

Libanon: Das Abkommen von Doha

Ausweg aus der politischen Krise?

Eva Dingel

Mit dem Abkommen, das die libanesischen Konfliktparteien in Doha unterzeichnet haben, und der Präsidentenwahl am 25. Mai 2008 ist die jüngste Krise im Libanon vorerst entschärft worden. Die vorausgegangenen bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen sind beendet. Hisbollah wird allgemein als Siegerin des Konflikts betrachtet, hat jedoch erklärt, dass sie die politischen Spielregeln des libanesischen Systems respektieren will. Vor dem Hintergrund der nun anstehenden Bildung einer nationalen Einheitsregierung, in der Hisbollah und ihre Verbündeten mit 11 von 30 Ministern vertreten sein werden, sollte sich die deutsche und europäische Politik aktiv um eine Zusammenarbeit und den Dialog mit der Partei und deren Einbindung in den demokratischen Prozess bemühen.

Das am 21. Mai 2008 von den führenden libanesischen Politikern unterzeichnete Doha-Abkommen ruft zur sofortigen (und am 25. Mai tatsächlich erfolgten) Wahl des bisherigen Armeechefs Michel Sleiman zum Präsidenten der Republik auf und enthält eine grundsätzliche Einigung auf ein neues Wahlgesetz für die 2009 anstehenden Parlamentswahlen. Die Konfliktparteien kommen überein, eine nationale Einheitsregierung zu bilden, in der das bisherige Regierungslager 16 und die von der Hisbollah geführte Opposition 11 Minister stellen sollen. Hinzu kommen 3 Minister, die vom Präsidenten nominiert werden. Den Einsatz von Waffen zur Lösung innerstaatlicher Konflikte bzw. zum Erreichen innenpolitischer Ziele haben die Unterzeichner ausgeschlossen. Außerdem soll in

einem neuen nationalen Dialog die Frage der Bewaffnung nichtstaatlicher Akteure – neben der Hisbollah verfügen auch sunnitische und palästinensische Gruppen über Waffen – erneut auf den Tisch kommen. Die Aussichten auf einen Erfolg in dieser Sache sind allerdings gering. Hisbollah konnte im jüngsten Konflikt ihre innenpolitische Macht erheblich ausbauen und wird nicht ohne weiteres die Entwaffnung ihrer Kämpfer akzeptieren, wie sie unter anderem in den UN-Resolutionen 1559 und 1701 gefordert wird.

Durch die von der qatarischen Regierung in Doha vermittelte Einigung und die darauf folgende Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen, bei denen es Anfang Mai mindestens 81 Tote und 200 Verletzte gegeben hatte, konnte die 18-monatige

Blockade der politischen Institutionen zumindest vorübergehend überwunden werden. Hisbollah hatte während der Kämpfe kurzzeitig einige Stadtviertel Beiruts in ihre Gewalt gebracht, diese dann aber sofort an die Armee übergeben – es handelte sich somit nicht um den Versuch einer Machtübernahme, sondern eher um eine Machtdemonstration. Auch in der Bekaa-Ebene, im Shuf-Gebirge und im Norden des Landes war es zu Gefechten zwischen der schiitischen Hisbollah und Anhängern sunnitisch und drusischer Parteien gekommen.

Etappensieg für Hisbollah?

In der nun getroffenen Einigung erhält die Hisbollah-geführte Opposition eine Zahl an Ministerämtern, die ihr das Blockieren jeglicher Kabinettsentscheidung ermöglicht. Eine solche Sperrminorität hatte die »Partei Gottes« bereits seit Ausbruch der Regierungskrise im Libanon im Dezember 2006 gefordert. Nach der Besetzung einiger West-Beiruter Stadtviertel, der symbolträchtigen Zerstörung regierungsnaher Medien-einrichtungen und ihrer politischen Aufwertung im Rahmen des Doha-Abkommens drängt sich der Eindruck auf, Hisbollah habe durch eine Art *coup d'état* an politischer Macht gewonnen. Jedoch hat die Partei auch Kompromissbereitschaft bewiesen und ist den Forderungen der Regierungsmehrheit entgegengekommen: die Wahlkreiseinteilung in Beirut, bis zuletzt ein strittiger Punkt in den Verhandlungen, wurde nun zugunsten der bisherigen sunnitisch-christlichen Mehrheit festgelegt, so dass diese bei den Parlamentswahlen 2009 gute Aussichten auf einen Wahlsieg innerhalb der Hauptstadt hat. Zudem hob Hisbollah sofort nach Ende der Verhandlungen in Doha ihre 2006 begonnene Blockade der Beiruter Innenstadt – einschließlich des Regierungssitzes und des Parlaments – auf. Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass das im Doha-Abkommen festgeschriebene »Vetorecht« für Hisbollah im Grunde keine wirkliche Neuerung darstellt. Durch das im politischen System des

