

Libanon: Der lange Weg zur »Regierung der Nationalen Einheit«

Innerer Konflikt und regionale Rivalitäten

Heiko Wimmen

Im Juni 2009 fanden im Libanon international vielbeachtete Parlamentswahlen statt. Das Ergebnis wurde in westlichen Medien als Erfolg »moderater« Kräfte und als Rückschlag für die Hisbollah und damit auch für regionale Ambitionen des Iran begrüßt. Dennoch war eine neue große Koalition und die Bildung einer »Regierung der Nationalen Einheit« ohne Alternative. Mehr als fünf Monate vergingen, bis lokale politische Akteure und ihre Verbündeten in der Region, besonders Saudi-Arabien und Syrien, zu einem Kompromiss fanden. Das Land bleibt Arena und Gradmesser für regionale Rivalitäten. Die Gefahr besteht, dass es neuerlich in regionale Konflikte verwickelt wird.

Ein knappes halbes Jahr nach den Wahlen am 7. Juni hat der Libanon endlich eine neue Regierung. Erneut ist an ihr die Opposition und damit auch die Hisbollah beteiligt – obwohl die von Ministerpräsident Saad Hariri geführte, als pro-westliche angesehene »Allianz des 14. März« (benannt nach dem Datum der größten antisyrischen Demonstration des Jahres 2005) mit 71 von 128 Parlamentssitzen eine auf den ersten Blick solide Mehrheit erreicht und Hariri im Wahlkampf angekündigt hatte, ohne die Opposition regieren zu wollen.

Dass Hariri erneut den mühsamen Weg zur Bildung einer »Regierung der Nationalen Einheit« beschreiten musste, liegt an den Besonderheiten des politischen Systems, in dem eine parlamentarische Mehrheit noch lange nicht zum Regieren aus-

reicht. Gefordert ist vielmehr, dass alle größeren religiösen Gemeinschaften des heterogenen Landes – Christen, Drusen, Schiiten und Sunniten – im Kabinett vertreten sein müssen. Wenn, wie gegenwärtig, politische und religiös-konfessionelle Gegensätze nahezu deckungsgleich sind, ist die Einbindung der Opposition meist zwingend notwendig.

Keine Regierung gegen Hisbollah

Anders als dies in vielen westlichen Medien bewertet wird, impliziert das Wahlergebnis keineswegs ein eindeutiges Votum der libanesischen Bevölkerung gegen Hisbollah und deren »radikale« Positionen. Es reflektiert vielmehr die scharfe, vor allem vom Gegensatz zwischen Schiiten und Sunniten

bestimmte Polarisierung der libanesischen Gesellschaft, in der sich auch die regionale Rivalität zwischen dem Iran und (sunnitisch-) arabischen Mächten wie Saudi-Arabien und Ägypten widerspiegelt.

Erneut haben um die 90% der schiitischen Wähler für die Hisbollah und die mehr säkular orientierte Amal-Bewegung von Parlamentspräsident Nabih Berri votiert oder folgten deren Wahlempfehlung für Kandidaten des Oppositionslagers. Der »14. März« erhielt wiederum eine überwältigende Mehrheit der sunnitischen Stimmen, während die libanesischen Christen ihre Stimmen zu etwa gleichen Teilen unter den verfeindeten Lagern aufteilten. Dass am Ende die von Saad Hariri geführte Allianz die Nase vorn hatte, liegt vor allem an dem angewandten Mehrheitswahlrecht, bei dem die Verteilung der Parlamentssitze mehr von der geographischen Streuung der einzelnen Bevölkerungsgruppen und vom Zugschnitt der Wahlkreise abhängt als von der absoluten Zahl der Wählerstimmen – an Stimmen erhielt die Opposition rund 55%.

