

Das Ende der Koexistenz im Libanon?

Neues Wahlgesetz und Senatseinführung würden die konkordanzdemokratische Vielheit verfestigen, doch die Vielfalt beschränken

Von *Cordelia Koch*, Beirut

I. Einleitung

Der (letzte) libanesische Bürgerkrieg (1975-1990), als der Libanon beziehungsweise kämpfende Milizen im Zentrum internationaler Berichterstattung standen, prägte den Begriff der „Libanisierung“, der für anhaltende Gewalt, inneren Zerfall und ethnische Kantonisierung äußerlich fortbestehender Staaten steht.¹ Dieser Begriff hat seinen Weg auch in die Tageszeitungen gefunden.² Doch weder in den Tageszeitungen noch in der wissenschaftlichen Literatur verband man früher solch negative Assoziationen mit dem Libanon. Vielmehr galt er vor dem Bürgerkrieg als „Schweiz des Orients“ und manchen als positives Beispiel für ein politisches System, das die Wissenschaft als Konkordanzdemokratie³ bezeichnet. Dasselbe politische System lehnen andere für den Libanon aber mit der Qualifikation als (politischer) Konfessionalismus⁴ oder „communautarisme“⁵ ab. Heute ist es in den wissenschaftlichen Erörterungen zur Konkordanzdemokratie still geworden um

¹ Vgl. *V. Perthes*, Der Libanon nach dem Bürgerkrieg, Von Ta'if zum gesellschaftlichen Konsens?, 1994, S. 7.

² So trug zum Beispiel ein Artikel der Frankfurter Rundschau vom 11. November 2000 über die Lage in den palästinensischen Autonomiegebieten den Titel: „Beirut grüßt Jerusalem“ und drückte damit die Angst vor einem Machtkampf unter den Palästinensern aus.

³ Im deutschen Sprachraum hat sich diese Bezeichnung durchgesetzt; vgl. *M. Schmidt*, Demokratie-theorien, 1997, S. 231. Auch *Lehmbruch* verwendet diesen Begriff, obwohl er sein Konzept zunächst unter dem Begriff der Proporzdemokratie entwickelte. Vgl. *G. Lehmbruch*, Konkordanzdemokratie, Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder, 1992. *A. Lijpharts* „consociational democracy“ (1967) wird hier gleichbedeutend verwendet.

⁴ So: *E. Rabbath*, La Constitution libanaise, Origines, Textes et Commentaires, 1982; *C. Rizk*, Le régime politique libanais, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966. Konfessionalismus wird allerdings nicht durchgängig negativ verwendet.

⁵ Bezeichnung für ein auf der Zugehörigkeit zu einer [Religions-] Gemeinschaft geprägtes politisches System; von *E. Picard* negativ verwendet. Beispielsweise in: „Le communautarisme politique et la question de la démocratie au Liban“ in *Révue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 4 (Décembre 1997).

den Libanon. Sein konkordanzdemokratisches System ist mit Staatszerfall und Bürgerkrieg für manche wohl schlicht gescheitert.⁶

Verbreitet findet man die Ansicht, dass jedenfalls die Verfassung des Libanon ziemlich irrelevant geworden ist, weil seit den Bürgerkriegstagen das syrische „Bruderland“⁷ eine Ordnungsfunktion im Libanon inne hat. Auch kommt es nicht selten vor, dass libanesischen Spitzenpolitiker und die, die es werden wollen, nach Damaskus reisen, um innenpolitische Probleme zu besprechen. Selbst der „Vertrag von Ta'if“, 1989 von den libanesischen Parlamentariern im saudi-arabischen Ta'if zur Beendigung des Bürgerkrieges vereinbart, wurde mit Syrien „abgestimmt“.⁸ Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Probleme hausgemacht sind. So gab es anfangs unterschiedliche Auffassungen darüber, ob der Libanon überhaupt existieren soll. Noch heute ist seine Identität problematisch. Sie wird erst seit Ta'if als „arabisch“ bezeichnet. In einem Land, dessen christliche Religionsgemeinschaften sich traditionell nach Westen orientiert haben, war diese Formulierung keine Selbstverständlichkeit. Sie betont nun, da das Land nicht mehr nur ein „arabisches Gesicht“ hat, das muslimische Gewicht im innenpolitischen Machtpoker. Hierin besteht auch der Kern der in Ta'if vorbereiteten Verfassungsänderungen. Dass man also versucht hat, dem Bürgerkrieg mit Verfassungsänderungen zu begegnen, zeigt immerhin den Stellenwert der Verfassung im Libanon. Zwei Reformvorschläge berühren nun die Verfassungsordnung von Ta'if und geben Anlaß, über sie nachzudenken.

Seit September 2002 berichten die libanesischen Tageszeitungen⁹ über eine geplante Wahlgesetzänderung, die den Libanon für die Parlamentswahlen in einen einzigen Wahlkreis verwandeln würde. Über dieses Ansinnen gingen die Wogen so hoch, dass ein Kommentator des Daily Star „Assassinating democracy“ titelte.¹⁰

⁶ Nach Beginn des Bürgerkriegs: “On the whole, consociational democracy in Lebanon must be judged to have performed satisfactorily for more than thirty years.“ Vgl. *A. Lijphart*, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S. 149 f. Implizit auch *M. Schmidt*, *Demokratiethorien*, 2000, S. 328 f.

⁷ Der Vertrag von Ta'if (IV.) bezeichnet die Beziehungen zwischen dem Libanon und allen arabischen Staaten als „brüderlich“, wobei er „besondere“ Beziehungen zu Syrien unterhält, die ihre Kraft aus der Nachbarschaft, der Geschichte und den gemeinsamen brüderlichen Interessen zieht.

⁸ *Lakhdar Brahimi* sagte auf die Frage, was denn in Ta'if verhandelt worden sei, unter anderem, dass alle Details immer in Damaskus vorgelegt wurden, um dann erneut in die Verhandlung eingebracht zu werden; 27. Juni 2003 in der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt. Er hat für die Arabische Liga an Ta'if teilgenommen.

