationalstaat *de facto* nicht mehr existiert.

Während des Übergangprozesses konnten die Huthis und die Hiraq nur im Rahmen der Konferenz des nationalen Dialogs Einfluss auf den Prozess nehmen. Die Konferenz fand als Teil der Umsetzung der GCC-Initiative verspätet zwischen März 2013 und Januar 2014 in Sanaa mit maßgeblicher Unterstützung der Vereinten Nationen statt.

Ein bedeutungsvolles Ergebnis des Dialogs war es, Jemen in sechs föderale Regionen zu teilen, um durch Dezentralisierung die Staatsressourcen gleichmäßiger zu verteilen und damit zur Beilegung der Konflikte mit den Huthis und der Hiraq-Bewegung



Kinder zeigen in Sanaa Dokumente, um Essensrationen zu erhalten. Der Konflikt im Jemen führt zu einer katastrophalen Versorgungslage. FOTO: PICTURE ALLIANCE / AP PHOTO

beizutragen. Jedoch scheiterte die Konferenz letztlich an der Regionenfrage. Die Delegierten entschieden sich zwar für eine föderale Ordnung, doch waren sie sich uneinig, was die Form und Anzahl der Regionen betraf. Die Entscheidung, das Land in sechs Regionen zu teilen, wurde schließlich in einem Ausschuss außerhalb der Konferenz des nationalen Dialogs entschieden. Der ›Regionen-Ausschuss‹ wurde just dafür vom Präsidenten Hadi ernannt.¹³ Die Huthis beklagten die Unrechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses, das Land in sechs Regionen zu teilen, und waren unzufrieden mit der Region, die ihnen zugeteilt wurde. Die Hiraq-Bewegung weigerte sich, eine Lösung zu akzeptieren, die den Süden zweiteilen würde. Trotz der Uneinigkeit, wurde der Abschluss der Konferenz international als Erfolg und als Vorbild einer UN-geleiteten politischen Transformation gefeiert.¹⁴

Der Staatsstreich gegen die Hadi-Regierung

Die Konferenz des nationalen Dialogs konnte das Ziel, die Konflikte mit den Huthis und der Hiraq-Bewegung zu befrieden, nicht erreichen. Trotzdem

¹¹ Siehe beispielsweise Tom Peter, Profile: Yemen's new President, Abed Rabbo Mansour Hadi, The Christian Science Monitor, 27.2.2012, www.csmonitor.com/World/Middle-East/2012/0227/Profile-Yemen-s-new-president-Abed-Rabbo-Mansour-Hadi

¹² Peter Salisbury, You First! DDR, SSR and Yemen's ›Chaos States‹, sowie Adam Seitz, The Tribal-Military-Commercial Complex and Challenges to Security Sector Reform in Yemen, in: Marie-Christine Heinze (Ed.), Addressing Security Sector Reform in Yemen. Challenges and Opportunities for Intervention During and Post-Conflict, Center For Applied Research with the Orient, S. 8–13, carpo-bonn.org/wp-content/uploads/2017/12/carpo_policy_report_04_2017.pdf

¹³ Tobias Thiel, Yemen's Imposed Federal Boundaries, Middle East Research and Information Project (MERIP), 20.7.2015, www.merip.org/yemens-imposed-federal-boundaries

¹⁴ Stephan Day, The ›Non-Conclusion‹ of Yemen's National Dialogue, 27.1.2014, foreignpolicy.com/2014/01/27/the-non-conclusion-of-yemens-national-dialogue/ und Mareike Transfeld, Yemen: GCC Roadmap to Nowhere, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments, Mai 2014, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C20_tfd.pdf

versuchten Präsident Hadi und seine internationalen Unterstützer, mit der Umsetzung des Transformationsfahrplans fortzufahren. In den Monaten nach dem Abschluss der Konferenz im Januar 2014 stieg die Gewalt im ganzen Land an. Im Süden wurde der Protest der Hirak-Bewegung gegen die Regierung wieder lauter; diese antwortete mit Gewalt. Im Norden breiteten sich die Huthis langsam aber stetig gewaltsam aus und forderten die Bildung einer neuen Regierung. Im September 2014 erreichten sie schließlich Sanaa, wo sie in den vergangenen Jahren Unterstützung innerhalb der Bevölkerung gewinnen konnten. Diese stieg insbesondere in der Folge der Regierungsentscheidung vom Sommer 2014 auf Druck des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) an, Subventionen für Treibstoff zu streichen.¹⁵ Mit Unterstützung des ehemaligen Präsidenten Saleh schafften die Huthis es schließlich, die Hauptstadt gewaltsam unter Kontrolle zu bringen und wichtige Regierungseinrichtungen zu besetzen.¹⁶