Eine Regierungsbildung ohne Beteiligung von Hisbollah und Amal, oder zumindest deren stillschweigender Billigung, wäre formal zwar möglich, politisch jedoch kaum ratsam gewesen. Denn der faktische Ausschluss jener Parteien, die die große Mehrheit der libanesischen Schiiten repräsentieren, hätte den sunnitisch-schiitischen Gegensatz zwangsläufig erneut verschärft. Bereits zwischen November 2006 und Mai 2008 hatte eine solche Konstellation eine achtzehnmonatige Verfassungskrise ausgelöst, die mit einer nahezu vollständigen Blockade der politischen Institutionen einherging und im Mai 2008 in bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen eskalierte. Bei denen behielten die dank iranischer Waffenlieferungen gut ausgerüsteten Kampftruppen der schiitischen Organisationen eindeutig die Oberhand. Armee und Polizei griffen nicht ein – aus historisch begründeter Furcht vor einer Spaltung der Streit- und Sicherheitskräfte entlang konfessioneller Linien.

Dem damaligen Ministerpräsidenten

Fuad Siniora blieb keine Wahl, als auf einem eilends einberufenen arabischen Sondergipfel in der katarischen Hauptstadt Doha der Bildung einer »Regierung der Nationalen Einheit« zuzustimmen – zu genau jenen Bedingungen der Opposition, die er zuvor monatelang konsequent abgelehnt hatte. Westliche Hauptstädte und regionale Verbündete hatten ihn darin vehement bestärkt. Ihre verbale Unterstützung hatte sich jedoch angesichts der militärischen Überlegenheit der Wider-sacher Senioras als wertlos erwiesen.

Nahöstlicher Machtpoker ...

So erscheint plausibel, dass der designierte Ministerpräsident Saad Hariri zur Überraschung mancher Verbündeter im In- und Ausland von Anfang an auf eine Neuauflage des Doha-Abkommens hinarbeitete. Hariris Annäherung an den politischen Gegner, die von einer intensiven Diplomatie zwischen Beirut, Riad und Damaskus begleitet wurde, reflektiert aber auch die mit dem Ende der Ära George W. Bush eingeleiteten Verschiebungen im regionalen Bündnis-system. So haben sich insbesondere die über lange Jahre feindseligen Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und Syrien im Verlaufe des Jahres 2009 deutlich verbessert. Vorläufiger Höhepunkt des bilateralen Tauwetters waren aufwendig inszenierte gegenseitige Besuche der beiden Staatsoberhäupter im September/Oktober und ein einstimmiges Votum für die Bildung einer »Regierung der Nationalen Einheit« in Beirut.

Saudi-Arabien, regionale Schutzmacht des von Hariri geführten politischen Lagers, hat damit implizit die von den libanesischen Verbündeten Syriens gewaltsam geschaffenen politischen Fakten anerkannt. Das Regime in Damaskus hat einmal mehr seine Schlüsselrolle für die Beilegung oder Kontrolle regionaler Konflikte unterstrichen. Die saudische Position dürfte dabei auch dem Bemühen geschuldet sein, eine Eskalation der gespannten Beziehungen zu Iran – Hauptsponsor der Hisbollah und Bündnispartner Syriens – zu vermeiden.

... und libanesischer Basar

Trotzdem blieb die Regierungsbildung über Wochen immer wieder im Streit um Posten und Portfolios stecken. Beide Seiten beschuldigten dabei den politischen Gegner, den Verhandlungserfolg vorsätzlich zu sabotieren, um ihren jeweiligen ausländischen Verbündeten (also den USA und Saudi-Arabien vs. dem Iran und Syrien) taktische Vorteile in deren regionaler Auseinandersetzung zu verschaffen.

Tatsächlich standen hinter den widerstreitenden Positionen auch handfeste lokale Interessen. Umstrittene Ressorts wie Energie, Telekommunikation, Finanzen, Justiz und Inneres berühren milliarden-schwere in- und ausländische Interessen – Privatisierung des maroden staatlichen Energiesektors, Restrukturierung des profitablen Telekommunikationssektors, Management der ausufernden, aber für den libanesischen Bankensektor einträglichen Staatsverschuldung – sowie vielfältige Möglichkeiten der Patronage und damit der Beschaffung künftiger Wählerstimmen.