⁹ Verwendet wurden ausschließlich die Internetausgaben des englisch-sprachigen „Daily Star“ und des französisch-sprachigen „L'orient/ Le jour“, die im Libanon erscheinen und zu finden sind unter <http://www.dailystar.com.lb> und <http://www.lorient-lejour.com.lb>.

¹⁰ *Michael Young*, *Daily Star*, 7. Oktober 2002.

Der Libanon ist etwa halb so groß wie Hessen und hat nur ca. 4 Mio. Einwohner. Die Aufregung, daraus einen einzigen Wahlkreis zu machen, mag also verwundern. Sogar Israel, das als ähnlich kleines Nachbarland ebenfalls aus einem Wahlkreis besteht, wird auf zahlreichen Demokratieindizes mit den höchsten Werten beurteilt.¹¹ Man müsste nun denken, dass der landesweite Wahlkreis für sich betrachtet die Demokratie auch im Libanon jedenfalls nicht tötet. Der Vergleich mit Israel legt sogar nahe, dass sich die Ablehnung der Wahlkreisreform nur aus einer spezifisch-libanesischen Demokratievorstellung erklären lässt. Mit der Wahlgesetzänderung wurde auch die Einführung eines Senates als zweite parlamentarische Kammer angekündigt, in dem alle geistlichen Führer des Landes vertreten und dadurch am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sein sollen. Während die Kritik an der Wahlrechtsänderung nicht dramatischer ausfallen konnte, wurde das Novum eines Senats neutral bis positiv beurteilt. Doch die zweite Kammer wurde an das Wahlgesetz gekoppelt; wohl deshalb erscheint der Senat manchen als Mittel, um die bittere Pille des Wahlkreises zu schlucken.¹² Interessant ist jedoch nicht nur die Verbindung der beiden Reformen. Sie müssen vor allem den bestehenden innenpolitischen status-quo in einem solchen Maße berühren, dass sie erhebliche Wellen des Protests auslösten. Nach diesen Reaktionen wurde dann eine vom Innenminister Elias el-Murr eingesetzte Kommission mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs für das nächste Wahlgesetz beauftragt. Deren Ergebnisse stehen noch heute aus.

Um die Aufregung über die Reformvorschläge zu erklären, sollte man die Begriffe „Koexistenz“ und „Konkordanzdemokratie“ trennen:

„Koexistenz“ beschreibt die politische Realität des Libanon. Es lassen sich verschiedene Koexistenzen ausmachen: der Notabeln, der Religionsgemeinschaften und der Interessen. Im Folgenden soll deswegen untersucht werden, wie sich das Wahlgesetz gegenwärtig gegenüber diesen verschiedenen Koexistenzen verhält, beziehungsweise welche Konsequenzen sich aus den Änderungen ergeben würden.

„Konkordanzdemokratie“ wird demgegenüber für das wissenschaftliche Konzept verwendet, das geprägt ist einerseits vom Interessenausgleich und andererseits von einer (gerechten) Machtbalance zwischen Gruppen. Diese beiden Elemente der Konkordanzdemokratie

¹¹ An dieser Stelle soll weder den quantitativen Demokratiemessungen, noch Israel als Demokratie bezeichnet werden. Angesichts der Tatsache, dass seit Staatsgründung permanent der Ausnahmezustand herrscht, angesichts der Lage der Palästinenser in den offiziell niemals besetzten Palästinensergebieten, angesichts der zumindest faktischen Benachteiligung der arabischen Israelis, liegt die demokratische Qualität des Staates Israel zumindest nicht so eindeutig auf der Hand liegt, wie es die quantitativen Demokratiemessungen suggerieren. Es soll hier nur gesagt werden, dass zumindest der landesweite Wahlkreis niemanden an der demokratischen Qualität Israels zweifeln liesse. Im Libanon ist dies aber der Fall.

¹² *Scarlett Haddad, L'orient/ Le jour*, 07. Oktober 2002.

sollten analytisch getrennt werden, weil die (gerechte) Machtbalance zwischen Gruppen eine besondere gesellschaftliche Struktur voraussetzt, die sich durch eine spezifische Spaltung in Gruppen auszeichnet. Nur die Konkordanzdemokratie sei, so heißt es häufig, in der Lage, die zwischen den Gruppen be- und entstehenden Konflikte auf der gesamtstaatlichen Ebene und mittels demokratischer Prozeduren (Verhandlung, Abstimmung, Einstimmigkeitserfordernis) zu zügeln oder gar zu regeln.¹³ Für die Überwindung der Spaltung komme nur eine konkordanzdemokratische Brücke in Frage,¹⁴ weil sie Konsens schaffe – wenn sie sich auch Zeit dazu nimmt.¹⁵ Damit bekommt der demokratische Entscheidungsmechanismus in sogenannten fragmentierten Gesellschaften eine staatsbildende, die Gruppen integrierende Funktion. Jedenfalls in solchen Konkordanzdemokratien, in denen die Konkordanz von *definierten* Gruppen erreicht werden soll, gibt es also neben der “Stabilität versus Demokratie“-Thematik¹⁶ eine weitere Achse zur Betrachtung konkordanzdemokratischer Theorie: Der Anerkenntnis einer *Vielheit* von Gruppen steht eine staatliche *Einheit* als Ziel von Konkordanzdemokratie gegenüber, die hier allerdings nicht verstanden wird als homogene oder auch nur ungeteilte Einheit, sondern nur im Sinne einer funktionierenden staatlichen Entität mit übergreifenden Kompetenzen. Fokussiert auf dieses Spannungsfeld von Vielheit und Einheit, betrachtet der vorliegende Beitrag die Konkordanzdemokratie. Zentrale Frage an die konkordanzdemokratische Theorie ist in dieser Perspektive, ob sie die Etablierung einer staatlichen Einheit befördert oder die Vielheiten zementiert. Der Titel „Das Ende der Koexistenz im Libanon?“ spielt mit der Gleichsetzung von Koexistenz und Konkordanzdemokratie, wie sie zum Teil in der deutschsprachigen Wissenschaft vorgenommen wird.¹⁷ Weil es aber im Libanon verschiedene Formen von Koexistenz gibt, ermöglicht eine Trennung der Begriffe, die von der Konkordanzdemokratie vorausgesetzte Form von Koexistenz herauszuarbeiten. Damit fragt sich der Titel letztlich, ob und inwie-

¹³ Luthardt vertrat 1988 die Auffassung, die Konflikte würden gezügelt: vgl. *M. Schmidt*, *Demokratiethorien*, 1992, S. 233. 1997 hielt er sogar ihre Regelung für möglich: vgl. *M. Schmidt*, *Demokratiethorien*, 2000, S. 331.