Libanon verankerte Konsensprinzip verfügt eigentlich jede Konfessionsgruppe über ein Veto. Ein Regieren durch bloße Mehrheitsentscheidungen würde das System zu sehr belasten und immer wieder zum politischen Stillstand führen. Zwar darf gemäß dem Taif-Abkommen, das 1989 das Ende des libanesischen Bürgerkriegs einleitete, für den Fall, dass kein Konsens erreicht werden kann, auch per Mehrheit entschieden werden – für alle wichtigen Belange, wie etwa die Ausrufung eines Notstands, internationale Verträge und Abkommen, oder das Budget ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich. Der Großteil der seither amtierenden Kabinette entschied jedoch besonders bei strittigen Fragen stets im Konsens. Seit dem Wegfall des syrischen Einflusses in der libanesischen Politik im Jahr 2005, als sich die seit 1976 im Land präsenten syrischen Besatzungstruppen aufgrund des internationalen Drucks zurückziehen mussten, wird der politische Rahmen des Taif-Abkommens durch neue Machtkämpfe auf die Probe gestellt. Als bisher innerhalb des Systems wenig ver-treter Akteur drängt Hisbollah – gestärkt durch den Prestigegewinn infolge des Krieges mit Israel 2006 – mit Macht auf die politische Bühne in Beirut. Gleichzeitig bekennt sich die Partei immer wieder zu den Spielregeln des politischen Systems und erkennt auch das Taif-Abkommen an.

Containment fehlgeschlagen

Die bisherige Strategie eines internationalen wie innerlibanesischen »Containment« der Hisbollah scheint nicht aufgegangen zu sein. Die Wiederbewaffnung der Parteimiliz nach dem Krieg mit Israel im Sommer 2006 konnte auch durch eine erweiterte UNIFIL-Mission offensichtlich nicht verhindert werden. Die meisten Beobachter gehen inzwischen davon aus, dass Hisbollah ihre militärische Vorkriegsstärke wieder erreicht hat. Die Einrichtung eines UN-Tribunals zur Untersuchung des Mordes an dem ehemaligen Premierminister Rafik Hariri, die Hisbollah im Interesse ihrer syrischen

Verbündeten (viele gehen von einer Verwicklung syrischer Agenten in den Mord an Hariri aus) zu verhindern suchte, führte im Dezember 2006 zum Rücktritt schiitischer Minister und damit zum Ausbruch einer langen Regierungskrise. In dieser Situation standen sich die Regierung von Ministerpräsident Siniora und die aus Hisbollah und der christlichen Partei des Ex-Generals Michel Aoun bestehende Opposition sowie ihre jeweiligen Anhänger unversöhnlich gegenüber. Es kam zum vollständigen politischen Stillstand, das Parlament trat aufgrund der Differenzen zwischen den beiden Lagern nicht mehr zusammen und konnte folglich auch nach Ende der Amtszeit von Staatspräsident Emile Lahoud im November 2007 keinen Nachfolger wählen. Der Termin für die Präsidentschaftswahlen wurde insgesamt 19mal verschoben, die Wahl scheiterte stets an der Spaltung des Parlaments. Im Anschluss an die Kämpfe vom Mai 2008 und das Doha-Abkommen konnte dann der ehemalige Armeechef Michel Sleiman gewählt werden.

Einseitige europäische und US-amerikanische Politik

In Bezug auf die Regierungskrise im Libanon war die Position der deutschen wie auch der europäischen Politik stets, die demokratisch gewählte Regierung von Premierminister Fuad Siniora zu stärken. Auch die US-amerikanische Politik stellte sich hinter Siniora und unterstützte zudem dessen Regierung auch materiell in Form von Waffen- und Ausrüstungslieferungen an die libanesische Armee sowie an bestimmte Einheiten der libanesischen Polizei, die sogenannten *Internal Security Forces*. Tatsache ist, dass sich durch die eindeutige europäische und amerikanische Bevorzugung der Regierung und das Fehlen von Einbindungsangeboten an die Opposition der Graben zwischen den beiden Lagern im Libanon weiter vertiefte. Die Sichtweise der libanesischen Regierung wurde unkritisch übernommen und die Opposition als vermeintliche Auslöserin der Krise marginalisiert.

Bei näherer Betrachtung sind die Konfliktlinien aber weniger eindeutig, als man vermuten könnte. Hisbollah war im Zuge der Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen 2005 als demokratisch gewählte Partei an der Regierung beteiligt. Zunächst nahm sie an einer Koalition mit der sunnitischen, von Saad Hariri geführten Zukunftsbewegung, der drusischen *Progressive Socialist Party* (PSP) Walid Joumblatts, der christlichen Kataib-Partei und der ebenfalls schiitischen Amal teil. Über den Jahreswechsel 2005/06 kam es dann zum ersten Mal zu einer Auseinandersetzung innerhalb des heterogenen Regierungskabinetts und zum Rücktritt der schiitischen Minister. Zwar kehrten diese bald darauf in die Regierung zurück; der Konflikt verdeutlichte jedoch sowohl, wie schwierig es war, im Konsens zu regieren, als auch, welche Konsequenzen drohten, wenn die Mehrheit der Regierungskoalition Entscheidungen unilateral durchsetzte.

