Die Droge Qat als Motor der jemenitischen Dezentralisierung

Peer Gatter

Die Vereinigung der *Arabischen Republik Jemen* (Nord-Jemen) mit der *Demokratischen Volksrepublik Jemen* (Süd-Jemen, bzw. PDRY) im Jahr 1990 hat die Anpassung zweier sehr unterschiedlicher politischer und wirtschaftlicher Systeme notwendig gemacht. Stammesautonomie und eine prekäre Sicherheitslage im Norden haben das vereinigte Land darin behindert, eine behördliche Präsenz der Zentralregierung auch auf lokaler Ebene auszuweiten. Der Staatssozialismus im Süden hatte dem neuen Staat eine aufgeblähte Bürokratie hinterlassen. Die Folge davon war eine ineffiziente und unausgeglichene Verwaltung mit einer hohen Konzentration von Beamten in der Hauptstadt und den Hauptorten der Gouvernorate. Die wirtschaftlichen Nachwirkungen des Golfkrieges von 1990 mit über 800.000 Rückkehrern sowie der jemenitische Bürgerkrieg von 1994 haben die bereits schwierige Lage weiter verschlimmert und die Reformagenda der Regierung erheblich verzögert.

Obwohl Dezentralisierung eines der Versprechen bei der Vereinigung beider jemenitischer Staaten im Jahre 1990 war und in der neuen Verfassung als eine der unabdingbaren Säulen des Staates für die ländliche Entwicklung beschreiben wird (Verfassung von 1994, Artikel 143-146), hat sich die Regierung mit dem Einlösen dieses Versprechens ein Jahrzehnt Zeit gelassen. Erst nachdem es durch eine umfassende Umschuldung, eine Reduzierung von Staatssubventionen und eine Abwertung des jemenitischen Rial gelungen war, die Wirtschaft zu stabilisieren, konnte sich die Regierung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre den kritischen strukturellen Problemen des Landes zuwenden, so der Modernisierung von öffentlichem Dienst und einer Restrukturierung des Verwaltungssystems.

Mit dem Gesetz zur lokalen Verwaltung (Nr. 4 des Jahres 2000) hat der Jemen eines der ambitioniertesten Programme zur Dezentralisierung in der Arabischen Welt ins Leben gerufen. Das Gesetz, das als wegweisend für die demokratische Entwicklung des Landes gilt, leitete eine umfassende Reform des jemenitischen Staatssystems ein und schuf drei Regierungsebenen (Zentralregierung, Gouvernorat und Bezirk). „Local Governance" im Jemen basiert auf vier Prinzipien – der Mitsprache der Bevölkerung durch gewählte Lokalvertretungen, der behördlichen und finanziellen Dezentralisierung sowie der Dezentralisierung staatlicher Dienste und öffentlicher Betriebe.

Der Mangel an finanziellen Ressourcen auf lokaler Ebene gilt als eine der größten Herausforderungen bei diesem Unterfangen. Finanzielle Transfers der Zentralregierung blieben in den vergangenen Jahren weit hinter den Erwartungen und dem Bedarf der Lokalverwaltungen zurück. Die Entwicklung eigener Einnahmequellen gestaltet sich durch den geringen Bildungsstand und fehlende Motivation bei

Weltregionen im Wandel | 1

Holger Albrecht (Hrsg.)

Der Vordere Orient

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://www.d-nb.de abrufbar.

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in the Internet at http://www.d-nb.de.

ISBN 978-3-8329-3063-9

1. Auflage 2007
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights are reserved, whether the whole or part of the material is concerned, specifically those of translation, reprinting, re-use of illustrations, broadcasting, reproduction by photocopying machine or similar means, and storage in data banks. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to »Verwertungsgesellschaft Wort«, Munich.

Bediensteten örtlicher Behörden sowie den Mangel an Autorität bei der Erhebung von Steuern extrem schwierig.

In dezentralisierten Verwaltungen vieler Regionen sind Steuern aus Anbau und Konsum der im Jemen weit verbreiteten Droge Qat (*Catha edulis* Forsk.) die einzige nennenswerte Einnahmequelle. Eine effizientere Besteuerung dieses Konsumgutes könnte in den kommenden Jahren helfen, den Mangel an finanziellen Ressourcen zu überwinden und vom Zentrum unabhängigere Lokalvertretungen zu schaffen. Eine langsame Demokratisierung des Landes mit eigenverantwortlichen Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen wäre eine mögliche Folge.

Lokale Verwaltung vor der Reform

Während im sozialistischen Südjemen gewählte Lokalvertretungen schon seit den 1970er Jahren existierten, war die Bevölkerung des Nordens nur durch ein gewähltes Parlament auf Zentralebene repräsentiert. Die Bedürfnisse der Bevölkerung wurden durch Außenstellen von Ministerien und Behörden bedient, die jedoch meist nur auf Gouvernoratsebene und in einigen wenigen städtischen Bezirken vertreten waren. Folglich blieb die Kontrolle der Zentralregierung über weite Landesteile indirekt und nominell. Trotz der Versuche mehrerer jemenitischer Regierungen, ihre Autorität zu stärken, ist die örtliche Verwaltung in vielen Stammesgebieten seit der Zeit osmanischer Herrschaft nahezu unverändert geblieben. *Sheichs* (tribale Führer) beharren weiterhin auf ihren militärischen und richterlichen Vorrechten und unterhalten Stammesarmeen und Privatgefängnisse. Die Kontrolle der Regierung über diese Regionen wird nur durch militärische Kampagnen und den Aufbau von Klientelsystemen praktiziert, durch welche die Treue der *Sheichs* und ihrer Stämme erkauft werden. Das dekonzentrierte Staatssystem war bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur lokalen Verwaltung (GLV) folglich mehr auf die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung bedacht, als auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung. Es überrascht daher nicht, dass die meisten Gouverneure und Bezirksdirektoren auf einen Militär- oder Polizeihintergrund zurückblicken.

Organisation lokaler Verwaltung nach der Reform

Nach der Vereinigung im Jahr 1990 bestand Jemen aus 18 Gouvernoraten und etwa 280 Bezirken. Mit dem republikanischen Erlass zur Neuordnung der Verwaltungseinheiten (Nr. 23 von 1998) wurden die Gouvernorate Amran und al-Dhaleh geschaffen und größere, von der PDRY ererbte Bezirke, in zwei oder mehr Einheiten aufgeteilt. Während der Jahre 2001 und 2002 wurde eine Anzahl von Städten in kleinere Wahlkreise untergegliedert und 2004 das Gouvernorat Rayma von Sana'a abgespalten. Heute besteht Jemen aus 21 Gouvernoraten (einschließlich der Hauptstadt) und 333 Bezirken. Jede administrative Einheit besitzt eine eigene lokale Verwaltung, die aus dem zentral ernannten Gouverneur oder Bezirksdirektor, den gewählten Lokalvertretungen und den „Exekutivbehörden" besteht (Zweigstellen von Ministerien und anderer zentraler Regierungsbehörden). Mitbestimmung auf lokaler Ebene wird durch demokratisch gewählte und bürgernahe Räte gewährleistet; ebenso durch die Befugnisse der Lokalvertreter, Haushaltspläne und Entwicklungsprogramme zu entwerfen, sowie durch die Rechenschaftspflicht der Behörden gegenüber gewählten Räten.

In gewisser Weise können die Lokalvertretungen als Legislativorgane in ihren Wahlkreisen verstanden werden; hier gibt es Parallelen zum Parlament. Doch während das jemenitische Parlament bis zu einem gewissen Grad von der Exekutive unabhängig ist, sind Lokalvertretungen und Behörden integraler Bestandteil der Staatsmacht unter Vorsitz eines zentral ernannten und gelenkten Gouverneurs oder Direktors. Gouverneure werden vom Staatspräsidenten ernannt, der für seine Entscheidung niemandem Rechenschaft schuldet. Bezirksdirektoren werden vom *Ministerium für lokale Verwaltung* (MLV) berufen, und Direktoren und Bedienstete der Behörden sind von ihren jeweiligen Ministerien oder Agenturen entsandt.

Die Behörden auf Gouvernorats- und Bezirksebene nehmen neue Rollen als Vermittler in der Dezentralisierung öffentlicher Dienste wahr. Sie werden daher heute weniger als der lange Arm des Staates, sondern eher als lokal-administrative und technische Organe wahrgenommen. Doch obwohl sie ihre Aufgaben unter Kontrolle und Aufsicht gewählter Räte verrichten und diesen Rechenschaft schulden, werden ihre Bediensteten weder auf Lokalebene rekrutiert noch bezahlt. Jemens System der Dezentralisierung ist daher bis heute eher eine Mischung aus Devolution und Dekonzentrierung. Trotz dieser gravierenden demokratischen Mängel hat das Gesetz erstmals die Aufgaben und Pflichten von Gouverneuren, Bezirksdirektoren und Behörden umrissen. Darunter ist neben ihren Verwaltungs- und Exekutivaufgaben auch die Förderung der ländlichen Entwicklung.

Auswirkungen der Reform auf die Zentralregierung

Zwar blieben die zentralen Organe des Staates in ihrer Struktur von der Reform unberührt, ihre Rolle hat sich jedoch gewandelt. Das GLV reduziert ihre Aufgaben auf die Aufsicht über die Lokalverwaltungen, den Entwurf von Politikrichtlinien und Verordnungen und die Weiterbildung für Bedienstete auf zentraler und lokaler Ebene. Auf Ansuchen von Lokalverwaltungen führen sie auch Entwicklungsprojekte überregionalen Charakters durch, für welche den Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen die finanziellen und technischen Mittel fehlen. Das MLV ist mit der Durchführung des Dezentralisierungsprozesses betraut, und sein Aufgabenbereich wurde durch das GLV erheblich erweitert. In den vergangen Jahren hat dies immer wieder zu Konflikten mit dem *Finanzministerium* (FM) geführt. Das FM prüft Haushalt und Haushaltspläne von Lokalverwaltungen, überwacht die Steuererhebung und teilt staatliche Mittel zu. Das *Ministerium für Planung und Internationale Kooperation* (MPIK) stärkt seine Außenstellen auf Gouvernoratsebene, um Lokalverwaltungen beim Erstellen von Entwicklungsplänen zu unterstützen und so deren Kongruenz mit

nationalen Zielen zu gewährleisten. Das GLV verlangt die Entwicklung von Mechanismen zur verbesserten Koordination zwischen MLV, FM, MPIK und dem *Ministerium für öffentlichen Dienst* (MÖD). Gegenwärtig ist die Koordination auf zentraler Ebene schwach und sich überschneidende Zuständigkeiten sind eine Quelle von Konflikten. Eine große Zahl von Gesetzen muss noch auf die Dezentralisierungsreform abgestimmt werden, da sie mit dieser unvereinbar sind. 2002 hat Premierminister Abd al-Qader Bajamal eine Kommission zur Harmonisierung von Gesetzen ins Leben gerufen, die 70 Gesetze und Verordnungen benannte, die der Nachbesserung bedürfen. Um Lokalverwaltungen zu stärken und diesen vormals zentrale Zuständigkeiten zu übertragen, wird von den Ministerien erwartet, qualifizierteres Personal in Außenstellen zu entsenden. Während der vergangenen Jahre ist in dieser Hinsicht jedoch wenig geschehen, da Beamte meist nicht bereit sind, mit ihren Familien, oder fern von diesen in die unterentwickelte Provinz zu ziehen.