¹⁴ *M. Schmidt*, *Demokratiethorien*, 2000, S. 331; vgl. auch *A. Lijphart*, *Consociational Democracy*, *World Politics*, vol. 21, Januar 1969, S. 212 und *A. Lijphart*, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S. 28; schließlich *H. Abromeit*, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, 1993, S. 56.

¹⁵ *H. Abromeit*, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, 1993, S. 177.

¹⁶ Nach Auffassung der Autorin wollte Arend Lijphart erklären, warum ein Staatswesen stabil ist, also funktioniert. Gleiches gilt im Prinzip für Gerhard Lehbruch, für den die Konkordanzdemokratie mit ihrem Entscheidungsmechanismus politischer Fragen eine bestimmte Art der Konfliktregelung darstellt. Stabilität beziehungsweise Konfliktlösung werden damit als Ziele der Konkordanzdemokratie verstanden, wobei das demokratische Mittel diese Ziele erreichen soll. Zwar nimmt damit jede Betrachtung konkordanzdemokratischer Systeme – und sei es nur implizit – auf das Spannungsverhältnis zwischen Stabilität und Demokratie Bezug.

¹⁷ Vgl. *W. Kewenig*, *Die Koexistenz der Religionsgemeinschaften im Libanon*, 1965; und *T. Hanf*, *Koexistenz im Krieg*, 1989. Mit der Betonung des Nebeneinanders von Religionsgemeinschaften wir „Koexistenz“ hier aber abweichend verwendet.

fern die Reformvorschläge das Ende der libanesischen Demokratie einleiten, wenn sie umgesetzt werden. Außerdem betont der Begriff „Koexistenz“ das Nebeneinander der Gruppen als Ausgangspunkt einer zu schaffenden staatlichen Einheit. Damit stellt er in den Vordergrund, dass es sich hier um eine besondere Variante der Konkordanzdemokratie handelt, die aus *definierten*, staatlich anerkannten Gruppen besteht

Dieser Artikel verfolgt also drei Ziele: Er will zum einen darlegen, dass nicht nur das Verfassungssystem, sondern auch die geschriebene Verfassung des Libanon selbst als konkordanzdemokratisch einzustufen sind. Zum andern sollen die Folgen der Wahlrechtsänderung und der Einführung eines Senates im Hinblick auf Einheit und Vielheit in die konkordanzdemokratische Theorie eingeordnet werden. Und schließlich soll drittens beantwortet werden, welche Koexistenzen von den Reformen bedroht sind, um zu erklären, woher die Aufregung rührt.

II. Das libanesische Verfassungssystem zwischen Vielheit und Einheit

Wie von Arend Lijphart und Gerhard Lehbruch in den späten 60er Jahren herausgearbeitet, bezeichnet „Konkordanzdemokratie“ ein politisches System, welches Entscheidungen nicht hauptsächlich per Mehrheitsregel fällt, sondern ein „gütliches Einvernehmen“ zum Ziel hat;¹⁸ Entscheidungen werden mittels Verhandlung gesucht und sollen möglichst einstimmig zustande kommen. Damit bildet die Konkordanzdemokratie den Gegenpol zum sog. „Westminster-Modell“ der Demokratie,¹⁹ der Konkurrenzdemokratie, in der durch Mehrheitsentscheidung bei konkurrierenden Ansätzen ein „Gewinner“ ausgewählt wird. Anders gesagt funktionieren die Interessenvermittlung in einer Konkurrenzdemokratie und die der Konkordanzdemokratie konträr. Müssen in dieser alle gesellschaftlichen Interessen einer Entscheidung zustimmen und ist dauerhafte Inklusion das Ziel, wird in jener die Opposition von der Machtteilhabe ausgeschlossen, was allerdings durch periodischen Machtwechsel ausgeglichen werden kann. Im Libanon müssen sich aber nicht Parteien und

¹⁸ G. Lehbruch, *Proporzdemokratie*, 1967, S. 8. Wenn sich auch konkordanzdemokratische Elemente in ganz unterschiedlichen politischen Systemen finden, wie z.B. der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union, der Schweiz oder eben auch dem Libanon, kann von einer Konkordanzdemokratie allerdings erst dann gesprochen werden, wenn diese Elemente dominant sind gegenüber anderen Konfliktlösungsstrategien. Es müssen „wichtige Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Zentralregierung formal oder durch informelle Prozeduren außerparlamentarischer Verständigung von der Maxime des gütlichen Einvernehmens beherrscht“ sein; vgl. G. Lehbruch, *Konkordanzdemokratie*, *Lexikon der Politik*, Bd. 3: Die westlichen Länder, 1992, S. 208.

¹⁹ H. Abromeit, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, 1993, S. 177; A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S. 27 f.; M. Schmidt, *Demokratietheorien*, 2000, S. 327 f..

Interessengruppen gütlich einigen. Es teilen sich 19 Religionsgemeinschaften²⁰ die staatliche Macht, weshalb das politische System auch als Konfessionalismus bezeichnet wird.

