

Libanon: Dramatische Zuspitzung der Regierungskrise

Eva Dingel

Seitdem im November 2006 die schiitischen Minister aus dem Kabinett von Premier Siniora ausgetreten sind, befindet sich die libanesische Politik in der Krise. Im Januar 2007 kam es während eines von Hisbollah ausgerufenen Generalstreiks zu Straßenkämpfen zwischen sunnitischen und schiitischen Demonstranten. Seit Dezember starben bei Ausschreitungen neun Demonstranten, etwa 150 wurden verletzt. Politisch bleibt das Land in zwei Lager gespalten, alle bisherigen Vermittlungsversuche sind gescheitert. Die Angst vor einem neuen Bürgerkrieg greift um sich. Was sind die Gründe für die derzeitige Krise? Welche Implikationen hat sie für die internationalen Bemühungen um eine langfristige Stabilisierung der Lage nach dem Juli-Krieg 2006?

Bereits im Februar 2005 leitete das tödliche Attentat auf den libanesischen Ex-Premier Rafik Hariri eine Phase des politischen Umbruchs im Libanon ein. Die langjährige Besatzungsmacht Syrien geriet in Verdacht, den Anschlag angezettelt zu haben, und musste angesichts zunehmenden internationalen und innerlibanesischen Drucks ihre Truppen im April 2005 aus dem Libanon abziehen. Bei den Parlamentswahlen im Sommer 2005 trug die syrien-kritische Opposition den Sieg davon. Seitdem regiert eine Koalition aus sunnitischen, christlichen und drusischen Parteien unter Führung von Premier Fuad Siniora, eines ehemaligen Finanzministers und engen Verbündeten Rafik Hariris. Zunächst beteiligte sich auch Hisbollah – größte schiitische Partei im Libanon und gleichzeitig die ein-

zige nach Ende des Bürgerkrieges 1990 noch bewaffnete libanesische Miliz – mit mehreren Ministern an der Regierung.

Grundlage dafür war eine Vereinbarung, in der sich die Hisbollah verpflichtete, Regierungsentscheidungen mitzutragen, solange sie nicht per Mehrheitsvotum, sondern im Konsens getroffen würden. Im Gegenzug erklärten sich die übrigen Regierungsparteien bereit, Hisbollah vor internationalem Druck auf Niederlegung ihrer Waffen – gefordert durch Resolution 1559 des UN-Sicherheitsrats vom September 2004 – abzuschirmen. Hisbollah begründet die Notwendigkeit ihrer Bewaffnung damit, den Widerstand gegen Israels anhaltende Besetzung von libanesischen Gebieten fortführen zu müssen. Bereits Ende 2005 kam es jedoch zu einer Krise innerhalb der

Regierungskoalition. Die Minister der Hisbollah und der verbündeten schiitischen Amal-Partei legten vorübergehend ihre Ämter nieder. In ihren Augen hatten die Koalitionspartner die getroffene Absprache gebrochen, als sie im Dezember 2005 im Alleingang von den Vereinten Nationen die Einrichtung eines internationalen Tribunals zur Untersuchung des Hariri-Attentats und anderer Morddelikte forderten.

Nationaler Dialog

Zwar konnten die schiitischen Minister im Januar 2006 zur Wiederaufnahme ihrer Amtsgeschäfte veranlasst werden. Hisbollah und ihre Verbündeten hatten jedoch deutlich gemacht, dass sie sich ihrer politischen Vetomacht bewusst und willens waren, sie auch einzusetzen. Zusätzliches Gewicht erhielt ihr Veto im Frühjahr 2006 durch die Unterstützung der Partei des christlichen Ex-Generals Michel Aoun, die bei den Wahlen im Sommer 2005 gut abgeschnitten hatte, sich dann aber nicht mit den übrigen Koalitionspartnern einigen konnte. Mit der Ablehnung des internationalen Tribunals und dem Boykott der Regierungsgeschäfte verfolgten Hisbollah und ihre Partner sowohl innen- als auch regionalpolitische Ziele; innenpolitisch geht es den schiitischen Parteien hauptsächlich darum, eine von ihnen so bezeichnete »Tyrannei der Minderheit« zu verhindern – anteilig stellen die Schiiten heute die größte Bevölkerungsgruppe, aber nicht die Mehrheit. Schiitische Interessen sind aus Sicht von Hisbollah und Amal im gegenwärtigen politischen System nicht ausreichend vertreten. Premier Siniora und die übrigen Minister der Koalition berufen sich auf ihre Legitimation durch demokratische Wahlen und weisen den Vorwurf zurück, als Minderheitenregierung zu agieren.

Um die sich zuspitzende Krise zwischen Schiiten und christlichen Aoun-Anhängern auf der einen sowie Sunniten und Christen auf der anderen Seite zu entschärfen, trat man im März 2006 in einen Nationalen Dialog ein. Erstmals wurden kontroverse

Themen von allen politischen Parteien diskutiert. Einigen konnte man sich darauf, die Entwaffnung palästinensischer Milizen zu fordern und die von Israel besetzten Shebaa-Farmen für libanesisch zu erklären. Der Hisbollah ist es ein zentrales Anliegen, durch bewaffneten Widerstand gegen Israel die Shebaa-Farmen zu »befreien«. Im Gegenzug sollten Verhandlungen über die Entwaffnung der Hisbollah-Miliz und über vorgezogene Präsidentschaftswahlen geführt werden. Hisbollah lehnte dies ab. Aus ihrer Sicht musste zuvor über die angemessene Vertretung schiitischer Interessen verhandelt werden. Damit kam der Dialog im Juni 2006 zum Erliegen.

