

JEMEN

Gewerkschaftsmonitor

April 2024

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die gescheiterte Transformation des 1990 aus der Jemenitischen Arabischen Republik (Nordjemen) und der Demokratischen Volksrepublik Jemen (Südjemen) hervorgegangenen Einheitsstaates in ein funktionales, inklusives und sozial gerechtes politisches System sowie der 2014 eskalierte Bürgerkrieg überlagern alle Aspekte des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens im Jemen.

Mit der gewaltsamen Einnahme der Hauptstadt Sanaa durch die Huthi-Rebellen, die sich selbst »Ansar Allah« (Helfer Gottes) nennen, endete 2014 ein fragiler Transitionsprozess. Nach monatelangen Protesten im Rahmen des sogenannten Arabischen Frühlings 2011 hatte der seit 1978 autoritär herrschende Präsident Ali Abdullah Salih auf Druck mächtiger Nachbarstaaten wie Saudi-Arabien die Macht an seinen bisherigen Vizepräsidenten Abed Rabbo Mansur Hadi abgeben müssen. In einer National Dialogue Conference (NDC) wurden im Januar 2014 zwar konkrete Reformen wie die Einführung eines föderalen Systems verabredet, der Prozess scheiterte allerdings daran, dass Kernforderungen zentraler Akteure wie den Huthis oder der Südbewegung, die sich für eine stärkere Autonomie bis hin zur Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit aussprach, nicht erfüllt werden konnten und wenige Monate später der Bürgerkrieg ausbrach. Hadi und seine Regierung wurden von den Huthis und Anhänger_innen Salih aus Sanaa vertrieben und flüchteten nach heftigen Gefechten um die südliche Stadt Aden ins Exil nach Saudi-Arabien.

Um den Status quo ante wiederherzustellen, begann 2015 eine von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) geführte Militärintervention mit Blockaden und Bombardements jemenitischer Städte und wichtiger militärischer Einrichtungen, die zu einer dramatischen Zunahme ziviler Opfer führte, deren Zahl bis Februar 2023 auf mehr als 370.000 anstieg. Etwa 60 Prozent der Opfer gehen

auf indirekte Kriegsfolgen wie Mangelernährung, unsicheres Trinkwasser oder fehlende medizinische Behandlung zurück. Verstöße gegen basale Grund- und Menschenrechte gehören für viele Jemenit_innen zum traurigen Alltag.

Der seit der 1990 vollzogenen Vereinigung der beiden jemenitischen Staaten schwelende Konflikt zwischen der Südbewegung, die eine Wiederherstellung südlicher Eigenstaatlichkeit anstrebt, und der Regierung spitzte sich im Laufe des Krieges weiter zu und eskalierte seit 2017 vor allem in Aden und anderen formal von der Regierung kontrollierten Provinzen immer wieder auch gewaltsam. Angefacht werden diese Spannungen durch Rivalitäten zwischen den VAE, welche die Südbewegung und den dort seit 2017 führenden Südlichen Übergangsrat (STC) unterstützen, sowie Saudi-Arabien als wichtigstem Verbündeten der Regierung und der den Muslimbrüdern nahestehenden Islah-Partei. Im Sommer 2022 kam es zu heftigen Gefechten zwischen STC und Islah-Milizen in der energiereichen Provinz Schabwa.

Seit April 2022 herrscht ein nicht kodifizierter Waffenstillstand zwischen Saudi-Arabien und den Huthi-Rebellen, der die humanitäre Lage im Land, vor allem in von den Rebell_innen kontrollierten Gebieten, auch durch das Ende der Luftschläge und die Aufhebung von Seeblockaden leicht verbessert hat. Trotz weiterer vertrauensbildender Maßnahmen, wie dem Austausch von hunderten Gefangenen im April 2023, die auch im Kontext der jüngsten Entspannung des iranisch-saudischen Verhältnisses gesehen werden sollten, gibt es weiterhin keinen innerjemenitischen Friedensprozess, der eine politische Einigung und Wiederherstellung zentralstaatlicher und einheitlicher Regierungsführung herbeiführen könnte. Die Regierung spielt in den bilateralen Verhandlungen zwischen den Huthis und Saudi-Arabien keine signifikante Rolle, während die Huthis keine Bereitschaft signalisieren, ihre Macht mit der von ihnen als saudische Vasallen bezeichneten Regierung zu teilen. Zwar stellten sie Angriffe auf saudische oder emiratistische Ziele ein, griffen im Oktober und November 2022 jedoch wiederholt kritische Infrastrukturen der Ölförderung in südlichen Provinzen an und setzten die Regierung so auch wirtschaftlich enorm unter Druck. Institutionen,