Die ersten Lokalwahlen

Nach intensiver öffentlicher Debatte über die politische und technische Bereitschaft des Landes zur Dezentralisierung entschieden sich Präsident Ali Abdallah Saleh und die Regierung von Premierminister Abd al-Karim al-Iryani im Jahr 2001 für Wahlen zu Lokalvertretungen im Verbund mit einem Volksentscheid zur Verfassung. Während die Wahlen für Lokalvertretungen als ein wichtiger Schritt hin zu mehr Demokratie angesehen wurden, interpretierten jemenitische Intellektuelle und ausländische Beobachter die Verfassungsänderungen als Aushöhlung der demokratischen Entwicklung des Landes.

Ziel der Verfassungsänderung ist eine entscheidende Stärkung der Machtstellung des Staatspräsidenten durch eine Verlängerung des Mandats von fünf auf sieben Jahre. Die nächsten Wahlen wurden so auf 2006 verschoben und die mögliche Amtszeit von Präsident Saleh bis 2013 verlängert (zwei Regierungsperioden). Beobachter wähnten, dass dies Saleh Zeit genug geben würde, seinen Sohn Ahmed auf das Amt vorzubereiten. Außerdem erhielt der Präsident erweiterte Machtbefugnisse, um das Parlament ohne Volksentscheid aufzulösen zu können.

Das Mandat von Parlamentariern wurde von vier auf sechs Jahre verlängert, wodurch Neuwahlen erst wieder 2003 fällig wurden. Dies verzögerte einerseits den Einzug von Sozialisten ins Parlament um weitere zwei Jahre, da sie die Wahlen von 1997 boykottiert hatten, und verhinderte, dass die religiös-tribale *Islah*-Partei mit ihrer wachsenden Basis ihre Präsenz im Parlament von 2001 weiter ausbauen konnte. Der Konsultativrat (*Majlis al-Shura*) wurde in seiner Größe nahezu verdoppelt und seine Machtbefugnisse dahingehend erweitert, dass er mit gleichem Stimmgewicht wie das Parlament über legislative Fragen entscheiden darf. Seine nun 111 Mitglieder werden alle direkt vom Präsidenten ernannt (EUI 2001: 8).

Volksentscheid und Wahlen fanden am 20. Februar 2001 statt. Obwohl von lokalen Ausschreitungen begleitet, konnten in allen Gouvernoraten und in fast allen Bezirken Lokalverwaltungen gewählt werden. Die Verfassungsreformen wurden mit

73 % der ausgezählten Stimmen angenommen. Mit 69,1 % der Stimmen erhielt die Regierungspartei eine absolute Mehrheit in den Gouvernoratsvertretungen. *Islah* kam auf 19,5 % mit einer größeren Dominanz im Norden, die Sozialisten hingegen blieben fast ausschließlich auf den Süden beschränkt und erhielten 4 % der Stimmen (Gatter et al. 2002: Annex 1). Lehrer stellten beinahe 40 % der gewählten Lokalvertreter und *Sheichs* und Beamte je ungefähr 7 %. Unter den 7.315 Ratsmitgliedern waren nur 36 Frauen (Central Statistical Organization 2005: 350). Die überwältigende Zahl der Lehrer unter den Volksvertretern deutet darauf hin, dass die Wähler ihre Stimme eher aufgrund von Qualifikation als aufgrund von sozialem Status abgaben (World Bank 2006: 40). Unter den zentral ernannten Bezirksdirektoren hingegen waren *Sheichs* und deren Angehörige überrepräsentiert.

Ursprünglich strebte die Regierung die nächsten Wahlen für Lokalvertretungen nach einem Versuchsmandat von nur zwei Jahren schon 2003 zusammen mit den nächsten Parlamentswahlen an, doch Neuwahlen wurden zweimal verschoben, und lokale Volksvertreter blieben so bis zu den Präsidentschafts- und Lokalratswahlen von 2006 im Amt.

Die neuen Verwaltungen – Aufgaben und Herausforderungen

Das GLV hat die Verantwortlichkeit für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen den neuen Lokalverwaltungen übertragen. Gemäß den ministeriellen Exekutiv-Verordnungen (EV) zum GLV gehört die Aufsichtspflicht und Kontrolle über die Behörden und öffentlichen Betriebe zu den Aufgaben gewählter Lokalvertretungen in ihren jeweiligen Wahlkreisen. Laut EV obliegt den Lokalvertretungen auch das Erstellen von Entwicklungsplänen und die Überwachung ihrer Umsetzung, die Förderung von Investitionen und Tourismus sowie die Erschließung und der Schutz von Wasserressourcen. Unter der Aufsicht lokaler Volksvertreter sind Behörden mit der Umsetzung lokalpolitischer Entscheidungen und lokaler Entwicklungsprojekte betraut und versorgen die Bürger mit staatlichen Diensten. In ihre Verantwortlichkeit fallen außerdem die Gründung, Ausstattung, Verwaltung und Instandhaltung von Schulen, Gesundheits- und landwirtschaftlicher Fortbildungszentren, Stromnetzen, örtlicher Wasser- und Kanalisationsprojekte, Brücken und Landstraßen, sowie öffentlicher Parks, Schlachthäuser, Märkte und Friedhöfe; dazu die Straßenreinigung und Müllabfuhr sowie der Erhalt historischer Stätten.[1]

Um dieser Rolle gerecht zu werden, ist es noch ein langer Weg für lokale Verwaltungen. Zunächst gilt es, die ungleiche Verteilung von Beamten zu überwinden. Während Regierungsapparat und Behörden in den Städten aufgebläht sind, herrscht in den meisten ländlichen Regionen akuter Personalmangel – von Lehrern, Gesundheitspersonal und den Sicherheitskräften abgesehen. Unzulängliche oder fehlende Bürogebäude, Mängel in der Ausstattung sowie geringe Löhne sind die Hauptursa-

1 Ministry of Local Administration, Executive Bylaws – Republican Decree Nr. 269 of 2000, § 7, 13 und 17.

chen für das niedrige Leistungsniveau von Beamten. Häufige Abwesenheit, niedriger Bildungsstand, die geringe Zahl weiblicher Staatsdiener und eine Arbeitskultur, die Leistung und Initiative nicht belohnt, tragen auch ihren Teil dazu bei. Eine weitere Ursache für schlechte Leistungen ist der Konsum der Droge Qat. 85,5 % der jemenitischen Beamten kauen mindestens dreimal wöchentlich die Blätter des Qat-Strauches (auch während der Arbeitszeit) und wenden dafür die Hälfte oder mehr ihres offiziellen Einkommens auf (Gatter et al. 2002: 28-29).

Fortbildungen des MLV haben sich für gewöhnlich auf die Erläuterung des GLV konzentriert, anstatt Beamte in dessen Umsetzung zu schulen. Viele Beamte haben daher ein relativ eingeschränktes Verständnis ihrer Funktion und ihrer Aufgaben in einem dezentralisierten System. Ein nationaler Fortbildungsplan, der sich an 16.600 leitende Beamte und Bedienstete lokaler Verwaltungen richtet, konnte aufgrund knapper Mittel bislang nicht implementiert werden (Republic of Yemen 2005: 69).

Die Finanzierung lokaler Verwaltungen

Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen werden durch Verwaltungs- und Entwicklungsbudgets finanziert, die im Jahr 2004 16,8 % des Staatshaushaltes ausmachten. Das Verwaltungsbudget, aus dem Gehälter, Mieten und Bürobedarf bezahlt werden, belastet mit 98 % den Lokalhaushalt. Dies reduziert die Finanzierung des jemenitischen Dezentralisierungssystems im Wesentlichen auf Gehaltsüberweisungen. Diese werden an zentraler Stelle bemessen und entziehen sich der Kontrolle lokaler Verwaltungen.[2] Das Entwicklungsbudget, aus dem lokale Entwicklungsvorhaben finanziert werden, nährt sich aus vier Quellen: örtlich erwirtschaftete Mitteln (Bezirks- und Gouvernoratseinkünfte) und Transfers der Zentralegierung (Zentraleinkünfte und staatliche Subventionen) (GLV § 123).

Bezirkseinkünfte trugen im Jahr 2004 mit 19,8 % zum Haushalt lokaler Verwaltungen bei.[3] Diese werden auf Bezirksebene gesammelt und verbleiben zur lokalen Verwendung in ihrem Herkunftsbezirk. Sie setzen sich aus 27 verschiedenen Einnahmequellen zusammen, darunter diverse Geldbußen, Gebühren und Steuern, Spenden sowie Hilfsgelder von Geberorganisationen. Den wichtigsten Beitrag leistet jedoch die religiöse *Zakat*-Steuer. 50 % der gesammelten *Zakat* Einnahmen verbleiben im Bezirk, der Rest wird auf Gouvernoratsebene transferiert.

Der Anteil von **Gouvernoratseinkünften** in lokalen Etats betrug 34,1 % im Jahr 2004. Auch sie werden auf Bezirksebene gesammelt und von dort monatlich an die

2 Ministry of Local Administration, Gesetz zur lokalen Verwaltung Nr. 4 von 2000, § 125; und (LGDK 2005: 37).

3 Diese Prozentangabe und jene für die anderen Quellen lokaler Haushalte sind vom Autor errechnet basierend auf folgenden jemenitischen Regierungsquellen: *Tax Authority* (2005): Tax Statistics for 2004; *Ministry of Local Administration* (2005): Financial Accounts for 2004; sowie: *Decentralization and Local Development Support Program (DLDSP)* (2005): Yemen – Study of Policy Options for Finances and Financial Management Systems of Local Authorities, Draft Report August 2005, S. 29 (Tabelle 3).