Zu diesem Zeitpunkt hatten die UN weder ausreichend Glaubwürdigkeit noch die passenden Mechanismen, um Einfluss auf die Huthis zu nehmen. Versuche des UN-Sondergesandten, durch Gespräche die Huthis dazu zu bewegen, sich friedlich am

zementierte aber letztendlich den Staatsstreich der Huthis.¹⁷ Weder die Hadi-Regierung, noch die UN verfügten über Mechanismen, die eine Umsetzung des Abkommens durch die Huthis garantieren konnten. Nachdem im Januar 2015 ein erster Entwurf einer neuen Verfassung veröffentlicht wurde, drängten am 22. Januar 2015 die Huthis die Hadi-Regierung zum Rücktritt. Damit verlor die Regierung ihre Machtposition im Norden Jemens.¹⁸ Ohne ausreichenden militärischen Einfluss konnte Präsident Hadi den Huthis kaum etwas entgegensetzen und er bat den GCC im März 2015 um militärische Hilfe. Auch im Süden, wo Präsident Hadi Schutz suchte, stieß er bei der Hirak-Bewegung auf nur wenig Unterstützung. Die damals noch unbewaffnete Hirak-Bewegung fühlte sich zwar durch die Huthis bedroht und stimmte deswegen einer militärischen Intervention zu, doch sie akzeptierte Präsident Hadi weiterhin nicht als legitimes Staatsoberhaupt.¹⁹

Rückkehr zum politischen Prozess durch Gewalt?

Am 26. März 2015 begann die von Saudi-Arabien geführte Koalition, Luftangriffe auf militärische Ziele in Jemen zu fliegen. Im Folgemonat trat Jamal Benomar als UN-Sondergesandter zurück und ihm folgte Ismail Ould Cheikh Ahmed.²⁰ Dessen Mandat war es nun, Jemen zu unterstützen und zu einem politischen Prozess zurückzukehren. Vor dem Hintergrund der neuen Konfliktkonstellation war am Vorgehen der Vereinten Nationen problematisch, dass Cheikh Ahmed in seiner Herangehensweise die neuen Machtverhältnisse nicht anerkannte und der UN-Sicherheitsrat externe Einflussmöglichkeiten auf die Huthi-Saleh-Allianz dramatisch überschätzte. Darüber hinaus hatte sich aus der internationalen Unterstützung für die GCC-Initiative und die Anerkennung Hadis als einzig legitimes Staatsoberhaupt ein nicht mehr repräsentatives Ver-

Weder die Hadi-Regierung, noch die UN verfügten über Mechanismen, die eine Umsetzung des Abkommens durch die Huthis garantieren konnten.

politischen Prozess zu beteiligen, scheiterten. Zu einem Abkommen zwischen den Huthis und der Hadi-Regierung kam es erst, nachdem die Huthis bereits die Kontrolle über Sanaa gewonnen hatten. Das am 22. September 2014 unterschriebene Abkommen für Frieden und nationale Partnerschaft

¹⁵ Für einen Überblick über die territoriale Expansion der Huthis siehe International Crisis Group, The Huthis: From Saada to Sanaa, Middle East Report Nr. 154, 10.6.2014, old.crisisgroup.org/_/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Yemen/154-the-huthis-from-saada-to-sanaa.pdf

¹⁶ Mareike Transfeld, Sanaa: »Staatsstreich« oder »Revolution« in der jemenitischen Hauptstadt, in: Nadine Lodehardt (Hrsg.), Urbane Räume. Proteste. Weltpolitik, SWP-Studie, September 2017, S. 65–80, projekt.swp-berlin.org/urbaneraeume/kapitel/sanaa/