welche die fragile Anti-Huthi-Allianz zusammenhalten sollen, wie der 2022 eingerichtete Präsidiale Führungsrat unter Hadis Nachfolger Rashad al-Alimi, haben bisher nicht zu einer Beendigung interner Konflikte geführt, was auch die Schaffung einer gemeinsamen Verhandlungsposition erschwert. Sowohl die politischen Parteien als auch das Parlament sind nach Jahren des Krieges nicht mehr in der Lage, effektiv zur Konfliktlösung beizutragen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Der Jemen gehört weltweit zu den wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDC). Der Weltbank zufolge lag das Bruttonationaleinkommen pro Kopf im Jemen 2021 bei etwa 750 US-Dollar (2016: 2.500 US-Dollar) und damit weit unter dem Durchschnitt aller LDCs von 1.270 US-Dollar. Seit Jahren warten Angestellte im öffentlichen Sektor auf ausbleibende Gehaltszahlungen; auch staatliche soziale Sicherheitssysteme sind von den Konfliktparteien systematisch unterwandert worden. Korruption ist weit verbreitet und die ökonomische Kriegsführung, angefangen bei Handelsblockaden und der Spaltung der Zentralbank über die Errichtung unzähliger Checkpoints und die Verbreitung von Landminen bis hin zu gezielten Angriffen auf Ölförderungsanlagen haben die schon vor dem Krieg lahrende jemenitische Wirtschaft weiter geschwächt. Zudem wirkt sich der Krieg in verheerendem Maße auf den Privatsektor aus. Bereits in den ersten Monaten des Krieges haben die privatwirtschaftlichen Unternehmen 55 Prozent ihrer Angestellten entlassen. Diese Entwicklung hat dramatische Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit: 2019 schätzte die Weltbank, dass 40 Prozent der Haushalte ihr Haupteinkommen verloren haben. Rund 20 Millionen Jemenit_innen, etwa zwei Drittel der Bevölkerung, lebten bereits 2021 unterhalb der absoluten Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar pro Person und Tag. Anfang 2023 waren mehr als 18 Millionen Einwohner_innen auf Hilfslieferungen von Nahrungsmitteln angewiesen. Zwischen 2016 und 2020 starben rund 4.000 Menschen durch die weltweit schwerste Cholera-Epidemie.

Die wirtschaftliche Entwicklung im Jemen war mehrere Jahrzehnte lang eng mit dem Öllexport verbunden; zwischen 2005 und 2014 machte die Ölförderung den Vereinten Nationen zufolge etwa drei Viertel der gesamten Staatseinnahmen aus. Dies stand – ganz im Sinne des »Ressourcen-Fluches« – der Entwicklung beschäftigungsintensiver Wirtschaftszweige wie Industrie oder Landwirtschaft im Wege; die Armutsquote stieg bis 2014 auf fast 50 Prozent. Der Einbruch der Ölförderung in den Jahren 2015–2021 auf nur 36.000 Barrel am Tag – im Gegensatz zu etwa 200.000 in den fünf Jahren davor – verschärfte diese Situation zusätzlich. Der Weltbank zufolge ist das BIP des Jemen in den ersten zehn Jahren nach dem Sturz Salis um die Hälfte geschrumpft, während sich die Bevölkerung des Landes in den vergangenen 25 Jahren verdoppelt hat. Die Inflationsrate betrug im Oktober 2022 laut Internationalem Währungsfonds (IWF) rund 45 Prozent, bei Nahrungsmitteln sogar etwa 58 Prozent. Der jemenitische Rial (YER) verlor seit Beginn des Krieges mehr als die Hälfte seines Wertes: Für einen

US-Dollar mussten im Sommer 2022 in Sanaa rund 550 YER aufgewendet werden, in Aden 1.100 YER. 2015 waren es noch 215 YER gewesen.

Gründe für diesen wirtschaftlichen Verfall sind vor allem die direkten Kriegsauswirkungen, die großflächig Infrastruktur sowie öffentliche und private Einrichtungen zerstört sowie zu einer fast vollständigen Unterbrechung jeglicher wirtschaftlicher und Investitionsaktivitäten geführt haben. Hinzu kommen der fast vollständige Stopp von Unterstützungsleistungen durch internationale Geber, der Ausfall öffentlicher Ausgaben sowie bis zu ihrer teilweisen Aufhebung 2022 durch die von Saudi-Arabien geführte Koalition die Blockade der wichtigsten See- und Flughäfen, die allerdings weiterhin von den Huthis kontrolliert werden. Dies führte dazu, dass dringend benötigte Hilfsgüter nicht ins Land gelangen konnten und Exporte, insbesondere von Erdöl, nahezu unmöglich geworden sind – für ein Land, das 90 Prozent der wichtigsten Güter importieren muss, eine absolute Katastrophe.