Finanzbehörde des Gouvernorats überwiesen. Dort werden die Mittel einmal im Quartal unter allen Lokalverwaltungen des Gouvernorats aufgeteilt. 25 % der Einnahmen kehren zurück in den Bezirk, in welchem sie erhoben wurden, 50 % werden zu gleichen Teilen unter allen Bezirken des Gouvernorats aufgeteilt und 25 % fließen in den Haushalt der Gouvernoratsverwaltung (GLV, § 124). Gouvernoratseinkünfte setzen sich aus 28 verschiedenen Einnahmequellen zusammen und umfassen Geldbußen, Subventionen, Spenden und Gebühren – etwa Geldbußen für Verkehrsdelikte oder Gebühren für Fischereigenehmigungen, für Waffenscheine, für Brunnengrabung und für das Ausstellen von Pässen. Die weitaus bedeutendsten Einnahmen sind jedoch die Besteuerung des Qat Konsums und die *Zakat*-Steuer: 50 % des auf Bezirksebene erhobenen *Zakat* fließen in diesen Topf.

Zentraleinkünfte trugen 2004 mit 20,8 % zu lokalen Budgets bei und werden zentral durch das FM erhoben und an lokale Verwaltungen, Kooperativen und örtliche Entwicklungsfonds umverteilt. Diese Einnahmenquelle setzt sich aus Gebühren für See- und Flugreisen, Steuern aus dem Verkauf von Benzin, Diesel und Gas sowie aus 30 % der jährlichen Einnahmen des Fonds zur Straßeninstandhaltung, des Landwirtschafts- und Fischerei Fonds und des Jugendwohlfahrts- und Sport-Fonds zusammen (GLV, § 123/3). Mittel aus diesen Fonds müssen zweckgebunden für die Ziele der jeweiligen Fonds verwendet werden.

Staatliche Subventionen zur Finanzierung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungspläne und Projekte stellten im Jahr 2004 25,3 % der Haushalte örtlicher Verwaltungen in Gouvernoraten und Bezirken dar.

Verfügbarkeit von Ressourcen

Obwohl 55 Arten von Gebühren und Steuern auf Lokalebene erhoben werden, ist die Einkommenslage der meisten Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen – einige wohlhabende städtische Gebiete ausgenommen – prekär. Im Jahr 2004 betrugen die Gouvernorats- und Bezirkseinnahmen zusammengenommen gerade einmal 8,2 Mrd. Rial (45 Mio. US$), was etwas über einem Prozent der gesamten Staatseinkünfte entsprach (Tax Authority 2005: 38). Dies ist eine unzulängliche Summe zur Finanzierung der jemenitischen Dezentralisierung. Abgesehen von *Zakat* und der Qat-Konsumsteuer (siehe unten) erbringen viele Steuern und Gebühren zu geringe Erträge, um sie effizient zu erheben, so etwa die Steuer auf Kinokarten und die Gebühr auf das Graben von Sickergruben. Da die Höhe der Besteuerung durch Kabinettsbeschluss bestimmt wird, haben lokale Verwaltungen keinerlei Spielraum, das Steuerniveau der Inflationsrate anzupassen. 1990 betrug die jährliche Steuer zur Eröffnung eines Ladens 480 Rial (40 US$), doch durch die Abwertung des Rial und galoppierende Inflation entsprach dies im Jahr 2007 gerade noch 2,45 US$. In einer Reihe von Gouvernoraten, wie etwa al-Jawf und Mareb, wird die Steuererhebung auch durch Stammesmacht und ständige Fehden erschwert.

Trotz eines merklichen Zuwachses von 452 Mio. Rial im Jahr 2002 auf über 3 Mrd. 2004 und 2005 (DLDSP 2005: 28) blieben zentrale Transfers weit unter dem

Plansoll zurück. Grund dafür ist einerseits das Zögern des Erdölministeriums, eine neue Steuer auf Petroleumprodukte einzuführen, wie es das GLV verlangt, und andererseits die Weigerung des Ministeriums für staatliche Bauvorhaben und Straßenbau, 30 % der Einkünfte des Fonds für Straßeninstandhaltung auf Lokalebene zu überweisen. Das Ministerium betrachtet Straßenbau als nationale Angelegenheit und misstraut – bis heute zu Recht – den Planungskapazitäten der Bezirke, solche Vorhaben auch umsetzen zu können. Da die zur Verfügung gestellten Mittel aus Zentraleinkünften daher außerordentlich gering sind, ist es in einigen Gouvernoraten zur Praxis geworden, diese nicht unter allen Bezirken gleichermaßen aufzuteilen, sondern die Gelder in einem Jahr einem einzigen Bezirk zuzuteilen und im Folgejahr einem anderen.

Staatliche Subventionen betrugen in den Jahren 2002 bis 2004 rund 3,85 Mrd. Rial und haben 2005 4 Mrd. erreicht (DLDSP 2005: 28). Trotz dieses kleinen Zuwachses war das reelle Wachstum in den vergangenen Jahren rückläufig. Das Volumen dieser Transferzahlungen wird alljährlich in Abstimmung mit Prioritäten im Staatshaushalt festgelegt. Da dies meist *ad hoc* geschieht, ist anzunehmen, dass lokale Verwaltungen die ersten sein werden, die in Zeiten sinkender Staatseinnahmen beträchtliche Einschnitte in ihren Etats hinnehmen müssen. Der Anteil zentraler Transfers in Lokalhaushalten ist von Gouvernorat zu Gouvernorat sehr verschieden. Während er in den Budgets der Hauptstadt Sana'a und des Gouvernorats al-Hodayda mit ihren großen städtischen Ballungszentren im Jahr 2004 nur 20-25 % ausmachte, betrug er in ländlich geprägten und strukturschwachen Regionen wie Abyan, Mareb, al-Mahra und al-Jawf 80-96 % (siehe Abb. 4 unten, Ministry of Local Administration 2005).

Die Kriterien, aufgrund welcher staatliche Mittel verteilt werden, sind im GLV dargelegt (§ 124). 2005 unternahmen das MLV, das FM und das MPIK erstmals den Versuch, diese Kriterien bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen. 45 % der staatlichen Subventionen wurden unter Berücksichtigung von Armut und wirtschaftlichem Wachstum in den jeweiligen Regionen vergeben, 25 % aufgrund des lokalen Steuervolumens, 20 % unter Berücksichtigung von Bevölkerungsdichte und 10 % augrund von Effizienz im Erheben von Steuern und in der Verwendung staatlicher Mittel. Mangels statistischer Daten war die „Messung" dieser Kriterien jedoch gewissen Beschränkungen unterworfen (DLDSP 2005: 12).

In öffentlichen Haushalten ist der Anteil des Lokalsektors (Verwaltungs- und Entwicklungsbudget) von 17,3 % im Jahr 2002 auf 16,8 % im Jahr 2004 zurückgegangen. Beobachter äußern sich darüber tief besorgt, da für eine effiziente Dezentralisierung des Verwaltungssystems eine ständige Zunahme der Mittel nötig ist, da die Übernahme lokaler Verantwortung noch im Wachsen begriffen ist. Eine Abnahme könnte Anzeichen dafür sein, dass Lokalverwaltungen ihren Aufgaben nicht nachkommen oder nicht gewachsen sind, oder aber dass ein langsamer Trend hin zur Re-Zentralisierung zu verzeichnen ist und somit weniger Mittel durch die Kassen lokaler Verwaltungen fließen und wieder zunehmend von den Sektorministerien verwaltet werden (LGDK 2005: 38, 42).

Jemens gegenwärtiges System der Dezentralisierung setzt unabhängige und fachlich kompetente Lokalverwaltungen voraus mit voller Verantwortung für Haushaltsplanung und deren Umsetzung. Um sie in der Ausübung der Steuergewalt zu unterstützen, hat das FM Buchhaltungsbüros in allen Gouvernoraten und in einer noch begrenzten Anzahl von Bezirken eingerichtet (LGDK 2005: 37). Diese Finanzbüros überwachen den Etat von Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen und kontrollieren letztlich die gesamte Steuererhebung und Mittelzuteilung an lokale Behörden und gewählte Lokalvertretungen. Gemäß GLV und seinen Finanzverordnungen erstellt jede Verwaltungseinheit auf Gouvernorats- und Bezirksebene eigenständig ihren jährlichen Plan und Etat. Diese bedürfen der Zustimmung der gewählten Lokalvertretungen und der Planungs- und Etatkommission des jeweiligen Gouvernorats. Nachdem Pläne und Etats auch von der *Hohen Haushaltskommission* auf zentraler Ebene geprüft worden sind, werden diese ins Staatsbudget übernommen und dem Kabinett zur Ratifizierung vorgelegt.[4] Zur Erstellung der Jahrespläne in Gouvernoraten und Bezirken sind die Behörden aufgefordert, ihren Bedarf an Entwicklungsprojekten den gewählten Lokalvertretungen zur Genehmigung vorzulegen. Lokalvertretungen können über 20% des jährlichen Etats aus Bezirks- und Gouvernoratseinkünften selbst verfügen und sie den von Volkvertretern definierten Bedürfnissen des Gouvernorats oder Bezirks direkt zuführen, um so eigene Entwicklungsinitiativen zu fördern.

Prinzipiell kann daher jede Verwaltungseinheit „finanzielle Transaktionen ohne vorherige Konsultation der Zentralorgane vornehmen, sofern diese mit den allgemeinen Bestimmungen zur Haushaltsordnung in Einklang sind" (GLV, § 137). Dieser Spielraum bezieht sich jedoch nur auf die auf Lokalebene erhobenen Steuern und Gebühren, da sich zentralstaatliche Mittel laut Gesetzt der Aufsicht von Lokalvertretungen entziehen und ihre Verwendung der ausschließlichen Kontrolle der Außenstellen des FM unterliegt (GLV, § 127).

Die Realität sieht meist anders aus. Beobachter haben das wirkliche Maß an Selbstbestimmung in lokalen Verwaltungen als sehr begrenzt beschrieben (LGDK 2005: 16). Während die dezentralisierten Verwaltungen auf Gouvernoratsbene bereits eigenständig arbeiten, hat bislang keine nennenswerte Übertragung von Verantwortung und Mitteln auf Bezirksebene stattgefunden. Die meisten Bezirksverwaltungen entwerfen weder Entwicklungspläne, noch stellen sie Haushaltspläne auf. Dies gilt insbesondere für jene ländlichen Bezirke, die aufgrund des Fehlens gewerblicher Betriebe nicht in der Lage sind, genügend eigene Mittel zu erwirtschaften. In Bezirken, in denen Landwirtschaft großteils zur Selbstversorgung betrieben wird und der lukrative Qat-Anbau aufgrund klimatischer Faktoren nicht möglich ist, ist der Grad lokaler Selbstbestimmung durch den Mangel an erhebbaren Steuern außerordentlich gering. Dies trifft auf die armen Regenfeldbaugebiete des Hochlandes,

4 Ministry of Local Administration, Gesetz zur lokalen Verwaltung Nr. 4 von 2000, § 129-142; Finanzielle Verordnungen für Lokalverwaltungen, Oktober 2000, § 7-20.

die Tieflagen des westlichen Gebirges mit der Küstenebene Tihama und die Trockenzonen des jemenitischen Südens und Ostens zu.