¹⁷ Für einen Überblick über die jemenitische Diskussion um das Abkommen für Frieden und nationale Partnerschaft siehe Asem Alghamdi, Did the former UN Special Envoy to Yemen Legitimise the Coup?, Middle East Eye, 18.5.2016, www.middleeasteye.net/essays/did-former-un-special-envoy-yemen-legitimise-houthi-coup-1286094203

¹⁸ Mareike Transfeld, The Failure of the Transitional Process in Yemen, SWP, Februar 2015, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C06_tfd.pdf

¹⁹ Susanne Dahlgren/Anne-Linda Amira Augustin, The Multiple Wars in Yemen, MERIP, 18.6.2015, www.merip.org/multiple-wars-yemen

²⁰ Secretary-General Appoints Ismail Ould Cheikh Ahmed of Mauritania as His Special Envoy for Yemen, 25.4.2015, www.un.org/press/en/2015/sga1563.doc.htm; The Guardian, UN Envoy to Yemen Resigns after Criticism of Failed Peacemaking, 16.4.2015, www.theguardian.com/world/2015/apr/16/un-envoy-to-yemen-resigns-after-criticism-of-failed-peacemaking

handlungsformat ergeben, das alle relevanten Konfliktparteien berücksichtigt.

Ziel der Intervention ist es nach wie vor, den Staatsstreich der Huthis rückgängig zu machen und damit auch Saudi-Arabiens Position gegenüber der internationalen Gemeinschaft zu stärken. Frankreich, Großbritannien und die USA erklärten schnell ihre Unterstützung für die Intervention und auch Deutschland zweifelte die Legitimität der Intervention nicht an.²¹ Andererseits verfolgt Saudi-Arabien ein Interesse in Jemen, das nicht durch die GCC-Initiative und den darauf aufbauenden Vereinbarungen gedeckt ist: Das Königreich möchte verhindern, dass Iran durch die Unterstützung der Huthis an Einfluss in dem Land gewinnt.²² In seiner Resolution 2216 fordert der Sicherheitsrat die Huthis unter anderem dazu auf, sich sofort und bedingungslos von Regierungs- und Sicherheitsinstitutionen sowie aus der Hauptstadt zurückzuziehen und Handlungen zu unterlassen, für die allein die »legitime Regierung« die Autorität verfügt.²³ Um Druck auszuüben, sieht die Resolution Sanktionen sowie ein Waffenembargo gegen einzelne Huthi-Führer und Mitglieder der Saleh-Familie vor. Damit legitimiert die Resolution ebenso eine See-, Luft- und Landblockade der Saudis, obwohl diese durchgeführten Maßnahmen zur katastrophalen humanitären Lage im Land beitragen.

Im Jemen-Konflikt zeigt sich seit seinem Beginn sehr deutlich, dass der UN-Sicherheitsrat durch die zwischenstaatlichen Beziehungen der westlichen Staaten zu Saudi-Arabien Partei ergreift. Durch die nichtständigen arabischen Mitgliedstaaten Jordanien (2014–2015), Ägypten (2016–2017) und Kuwait (2018–2019), die ebenfalls Teil der von Saudi-Arabien angeführten Koalition sind, sowie durch eigene Konsultationen mit den ständigen Ratsmitgliedern, legt der GCC bislang eigene Resolutionsentwürfe vor und übt damit einen erheblichen Einfluss auf Entscheidungen des Sicherheitsrats aus.²⁴ Saudi-Arabien nutzte ebenfalls seinen Einfluss in

den UN, um jegliche Versuche einer Untersuchung von Menschenrechtsverbrechen im Jemen-Konflikt zu verhindern. Aus diesem Grund warb das Königreich für sich und kandidierte erfolgreich für einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) (2017–2019). Zudem drohte Saudi-Arabien damit, seine finanzielle Unterstützung auszusetzen, wenn das Königreich nicht von der sogenannten »Liste der Schande« der Staaten gestrichen würde, denen eine Verantwortung unter