Weitere Gründe für den Verfall der jemenitischen Wirtschaft sind die akute Treibstoff- und Stromkrise, Nahrungsmittelknappheit sowie der Zusammenbruch der sozialen Sicherungssysteme. Zudem bedroht der Klimawandel die jemenitische Landwirtschaft (20 Prozent des BIP) und gerade dort, wo die stark wachsende junge jemenitische Bevölkerung Beschäftigungsmöglichkeiten finden könnte, sind prekäre und ausbeuterische Bedingungen weit verbreitet – junge Erwerbstätige, etwa ein Drittel aller Arbeitnehmer_innen, sind zu mehr als 97 Prozent im informellen Sektor beschäftigt. Der international anerkannten Regierung zufolge beschäftigt die Landwirtschaft, obwohl sie auf drei Prozent des Staatsgebiets nur 10–15 Prozent des BIP erwirtschaftet, mehr als die Hälfte der jemenitischen Arbeitnehmer_innen. 2014 war es laut Internationaler Arbeitsorganisation (ILO) nur ein Viertel gewesen, während Dienstleistungen (56 %) und Industrie (19 %) den Löwenanteil ausgemacht hatten.

Frauen sind in ihren wirtschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten besonders stark eingeschränkt, sei es im Zugang zu Bildung, wo es gerade für Binnenvertriebene an Infrastruktur mangelt, oder weil sich Familien aufgrund von Armut und konservativen Rollenbildern gegen eine weitere schulische Bildung ihrer Töchter und eine Beteiligung am Arbeitsmarkt entscheiden. Eine Zunahme an Kinderehen ist ebenfalls zu beobachten. Die Beschäftigungsquote von Frauen ist zwischen 1999 und 2021 von etwa 22 Prozent auf lediglich sechs Prozent gesunken, was auch damit zu tun hat, dass Frauen vor allem im Gesundheits- und Bildungssektor arbeiten, die vom Krieg besonders stark betroffen sind und aktuell vor allem durch internationale Hilfen am Leben gehalten werden.

Darüber hinaus birgt die Verteilung der Einnahmen aus Steuern, Abgaben oder beispielsweise dem Energiehandel großes politisches Konfliktpotenzial. An Treibstoffsubventionen und der Frage, wie das Einkommen aus den schwindenden Erdölressourcen im Süden landesweit verteilt werden sollte, scheiterte 2014 letztlich auch die NDC, was das Land schließlich in den Bürgerkrieg stürzte. Misswirtschaft durch staatliche Stel-

len und Selbstbereicherung durch Kriegsfürsten sind weit verbreitet, ganz im Gegensatz zu Konzepten der partizipativen konflikt- und geschlechtersensiblen Haushaltsplanung.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die enorm schwache strukturelle Macht der Beschäftigten wirkt sich auch auf den gewerkschaftspolitischen Kontext aus. Ein gesetzlicher Mindestlohn existiert nicht und aufgrund der außerordentlich schlechten Datenlage lassen sich kaum Aussagen über die Lohnentwicklung treffen. Vor Kriegsausbruch reichte die Gehaltsspanne von 70 Euro pro Monat für ungelernte Arbeiter_innen über 140 Euro pro Monat für Lehrer_innen bis hin zu 2.300 Euro für lokale Angestellte mit Hochschulabschluss bei internationalen Nichtregierungs- oder UN-Organisationen. Aktuell gehen UN-Organisationen davon aus, dass etwa zwei Drittel aller Lehrer_innen im Land seit 2016 keine regelmäßigen Gehaltszahlungen mehr erhalten haben, ebenso wie bis zu 30.000 Arbeitnehmer_innen im Gesundheitssektor. Dort, wo Löhne gezahlt wurden, gab es zwischen 2014 und 2019 keine Lohnanpassungen oder einen Inflationsausgleich. Die Folge waren Abwanderung in den Privatsektor oder ins Ausland, was sich gleichzeitig signifikant auf die Qualität staatlicher Leistungen in diesen Bereichen auswirkte. Die Lohnzahlungen im öffentlichen Sektor bleiben ein massiver politischer Zankapfel: Während die international anerkannte Regierung nur Staatsangestellten Gehälter zahlen will, die schon 2014 auf Gehaltslisten standen, seitdem jedoch zu Tausenden vertrieben wurden oder in andere Landesteile geflohen sind, verlangen die Huthis auch Zahlungen an die aktuellen, von ihnen rekrutierten Beschäftigten. Eine Teillösung im Jahr 2019, in deren Zuge Gehälter und Pensionen von 120.000 Angestellten ausgezahlt wurden, scheiterte schon Anfang 2020 an einem Verbot von durch die Huthis im Süden gedruckten Banknoten.