Forderungen der Opposition

Im Dezember 2006 stellte sich die gleiche Konfliktkonstellation wieder ein. Diesmal traten die Minister der Hisbollah und ein christlicher Amtskollege aus Protest gegen die Ratifizierung der Statute des geplanten UN-Tribunals zurück. Sie forderten erneut, dass ein solcher Beschluss nur im Konsens gefasst werden dürfe. Als das Tribunal ratifiziert war, eröffnete Hisbollah eine Kampagne gegen die Regierung. Die Partei rief zum zivilen Ungehorsam auf und brachte das Geschäftsleben und den Verkehr im Zentrum Beiruts durch den Aufbau eines Protestcamps weitgehend zum Erliegen. Gemäß ihrer Argumentation war die Regierung mit dem Rücktritt der schiitischen Minister nicht länger verfassungskonform, da die libanesische Verfassung die Einbeziehung aller Konfessionen in Regierungsentscheidungen vorschreibe. Ab diesem Zeitpunkt pochte Hisbollah explizit auf ein Drittel der Ministerämter im Kabinetts, um somit auch im Falle einer Entscheidungsfindung per Mehrheit mit-

bestimmen zu können. Diesen Anspruch leitet sie aus dem Bevölkerungsanteil der Schiiten ab, die mittlerweile die größte der im Libanon vertretenen konfessionellen Gruppen darstellen, was sich in der politischen Machtverteilung jedoch nicht niederschlägt. Darüber hinaus sieht sich Hisbollah durch ihren »heiligen Sieg« im Krieg mit Israel 2006 dazu legitimiert, auch innenpolitisch größeren Einfluss zu fordern.

Dilemma für die internationale Politik

Das Spannungsverhältnis zwischen der Hisbollah, dem derzeit stärksten innenpolitischen Akteur im Libanon, und der syrienkritischen bisherigen Regierungsmehrheit wird trotz der momentanen Entspannung infolge des Doha-Abkommens weiter bestehen bleiben. Ob die Stabilität im Land gewahrt werden kann und sich bewaffnete Auseinandersetzungen verhindern lassen, wird entscheidend vom Fortbestand der nationalen Einheitsregierung abhängen. Um diesen Fortbestand zu garantieren und ein Scheitern wie etwa bei der palästinensischen Einheitsregierung abzuwenden, ist auch eine umsichtige europäische und deutsche Politik gefragt. Dass internationale Faktoren einen sehr starken Einfluss auf innerlibanesischen Prozesse haben, zeigt sich deutlich an den Außenbindungen der maßgeblichen Kräfte: die Hisbollah als Verbündete Syriens und Irans steht einer sunnitisch-christlich-drusischen Allianz gegenüber, die von Saudi-Arabien, den USA und Europa unterstützt wird. Eine Verschärfung dieses Konflikts wird im Libanon voraussichtlich immer wieder zu politischen Blockaden mit Eskalationsgefahr führen. Nur eine externe Moderation vermag einen solchen Stillstand aufzuheben. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass der arabischen Delegation, die das Abkommen von Doha vermittelte, weder Saudi-Arabien noch Syrien angehörten. Gutgeheißen wurde der Kompromiss jedoch durch alle relevanten Akteure, was symbolisch seinen Ausdruck darin fand,

dass bei der Wahl Michel Sleimans zum Präsidenten Vertreter Europas, Saudi-Arabiens, der USA sowie der iranische Außenminister anwesend waren. Vor diesem Hintergrund wäre eine einseitige Stärkung der bisherigen Regierungsparteien und eine fortgesetzte Marginalisierung des Regierungspartners Hisbollah kontraproduktiv. Im Übrigen würde eine solche Linie auch nicht der ansonsten auf Ausgleich setzenden deutschen Politik gegenüber dem Libanon entsprechen.

Voraussetzungen für eine Stabilisierung

Um die nun durch das Doha-Abkommen entspannte Lage zu stabilisieren, sollten die deutsche und die europäische Politik eine Reihe von Impulsen setzen:

- ▶ Deutschland sollte der neuen nationalen Einheitsregierung den Rücken stärken, indem sie Hisbollah in ihren bilateralen Dialog mit dem Libanon explizit einschließt.
- ▶ Die aktuellen syrisch-israelischen Friedensverhandlungen sollten aktiv unterstützt werden. Diese Unterstützung sollte von der Forderung begleitet werden, dass Syrien im Rahmen einer möglichen Neuregelung seiner Beziehungen in der Region die Souveränität des Libanon respektiert.
- ▶ Falls die syrisch-israelischen Verhandlungen Fortschritte machen, sollten Deutschland und die EU auf die Eröffnung eines libanesisch-israelischen Verhandlungswegs drängen und sich dafür einsetzen, dass eine Lösung in der Frage der Shebaa-Farmen und des Dorfes Ghajar im Rahmen der Vereinten Nationen zustande kommt.
- ▶ Als Truppenstellerin im Rahmen von UNIFIL sollte Deutschland auf einen innerlibanesischen Dialog und einen Konsens in der Frage der Entwaffnung der Hisbollah hinwirken, und diesen Prozess als Voraussetzung für die Fortsetzung des Mandats betrachten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364