Hier hat am Ende die Opposition einen deutlichen Punktsieg erzielt. Der christliche Bündnispartner von Amal und Hisbollah, die »Freie Patriotische Bewegung« von Ex-General Michel Aoun, konnte seine Forderung nach einer gewissen Anzahl solcher »Schlüsselministerien« weitgehend durchsetzen. Saad Hariri musste damit zum einen deutliche Abstriche von seinem vehementen Widerstand gegen Aouns Ansprüche machen und war zum anderen gezwungen, seine eigenen christlichen Bündnispartner mit einem vergleichsweise mageren Anteil abzufinden – und das könnte sich bei künftigen Wahlen rächen.

Schon zuvor hatte sich Hariri bei einem weiteren zentralen Streitpunkt mit einem Formelkompromiss begnügen müssen: Gemäß der Vereinbarung von Doha erhielt die Opposition elf von dreißig Ministerposten und besaß damit faktisch ein Veto im Kabinett. Denn laut Verfassung führt der Rücktritt von mehr als einem Drittel der Minister automatisch zur Auflösung

der Regierung. Mit ihrer frisch gewonnenen parlamentarischen Mehrheit sah die Hariri-Allianz zunächst keinen Zwang zur Fortsetzung dieses Arrangements – erschien doch schon die Neuauflage der »Regierung der Nationalen Einheit« als Abstrich vom Wählerauftrag. Mit der neuen numerischen Formel zur Verteilung der Kabinettsposten (15 für den »14. März«, 10 für die Opposition, 5 für den Staatspräsidenten) verfügt die Opposition zwar rein formal nicht mehr über ein eigenständiges Veto, das letzte Wort liegt somit beim Staatspräsidenten. Einer von dessen fünf Ministern gilt jedoch als Parteigänger der Opposition – die daher in der Praxis voraussichtlich weiterhin über ein Veto verfügt.

Perspektiven

Insgesamt ist es der Opposition gelungen, ihre mit dem Doha-Abkommen erreichte Beteiligung an der Macht zu konsolidieren und das Momentum des Wahlergebnisses zu neutralisieren. Dazu hat auch die Kehrtwende von Drusenführer Walid Jumblat beigetragen, der nach Jahren erbitterter Feindschaft gegenüber Syrien und Hisbollah nun erneut deren Nähe sucht und deutlich auf Distanz zu seinen bisherigen Bündnispartnern gegangen ist. Damit hat Saad Hariri auf absehbare Zeit keine Alternative zu einer möglichst engen Zusammenarbeit mit der Opposition und bleibt ihm wenig Spielraum, selbst die politische Initiative zu ergreifen.

Mittelfristig ist so eine weitere Entspannung des Gegensatzes zwischen den politischen Lagern, dafür aber kaum Fortschritt bei der Regelung kritischer politischer Fragen zu erwarten. Angesichts der Regierungsbeteiligung der Hisbollah und des De-facto-Vetos der Opposition ist davon auszugehen, dass jegliche Initiative unterbleiben wird, den staatlichen Institutionen Mitsprache oder gar Kontrolle über ihr Waffenarsenal zu verschaffen. Stattdessen wird diese Frage weiterhin im Rahmen des außerinstitutionellen »Nationalen Dialogs« unter Schirmherrschaft von Präsident

Michel Sleiman diskutiert werden und damit auf unbestimmte Zeit vertagt bleiben. Die Wahrscheinlichkeit innerlibanesischer Konflikte scheint damit reduziert. Die Aufrechterhaltung der unabhängigen militärischen Strukturen der Hisbollah und die engen Beziehungen der Organisation zu Teheran setzen den Libanon jedoch weiterhin der Gefahr einer Verwicklung in regionale Konflikte aus. Dies gilt insbesondere, wenn es zu einer Eskalation um das iranische Nuklearprogramm kommen sollte.