Qat und seine Rolle im Haushalt lokaler Verwaltungen

Qat (*Catha edulis*) ist eine leichte Droge die in vielen Hochlandgebieten Ostafrikas, vom südlichen Sudan bis nach Madagaskar und dem Transvaal beheimatet ist. Der Qat-Strauch wird auch jenseits des Roten Meeres in den westlichen Hochländern des Jemen und in den Asir-Bergen Saudi Arabiens angebaut. Während Qat in den meisten arabischen Staaten (so Saudi Arabien, Ägypten, Sudan, Palästina) und vielen europäischen Ländern, einschließlich Deutschlands,[5] als Droge gilt, steht sein Anbau, Verkauf und Konsum im Jemen nicht unter Strafe.

Das Hartlaubgewächs, von Landwirten aufgrund seiner Dürreresistenz hoch geschätzt, wird nach offiziellen Zahlen auf 12 % der jemenitischen Nutzfläche angebaut (121.000 Hektar im Jahr 2003) (Central Statistical Organization 2005). Qat erzeugt 10 % des jemenitischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) und ein Drittel des landwirtschaftlichen BIP. Für den Kauf der bitteren Blätter werden im Schnitt 9,4 % des Familienbudgets aufgewandt, doch in armen Haushalten können die Ausgaben bis zu 28 % des Haushaltseinkommens betragen (Gatter 2006: 36, Lenaers und Gatter 2000: 13). Jeder siebte arbeitende Jemenit ist im Qat-Sektor beschäftigt; in der Hauptstadt Sana'a allein verkauften im Jahr 2005 13.000 Personen die Droge.[6] Im Durchschnitt kauen 72 % der Männer und 33 % der Frauen im Alter von über 12 Jahren Qat. Etwa 42 % der männlichen Konsumenten kauen die berauschenden Blätter fünf bis sieben Tagen in der Woche für mehrere Stunden und offenbaren damit eine gewisse Abhängigkeit (Gatter 2006: 18). Die Einkommen aus dem Qat-Anbau spielen eine wichtige Rolle für die ländliche Ökonomie und gelten als einer der Hauptfaktoren für die relativ geringe Landflucht aus Gebieten, die sich zum Anbau der Droge eignen. Doch Qat trägt auch entschieden zur Ausbeutung der knappen Wasserressourcen bei und hat den Jemen durch Verdrängung anderer Nutzpflanzen im Verlauf der vergangenen vier Jahrzehnte immer tiefer in die Lebensmittelimportabhängigkeit getrieben. Für Produzenten und Konsumenten zugleich gilt Qat aufgrund des unregulierten und übermäßigen Gebrauchs von Pestiziden als einer der Hauptverursacher von Krebs.

Zieht man die wirtschaftliche Bedeutung des Qat in Betracht, so nimmt es kaum Wunder, dass die Steuern aus Anbau und Verkauf beträchtlich sind. Der Qat-Sektor trägt auf vierfache Weise zum Staatshaushalt bei: durch eine religiöse Abgabe auf Qat-Anbau (*Zakat*), eine Qat-Konsumsteuer und eine Jugendwohlfahrts- und Sportsteuer, die beide auf den Verkauf der Droge erhoben werden, sowie eine Reinigungssteuer zur Säuberung von Qat-Märkten. Während *Zakat* direkt beim Bauern

5 Seit Inkrafttreten der 10. Betäubungsmittelrechts-Änderungsverordnung (BtMÄndV, Artikel 1e) am 20. Januar 1998.

6 Unpublizierte Qat-Markt Studie des Autors aus dem Jahr 2005.

erhoben wird, werden die anderen Steuern an Kontrollpunkten entlang der Straßen, die in Ballungszentren führen, oder in Qat-Märkten erhoben. Trotz der Bedeutung des Qat als Einnahmequelle für Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen ist wenig über die Besteuerung dieses Konsumgutes bekannt. Grund dafür ist einerseits, dass der Ökonomie des Qat bislang nicht die Beachtung geschenkt wurde, die ihr zusteht; andererseits hütet die Regierung Statistiken zur Besteuerung der Droge wie ein Staatsgeheimnis.[7]

Die *Zakat*-Steuer

Zakat ist eine religiöse Abgabe „zur Läuterung von Reichtum" und gilt neben dem Glauben an Gott, dem Gebet, Fasten und der Wallfahrt als eine der fünf Säulen des Islam. Der jemenitische Staatshaushalt unterscheidet verschiedene Arten von *Zakat*, so zum Beispiel dem *Zakat al-Fitr* (zur Speisung der Armen am Ende des Fastenmonats *Ramadan*), dem *Zakat al-Baten* (auf Reichtum, der eine bestimmte Schwelle überschreitet), dem *Zakat al-Mawashi* (auf Honigbienen, Fische und Vieh) und dem *Zakat al-Ashur* (auf Getreide, Gemüse und andere landwirtschaftliche Erzeugnisse wie etwa Qat, deren Ertrag fünf *Wasuq* überschreitet – ca. 140 kg). Die *shari'a* setzt den *Zakat al-Ashur* auf 10 % des Nettogewinns aus Regenfeldbau fest. Bei künstlicher Bewässerung wird die *Zakat*-Abgabe auf 5 % reduziert, da Zisternen, Bewässerungskanäle, Brunnen und Dieselpumpen die Produktionskosten in die Höhe treiben (Gatter & Fare 2002: 122).[8]

In Ermangelung eines modernen Steuersystems stellten *Zakat*-Einnahmen bis in die 1960er Jahre bis zu 84 % des Staatsbudgets (Ministry of Planning and International Cooperation 2003: 72). Als das Imamat der Republik weichen musste, waren die Revolutionäre verständlicherweise bemüht, das staatliche Vorrecht, den *Zakat* zu erheben und zu verwalten, in der Verfassung zu verankern.[9] Mit Schaffung eines modernen Steuersystems und in Folge bedeutender Zolleinnahmen während des Wirtschaftsbooms in den 1970er und 1980er Jahren, nahm der relative Stellenwert des *Zakat* im Staatshaushalt rasch ab. Während der *Zakat*-Anteil in den 1970er Jahren im Durchschnitt noch 5,1 % betrug, fiel er in den 1980er Jahren auf 2,6 %. In den 1990er Jahren erreichte sein Anteil nur noch 1,0 %. Dies ist nicht zuletzt auf wachsende Einkünfte aus dem aufstrebenden Erdölsektor zurückzuführen.[10] *Zakat* wurde daher lange vernachlässigt, und erst vor kurzem erkannte die Regierung das Potential dieser Steuer für die ländliche Entwicklung und Armutsbekämpfung.

7 Infolgedessen ist die Literatur zu diesem Thema unzulänglich und mit Fehlern behaftet. Vgl. zum Beispiel: Food and Agricultural Organization (2002: 108-107) und Kennedy (1987: 157), der keinerlei Unterscheidung zwischen *Zakat*- und Konsumsteuer macht.

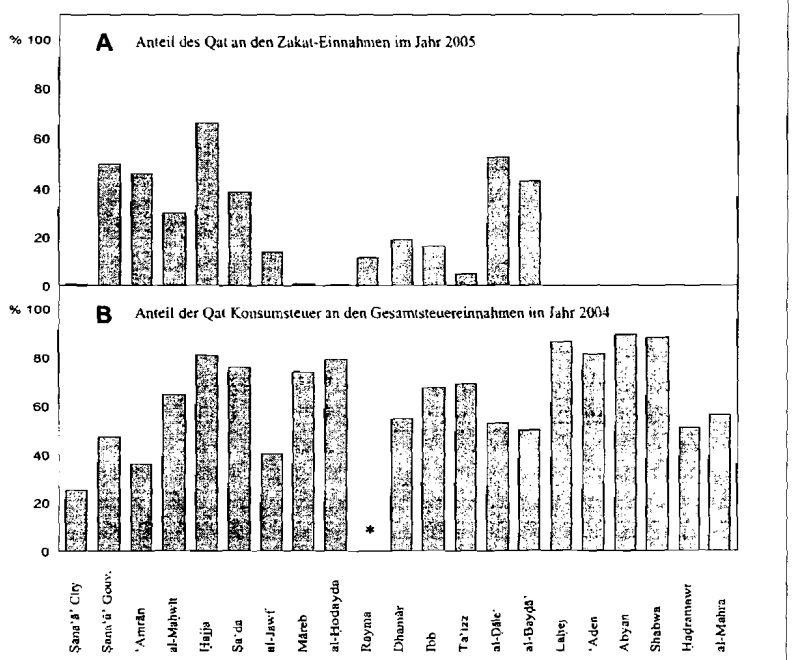
8 Ministry of Finance, Law No. 2 of 1999 on Zakat, § 13.

9 Verfassung der Arabischen Republik Jemen von 1970, Artikel 135.

10 *Central Statistical Organization*, diverse statistische Jahrbücher: 1976/77, S. 180-184; 1979/80, S. 221-225; 1985, S. 198-200; 1988, S. 297-299; 1991, S. 191-192; 1995, S. 308; 1998, S. 314-315; 1999, S. 342; und 2002, S. 379.

2005 betrugen die staatlichen *Zakat*-Einkünfte 6 Mrd. Rial (33 Mio. US$). 38,2 % dieser Einnahmen wurden auf Gewinne von Privatbetrieben und Einzelpersonen erhoben, 26,4 % stammten aus der Landwirtschaft und 16,9 % wurden auf Überschüsse des öffentlichen Sektors erhoben (so etwa Wasser- und Elektrizitätsversorgung). 11,7 % wurden als *Zakat al-Fitr* während des Fastenmonats *Ramadan* gesammelt und 6,8 % stammten aus anderen *Zakat*-Quellen. Im Jahr 2005 erzeugte Qat über die Hälfte der gesamten *Zakat*-Einnahmen aus der Landwirtschaft. Während der vergangenen Jahre hat sich der Anteil des Qat ständig vergrößert: 2003 waren es 617 Mio. Rial (3,5 Mio. US$) bzw. 13,6 % des gesamten *Zakat*, 2005 betrugen die Qat-Einnahmen bereits 938 Mio. Rial (4,8 Mio. US$) oder 15,8 % der *Zakat*-Einkünfte.

Abb. 1: Qat Einkünfte im Haushalt von Gouvernorats- und Bezirksverwaltungen (pro Gouvernorat)



Quelle: Ministry of Local Administration (2006): Governorate *Zakat* Revenue 2005 und *Tax Authority* (2005): Financial Accounts 2004.
* Das Gouvernorat Rayma wurde 2004 gegründet und ist hier noch in den Zahlen zum Gouvernorat Ṣana'ā' enthalten.