Auf die politische Relevanz der Konfessionen verweist der Verfassungstext²¹ jedoch eher versteckt.²² Hier ist zum einen die Wahl eines parlamentarischen Regierungssystems zu nennen, das mit dem Kabinett als Mittler zwischen Staatspräsident und Parlament geeignet ist, antagonistische Ideologien auszugleichen und zu überwinden.²³ Wahrscheinlich aus diesem Grund hielt Lijphart zur Organisation einer Konkordanzdemokratie das parlamentarische Regierungssystem gegenüber der präsidentiellen Demokratie für ungleich besser geeignet.²⁴ Anders als in der geschriebenen Verfassung kommt die Aufteilung der staatlichen Macht im Libanon aber deutlich durch den sogenannten Nationalpakt von 1943 zum Ausdruck.²⁵ Dieser Nationalpakt blieb zwar ungeschrieben, ordnete aber als mündliche Vereinbarung zwischen den damaligen Führern der Sunniten und der Maroniten die obersten Staatsorgane konfessionell zu:²⁶ Der Staatspräsident ist im Libanon immer ein Maronit, der Ministerpräsident ein Sunnit und der Parlamentspräsident ein Schiit. Darüber hinaus werden Regierung und Parlament nach einem feststehenden Verteilungsschlüssel zwischen Christen und Moslems aufgeteilt. Die Verfassung (Artikel 95) bezeichnet dies schon 1926 negativ als Konfessionalismus und sieht die Aufteilung der staatlichen Macht unter den Religionsgemeinschaften als Übergangslösung an,²⁷ doch bis zum Bürgerkriegsende (1990) blieb die Verfassung weitgehend²⁸ unverändert und der Nationalpakt bestehen. Erst der

²⁰ Schiiten, Sunniten, Drusen, Jesiden, Ismaeliten und Alawiten, sowie Maroniten, Griechisch-Orthodoxe, Griechisch-Katholische, Armenisch-Orthodoxe, Armenisch-Katholische, Protestanten und die als "Minderheiten"-Gruppe zusammengefassten Gemeinschaften der: Syrisch-Orthodoxen, Syrisch-Katholischen, Chaldäer, Nestorianer, Lateiner, Kopten und Israeliten.

²¹ Die Zitate aus der Verfassung entstammen der im Internet veröffentlichten Version des libanesischen Verfassungsgerichtshofs, abzurufen unter <http://www.Conseil-constitutionnel.gov.lb/fr/index.html>.

²² Anderer Auffassung Zuwiyya „The most fundamental feature of the Lebanese political system is the preservation of the confessional balance that exists among its different sects. In fact, this has been embodied in the Constitution of the Republic: Article 95 (as amended in 1943).“ Vgl. J. Zuwiyya, *The Parliamentary Election of Lebanon 1968, 1972*, S. 5.

²³ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 2002, S. 156 f.

²⁴ A. Lijphart, *The Power-Sharing Approach*, 1990, S. 506.

²⁵ So auch Paul E. Salem, *The New Constitution of Lebanon and the Taif Agreement*, *The Beirut Review*, Vol. 1, No. 1 (Spring 1991), S. 119- 160, 120.

²⁶ Lijphart sieht hierin den Beginn der Konkordanzdemokratie im Libanon. Vgl. A. Lijphart, *Conciliatory Democracy*, *World Politics*, vol. 21, Januar 1969, S. 217.

²⁷ Seit 1990 bezeichnet die der Präambel der Verfassung (H.) die Abschaffung des politischen Konfessionalismus sogar als nationales Ziel von essentieller Bedeutung („but national essentiel“).

²⁸ Das verfassungsändernde Gesetz von 1927 streicht oder verändert alle diejenigen Artikel, die sich mit dem Senat beschäftigten oder auf ihn Bezug nahmen. Nach der Unabhängigkeit im Jahr 1943 wird in einer Reihe von verfassungsändernden Gesetzen jede Bezugnahme auf die Mandatsmacht

Vertrag von Ta'if bereitete einschneidende²⁹ Änderungen der Staatsorganisation vor, die durch ein verfassungsänderndes Gesetz vom 21. September 1990 in die Verfassung aufgenommen wurden. So war die Verfassung zunächst dem präsidentiellen System sehr stark angenähert; erst die Verfassungsänderungen von 1990 institutionalisierten eine Regierung, der sie auch die Exekutivgewalt (vormals beim Staatspräsidenten) übertrugen.

Außerdem wurde die Machtverteilung zwischen den einzelnen Gemeinschaften neu austariert: Statt 6 Christen auf 5 Moslems sind in Parlament und Regierung seither Christen und Moslems im Verhältnis 5: 5 vertreten (Artikel 24 und 95 lib.Verf.). An der konfessionellen Aufteilung staatlicher Macht hat also auch der Vertrag von Ta'if nichts geändert. Beide Nationalpakte ergänzen weiter die geschriebene libanesische Verfassung und fügen ihr als weitere Komponente hinzu die Konkordanzdemokratie, die sich im Libanon als Koexistenz der Religionsgemeinschaften etabliert hat.

Die primäre Aufgabe der libanesischen Verfassung bestand und besteht darin, eine staatliche Einheit überhaupt erst zu schaffen, was auch folgender Umstand verdeutlicht: Der Libanon war noch französisches Mandatsgebiet und trug den Namen „Grand Liban“, als am 23. Mai 1926 diejenige Verfassung verkündet wurde, die *noch heute* Grundlage der seit 1943 unabhängigen „Republik Libanon“ ist. Die Verfassung repräsentiert das neue Staatswesen vor dessen Unabhängigkeit symbolisch, was in den muslimischen Gemeinschaften durchaus mit Besorgnis registriert wurde.³⁰ In den muslimischen Gemeinschaften dominierten nach dem Zusammenbruch des osmanischen Reiches Strömungen, die den Libanon gern in ein größeres Staatsgebilde eingliedert hätten. Trotzdem kam es zu dem heute existenten Staatswesen, weil der französische Premierminister Clémenceau dem maronitischen Patriarchen einen lebensfähigen Staat versprach, der die muslimisch dominierten Küstenregionen und die Bekaa umfassen würde. Es war die Angst der Christen, „zur Minderheit in einer überwiegend islamischen Gesellschaft zu werden“, die damals auf diese Weise zum libanesischen Staat führte. Dieser Staat nährte aber die Angst der Sunniten vor „einem langsamen, unaufhaltbar scheinenden Machtverlust“, die Furcht, zu einer Minderheit unter anderen zu werden.³¹ Daran zeigt sich, dass der libanesische Staat nur um den