Der Staat ist der größte Arbeitgeber im Land und die Angestellten des öffentlichen Dienstes stellen innerhalb der Gewerkschaften den größten Mitgliederanteil. Dies unterscheidet sich fundamental von vielen anderen arabischen Staaten, in denen sich Staatsbedienstete nicht gewerkschaftlich organisieren dürfen. Die Gewerkschaften sind jedoch von Zuschüssen des Staates finanziell abhängig, da ihre Mitgliedsbeiträge nicht ausreichen und teils veruntreut bzw. satzungswidrig ausgegeben werden. Die Regierung betrachtete die Gewerkschaften bislang vor allem als Instrument, um die eigene Politik *top-down* zu vermitteln und Gewerkschaftsmitglieder für ihre Zwecke zu mobilisieren. Unter den meisten Akteuren in der Regierung herrscht der neoliberale Gedanke vor, dass Gewerkschaften für Investitionen und die Wirtschaftsentwicklung im Grunde schädlich seien. So werden Mitarbeiter_innen im öffentlichen Dienst mitunter rechtswidrig wegen der Teilnahme an einem Streik entlassen oder mit Disziplinarstrafen belegt.

In den Gebieten unter Kontrolle der Huthis ist die gewerkschaftliche Arbeit weitgehend zum Erliegen gekommen. Der Dachverband beschränkt sich meist auf Erklärungen gegen die Angriffe der Anti-Huthi-Koalition. Aktivitäten der Ge-

werkschaften, beispielsweise gegen die Nichtauszahlung von Gehältern oder die allgemein prekäre wirtschaftliche und soziale Lage, finden hingegen nicht statt. Darüber hinaus schränken die Huthis alle unabhängigen Organisationen in ihrem Aktionsradius durch massiven Druck erheblich ein.

Die Arbeitgeber_innen, die im Jemen in einer eigenen Interessenvertretung organisiert sind, unterhalten Kontakte zu den Gewerkschaften und arbeiten mit diesen auch punktuell in Projekten zusammen. Die Behörden im Bereich des Arbeits- und Sozialministeriums sind jedoch ineffektiv und nicht in der Lage, Serviceleistungen für Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft insbesondere die Arbeitsinspektion, die völlig inadäquat ausgestattet und nicht in der Lage ist, auch nur einen kleinen Teil der Betriebe zu überprüfen. Mit der Machtübernahme durch die Huthis im Herbst 2014 und der Besetzung von Positionen mit eigenen Gefolgsleuten ist die Ineffizienz von Ministerien und Behörden weiter gestiegen.

GEWERKSCHAFTEN IM JEMEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die Geschichte der Gewerkschaften im Jemen ist eng mit der politischen Historie verbunden. Noch unter britischer Kolonialherrschaft wurde 1956 in Aden die 48-Stunden-Woche eingeführt, ebenso wie Regelungen zu Überstunden und bezahltem Urlaub. Schon in den 1940er-Jahren hatte es Bestrebungen gegeben, kollektive Vereinbarungen und Standards zu Löhnen zu erreichen. Auf die Gründung einer ersten Gewerkschaft im Jahr 1952 folgten in den kommenden vier Jahren 25 weitere, die überwiegend beim Aden Trade Union Council (ATUC) registriert waren – 1972 zählten sie insgesamt etwa 45.000 Mitglieder. Nach der Unabhängigkeit des Südjemen 1967 trat das Land der ILO bei und das Ministerium für Arbeit und soziale Fragen wurde gegründet, das sich beispielsweise für die Einhaltung eines – wenn auch rudimentären – Kündigungsschutzes einsetzte. Die enge Verbindung zwischen ATUC und der Sozialistischen Volkspartei (PSP) sowie die große Zahl an politisch motivierten Streiks, die darauf abzielten, die Autorität der Kolonialverwaltung zu untergraben, sorgten dafür, dass die Erfahrungen der jemenitischen Gewerkschaften mit ernsthaften Kollektivverhandlungen unterentwickelt blieben. 1968 wurde ATUC durch die GFWPDRY ersetzt und geriet bald vollständig unter die Kontrolle der sozialistischen Regierung. Die Zahl der Einzelgewerkschaften wurde auf sieben reduziert: Transport und Kommunikation, Hafenarbeiter_innen, Bankwesen, Handel und Versicherungen, Öffentlicher Dienst, Ölindustrie und Lehrer_innen. Zudem intervenierte die Regierung auf Grundlage eines entsprechenden Schlichtungsgesetzes von 1969 auch in Arbeitskämpfen und Streikenden wurde eine fehlende »revolutionäre Disziplin« unterstellt.