Der Juli-Krieg 2006

Auf israelischer Seite weckten Hisbollahs Forderungen nach mehr politischer Mitsprache ebenso wie ihre militärischen Aktivitäten im Südlibanon starke Befürchtungen. Als Hisbollah im Juli 2006 zwei israelische Soldaten entführte, reagierte Israel mit einer einmonatigen Militärkampagne und griff Ziele im gesamten Libanon an. Die Hisbollah sollte auf diese Weise geschwächt, die Nachschubwege über die syrische Grenze, über die Hisbollah ihre Waffen bezieht, sollten abgeschnitten werden. UN-Sicherheitsrats-Resolution 1701 beendete den Konflikt und gab der seit 1978 bestehenden *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) das Mandat, die libanesischen Armee bei der Kontrolle über das gesamte Staatsterritorium zu unterstützen – also auch im Südlibanon, wo vorher ausschließlich Kämpfer der Hisbollah präsent waren – und so die libanesischen Souveränität zu stärken. Militärisch durch die israelische Offensive geschwächt, ging Hisbollah aus dem Juli-Krieg politisch eindeutig gestärkt hervor. Während die libanesischen Armee den israelischen Angriffen ohnmächtig zusehen musste, konnte Hisbollah weiterhin Raketen auf den Norden Israels abfeuern und hatte dadurch bald den Großteil der libanesischen wie der arabischen Öffentlichkeit

auf ihrer Seite. Die Regierung von Premier Siniora musste sich während des Krieges auf diplomatische Hilferufe beschränken, die von der internationalen Gemeinschaft anscheinend kaum gehört wurden. Im Zuge dieser Entwicklungen verstärkte sich auch in der innerlibanesischen Arena der Eindruck, dass der Großteil der europäischen Staaten und die USA Israel in dem Bestreben unterstützten, Hisbollah und damit indirekt ihre regionalen Partner Syrien und Iran zu schwächen. Diese Konfliktlinie ist auch für die im Herbst 2006 erneut eskalierte libanesischen Regierungskrise entscheidend.

Eskalation und Gefahr eines neuen Bürgerkriegs

Auslöser der neuen Krise war nochmals eine Entscheidung über das geplante internationale Tribunal zur Untersuchung des Mordes an Hariri. Die Mehrheit der Regierungskoalition verabschiedete im November 2006 das von den Vereinten Nationen vorgelegte Statut für das Tribunal, obwohl Hisbollah und Amal mehr Zeit zur Prüfung der Vorlage forderten. Hinter dieser Forderung steht neben dem Beharren auf Einhaltung des Konsensprinzips der Wunsch, den Verbündeten Syrien vor den politischen Folgen einer möglichen Verurteilung syrischer Regime-Mitglieder zu schützen. Die fünf Hisbollah- und Amal-Minister traten geschlossen zurück, ein christlicher, mit Syrien verbündeter Amtskollege schloss sich ihnen an. Im Anschluss daran mobilisierten Hisbollah, Amal und Aouns Partei ihre Anhänger, die nun seit Anfang Dezember den Amtssitz von Premier Siniora im Zentrum von Beirut belagern und die Bildung einer Regierung der »nationalen Einheit« sowie Neuwahlen fordern. Hisbollah und ihre Verbündeten verlangen in einer neuen Regierung elf der insgesamt dreißig Kabinettsposten, um das Zustandekommen einer Zweidrittelmehrheit für die Siniora-Regierung zu verhindern. Das übergeordnete Ziel ist ein effektives Vetorecht. Im Januar wurden die Protestaktionen mit

dem Aufruf zum Generalstreik verschärft, es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen sunnitischen Regierungs- und schiitischen und christlichen Oppositionsanhängern. Die Regierung wiederum sucht die Proteste, und damit auch Hisbollah, zu marginalisieren und setzt die Regierungsgeschäfte, soweit möglich, fort. Sie wirft Hisbollah vor, sich mit der Verhinderung des Tribunals zum Handlanger syrischer Interessen im Libanon zu machen, und weigert sich, die Forderung nach besserer Vertretung schiitischer Interessen anzuerkennen. Mit dem Ausbruch der Ausschreitungen am 24. Januar wurde deutlich, dass die herrschende Patt-situation auch Konfliktlinien aus dem Bürgerkrieg 1975–1990 wieder aufbrechen lässt. Die Wahrnehmung, dass in der Region ein sunnitisch-schiitischer Konflikt ausgetragen wird, trägt weiter zur Konfessionalisierung und Zuspitzung der Spannungen bei. In der aufgeheizten Atmosphäre sind Aufrufe der politischen Führer zu einer friedlichen Lösung zunehmend wirkungslos. Bei weiteren Ausschreitungen ist der Ausbruch eines neuen Bürgerkriegs keineswegs unwahrscheinlich.