und das Mandat aus der Verfassung entfernt. So auch Salem, der zusätzlich aber noch die Verlängerung der Amtsperiode des Staatspräsidenten von drei auf sechs Jahre hervorhebt. Vgl. *Paul E. Salem, The New Constitution of Lebanon and the Taif Agreement, The Beirut Review, Vol. 1, No. 1 (Spring 1991), S. 119- 160, 120.* Für Mallat besteht die wichtigste Änderung institutioneller Art in der Einrichtung des Verfassungsgerichtshofs durch Artikel 19 lib. Verf. *C. Mallat, Lebanon, Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law, 1994, S. 205.*

²⁹ Anders *Paul E. Salem, The New Constitution of Lebanon and the Taif Agreement, The Beirut Review, Vol. 1, No. 1 (Spring 1991), S. 119- 160, 120 f.* Ta'if habe die vorherige Praxis nur in Gesetzesform gegossen.

³⁰ *B. Ménassa, Constitution libanaise, 1995, S. 18.*

³¹ *T. Hanf, Koexistenz im Krieg, 1989, S.18 f.*

Preis einer besonderen Stellung zumindest für die maronitische und die sunnitische Gemeinschaft möglich war.

Zwar wurde die Verfassung inhaltlich durch den Vertrag von Ta'if und die nachfolgenden Verfassungsgesetze sehr stark verändert. Man kann durchaus sagen, der „Breakdown of State“ (Farid el-Khazen) sei damit anerkannt worden. Doch die Verfassung wurde nicht durch eine neue „Verfassung der Zweiten Republik“ ersetzt, obwohl es sich nach dem Bürgerkrieg angeboten hätte und sie in der politischen Analyse heute auch meist so bezeichnet wird. Kontinuität und Stabilität des Staates scheinen folglich aus der Verfassungsperspektive gegenüber den autonomen Religionsgemeinschaften im Vordergrund zu stehen. Demgegenüber regelten die Nationalpakte traditionell diejenigen Probleme, die sich aus der Akzeptanz von 19 Religionsgemeinschaften als konstituierende Gruppen eines Staatswesens ergaben. Das Verfassungssystem spiegelt damit insgesamt die Perspektive von Einheit und Vielheit wieder. Inwiefern auch die Verfassung selbst das konkordanzdemokratische Problem der Vielheit in der Einheit zu lösen versucht, soll nun im Vergleich mit der konkordanzdemokratischen Theorie herausgearbeitet werden.

III. Konkordanzdemokratie zwischen Einheit und Vielheit

Lijphart hebt als Grund für die Konkordanzdemokratie hervor, wesentlich sei „neben der tiefgreifenden Spaltung in der Gesellschaft (...) die Abwesenheit eines einigenden Konsenses“.³² Folglich organisiert die Konkordanzdemokratie einen Staat, obwohl in dessen heterogener Gesellschaft womöglich ein Konsens besteht über seine Existenz, in keinem Fall aber darüber, welcher Staat gewollt wird. Sie versucht einen Staat auf Gruppenidentitäten aufzubauen, die als intermediäre soziale Einheiten zwischen Staat und Individuum angesiedelt sind. Dabei geht es nicht einfach um Pluralität innerhalb einer staatlichen Einheit, sondern um die spezielle Situation, dass eine staatliche Einheit aus vielen Einheiten (Vielheit) besteht. Die Problematik dieser Staaten kann man so mit „Vielheit in der Einheit“³³ beschreiben. Und „die Grundidee des [konkordanzdemokratischen] Modells besteht [deshalb] darin, die politische Macht zwischen zwei oder mehreren ethno-nationalen Gruppen auf der Basis formeller oder informeller Regeln zu teilen. Diese Machtteilung impliziert, dass die Gruppen ein politisches Gemeinwesen (...) gemeinsam regieren und daher wichtige Entscheidungen im Einvernehmen treffen müssen.“³⁴

³² A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.17.

³³ Abwandlung von T. Hanf, *Koexistenz im Krieg*, 1989, S. 49: „... weder Einheit noch Vielfalt um jeden Preis, sondern Einheit in Vielfalt“.

³⁴ U. Schneekener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 237.

1. Das Ziel: Einheit aus der Vielheit

Das Konzept der Konkordanzdemokratie fußt auf folgender Annahme: „... *political decisions follow very closely and especially concern lines of objective social differentiation [Hervorhebung, C.K.]*“.³⁵ Diese Korrelation von sozialem Differenzierungsmerkmal und politischer Auffassung führe dazu, dass das politische System in Segmente³⁶ geteilt sei, beziehungsweise eine säulenartige³⁷ Struktur habe. Entgegen der Modernisierungstheorie³⁸ wüchsen die Gruppen nicht zusammen; vielmehr führe Konkurrenz untereinander sogar zu potentiell feindseligen³⁹ Bevölkerungsgruppen. Wenn also eine Mehrzahl intermediärer Gruppen in einem politischen Gemeinwesen existiere, handele es sich – so die Annahme – nicht um eine Gesellschaft mit homogener politischer Kultur. Vielmehr müsse, weil das zentrale Merkmal dieser intermediären sozialen Gruppen⁴⁰ die interne Identitätsstiftung sei, von einer pluralen (segmentierten oder versäulten) Gesellschaft gesprochen werden. Diese Gesellschaft verfüge über eine ebenso große Zahl politischer Kulturen, wie intermediäre Gruppen in dem Staat gezählt werden können. Die konkordanzdemokratische Theorie fußt so auf der Behauptung, dass die durch soziale Kriterien definierten Gruppen jeweils ein einheitliches politisches Interesse hätten und sie „ihre jeweiligen Zielvorstellungen als einander ausschließend, als nicht kompatibel perzipieren.“⁴¹ Diese Behauptung wird in der nachfolgenden Erörterung konkordanzdemokratischer Theorie als Arbeitshypothese verwendet.