Es zeigt sich sehr deutlich, dass der UN-Sicherheitsrat durch die zwischenstaatlichen Beziehungen der westlichen Staaten zu Saudi-Arabien Partei ergreift.

anderem für die Rekrutierung, Tötung oder den Missbrauch von Kindern in bewaffneten Konflikten vorgeworfen wird – mit Erfolg.²⁵ Auch die USA verfolgen im UN-Sicherheitsrat eigene Interessen: Spätestens seit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald J. Trump wird Jemen zunehmend als Konfliktgebiet gegenüber Iran gesehen. Zuletzt präsentierte die Ständige Vertreterin der USA bei den UN Nikki Haley am 14. Dezember 2017 vermeintliche Beweise dafür, dass Iran trotz des verhängten Waffenembargos Langstreckenraketen an die Huthis liefere.²⁶ Auf Drängen der USA legte Großbritannien einen Resolutionsentwurf im Sicherheitsrat vor, in dem Iran abgemahnt und Sanktionen ausgeweitet werden sollten. Dieser Entwurf scheiterte jedoch am Veto Russlands.²⁷

Diese Interessenskonstellation im UN-Sicherheitsrat führte zur bereits erwähnten Resolution 2216, die auch als Grundlage für die weiteren politischen Verhandlungen dient. Darin wird die Rückkehr zum politischen Prozess im Rahmen der

²¹ Berlin über Angriffe auf Jemen: »Wir haben keine Zweifel an der Legitimität«, Handelsblatt, 27.3.2015, www.handelsblatt.com/politik/international/berlin-ueber-angriffe-auf-jemen-wir-haben-keine-zweifel-an-der-legitimitaet/11568140.html

²² Martin Reardon, Saudi Arabia, Iran and the »Great Game« in Yemen, Al-Jazeera, 26.3.2015, www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/09/saudi-arabia-iran-great-game-ye-201492984846324440.html

²³ UN-Dok. S/RES/2216 v. 14.4.2015.

²⁴ In Hindsight: Council Action and Inaction on Yemen, Security Council Report, July Monthly Forecast, www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-07/in_hindsight_council_action_and_inaction_on_yemen.php?print=true

²⁵ Bei dieser Liste handelt es sich um eine Nennung von Staaten im Anhang der Jahresberichte zu Kindern und bewaffnete Konflikte, die vom UN-Generalsekretär herausgegeben werden. Human Rights Watch, UN: Return Saudi-led Coalition to »List of Shame«, 8.6.2016, www.hrw.org/news/2016/06/08/un-return-saudi-led-coalition-list-shame/; UK and Saudi Arabia »in secret Deal« over Human Rights Council Place, The Guardian, 29.9.2015, www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/29/uk-and-saudi-arabia-in-secret-deal-over-human-rights-council-place

²⁶ Colum Lynch/Robbie Gramer, Haley's »Smoking Gun« on Iran Met with Skepticism at U.N., Foreign Policy, 14.12.2017, foreignpolicy.com/2017/12/14/nikki-haley-yemen-houthi-rebels-iran-missiles-press-conference-pentagon-skepticism-united-nations-trump-nuclear-deal-diplomacy/

²⁷ Edith Lederer, Four Powers Condemn Iran for Violating Arms Embargo on Yemen, The Global and Mail, 27.2.2018, www.theglobeandmail.com/news/world/four-powers-condemn-iran-for-violating-arms-embargo-on-yemen/article38139942/

GCC-Initiative gefordert, obwohl ihre machtpolitischen Annahmen mittlerweile obsolet geworden sind. Die UN halten weiterhin an der Legitimität Hadis fest, obwohl im Jahr 2014 sein durch Wahlen bestätigtes Mandat abgelaufen war und die Amtszeit des in der Bevölkerung unbeliebten Präsidenten lediglich durch die nationale Dialogkonferenz um weitere zwei Jahre verlängert wurde.²⁸ In Jemen selbst wird die Vielzahl an Milizen und Stämmen, die während der Militärintervention an Macht gewonnen haben, von den Verhandlungen ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für die Hirk-Bewegung. Mit der Machtübernahme der Huthis in Sanaa und das Schwinden von natio-

noch an einem Verhandlungsformat teilzunehmen, das ihre Interessen ignoriert.³⁰ Politische Initiativen, wie beispielsweise der vom UN-Sondergesandten im Oktober 2016 vorgelegte Plan, der eine Entmachtung Hadis vorsah, werden von der Hadi-Regierung strikt abgelehnt. So stellte sich auch die Hadi-Regierung als ›Stolperstein‹ für erfolgreiche Gespräche heraus.