Implikationen der Krise für UNIFIL und deutsche Libanon-Politik

Im Anschluss an die Unruhen im Libanon sind die bereits im Dezember 2006 eingeleiteten Vermittlungsbemühungen der Arabischen Liga wieder aufgenommen worden. Saudi-Arabien und Iran haben Gespräche über eine mögliche Lösung der Krise im Libanon begonnen. Die Spaltung des Libanon in zwei Lager erschwert auch die Umsetzung des Mandats der UNIFIL, an der Deutschland mit rund 1000 Soldaten beteiligt ist. Denn dauerhaft kann ein souveräner, handlungsfähiger Zentralstaat im Libanon nicht aufrechterhalten werden, wenn die schiitischen Parteien Amal und Hisbollah von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen bleiben. Zwar besteht nominell eine demokratisch gewählte libanesischen Regierung fort. Und

deren Forderung an die Hisbollah, ihre Waffen niederzulegen und die vermeintliche Vertretung syrischer Interessen im Libanon aufzugeben, ist völkerrechtlich durch die UN-Resolutionen 1559 und 1701 gedeckt. Trotzdem muss auch die Regierung Zugeständnisse an die Opposition machen. Die von Premier Siniora bisher verfolgte Strategie der Marginalisierung der Proteste wird den Konflikt nur weiter eskalieren lassen.

Trotz der vielschichtigen regionalen Verstrickungen liegt der Schlüssel zur Konfliktlösung nach wie vor in einer besseren Einbindung schiitischer Interessen in das politische Gefüge im Libanon. Dafür eine Perspektive zu schaffen ist zur Abwendung weiterer Eskalation dringend notwendig. Zur Umsetzung von UN-Resolution 1701 und zur Verhinderung eines neuen Bürgerkrieges im Libanon reicht die Unterstützung der Regierung Siniora allein nicht aus. Faktisch verschärfen europäische Staaten und USA den Konflikt noch durch ihr einseitiges Eingreifen. Denn der libanesischen Staat verfügt zwar grundsätzlich über demokratische Institutionen und Entscheidungsprozesse. Die gegenwärtige Krise zeigt jedoch deutlich, dass konfessionelle Zugehörigkeit nach wie vor die entscheidende Bezugsgröße für das politische Handeln der Parteien im Libanon bleibt.

Der Problematik wird richtungsweisend bereits im sogenannten Taif-Abkommen begegnet, das 1989 zu Beendigung des Bürgerkriegs beitrug. Es sieht für eine Übergangsphase die Anpassung des Verteilungsschlüssels der politischen Ämter an religiöse Gruppen vor, auf dem das politische System des Libanon basiert. Das Parlament soll umstrukturiert werden und aus zwei Kammern bestehen – eine erste Kammer soll mehrheitsdemokratisch gewählt, die Sitze im Senat als zweite Kammer weiterhin nach einem Quotensystem auf die Konfessionsgruppen verteilt werden. Längerfristig fordert das Abkommen aber eine vollständige De-Konfessionalisierung des Systems.

Handlungsempfehlungen

Bundeskanzlerin Merkel hat angekündigt, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft das Nahost-Quartett aus EU, Vereinten Nationen, USA und Russland wiederbeleben wolle. Dabei sollte an prominenter Stelle auf dessen Tagesordnung stehen, wie eine Deeskalation der Krise im Libanon unterstützt und der Ausbruch eines neuen Bürgerkriegs verhindert werden kann. Dazu sollten laufende Vermittlungsbemühungen, wie die der Arabischen Liga oder Saudi-Arabiens, auch von der EU unterstützt werden. Gleichzeitig sollten alle Parteien im Libanon aufgerufen werden, zu einem demokratischen Verhandlungsprozess zurückzukehren. Die an UNIFIL beteiligten Parteien und jene Länder, die am 25. Januar auf einer Geberkonferenz in Paris 5,8 Milliarden Euro Hilfszahlungen für den Libanon bereitgestellt haben, also auch die Bundesrepublik, sollten der Regierung Siniora zunächst Kompromissbereitschaft abverlangen. Ziel der Kreditvergabe und der Beteiligung an UNIFIL kann nicht sein, die Regierung bedingungslos zu stützen und somit die Wahrnehmung zu stärken, westliche Geberländer und ihre arabischen Partner beteiligten sich an der politischen Marginalisierung der Schiiten. Vielmehr ist deutlich zu machen, dass die finanzielle Unterstützung der gesamten Bevölkerung zugute kommen soll. Hier kann Deutschland glaubwürdig auftreten, da es viele Projekte im überwiegend schiitischen Südlibanon durchführt, gleichzeitig aber eine gute Zusammenarbeit mit der Regierung Siniora pflegt. Deutschland sollte auch seine europäischen Partner dazu anhalten, projektgebundene Gelder für den gesamten Libanon anstelle von unkonditionierten Budgethilfen bereitzustellen, die als Blanko-Unterstützung für die Siniora-Regierung wahrgenommen werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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