³⁵ Harry Eckstein, zitiert nach A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.3.

³⁶ Von Segmenten einer Gesellschaft spricht man, wenn die Bevölkerungsgruppen in territorial abgegrenzten Gebieten leben.

³⁷ Trotzdem die Gruppen nicht in territorial abgegrenzten Gebieten leben, findet keine soziale Durchmischung statt, weil „die ideologischen Präferenzen der konkurrierenden Gruppen so sehr dominieren, dass sie andere (...) Präferenzen sich gleichsam unterordnen (ideologisieren); dadurch entsteht (...) eine starke Polarisierung der Gruppen.“ G. Lehmbruch, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, 1967, S. 33 f. Und G. Lehmbruch, 1969, *Konkordanzdemokratien im internationalen System, Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme, PVS-Sonderheft 1* (1969), S. 139- 163, 147.

³⁸ Die Modernisierungstheorie geht davon aus, dass jeder Bürger verschiedenen Interessengruppen angehört. Weil die Bürger folglich unterschiedliche Präferenzen haben, neigen sie in politisch-homogenen Gesellschaften zu moderaten Lösungen. In fragmentierten Gesellschaften führten „overlapping memberships“ entgegen Almond nicht zu Stabilität, sondern zu Konflikten. Lijphart geht davon aus, dass Elitenkooperation diesen Konflikten entgegengewirken kann hält „a voluntary apartheid policy as the best solution for a divided country“. A. Lijphart, *Consociational Democracy, World Politics*, vol. 21, Januar 1969, S. 219 f.

³⁹ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.28.

⁴⁰ Zur Beurteilung als „intermediäre soziale Gruppen“: T. Hanf, *Koexistenz im Krieg*, 1989, S.32.

⁴¹ G. Lehmbruch, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, 1967, S. 14.

Die libanesische Konkordanzdemokratie basiert zwar nicht auf ethno-nationalen Gruppen, sondern auf mittlerweile 19 Religionsgemeinschaften, die nach und nach staatlich anerkannt wurden. Zunächst beschränkte sich die Rechtsstellung als Religionsgemeinschaft mit allen damit zusammenhängenden Rechten und Pflichten auf Juden und Christen. Von der Mandatszeit an und vor allem ab der Unabhängigkeit wurde die Rechtsstellung absichtlich auf die islamischen Gemeinschaften ausgedehnt, die zuvor nicht anerkannt waren. Zunächst erhielten die heterodoxen islamischen de facto-Gemeinschaften (Schiiten, Alawiten, Drusen, Ismaeliten und Jesiden) den rechtlichen Status der Religionsgemeinschaft. Nach der Unabhängigkeit (1943) gab schließlich auch die sunnitische Gemeinschaft ihre ablehnende Haltung auf; dieser Prozess erlaubte ihre vollständige Anerkennung als (juristische) Religionsgemeinschaft.⁴² Damit ist es erst seit 1943 überhaupt möglich, von einer Koexistenz staatlich anerkannter Religionsgemeinschaften im Libanon zu sprechen.

Das konkordanzdemokratische System impliziert auch im Libanon, dass die politisch Handelnden nicht nur in ihrer Funktion als Staatsorgan, sondern auch als Repräsentanten einer das Gemeinwesen konstituierenden Gruppe handeln. Diese Doppelfunktion der politisch Handelnden könnte in der Bevölkerung zu einer langsam wachsenden Loyalität gegenüber dem Gesamtstaat beitragen und über die (lockere) Verbindung der Gruppen in einem gemeinsamen Staatswesen (schleichend) eine staatliche Einheit erreichen. Auch die Verfassungsordnung muss diese Doppelfunktion erfüllen.

2. *Der Weg: Einheit und Vielheit*

Dabei können nach Lijphart institutionelle Regelungen, die ein konkordanzdemokratisches System eindeutig erkennen lassen, nicht erwartet werden, weil „(f)ormal constitutional rules play only a limited part in consociational democracy (...). Many of the articles (...) have no direct relevance to consociationalism and are neutral as between the consociational and the British models.“⁴³

Weil das konkordanzdemokratische System Vielheiten akzeptiert, muss eine weitreichende *Gruppenautonomie* Ausgangspunkt des konkordanzdemokratischen Modells sein, also die Regelung der eigenen Angelegenheiten den Gruppen überlassen.⁴⁴ Dieses Erfordernis wird im Libanon klar erfüllt, wie die Artikel 9 und 10 lib. Verf. zeigen. Über die Religionsfreiheit hinaus garantiert Art. 9 S. 3 „aux populations, à quelque rite qu'ils appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux.“ Es wurden deshalb Gesetze

⁴² Zu diesem Prozeß: E. Rabbath, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel*, 1986, S. 84 ff.

⁴³ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.187.

⁴⁴ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.41 f.

geschaffen, die den Religionsgemeinschaften extensive Rechte zur Regelung eigener Angelegenheiten einräumten und die Institutionen zur Reglementierung des Personenstandsrechts und des Familienrechts (bezogen auf ihre Mitglieder) ermöglichten.⁴⁵ Eigene Gerichte der Religionsgemeinschaften setzten die Rechtsansprüche der Mitglieder schließlich durch.⁴⁶ Nach Artikel 10 lib. Verf. beschränken sich die Aufgaben der Religionsgemeinschaften aber nicht auf die Regelung von Eheschließung und -scheidung, Erbrecht sowie Namensfragen. „L'enseignement est libre tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne sera porté aucune atteinte au *droit des communautés d'avoir leurs écoles* [Hervorheb., C.K.], sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'Etat.“ Ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf eigene Schulen können die Religionsgemeinschaften ebenso vor dem Verfassungsgericht durchsetzen, wie ihre anderen Aufgabenbereiche: „Le droit de saisir le conseil pour le contrôle de la constitutionnalité des lois appartient (...) aux chefs des communautés reconnues légalement en ce qui concerne l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux.“ Mit ihren Artikeln 9 und 10 schützt die libanesische Verfassung folglich gegenüber dem Staat autonome Einheiten, also „die Vielheit“.