Nach der Vereinigung des Jemen 1990 stand die Gewerkschaftsbewegung vor der Aufgabe, die Gewerkschaften des

Südens und des Nordens institutionell, strukturell und politisch zusammenzuführen. Im Norden hatte es allerdings nur äußerst schwache Gewerkschaften gegeben. Die Vereinigung fand vor allem in der praktischen Gewerkschaftsarbeit statt, ein erster ordentlicher Kongress, der dem Dachverband General Federation of Yemeni Workers' Trade Unions (GFYWTU) die notwendige Legitimität verlieh, wurde jedoch erst 2008 abgehalten.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Um im Jemen eine Gewerkschaft zu gründen, muss eine Registrierung beim Arbeitsministerium beantragt werden. Zudem muss eine neu gegründete Gewerkschaft Mitglied im GFYWTU werden. Neben dem Gewerkschaftsdachverband existieren einige unabhängige Berufsverbände, beispielsweise der Lehrer_innenverband (YTS, ca. 200.000 Mitglieder) oder der Journalist_innenverband (YJS). Diese führen eigenständige Gehaltsverhandlungen und arbeiten häufig mit den Gewerkschaften zusammen.

Nach den Protesten der Jahre 2011/2012 formierten sich neue Gewerkschaften im Privatsektor sowie in bestimmten Schlüsselministerien, beispielsweise im Außenministerium, in denen das alte Salih-Regime die Organisation der Staatsangestellten bis dahin verhindert hatte. Nach der Eroberung Sanaas durch die Huthis im Jahr 2014 haben diese ihren Einfluss auf die GFYWTU ausweiten können, während sich die Gewerkschaften im Süden gleichzeitig vermehrt für eine erneute Abspaltung vom Norden einsetzten. In diesem Zusammenhang machte im November 2014 insbesondere die General Union of Southern Labor Syndicates, hauptsächlich getragen von der Ports Authority Workers' Union der staatlichen Häfen am Golf von Aden, durch Aufrufe zum Generalstreik auf sich aufmerksam. Allerdings gibt es auch einzelne Personen bzw. regionale Untergruppen (etwa in Aden und Schabwa), die weniger staatshörig und bereit sind, für eigene Belange mit mehr Nachdruck einzutreten. Ähnliches gilt für die Gewerkschaft der Stadtreiniger_innen, die 2012 durch einen Streik trotz erheblicher Widerstände von Regierungsseite eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen erzwingen konnte. Gesamtgesellschaftlich relevante Themen

verfolgen jedoch auch diese Teile der Gewerkschaftsbewegung nur in Ausnahmefällen.

Einen solchen Ausnahmefall stellt die Zweigstelle des Gewerkschaftsdachverbands in Aden dar. Diese hatte sich vor Kriegsausbruch regelmäßig zu Rechten von Arbeitnehmer_innen positioniert und die gewaltsamen Ausschreitungen der Sicherheitskräfte gegen friedliche Demonstrant_innen verurteilt. Angesichts der Tatsache, dass sich der Gewerkschaftsdachverband ansonsten überhaupt nicht positionierte, ist dies durchaus bemerkenswert. Zudem rief sie im August 2021 zu Streiks gegen die schlechten Lebensverhältnisse in Aden auf und im folgenden Jahr traten Mitarbeitende des österreichischen Öl- und Gaskonzerns OMV in Schabwa in einen Streik, um gegen die Entscheidung des Konzerns zu protestieren, sich aus dem Ölgeschäft im Jemen zurückzuziehen.

Der Vorstand der GFYWTU wurde bei der Gründung des Dachverbands im Jahr 1990 nicht gewählt und amtierte bis 2008 ganze 18 Jahre ohne demokratische Legitimation, weshalb internationale Organisationen schließlich nicht mehr mit dem Dachverband zusammenarbeiteten. Der letzte Kongress hätte turnusgemäß im März 2012 stattfinden müssen. Begründet wurde der Ausfall mit fehlender organisatorischer Vorbereitung und finanziellen Engpässen. Tatsächlich geben die meisten Mitgliedsgewerkschaften den vorgesehenen Beitragsanteil nicht an den Dachverband weiter. Ursprünglich erhielt die GFYWTU hohe Zuwendungen aus dem Arbeitsministerium, die Anfang 2012 jedoch wegen eines Streits der Verbandsführung mit der damaligen Arbeitsministerin ausgesetzt wurden. Erst für 2021 wurde durch Ministerpräsident Maeen Abdul Malek eine Wiederaufnahme der Zahlungen versprochen, allerdings bisher nicht umgesetzt. Der 2008 auf Druck von Ex-Präsident Salih gewählte Vorsitzende Al-Jidri, der im März 2021 verstarb, wurde 2013 vom 25-köpfigen Zentralrat abgesetzt. An seine Stelle wurde der bisherige Generalsekretär Ali Balkhider gewählt, was laut Statuten ein legaler Vorgang zwischen den Kongressen ist.