Neuer UN-Sondergesandter

Seit März 2018 hat Martin Griffiths aus Großbritannien als neuer UN-Sondergesandte die Aufgabe, die Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien wiederaufzunehmen. Damit kann ein neues Kapitel für die UN-Vermittlung in Jemen geschrieben werden. Nachdem sein Vorgänger insbesondere von den Huthis als parteiisch erachtet wurde und der Vermittlungsansatz nicht den Machtverhältnissen in dem Land entsprach, muss Griffiths ein neues Vermittlungsformat ins Leben rufen. Er sollte nicht nur möglichst viele Konfliktparteien in den Prozess einbinden, es müssen auch die Machtbedingungen vor Ort sowie die Interessen der einzelnen Akteure anerkannt werden. Das heißt zum einen, dass der UN-Sondergesandte eine Rückkehr zum Prozess der GCC-Initiative überdenken muss. Das heißt aber auch, dass die Sicherheitsratsresolution 2216 nicht mehr als Gesprächsgrundlage dienen sollte. Die territoriale Machtverteilung muss in einem solchen Prozess zwingend verhandelt werden. Föderalismus, wie es die Ergebnisse des nationalen Dialogs vorsahen, sollte dabei als Grundlage für Gespräche dienen, jedoch muss die Anzahl und Form der föderalen Regionen in einem transparenten und inklusiven Prozess neu erörtert werden. Trotz und gerade aufgrund der Interessen der Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und der lokalen Konfliktparteien, muss sich der neue Sondergesandte in dem Konflikt überparteilich verhalten, um eine politische Lösung zu erreichen.

Der UN-Sondergesandte muss eine Rückkehr zum Prozess der GCC-Initiative überdenken.

nalstaatlich funktionierenden Institutionen konnte auch die Hirk-Bewegung mit Unterstützung der Vereinigten Arabischen Emirate ihre Machtposition im Süden ausbauen.²⁹ Damit gewannen Gruppen Einfluss, die weder ein Interesse hatten, die Ergebnisse des nationalen Dialogs umzusetzen,

English Abstract

Mareike Transfeld

The Questionable Role of the UN in Yemen pp. 79–84

Until today, the United Nations has not been an impartial broker in the war in Yemen. The current UN approach is doomed to fail as the interests of most UN Security Council members are in favor of Saudi Arabia, which is a de facto party to the conflict. Moreover, the UN Special Envoy of the Secretary-General for Yemen had to take sides with the internationally recognized government under President Abd Rabbuh Mansour Hadi. These factors result in a problematic negotiation framework, which is not representative for the actors who hold influence on the ground. Therefore, the new UN Special Envoy for Yemen must review the negotiation framework.

Keywords: Jemen, Konflikt/Krieg, Regionalorganisationen, Saudi-Arabien, Gulf Cooperation Council, UN Security Council, Yemen

²⁸ Yemeni President's Term extended, Shi'ite Muslim Leader killed, Reuters, 21.1.2014, www.reuters.com/article/us-yemen-assassination/yemeni-presidents-term-extended-shiite-muslim-leader-killed-idUSBREA0K13420140121; Mareike Transfeld, Huthis on the Rise in Yemen, Carnegie Endowment for International Peace, 31.10.2014, carnegieendowment.org/sada/57087

²⁹ Susanne Dahlgren, Popular Revolution Advances towards State-Building in Southern Yemen, Politics, Governance, and Reconstruction in Yemen, POMEPS Studies 29, Januar 2018, S. 17–22, pomeps.org/2018/01/12/popular-revolution-advances-towards-state-building-in-southern-yemen/

³⁰ Peter Salisbury, Building Peace in Yemen from the Ground Up, Foreign Affairs, 28.2.2018, www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-02-28/building-peace-yemen-ground