Es bestehen bedeutende geografische Unterschiede in den *Zakat*-Einkünften aus dem Qat-Anbau. Diese lassen sich leicht dadurch erklären, dass der *Zakat* auf Gewinne aus dem Anbau von Qat erhoben wird. Da Qat ein Hochlandgewächs ist und nur bei moderaten Temperaturen wächst, lässt sich die Pflanze unterhalb 800 Metern Meereshöhe nicht anbauen. Qat wird daher weder in den Gouvernoraten der Küstenebene noch in jenen der heißen und ariden östlichen Wüste kultiviert. Die Gouvernorate, die am meisten von Qat *Zakat* profitieren, sind Hajja, wo sein Anteil an den *Zakat*-Einkünften 66,9 % beträgt, al-Dhale (52,7 %), das Gouvernorat Sana'a (50,1 %), Amran (46,1 %), al-Baydha (43,2 %), Sa'da (38,7 %) und al-Mahwiet (30,6 %) (siehe Abb. 1A und Abb. 2 im Anhang).

Die Erhebung des *Zakat* im Jemen beruht noch immer auf einem archaischen System. Ein Viertel der Einnahmen verbleibt bei Stammesführern und *Zakat*-Schätzern, um ihre Rolle bei der Sammlung der religiösen Abgabe zu honorieren obwohl dies im klaren Widerspruch zur *shari'a* steht.[11] Ein neuer Gesetzentwurf zum *Zakat*, der momentan im Parlament diskutiert wird, soll Abhilfe schaffen und das gegenwärtige Gesetz Nr. 2 von 1999, das mit dem GLV unvereinbar ist, ersetzen.

Im Jahr 2005 haben das FM und das MLV ein nachgebessertes GLV vorgelegt, anhand dessen die Einkünfte aus dem Qat-Anbau gleichmäßiger über das ganze Land verteilt werden sollen. Der Gesetzentwurf sieht vor, den *Zakat* aus den Finanzierungsquellen lokaler Verwaltungen auszuklammern, seine Erhebung und Umverteilung erneut zentral zu gestalten und dafür Ausgleichszahlungen an alle Lokalverwaltungen zu leisten (DLDSP 2005: 11-12). Bislang wurde diese Gesetzeseingabe weder vom Parlament verabschiedet noch diskutiert. Sollte sie jedoch ratifiziert werden, so würde dies unweigerlich eine Rückkehr zum alten ineffizienten System der *Zakat*-Erhebung bedeuten und die Kontrolle der Zentralregierung über örtliche Belange erneut stärken.

Die Qat-Konsumsteuer (Verbrauchersteuer)

Die Besteuerung des Qat blickt im Jemen auf eine lange Geschichte zurück. Während der türkischen Besetzung des nördlichen Jemen im 19. und frühen 20. Jahrhundert erwirtschaftete das osmanische Schatzamt bedeutende Einnahmen aus dem Qat-Handel. Gleiches gilt für die britische Kolonialverwaltung in Aden bis zur Unabhängigkeit des Südjemen 1967. Auch unter den jemenitischen Imamen aus dem Hause Hamid al-Din im nördlichen Bergland und den sozialistischen Erneuerern im Südjemen änderte sich daran wenig. Qat blieb eine der wichtigsten Steuerquellen. Um die Bevölkerung vom Kauen abzubringen, wurde die Besteuerung von Qat von 10 % des Verkaufswertes im Jahr 1969 auf 30 % angehoben. Die Revolutionäre assoziierten Qat zunächst mit dem als „dekadent" wahrgenommenen Imam-Regime.[12] Doch einmal an der Macht, gaben sich bald viele der Antiroyalisten dem Qat-Konsum hin, sodass heute sogar die meisten Ministerien über einen besonderen Raum (*mafraj*) zum ausschließlichen Zweck des Kauens verfügen. Viele ministerielle Nachmittagssitzungen finden folglich im Rahmen von Qat-Runden statt. Folglich

11 Der Koran schreibt vor, dass 1/9 des *Zakat* den Personen zufallen soll, welche die Steuer verwalten (Koran 9: 60).

12 Dies spiegelte sich auch in vielen Gedichten jener Zeit wider, so Muhammed Mahmud al-Zubayri, Revolutionär und Poet (geboren 1919, ermordet 1965), 1958 über Qat: *„ein Teufel, der den jemenitischen Mann verführt"*.

senkte die Regierung das Steuerniveau 1980 mit Gesetz Nr. 14 „zur Besteuerung des Qat" erneut auf 10 %.

Auf Empfehlung einer Kommission des Internationalen Währungsfonds (IWF) von 1986, die das jemenitische Steuersystem überprüfte, wurde 1991 das Gesetz Nr. 70 „zur Besteuerung von Produktion, Konsum und Dienstleistungen" verabschiedet, das auch die Besteuerung des Qat-Konsums einschloss. Die ministeriellen Verordnungen zur Steuererhebung und Steuerschätzung von 1992 reformierten die Mechanismen der Besteuerung und sollten diese effizienter gestalten. Die Steuerbehörde war jedoch nicht in der Lage, das Steueraufkommen bedeutend zu vergrößern, und so wurde mit dem Gesetz Nr. 14 von 1996 der Steuersatz der Qat-Konsumsteuer auf 20 % angehoben. Dies hatte einerseits eine wesentliche Zunahme der Steuereinkünfte aus dem Qat-Handel von 659 Mio. Rial im Jahr 1994 auf 1,6 Mrd. Rial im Jahr 1997 zur Folge. Andererseits jedoch führte die höhere Besteuerung trotz hoher Strafen zu steigender Steuerflucht. Während die Qat-Steuereinkünfte nominell über die 1990er Jahre hinweg stetig zunahmen, ging das reale Staatseinkommen aus dem Qat-Sektor durch Abwertung des Rial im Jahre 1995 und die Inflation zurück. Einnahmen aus der Qat-Steuer entsprachen 1994 rund 21 Mio. US$; 1997 waren es gerade noch 13 Mio. Mit dem Umsatzsteuergesetz Nr. 42 von 2005 wurde die „Qat-Konsumsteuer" in eine „Umsatzsteuer" umgewandelt, der Steuersatz jedoch bei 20 % belassen (Gesetz Nr. 42, § 64).

Staatseinkünfte aus dem „Konsum" von Qat stellen die größte Finanzierungsquelle für Lokalverwaltungen dar und sind so von noch größerer Bedeutung für den Dezentralisierungsprozess als der Qat-*Zakat*. Im nationalen Durchschnitt erzeugte die Qat-Konsumsteuer 2003 ganze 62 % der lokal erhobenen Steuern und Gebühren und fiel im Jahr 2004 leicht auf 58,5 % ab. Weitere bedeutende lokale Steuern sind die Immobiliensteuer mit 25,9 % im Jahr 2004 und die Freiberufssteuer, die mit 12,9 % zum Steueretat beitrug.

In nur zwei von Jemens 21 Gouvernoraten lag der Anteil der Qat-Konsumsteuer an den lokal erzeugten Mitteln in den Jahren 2003 und 2004 bei unter 40 %. In vielen Gouvernoraten stellten die Qat-Einnahmen sogar mehr als drei Viertel des Steueraufkommens dar, so etwa in den nördlichen Gouvernoraten Sa'da (76,5 %), al-Hodayda (79,3 %) und Hajja (81,3 %) sowie in den Gouvernoraten des Südens in Aden (81,6 %), Lahej (86,9 %), Shabwa (88,6 %) und Abyan (89,8 %) (siehe Abb. 1B).[13] Der Umstand, dass der Anteil der Qat-Steuern in regionalen Haushalten des Südjemens noch höher ist als im Norden, ist erstaunlich, denn das Phänomen des Qat-Kauens ist in vielen Regionen des ehemaligen sozialistischen Südens und Ostens relativ neu. Außer in Aden, Lahej und al-Dhaleh, wo Qat-Konsum per Gesetz auf Wochenenden beschränkt blieb, war Qat in der übrigen PDRY zwischen 1969 und 1990 streng verboten. Dies illustriert anschaulich den Siegeszug des Qat im vereinigten Jemen innerhalb der letzten anderthalb Jahrzehnte.

2005 betrugen die Staatseinkünfte aus der Qat-Konsumsteuer 2 Mrd. Rial (11 Mio. US$). Einnahmen aus dem Qat-Sektor sind in Gouvernoraten mit großen städtischen Ballungszentren besonders hoch, so etwa in al-Hodayda (423 Mio. Rial), Aden (341 Mio.), Ta'izz (305 Mio.), und der Hauptstadt Sana'a (303 Mio.) (siehe Abb. 3 im Anhang). Überlandstraßen, die in diese Städte führen, sind besonders in den Küstengebieten leicht durch Kontrollpunkte zu überwachen, und Qat-Händler werden bei der Durchfahrt besteuert. Aden verfügt beispielsweise über nur eine Zufahrtsstraße, die es mit den Qat-Anbaugebieten des Nordens verbindet, und nur eine Küsten- und eine Wüstenstraßen verbinden das Hadhramawt mit den Qat-Gebieten des westlichen Hochlandes.

Während Qat-Konsum in den Städten, Küsten- und Wüstengebieten daher kontrollierbar ist, entziehen sich besonders die ländlichen Bergregionen einer wirksamen Besteuerung. Qat-Kauer in den Gouvernoraten Amran, al-Mahwit, Rayma und Sana'a konsumieren nicht weniger Qat als jene in den benachbarten Gouvernoraten Hajja, al-Hodayda, Ibb oder der Hauptstadt Sana'a, wo die Einnahmen aus der Qat-Konsumsteuer um vieles höher liegen. Der Konsum der Droge ist in ländlichen Gebieten jedoch viel schwerer zu besteuern, da ein Großteil des lokal erzeugten Qat auch lokal konsumiert wird und so keine Kontrollpunkte passiert, an welchen er besteuert werden könnte. Qat-Märkte auf dem Land sind bei weitem zu klein und zahlenmäßig zu viele, um diese effizient zu erfassen. Statistiken zu Qat-Steuereinnahmen sagen daher wenig über die Verbreitung des Qat-Konsums aus, sondern sind lediglich ein Indikator für die Effizienz oder Ineffizienz des jemenitischen Steuersystems.

Unzufriedenheit mit den hohen Einnahmen aus der Qat-Konsumsteuer in einer Anzahl von Gouvernoraten und ihrem Fehlen in anderen wurde sowohl von Gouverneuren als auch von gewählten Lokalvertretern geäußert. So wird zum Beispiel Qat in den Gouvernoraten al-Dhaleh und al-Baydha angebaut, durch Lahej transportiert und in Aden konsumiert und folglich besteuert. Während die Qat-Konsumsteuer in den Anbaugebieten im Jahr mit 13,7 Mio. Rial (al-Dhaleh) und 27,2 Mio. (al-Baydha) sehr niedrig war, wurden in Aden 341,1 Mio. Rial erwirtschaftet. In Lahej, über dessen Straßen die Qat-Transporter täglich rasen, wurden nur 53,5 Mio. Rial eingenommen (Abb. 3 im Anhang) (Tax Authority, Department of Qat Taxation 2006).