Der seit 2012 überfällige Kongress zur Neuwahl der Verbandsspitze wird jedoch aufgrund der politischen Krise mit-

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände im Jemen

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
General Federation of Yemeni Workers' Trade Unions (GFYWTU)	Ali Balkhider (2013 eingesetzt durch Zentralrat der GFYWTU, residiert heute alternierend im Südjemen und in Oman); einziger Kongress 2008, derzeit kein neuer Kongress absehbar Generalsekretär: Ba Muhaysoun (seit 2008, residiert in Sanaa)	450.000	Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB), Arab Trade Union Confederation (ATUC), International Confederation of Arab Trade Unions (ICATU) Die GFYWTU ist sowohl Mitglied des arabischen Regionalverbandes des IGB als auch des Konkurrenzverbandes ICATU. Die ICATU war lange Zeit der einzige regionale Dachverband in den arabischen Ländern, heute gehören ihm jedoch nur noch wenige regierungsnahe Gewerkschaften in autoritär regierten Staaten an.

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften im Jemen

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Gewerkschaft der Arbeiter_innen und Angestellten in der Ölindustrie, im Bergbau und in der Chemie	GFYWTU	Hassan Ibrahim Hindi (letzter Kongress Februar 2006, nächster Kongress ursprünglich geplant für Februar 2010, aber immer wieder verschoben)	17.000 (in zwölf Einzelgewerkschaften)	IndustriAll
Gewerkschaft der Arbeiter_innen und Angestellten im Transportwesen	GFYWTU	Saleh Al-Alwani (letzter Kongress Mai 2006, nächster Kongress ursprünglich geplant für Mai 2010, aber immer wieder verschoben)	65.000 (in drei Einzelgewerkschaften)	ITF
Gewerkschaft der Arbeiter_innen und Angestellten des Postwesens und der Telekommunikation	GFYWTU	Vorsitzender ist der noch junge Sami Shubail, GPC-Mitglied, aber zurzeit loyal zum Huthi-Regime. Die Gewerkschaft hat sich bei ihrem ersten Kongress 2010 von der ehemaligen Gewerkschaft der Arbeiter_innen und Angestellten im Transportwesen und der Telekommunikation abgespalten und neu gegründet, da die Bereiche Transport und Telekommunikation in ihrer Natur als zu unterschiedlich erachtet wurden.	28.000	–
Gewerkschaft der Arbeiter_innen und Angestellten bei Banken, Versicherungen und im Finanzwesen	GFYWTU	Abdulkarim Al-Itna (letzter Kongress Dezember 2007, nächster Kongress ursprünglich geplant für Dezember 2011, aber immer wieder verschoben)	12.000	–

telfristig nicht stattfinden. Zudem konnten nicht überall Delegiertenwahlen stattfinden, weil auch die unteren Führungsebenen keine demokratische Legitimation mehr besitzen. Der seit März 2012 initiierte Erneuerungs- und Demokratisierungsprozess der unteren Organisationsebenen (Betriebe, öffentlicher Dienst), sichtbar durch die Wahl von Gewerkschaftskomitees, ist seit Kriegsausbruch zum Erliegen gekommen. Im Gewerkschaftsdachverband sind 16 Branchengewerkschaften organisiert, die jeweils die Gewerkschaften einer Branche zusammenfassen. Die Einzelgewerkschaften existieren teilweise nur in einer Region oder sind lediglich in einzelnen Betrieben vertreten. Folgende dem Dachverband angeschlossene Branchengewerkschaften sind relevant, wobei die verfügbaren Zahlen und Angaben aufgrund der schlechten Datenlage mit Vorsicht zu genießen sind.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass der Lehrer_innenverband YTS, welcher der islamistisch-tribalen Islah-Partei nahesteht, lange Zeit als politisch einflussreich bewertet wurde. Grundsätzlich gilt der YTS als sehr organisiert und kann in kurzer Zeit viele Mitglieder mobilisieren – beispielsweise gegen Versuche der Huthis, Lehrpläne an Schulen nach ihren ideologischen Vorstellungen umzugestalten. Nach einem Friedensschluss dürfte diesem Berufsverband, der im engeren Sinne keine Gewerkschaft ist, wieder eine politische Bedeutung zukommen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Der Jemen hat 29 Übereinkommen der ILO ratifiziert, darunter acht der zehn Kernarbeitsnormen. In der Praxis werden diese Übereinkommen jedoch ungenügend umgesetzt bzw. eingehalten. Streiks dürfen nur nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren stattfinden und müssen vom Gewerkschaftsdachverband genehmigt werden. Ebenso bedürfen ausgehandelte Tarifverträge der Genehmigung durch das Arbeitsministerium, das die Zustimmung verweigern kann, wenn der Tarifvertrag die Sicherheit des Landes gefährdet oder den wirtschaftlichen Interessen schadet. In einigen Sektoren wie Häfen, der Luftfahrt und Krankenhäusern sind Streiks generell nicht erlaubt.