Übertragen auf die gesamtstaatliche Ebene bedeutet Gruppenautonomie, dass Entscheidungen einstimmig gefasst werden müssen; keine Position kann übergangen werden und alle müssen zustimmen. Diesem Erfordernis entsprechend überträgt Art. 17 lib. Verf. seit 1990 die Exekutivgewalt der Regierung, die aus Mitgliedern aller Religionsgemeinschaften bestehen muss. Artikel 65 wiederholt zunächst, dass die Exekutivgewalt vom Ministerrat ausgeübt wird, um dann in seinem S. 2 Nr. 5 festzulegen, dass „le quorum légal pour ses réunions est de deux tiers de ses membres. Les décisions y sont prises par consensus, ou si cela s'avère impossible, par vote, et les décisions sont alors prises à la majorité des présents. Quant aux décisions fondamentales elles requièrent l'approbation de deux tiers des membres du Gouvernement (...)“. Auffällig ist hier zunächst das hohe Quorum: 2/3 der Regierungsmitglieder müssen zur Beschlussfähigkeit generell anwesend sein, um zu verhindern, dass Entscheidungen von einzelnen oder wenigen Gruppen getroffen werden können. Es geht aus dieser Verfassungsnorm aber auch hervor, dass das Verfahren der einstimmigen Entscheidungsfindung zwar angestrebt wird, es hingegen nicht immer praktikabel ist. Deshalb wird die Gruppenautonomie weitgehend durch ein *gegenseitiges Vetorecht* geschützt, das, wenn auch ungeschrieben, ebenfalls im Libanon anerkannt ist.⁴⁷ Das Vetorecht dient also auf der einen Seite der Absicherung von Gruppeninteressen und

⁴⁵ *Salam* (1991: 75 f.).

⁴⁶ *C. Mallat*, Lebanon, Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law, 1994, S. 205: Nur die drei Gerichte der muslimischen Gemeinschaften sind auch für Erbrechtsfragen zuständig; der Kassationsgerichtshof regelt Kompetenzprobleme.

⁴⁷ *A. Lijphart*, Democracy in Plural Societies, 1977, S.149.

schützt damit die Vielheit, doch es unterscheidet sich auf der anderen Seite von der Einstimmigkeitsregel durch seinen negativen, abwehrenden und blockierenden Charakter und kann so negative Auswirkungen für die gesamtstaatliche Ebene haben.⁴⁸ Um die staatliche Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, darf es deshalb auch nur restriktiv gebraucht werden. Der Zwang zur Konsensentscheidung in einer gemeinsamen Regierung bildet dagegen auch die gemeinsame staatliche Einheit.

Dies zeigt, worin die Schwierigkeit konkordanzdemokratischer Systeme besteht: Es geht darum, möglichst alle Positionen zu berücksichtigen, dabei aber gleichzeitig Blockaden zu verhindern und die Handlungsfähigkeit der staatlichen Ebene zu gewährleisten, das heißt eine funktionsfähige staatliche Einheit zu schaffen. Wohl deshalb wird neuerdings eine institutionalisierte Streitschlichtung⁴⁹ zwischen den Gruppen als zumindest implizit im Modell enthaltene und notwendige Maßnahme zur Verbindung von Gruppenautonomie und Funktionsfähigkeit der staatlichen Ebene angesehen. Nach Lijphart jedoch erreicht die Konkordanzdemokratie ihre Ziele schon durch eine *große Koalition der wichtigsten Segmente*,⁵⁰ die nicht unbedingt in der verfassungsmäßigen „Regierung“ besteht, sondern sogar auch neben dieser existieren kann.⁵¹ Ausreichend war für Lijphart in dieser Hinsicht der libanesische Nationalpakt von 1943, der die „representation to the country's two major groups“,⁵² nämlich der Sunniten und der Maroniten garantierte, deren Eliten den Pakt von 1943 vereinbart hatten.

In den 1990er Jahren ist man im Libanon aber zum System der sog. „Troika“ übergegangen, bestehend aus dem Staatspräsidenten (Maronit), dem Ministerpräsidenten (Sunnit) und dem Parlamentspräsidenten (Schiit); zwischen ihnen muss regelmäßig eine Abstimmung erfolgen. Indem das Entscheidungsverfahren der „Troika“ das Mitspracherecht des schiitischen Parlamentspräsidenten garantiert, komplettiert es im Prinzip den Nationalpakt von 1943. Bei dieser libanesischen Praxis mag es sich zwar um Lijpharts grosse Koalition der wichtigsten Segmente handeln. Doch sie stellt eine außerverfassungsmäßige Abweichung von der Allparteienregierung des Art. 65 lib. Verf. dar. Zusätzlich funktioniert sie schlecht, weil sich in dieser „ménage à trois“ immer wieder zwei finden, die sich gerade besser

⁴⁸ Das ausgeprägte Vetorecht führte nach Schneckener zum Scheitern der zyprischen Konkordanzdemokratie. Vgl. U. Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 232.

⁴⁹ U. Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 241.

⁵⁰ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.25. Lehbruch identifiziert demgegenüber die Ämterbesetzung nach Proporz als Strukturmerkmal des politischen Systems: G. Lehbruch, 1969, *Konkordanzdemokratien im internationalen System. Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme*, PVS-Sonderheft 1 (1969), S. 139-163, 141.

⁵¹ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.31 und S.33.

⁵² Lijphart (1969: 213).

verstehen. Ausgehebelt wird die Troïka zudem durch den außen stehenden Drusenführer Walid Jumblatt, der regelmäßig die Kräfteverhältnisse verschiebt, obgleich dies letztlich nur gelingt, wenn der Staatspräsident und der Ministerpräsident sich nicht einigen können. Mithin fordert im Libanon schon die Verfassung das Idealbild einer konkordanzdemokratischen Regierung; diese Norm wird jedoch durch eine außerverfassungsmäßige große Koalition der *wichtigsten* Segmente unterlaufen.