Wenig Raum für Optimismus bleibt auch im Hinblick auf Kooperation bei ökonomischen und administrativen Reformen, die nicht zuletzt Voraussetzung für dringend benötigte internationale Hilfen sind. Dabei haben gerade in diesen Bereichen internationale Vermittlungsversuche, etwa von Seiten der EU, unerwartete Übereinstimmung über Prioritäten ergeben. Der hartnäckige, fernab von jeder inhaltlichen Diskussion geführte Grabenkrieg um Posten und Pfründe im Vorfeld der Regierungsbildung legt den Schluss nahe, dass vor allem klientelistische Interessen die Tagesordnung bestimmen werden.

Insgesamt haben die Wahlen das nach den Auseinandersetzungen vom Mai 2008 gefundene prekäre Gleichgewicht zwischen den Konfliktparteien weiter stabilisiert und formal legitimiert. Schwierigkeit und lange Dauer der Regierungsbildung weisen jedoch darauf hin, dass bis zur Auflösung des inneren Konflikts und bis zu einer dauerhaft friedlichen inneren Entwicklung noch ein langer Weg zu gehen bleibt.

Herausforderungen für Deutschland und Europa

Tatsächliche oder vermeintliche Intervention von außen und Parteinahme für bestimmte politische Akteure haben Konflikte im Libanon stets verschärft. Ebenso hat äußerer Druck, der die Hisbollah zur Entwaffnung bewegen sollte, in der Vergangenheit die Militanz der Partei verstärkt und so indirekt zu den gewalttätigen Ereignissen vom Mai 2008 beigetragen. Erfolgverspre-

chender scheint die Unterstützung von Versuchen der beiden Lager, auf weniger kontroversen Feldern Gemeinsamkeiten zu finden. Solche Ansätze, wie sie etwa in den durch die EU-Delegation vermittelten »Round Table«-Gesprächen zu ökonomischen und administrativen Reformen praktiziert wurden, könnten durch Bereitstellung von Expertise unterstützt werden. Mittelfristig sollten derlei Initiativen jedoch wieder in die verfassungsmäßigen Institutionen verlagert werden. Insbesondere gilt es, das libanesisches Parlament als Forum der Entscheidungsfindung zu stärken, wie es schon die im Jahre 1990 verabschiedeten, jedoch niemals vollständig umgesetzten Verfassungsreformen vorsehen.

Gerade weil mittelfristig mit dem Fortbestand oder sogar einem Ausbau des Waffenarsenals der Hisbollah zu rechnen ist und insofern weiterhin die Gefahr einer Eskalation der Spannungen mit Israel besteht, bleibt die Fortsetzung der UNIFIL-Mission im Süden des Landes sowie vor seiner Küste mit einer starken europäischen Beteiligung geboten. Durch ihre Präsenz hat UNIFIL dazu beigetragen, den Waffenstillstand weitestgehend abzusichern und eine neuerliche offene Präsenz der Hisbollah an der Grenze zu verhindern. Indem sie zwischen den Konfliktparteien vermittelt, sinkt die Wahrscheinlichkeit einer schnellen Eskalation von Zwischenfällen und wird eine unabhängige Verifizierung ihrer genauen Umstände ermöglicht. Gleichzeitig stellt die Präsenz europäischer Einheiten im Krisenfall schnelle und wirksame diplomatische Intervention sicher. Eine schrittweise Reduzierung des deutschen Beitrags würde hier das falsche Signal setzen und wäre auch nicht im Interesse Israels.

Entscheidend bleibt jedoch, ob in der Region insgesamt Fortschritte zur Entschärfung akuter und chronischer Konflikte erreicht werden können. Vor allem eine einvernehmliche und dauerhafte Beilegung der Streitigkeiten um das iranische Nuklearprogramm würde positiv auf die Situation im Libanon zurückwirken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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