Das Arbeitsgesetz steht im Einklang mit den grundlegenden ILO-Normen. Die wöchentliche Arbeitszeit ist gesetzlich auf 48 Stunden begrenzt. Theoretisch existiert für Angestellte des öffentlichen Dienstes und privater Unternehmen eine Rentenabsicherung, in der Realität halten Arbeitgeber_innen der Privatwirtschaft sich jedoch nicht an das Gesetz. Staatsbedienstete haben Anspruch auf Pensionen, die aber oft zu gering sind, um davon leben zu können. Theoretisch existieren auch eine Arbeitsunfähigkeitsversicherung und eine Hinterbliebenenversicherung. Krankenversichert sind jedoch fast ausschließlich Angestellte des öffentlichen Dienstes, allerdings auch nur auf niedrigstem Niveau.

Aufgrund der Massenentlassungen von Arbeitnehmer_innen im Verlauf des Jahres 2015, welche ihr Recht auf Kompensationszahlungen seitens der Sozialversicherungskasse geltend machten, kam es zu einem rapiden Anstieg an Auszahlungen von Sozialleistungen bei einem gleichzeitigen Stopp von Einzahlungen. So können Ansprüche auf Kompensationszahlungen oder Sozialleistungen nicht mehr geltend gemacht werden, was zu einer weiteren Verarmung der betroffenen Bevölkerungsschichten führt. Die Sozialversicherungsbehörde zahlt Leistungen derzeit nur noch an Berechtigte in den von der international anerkannten Regierung kontrollierten südlichen Provinzen aus.

Das Vereinigungsrecht hat Verfassungsrang, wird jedoch streng reguliert. Gleiches gilt für das Recht auf Kollektivverhandlungen. So gibt es beispielsweise keinen besonderen Schutz von Arbeiter_innen gegen Diskriminierung aufgrund gewerkschaftlicher Tätigkeit. Obwohl Jugendliche bereits ab dem 14. Lebensjahr legal arbeiten dürfen und Kinderarbeit, vor allem in der Landwirtschaft und Fischerei, aber auch im Dienstleistungssektor, weit verbreitet ist, dürfen sich unter 18-jährige nur mit Zustimmung der Eltern oder eines gesetzlichen Vormunds einer Gewerkschaft anschließen. Auch die Zwangsrekrutierung von Jungen als Milizionäre oder Zwangsprostitution von Kindern sind keine Seltenheit. Nichtjemenitische Arbeitnehmer_innen dürfen sich Gewerkschaften zwar anschließen, jedoch in kein Amt gewählt werden.

Das Streikrecht ist im Arbeitsrecht verankert. In den Unabhängigkeitsbestrebungen des Südens gegen die britische Kolonialherrschaft wurden Streiks oftmals politisch eingesetzt – heute müssen Streiks vorab vom Gewerkschaftsdachverband genehmigt werden und sind für politische Zwecke explizit verboten. Zudem müssen formal zwei Drittel der Belegschaft in diese Entscheidung eingebunden sein, mindestens 25 Prozent zustimmen und der Streik drei Wochen vorab angekündigt werden. Darüber hinaus haben Arbeitgeber_innen auch gegen den Willen der Arbeitnehmer_innen die Möglichkeit, eine Schlichtung zu erzwingen, was einen Streik um bis zu 85 Tage verzögern kann.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Neben dem Krieg und seinen wirtschaftlichen Folgen ist der Mangel an innergewerkschaftlicher Demokratie eine der großen Herausforderungen. So sind Wahlen mit Ausnahme der Telekommunikations- und Postgewerkschaft in allen Gewerkschaften sowie im Dachverband überfällig. Zum Teil verfügen die Organisationen nicht über finanzielle oder organisatorische Kapazitäten, zum Teil verhindert auch der seit 2015 anhaltende Krieg das Zustandekommen von Wahlen. Allerdings führt auch der mangelnde Wille einiger Gewerkschaftsfunktionär_innen, sich demokratischen Wahlen zu stellen, zum Ausbleiben dieser Abstimmungen. Die jüngste Gründung konkurrierender Verbände belegt zudem, dass der Druck an der Basis auf die alte Garde wächst.

Zwar sind die Gewerkschaften im Jemen momentan die Organisationen mit der höchsten Mitgliederzahl, noch vor Par-

teien oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, dennoch sind sie nach wie vor nicht in der Lage, ihre Beteiligung an staatlichen Entscheidungen und der Diskussion von wirtschaftspolitischen Programmen effektiv einzufordern. Dies resultiert zum einen aus dem Unwillen der Regierung, sie als Interessenvertretung anzuerkennen, zum anderen aber auch aus der Organisationsschwäche der Gewerkschaften, denen es nicht gelingt, sich diesen Platz zu erkämpfen. Zudem können die Gewerkschaften der Bevölkerung kaum vermitteln, warum sich eine Gewerkschaftsmitgliedschaft lohnt. Stattdessen herrschen in der Bevölkerung weiterhin Zweifel an der Unabhängigkeit der Gewerkschaften vor, da sie als eng mit dem alten Regime verbunden empfunden werden.