Jugendwohlfahrts- und Sportsteuer

1999 wurde der republikanische Erlass Nr. 10 von 1996 zur Gründung eines Fonds für Jugendwohlfahrt und Sport ergänzt und Qat als Finanzierungsquelle eingeschlossen. Neben einer fünfprozentigen Steuer auf den Verkaufswert von Qat sah das Gesetz eine Abgabe von 5 Rial auf jede Schachtel Zigaretten und jeden Sack Zement vor (Gesetz Nr. 36 von 1999, § 11/4-6). Der Anteil von Qat an der Jugend- und Sportsteuer wird zusammen mit der Qat-Konsumsteuer an Kontrollpunkten außerhalb der Städte und in Qat-Märkten erhoben. Wie im GLV dargelegt, können die Mittel aus diesem Fond nur zum Zwecke der Jugendwohlfahrt und des Sports verwendet werden (GLV, § 123/3a). Im Jahr 2001 erbrachte die Jugend- und Sportsteu-

13 Tax Authority & General Directorate for Planning and Order 2005.

er 370 Mio. Rial (2,2 Mio. US$) und stieg bis 2005 auf 511 Mio. an (2,8 Mio. US$). 70 % der Einnahmen dieses Fonds werden zentral verwaltet und 30 % an Lokalverwaltungen transferiert. 2004 betrug der Anteil der Jugend- und Sportsteuer 20,1 % an den auf Lokalebene transferierten Zentraleinkünften und machte 3,2 % des Etats von Gouvernoratsverwaltungen und Bezirken aus (DLDSP 2005: 28).

Straßenreinigungs- und Stadtverschönerungssteuer

Das Gesetz Nr. 20 zur Besteuerung von städtischen Firmen und Geschäften zum Zwecke der Straßenreinigung und Stadtverschönerung trat 1999 in Kraft. Die Steuer, die auf Bezirksebene erhoben wird, ist eine lokale Einnahme (GLV, § 123/10) und wird von den örtlichen Zweigstellen des FM verwaltet. Im ersten Jahr seines Bestehens war für den Fond zur Straßenreinigung und Stadtverschönerung ein Steuerziel von 287 Mio. Rial vorgesehen. Einnahmen blieben jedoch mit 261 Mio. Rial (1,6 Mio. US$) leicht hinter den Erwartungen zurück (Ministry of Finance 2001: 32, Crane 2000: 3). Diese Steuer betrifft vor allem Qat-Märkte und wird in Jemens Norden in der Regel von Markteigentümern bezahlt, die diese Kosten in Form höherer Ladenmieten an Qat-Händler weitergeben. Im Süden, wo Märkte in der Regel Staatseigentum sind, ist jeder Händler verpflichtet, eine kleine Gebühr zu entrichten, um sich an der Marktreinigung zu beteiligen. In Aden wird die Steuer beispielsweise in Form einer Geldbuße für „Vergehen gegen die öffentliche Gesundheit" erhoben, die im Jahr 2005 pauschal 100 Rial (ca. 0,54 US$) pro Händler betrug.

Demokratie durch Qat?

Die Dezentralisierungsreform hat den Kreis jemenitischer Entscheidungsträger deutlich vergrößert und der Bevölkerung durch Wahlen ein Mitspracherecht in Entscheidungen eingeräumt, die ihr Leben betreffen, so vor allem in der Gesundheitsversorgung, der Bildung und der Wasserversorgung. Der Enthusiasmus, der anfänglich die Reform begleitet hat, ist vielerorts jedoch Resignation gewichen. Gewählte Lokalvertreter mussten bald feststellen, dass ihrem Wirkungsbereich durch die geringen Erträge lokal erhobener Steuern, die Unzulänglichkeit und Unzuverlässigkeit zentraler Transferzahlungen und den extremen Mangel an qualifizierten Verwaltungsbeamten auf Lokalebene sehr enge Grenzen gesetzt sind.

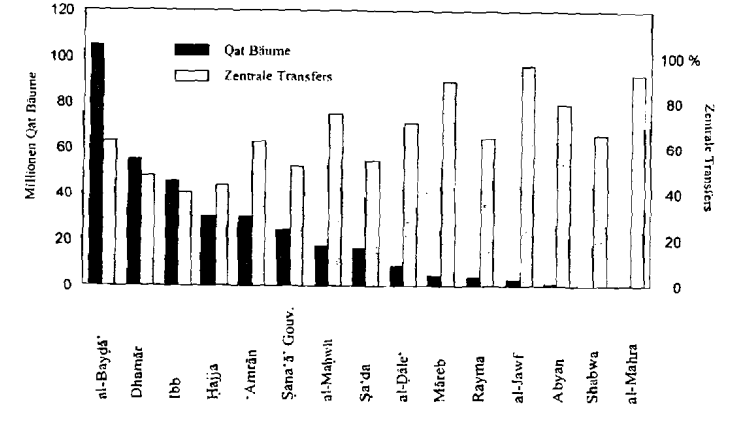
In der Tat betreiben derzeit nur wenige Bezirke eine aktive Selbstverwaltung und sind in der Lage, aus eigener Initiative die lokale Entwicklung voranzutreiben, geschweige denn der Bevölkerung eine breite Palette öffentlicher Dienstleistungen anzubieten. Das Kapital der meisten Bezirksverwaltungen besteht bislang aus den in ihnen beschäftigten Beamten und deren zentral überwiesenen Gehältern. Die prekäre Finanz- und Personalsituation wird aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren anhalten. Da es unwahrscheinlich ist, dass zentrale Mittel für die Finanzierung der Dezentralisierung in nächster Zeit einen nennenswerten Zuwachs erfahren

und Fortbildungspläne umgesetzt werden, sind lokale Verwaltungen auf sich selbst gestellt. Der künftige Erfolg des Dezentralisierungsprozesses und dessen Potential zur Förderung einer Demokratisierung des Landes hängen daher von den finanziellen Mitteln ab, die sich auf lokaler Ebene mobilisieren lassen.

Derzeit besteht die einzige Möglichkeit zur Mehrung lokaler Einkünfte in einer Steigerung der Steuereinnahmen. Da Lokalverwaltungen die Steuersätze jedoch nicht eigenverantwortlich anheben können, kann allein eine effizientere Gestaltung der Steuererhebung Abhilfe schaffen. Darin haben Lokalverwaltungen jedoch einen großen Vorteil gegenüber der Zentralregierung, denn die Bereitschaft der Bevölkerung Steuern zu bezahlen steigt, wenn diese Mittel lokalen Entwicklungsprojekten zugute kommen, anstatt in dunklen Regierungskanälen zu versickern.

Das weitaus größte Potential für eine Steigerung lokaler Einnahmen haben *Zakat* und die Qat-Konsumsteuer, die derzeit den wichtigsten Beitrag zu lokalen Haushalten leisten. Eine dezentrale Besteuerung des Qat-Konsums ermöglicht es lokalen Verwaltungen, Steuern auch in ländlichen Gebieten zu erheben, die einer Besteuerung bislang entgangen waren (siehe oben). Steuern können nun auch in Dorfmärkten eingezogen und die Bewegung von Qat-Transporten auf Landstraßen mit geringem finanziellen und administrativen Aufwand kontrolliert werden. Dies wird jedoch kaum ohne Widerstand von Seiten der Produzenten, Verkäufer und Verbraucher möglich sein.

Abb. 4: Zahl der Qat Bäume pro Gouvernorat im Jahr 2003 (in Millionen) und Anteil zentraler Transferzahlungen (Zentraleinkünfte & staatliche Subventionen) im Haushalt lokaler Verwaltungen im Jahr 2004 (in Prozent).



Quelle: Central Statistical Organization/European Union (2005): Agricultural Census 2003; *Ministry of Local Administration* (2005): Zakat Revenue 2004; *Tax Authority* (2005): Governorate Tax Revenue 2004, *DLDSP* 2005, S. 28 (Transfers).

Gouvernorate mit einer größeren Zahl besteuerbarer ökonomischer Aktivitäten (so etwa Qat-Anbau und -Verkauf) sind in geringerem Maße von unsicheren und

schwankenden zentralen Transferzahlungen abhängig. So lässt sich eine Tendenz beobachten, dass Gouvernorate mit intensivem Qat-Anbau wie al-Bayda, Dhamar, Ibb und Hajja deutlich geringere zentrale Zuschüsse benötigen, und erhalten, als Gouvernorate, in welchen nur wenig oder gar kein Qat angebaut wird, wie etwa Mareb, al-Jawf, Abyan and al-Mahra (siehe Abb. 4).[14]

Je größer der Anteil eigener Steuermittel in lokalen Haushalten ist, desto unabhängiger sind lokale Entscheidungsträger von zentralstaatlicher Gängelung und desto eher können sie Mittel auf Projekte verwenden, die ihnen wichtig sind. Eine langsame Demokratisierung des jemenitischen Regierungs- und Verwaltungssystems wird dadurch ermöglicht. Die Tatsache, dass der Qat-Sektor heute die wichtigste Quelle einer lokalen Finanzierung ist und es auch in den kommenden Jahren bleiben wird, lässt den Schluss zu, dass Qat-Einnahmen der finanzielle Motor des Dezentralisierungsprozesses sind und damit eine bedeutende Rolle in der demokratischen Entwicklung des Landes spielen. Auch der Konsum von Qat ist während der Sitzungen gewählter Lokalversammlungen weit verbreitet. Da der anregenden Wirkung der Blätter im Jemen allgemein eine Mittlerfunktion in Konflikten zugeschrieben wird und Qat-Konsum nach Überzeugung der Jemeniten den Fluss von Ideen anregt und eine Atmosphäre gegenseitigen Verständnisses schafft, könnte man gar schließen, dass die Droge Qat auch der soziale und organisatorische Motor der Dezentralisierung und Demokratisierung im Jemen ist.