Die wenigen gewerkschaftsinternen Reform- oder Erneuerungsbestrebungen sind im Jemen mit einzelnen Personen, nicht mit bestimmten Gruppen innerhalb der Gewerkschaftsbewegung verbunden. Politische Divergenzen spielten innerhalb der jemenitischen Gewerkschaften bislang kaum eine Rolle, eher war die Herkunftsregion der Akteur_innen entscheidend. Dies hat sich im Verlauf der jemenitischen »Revolution« von 2011 insofern geändert, als die Bevölkerung insgesamt stärker politisiert wurde. Die teils gewaltsam ausgetragenen Kämpfe von regimetreuen mit oppositionellen Kräften haben auch in der Gewerkschaftsbewegung Spuren hinterlassen. Institutionelle Erneuerung im Zuge des allgemeinen politischen Wandels ist bisher in allen Gewerkschaften ausgeblieben. Zudem zeigt die Gründung konkurrierender Verbände im März 2021 in Aden, dass die endgültige Spaltung der Gewerkschaftsbewegung anhand regionaler oder auch politischer Loyalitäten eine reale Gefahr darstellt.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Im Rahmen der soziopolitischen Proteste von 2011/2012, der sogenannten »Jugendrevolution«, haben die Gewerkschaften keine führende Rolle eingenommen. Einzelne Gewerkschaftsmitglieder beteiligten sich zwar auf individueller Ebene, eine Direktive der Gewerkschaften, an den politischen Protesten mitzuwirken, gab es jedoch nicht. Auch in der NDC von 2014 war der Gewerkschaftsdachverband mit nur zwei von 565 Sitzen vertreten, was die geringe Rolle der Gewerkschaften im gesellschaftspolitischen Entscheidungsprozess widerspiegelt. Da die Öleinnahmen in den kommenden Jahren endgültig wegbrechen könnten, stellt sich die Frage, wie die Wirtschaft umstrukturiert werden kann. Die Gewerkschaften sollten diesen Prozess mitgestalten, gerade weil er für viele Arbeitnehmer_innen schmerzhaft sein wird. Die allgemeine Arbeitsmarktlage, insbesondere für junge Erwachsene, ist sehr schlecht. Hier könnten Gewerkschaften darauf hinwirken, die berufliche Bildung für Jugendliche zu verbessern, beispielsweise durch die Einbeziehung praxisbezogener Elemente. Doch sowohl die finanzielle Abhängigkeit vom Staat als auch der Mangel an Sachkompetenz verhindern bisher eine stärkere Beteiligung der Gewerkschaften an diesen Diskussionen.

Mit der Gründung der General Conference of Southern Workers Trade Union am 11. März 2021 in Aden droht auch

der Gewerkschaftsbewegung im Jemen die endgültige Spaltung entlang der Konfliktlinien. Beim Gründungskongress gab es keine Wahlen, sondern eine konsensuale Liste, die bisher allerdings nicht veröffentlicht worden ist. Die Gründung hat zwar noch wenig Aussagekraft, da es keine vorhergehenden Wahlen an der lokalen oder regionalen Basis gegeben hat, dennoch könnte der neue Verband – sollte er sich konsolidieren – erheblichen Druck auf den seit Kriegsbeginn im Wesentlichen inaktiven GFYWTU aufbauen. Der internationale Gewerkschaftsverband ITUC kritisierte das Vorgehen scharf, ebenso wie Berichte über die Konfiszierung von Liegenschaften der GFYWTU.

Fast zeitgleich wurde am 15. März 2021, ebenfalls in Aden, die konkurrierende General Conference of the Federation of Aden Trade Unions gegründet. Hierbei handelt es sich allerdings um eine klar unter dem Einfluss des separatistisch orientierten STC stehende Organisation. Der Kongress begann mit der Hymne des Südjemen und auf einem Banner war der Vorsitzende des STC, Aidarus Al-Zoubaidi, zu sehen. Der Arbeits- und Sozialminister der international anerkannten Regierung nahm an diesem Kongress ebenfalls teil; er repräsentiert den STC in der im Dezember 2020 neu gebildeten Regierung. Der Vorstand wurde aus 37 Gewerkschafter_innen ohne Wahl akklamierend gebildet. Mit Mervat Mohammed Ali Al-Salami wurde erstmals eine Frau an die Spitze eines jemenitischen Gewerkschaftsverbandes bestellt. Nach Protesten von nicht beteiligten Gewerkschaften wurde die Anerkennung der Gründung durch das Arbeitsministerium am 18. April 2021 jedoch vorläufig widerrufen. Über das Agieren der Gewerkschaften ist trotz der formalen Mitgliedschaft im IGB, ATUC und ICATU auf internationaler Ebene wenig bekannt.

Dr. Magdalena Kirchner, Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung im Jemen

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Mirko Herberg, Internationale Gewerkschaftspolitik
mirko.herberg@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.