Doch wie aufgezeigt, profitieren bei weitem nicht alle Gouvernorate und Bezirke in derselben Weise von den Qat-Einnahmen. Es gibt weite, jedoch dünn besiedelte Gebiete im Osten des Jemen, wo Qat weder angebaut noch in großem Umfang konsumiert wird. Im Wadi Hadhramawt kauen zum Beispiel nur 28 % der Männer und 4 % der Frauen, im Vergleich zu 87 % der Männer und 54 % der Frauen im Gouvernorat Sana'a (Gatter 2006: 12). Ein Beispiel ist der Wüstenbezirk Thamud im Norden des Hadhramawt mit seinen 25.000 Einwohnern. Hier finden sich, abgesehen von einer Hand voll Geschäfte im gleichnamigen lethargischen Hauptort, keine besteuerbaren Wirtschaftszweige. Die ländliche Ökonomie ist von Subsistenzwirtschaft geprägt (nomadischer Ziegen- und Kamelhaltung). Im Jahr 2000 betrug der Prozentsatz lokal erwirtschafteter Mittel im Haushalt des Bezirks gerade einmal 1,3 %; das sind 170,000 Rial bzw. 1.060 US$ (Gatter et al. 2002: 37).

Gebiete wie Thamud werden immer stark auf zentrale Mittel angewiesen sein, und unter dem gegenwärtigen Dezentralisierungssystem werden lokale Entscheidungsträger auch in Zukunft herzlich wenig eigene Entscheidungen treffen. Eine wirkliche und landesweite Dezentralisierung kann daher erst erreicht werden, wenn Lokalvertretern mehr Mitsprache bei der Verwendung zentraler Transferzahlungen

14 Hier werden nur die ländlich geprägten Gouvernorate ohne die großen städtischen Ballungszentren verglichen. Das Sana'a-Hauptstadt-Gouvernorat sowie al-Hodayda, Aden, Ta'izz und al-Mukalla mit beträchtlichen Einnahmen aus der Immobiliensteuer wurden bewusst ausgeklammert. Lahej konnte aufgrund eines Fehlers in den Statistiken zum CSO/EU-Landwirtschaftszensus nicht berücksichtigt werden.

eingeräumt wird, welche bislang unter ausschließlicher Kontrolle der Zentralregierung eingesetzt werden.

Obgleich Qat als Anbauprodukt und besteuerbares Gut ein sehr wichtiger Faktor für die ländliche Ökonomie und die Dezentralisierung ist, darf man dabei keinesfalls vergessen, dass das Konsumgut und die Droge Qat katastrophale Auswirkungen auf den Einzelnen, die Familie und die Volksgesundheit haben. Qat-Konsum schafft Armut und Unterernährung, treibt Familien auseinander, verschlechtert die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern, verursacht Krankheiten, fördert Korruption und geht in den ärmeren Bevölkerungsschichten oftmals mit einem Verfall von Moral und sozialen Werten einher. Qat-Einnahmen mögen heute auf dem Weg hin zu mehr Demokratie und lokaler Mitsprache wichtig sein, als Allheilmittel schlechthin kann Qat jedoch kaum gelten. Da nur ein kleiner Teil der Bevölkerung von den hohen Einnahmen aus Qat-Anbau und -Verkauf profitiert, hat „Demokratie" als ursprünglicher Begriff ohnehin keine Gültigkeit. Die Geschwindigkeit, mit welcher sich der Konsum des Qat auch heute noch ausweitet, insbesondere im ehemals sozialistischen Süden und Osten des Landes und unter Frauen und Jugendlichen weist fast schon apokalyptische Züge auf.

Literatur

Central Statistical Organization 2005a: CSO/EU Agricultural Census of 2003.

Central Statistical Organization 2005b: Statistical Yearbook 2004.

Crane, R. 2000: *A Study to Prepare Urban Development and Management Strategies for the City of Sana'a, Yemen*, Report for the Ministry of Construction, Housing and Urban Planning and the World Bank (Washington D.C.: World Bank).

Decentralization and Local Development Support Program (DLDSP) 2005: *Yemen - Study of Policy Options for Finances and Financial Management Systems of Local Authorities*, Draft Report August 2005.

Economist Intelligence Unit 2001: *Yemen Country Profile*, (London: EIU).

Food and Agricultural Organization (FAO) 2002: *National Conference of Qat. Towards the Formulation of a comprehensive Qat Policy in the Republic of Yemen.* Technical Field Study.

Gatter, P. 2006: *Socio-Economic Assessment of Qat Chewing in Yemen. A Survey of Seven Governorates*, Report for the World Bank, (Washington D.C.: World Bank).

Gatter P. und F. Fare 2002: „Qat wa al-Eqtesad al-Kulli" [Qat und und die gesamte Wirtschaft], in: Gatter et. al. (Hrsg.): *First National Conference on Qat. Under the Auspices of H.E. the President of Yemen, Mr. Ali Abdula Salleh. Proceedings and Conference Discussion Materials.*

Gatter, P. et al. 2002: *Assessment of Administrative Decentralization in Yemen. Prospects and Challenges. A Survey of Four Governorates*, Report for the World Bank, (Washington D.C.: World Bank).

Kennedy, J. 1987: *The Flower of Paradise. The Institutionalized Use of the Drug Qat in North Yemen*, (Dordrecht: D. Reidel Publishing Company).

Lenaers, A. und P. Gatter 2000: *Qat and its Impacts on Nutritional Balance and Family Life in Yemen: With a Special Reference to Low Income Segments of Society*, Report for the World Bank, (Washington D.C.: World Bank).

Local Government Denmark (LGDK) 2005: *Yemen - Study of Policy Options for the System of Sub-National Governance*, International Consultancy Division, Final Report, 15. Juli 2005.

Ministry of Finance 2001: Financial Accounts for 2000.

Ministry of Local Administration 2005: *Financial Accounts for 2004.*

Ministry of Planning and International Cooperation 2003: *Initiative 20/20. Allocating Resources to Basic Social Services in Yemen, Sana'a.*

Republic of Yemen 2005: *Poverty Reduction Strategy. Progress Report for 2003 & 2004.*

Tax Authority 2005: *Tax Statistics for 2004.*

Tax Authority, Dept. of Qat Taxation 2006: *Governorate Qat Consumption Tax Revenue for 2005.*

Tax Authority, General Directorate for Planning and Order 2005: *Financial Governorate Accounts 2004.*

World Bank 2006: *Republic of Yemen, Country Social Analysis*, Report No. 34008-YE, (Washington D.C.: World Bank).

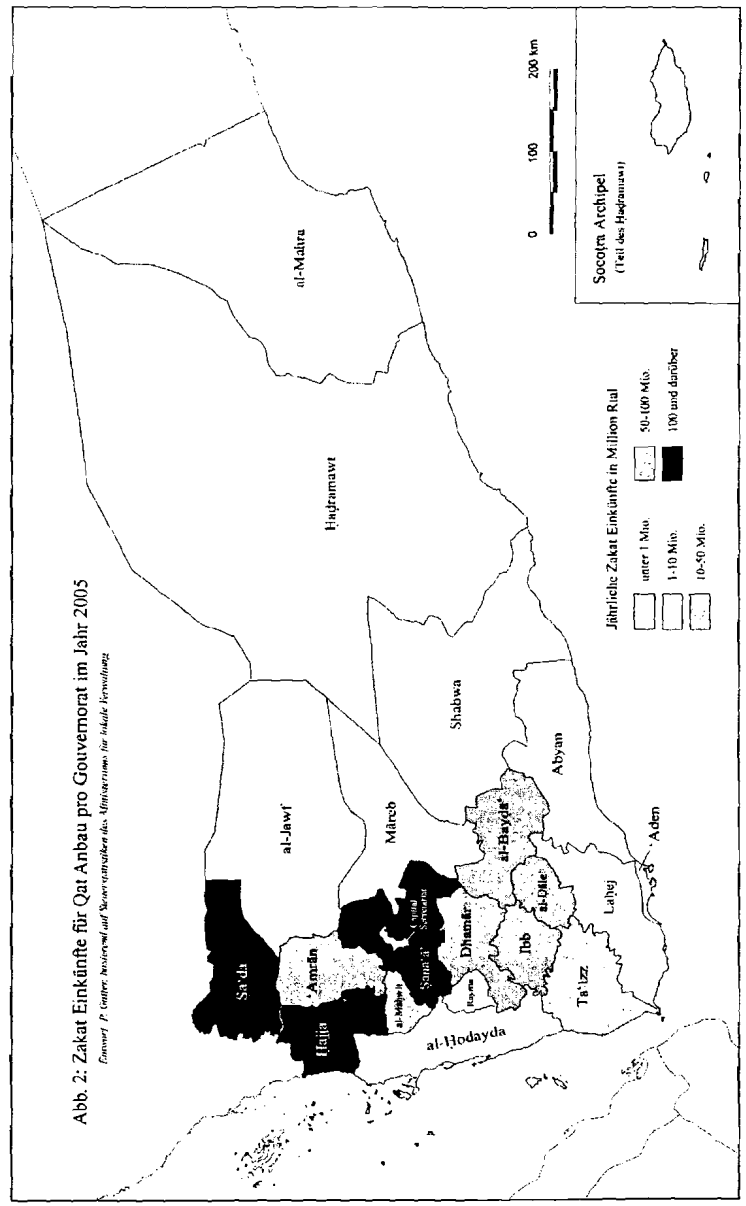


Abb. 2: Zakat Einkünfte für Qat Anbau pro Gouvernorat im Jahr 2005

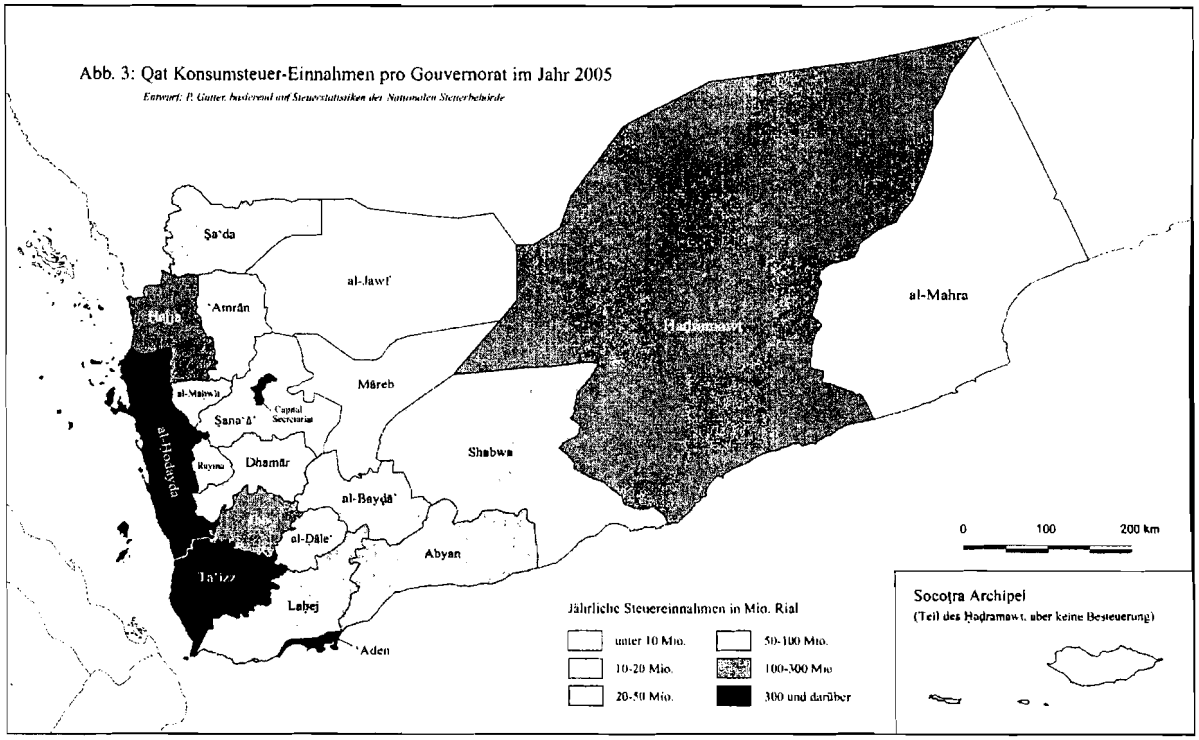


Abb. 3: Qat Konsumsteuer-Einnahmen pro Gouvernorat im Jahr 2005
Entwurf: P. Gutter, basierend auf Steuerstatistiken der Nationalen Steuerbehörde
Ṣa'da
al-Jawf
'Amrān
Ḥaǧǧa
al-Maḥwīt
Ṣanā'ā'
Capital Secretariat
Māreb
Raymā
Dhamār
al-Ḥudayda
al-Bayḍā'
al-Ḍāle'
Shabwa
Abyan
Ta'izz
Laḥej
'Aden
Ḥaḍramawt
al-Mahra
0
100
200 km
Jährliche Steuereinnahmen in Mio. Rial
unter 10 Mio.
10-20 Mio.
20-50 Mio.
50-100 Mio.
100-300 Mio
300 und darüber
Socoṭra Archipel
(Teil des Ḥaḍramawt, aber keine Besteuerung)

Rationalität, Kooperation und politische Rente im Vorderen Orient (2002) und "Paving the Way for Democracies or Strengthening Authoritarianism? Reforms in the Middle East" in: Henner Fürtig (Hrsg.): *The Arab Authoritarian Regime Between Reform and Persistance*, (2007, i.E).

Peer Gatter studierte Politikwissenschaft und Islamkunde in Tübingen, Teheran und an der Georgetown Universität in Washington. Zu seinen Veröffentlichungen zählt *Khomeinis Erben: Machtpolitik und Wirtschaftsreformen im Iran* (1998). Nach dem Studium berichtete er für Spiegel und Die Zeit aus dem Nahen Osten, Zentralasien und Westafrika. Von 1999 bis 2007 arbeitete er in Entwicklungshilfeprojekten von Weltbank und UNDP im Jemen. Zu seinem Arbeitsfeld zählen ländliche Entwicklung, Dezentralisierung, nachhaltige Nutzung von Wasserressourcen und Schutz der Biodiversität des Sokotra-Archipels und des Roten Meeres. Für die Weltbank führte er 2006 eine landesweite Erhebung zum Qat-Konsum durch und erstellte ein Politikpapier zur Qat-Nachfragereduzierung. Zurzeit arbeitet er an einer durch Professor Peter Pawelka betreuten Dissertation zur Ökonomie des Qat.

Roy Karadag studierte Politikwissenschaft und Islamkunde an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und ist seit Oktober 2006 Doktorand am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Sein Dissertationsprojekt behandelt nichtrationale Kapitalismen im Kontext nachholender kapitalistischer Entwicklung. Weitere aktuelle Forschungsschwerpunkte sind: Herrschaftssoziologie, Vergleichende Politische Ökonomie und Transitionsforschung.

Prof. Dr. Renate Kreile ist Professorin für Politikwissenschaft und politische Bildung an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg. Von 1996 bis 2003 war sie Privatdozentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen (Arbeitsbereich Vorderer Orient). Ihre Forschungsschwerpunkte sind Transformationsprozesse im Vorderen Orient, politischer Islam und Genderforschung. Zahlreiche Veröffentlichungen sind zum Themenbereich Politik und Gender im Vorderen Orient erschienen; aktuell: „Der Kampf um die Frauen. Politik, Islam und Gender im Vorderen Orient" (http://web.fu-berlin.de/gpo/renate_kreile.htm).

Dr. Markus Loewe ist seit 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn. Er studierte Volkswirtschaftslehre und Politik in Tübingen, Erlangen und Damaskus und promovierte 2002-2005 an der Universität Heidelberg. Er forschte zu Sozialpolitik in der arabischen Welt, *microinsurance*, Korruption und Investitionsförderung. Derzeit ist sein Hauptarbeitsgebiet die Forschung über Armutsbekämpfung und *pro-poor growth*. Er veröffentlichte unter anderem: „Downscaling, Upgrading or Linking? Ways to Realize Micro-Insurance" (International Social Security Review, 2006), *Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals* (DIE, 2006) und „New Avenues to be Opened for Social Protection in the Arab World. The Case of Egypt" (International Journal of Social Welfare, 2005).

Prof. Dr. Volker Perthes ist Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit in Berlin (SWP). Seit 2006 ist er außerplanmäßiger Professor an der Humboldt-Universität und Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin. Bis 2005 war er Leiter der Forschungsgruppe „Naher Osten und Afrika" der Stiftung Wissenschaft und Politik. Jüngste Buchveröffentlichungen: Orientalische *Promenaden. Der Nahe und Mittlere Osten im Umbruch* (2006) und *Geheime Gärten: Die Neue Arabische Welt* (2004).

Thomas Richter ist Doktorand an der Graduate School of Social Sciences (GSSS) der Universität Bremen. Er beschäftigt sich vor allem mit Außenhandelsliberalisierung in autoritären Staaten, Chancen und Möglichkeiten von nachholender ökonomischer Entwicklung und Bedingungsfaktoren von autoritärer Kontinuität. Seine bisherigen Veröffentlichungen beinhalten *Determinanten einer Wirtschaftspolitik für Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) in Ägypten: ein Beitrag zur Politikfeldanalyse in neo-patrimonialen Semi-Rentierstaaten*, (2003) und „The Political Economy of Regime Maintenance in Egypt: Linking External Resources and Domestic Legitimation" in Oliver Schlumberger (Hrsg.): *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Non-Democratic Regimes* (2007, i.E.).

Prof. Dr. Werner Ruf studierte Politikwissenschaft, Romanistik und Geschichte. Er nahm Gastprofessuren an der New York University (1968-1969) und an der Université Aix-Marseille III (1972-1975) an und war Professor für Soziologie an der Universität Essen (1974-1982); danach bis zur Versetzung in den Ruhestand Professor für internationale und intergesellschaftliche Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Kassel. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen Sicherheitspolitik und Friedensforschung, Naher Osten und Nordafrika, politischer Islam sowie Nord-Süd-Beziehungen. Zu seinen Veröffentlichung zählen *Die neue Welt-UN-Ordnung. Vom Umgang des Sicherheitsrates mit der Souveränität der „Dritten Welt"* (1994), *Die algerische Tragödie: Vom Zerbrechen eines Staates in einer zerrissenen Gesellschaft* (1997) und *Politische Ökonomie der Gewalt – Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg* (2003).

Dr. Oliver Schlumberger ist Senior Researcher am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn. Er studierte Politikwissenschaft und Islamwissenschaft in Tübingen, Genf und Damaskus und arbeitete bis 2004 als Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Seine Forschungsinteressen gelten der vergleichenden Regimeforschung, politischen und wirtschaftlichen Reformen in der arabischen Welt sowie der Demokratieförderung. Neben Beiträgen zu Fachzeitschriften und Sammelbänden sind aktuelle Buchpublikationen *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes* (Hrsg., 2007; i.E.) und *Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung* (2007; i.E.).

Weltregionen im Wandel | 1

Die Reihe
„Weltregionen im Wandel"
wird herausgegeben von

Holger Albrecht, Universität Tübingen
Prof. Dr. Aurel Croissant, Universität Heidelberg
Dr. Rolf Frankenberger, Universität Tübingen
Prof. Dr. Friedbert W. Rüb, Universität Hamburg
Prof. Dr. Siegmar Schmidt, Universität Koblenz-Landau

Holger Albrecht (Hrsg.)

Der Vordere Orient

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Nomos

Die Publikation wurde gefördert durch

den Universitätsbund Tübingen. Vereinigung der Freunde
der Eberhard Karls Universität Tübingen e.V.

und Polis – Förderverein für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über http://www.d-nb.de abrufbar.

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche
Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available
in the Internet at http://www.d-nb.de .

ISBN 978-3-8329-3063-9

1. Auflage 2007
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights are reserved, whether the whole or part of the material is concerned, specifically those of translation, reprinting, re-use of illustrations, broadcasting, reproduction by photocopying machine or similar means, and storage in data banks. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to »Verwertungsgesellschaft Wort«, Munich.

Für Peter Pawelka

Inhalt

Macht und Herrschaft im Vorderen Orient – eine Einführung 11

Holger Albrecht

Staat und Herrschaft

Regionale Ordnung, externe Akteure und die Frage politischer Reformen im Vorderen Orient 23

Volker Perthes und Oliver Schlumberger

Staatskonzeptionen und der Vordere Orient.
Genese, politsoziologische Trends und Forschungsperspektiven 43

André Bank

Terror, Geheimdienste und Geopolitik:
Wie die Achse Washington-Algier Ressourcensicherung betreibt 63

Werner Ruf

Die Außenpolitik der arabischen Golfstaaten:
Herrschaftspolitische Balanceakte unter externem Schutz 81

Rolf Schwarz

Wirtschaft und Entwicklung

Der Rentierstaats-Ansatz.
Zum politikwissenschaftlichen Charme eines ökonomisch fundierten Konzepts 101

Martin Beck

Herrschaft, Rente und Außenhandelsreformen: Zur Leistungsfähigkeit einer Typologie von Staatlichkeit im arabischen Vorderen Orient 121

Thomas Richter

Unternehmer, Korruption und Investitionsförderung in Jordanien 141

Markus Loewe

Die Droge Qat als Motor der jemenitischen Dezentralisierung 159

Peer Gatter

Kultur und Gesellschaft

Die Türkei auf der Schwelle zu Europa – Angst vor der eigenen Courage? 183

Udo Steinbach

Die Hamas – Antwort einer unterdrückten Gesellschaft auf die Besatzung? 203

Helga Baumgarten

Staat, Identitätspolitik und Gender im Irak 223

Renate Kreile

Jenseits von Kultur und Ökonomie: Rivalisierende Erklärungsansätze zum Klientelismus und ihre Relevanz für die arabische Welt 243

Roy Karadag

Autorenverzeichnis 263