Doch selbst dann, wenn man die real-politischen Probleme mit der Troïka und die Abweichung von der Verfassung außer Acht lässt, hat Lijpharts Konzeption einer konkordanzdemokratischen Regierung auf der theoretischen Ebene Nachteile. Es entsteht dabei notwendig eine Hierarchisierung der Gruppen, obwohl dies der Inklusionsabsicht einer Konkordanzdemokratie widerspricht.⁵³ Zusätzliches Gewicht erhält diese Kritik an der hierarchisierten Gruppen deshalb, weil auch das Vetorecht faktisch nur für die wichtigen/ „relevanten“ Gruppen existiert, die gegebenenfalls schon in der großen Koalition die Geschicke des Landes bestimmen und dann mehrfach gegenüber den „nicht relevanten“ Gruppen begünstigt sind. Abgemildert gilt diese Kritik sogar für Lehnbruchs Konzeption einer *zwischen den Gruppen verhältnismäßigen Machtaufteilung*⁵⁴: Sie bedeutet eine Hierarchisierung der Gruppen insofern, als die Anteile an der staatlichen Macht variieren. Dieses Konzept könnte zur Akzeptanz der staatlichen Einheit führen, wenn jede Gruppe an der Macht beteiligt ist und den Teil der staatlichen Macht erhält, der ihr „gebührt“. Inklusion setzt also in einer auf definierten, staatlich anerkannten Gruppen basierenden Konkordanzdemokratie voraus, dass alle Gruppen über ihre Stellung, wie über die Stellung der anderen einig sind. Doch die Wichtigkeit der Segmente unterliegt dem Wandel.⁵⁵ Daraus können sich Diskrepanzen über die Eigen- und die Fremdwahrnehmung einzelner Gruppen ergeben, die den Konsens über die Machtverteilung erheblich erschweren, gar unmöglich machen können. Letztlich kann dies sogar dazu führen, dass die Konkordanz nicht mehr alle Gesellschaftssegmente inkludiert, also diskordant ist.⁵⁶ Diese Problematik war einer der internen Bürgerkriegsgründe im Libanon: Die christlichen Gruppen – allen voran die Maroniten – wurden durch die Quote begünstigt, die muslimischen – allen voran die Schiiten – bei der Machtaufteilung benachteiligt. Die Angleichung der Machtaufteilung von 6 : 5 (zwischen christlichen und muslimischen Religionsgemeinschaften) auf 5 : 5 versucht, dieses Problem zu entschärfen. Doch bleibt fraglich, ob die neue Quote dies auch schaffen kann. Aus Angst vor unliebsamen Ergebnissen, weil sie die realen Kräfteverhältnisse offen legen würde, verzichtet man im Libanon seit 1932 auf eine weitere Volkszäh-

⁵³ Vgl. H. Abromeit, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, 1993, S. 178.

⁵⁴ Vgl. G. Lehnbruch, 1969, *Konkordanzdemokratien im internationalen System*, Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme, PVS-Sonderheft 1 (1969), S. 139- 163, 158.

⁵⁵ H. Abromeit, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, 1993, S. 177.

⁵⁶ H. Abromeit, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, 1993, S. 177 f.

lung. Jede Angabe über die demographische Entwicklung der Religionsgemeinschaften ist daher nur geschätzt. Jede Quote reflektiert deshalb im Wesentlichen, wie viel Macht sich die einzelnen Gemeinschaften gegenseitig zugestehen. Wenn eine Gemeinschaft bei den Verhandlungen nicht den Anteil erreicht, der ihr nach eigener Auffassung „gebührt“, fühlt sie sich zumindest benachteiligt. In eigener Perzeption ausgeschlossen sind jedenfalls die Drusen, weil sie nur Minister und Abgeordnete stellen können. Dies entspricht nicht ihrer früheren Bedeutung für das libanesisches Kernland, den Mont Liban, dergemäß sie zur großen Koalition der wichtigen Segmente gehören müssten. Die Drusen haben also im Libanon nicht den Teil der Macht, der ihnen nach ihrer Auffassung gebührt.

Über die gerechte Machtteilung hinaus ist in dem hier betrachteten Fall der staatlich anerkannten Gruppen folgender Umstand zu beklagen: Minderheiten, die *neben* den anerkannten Gruppen existieren, d.h. in eine nicht anerkannte Kategorie fallen und sich also in das System der anerkannten Gruppen nicht einordnen *können*, sind von der konkordanzdemokratischen Machtteilung völlig ausgeschlossen, was im Libanon beispielsweise für nicht eingebürgerte Kurden und Palästinenser⁵⁷ genauso gilt wie für Mitglieder nicht anerkannter Religionsgemeinschaften. Streitpunkt ist damit in Konkordanzdemokratien schon grundsätzlich, welche Gruppen anerkannt sind und damit gleichzeitig, welche Gruppen von der Beteiligung an der Macht ausgeschlossen werden. Dies betrifft auch jene „people in between“,⁵⁸ die sich in das System der anerkannten Gruppen nicht einordnen *wollen*. Auch dieses theoretische Exklusionsproblem ist im Libanon virulent: Es betrifft alle, die grundsätzlich gegen das konfessionelle System sind und alle, die sich durch Vererbung mehreren Konfessionen zugehörig fühlen oder die interkonfessionell heiraten möchten, es im Libanon aber nicht können.

Rechtfertigt die staatliche Handlungsfähigkeit so viel Ausschluß? Zum Teil dürfte der Grund in dem traditionellen Staatsaufbau liegen, von dem in einem sehr starken Maße abgewichen werden müsste, um 19 Teile entsprechend ihrer Bedeutung zu berücksichtigen. Hier könnte der Senat Abhilfe schaffen, weil in ihm alle Religionsgemeinschaften gemeinsam vertreten sind. In dieser Hinsicht wird neuerdings gegen Lijphart vertreten, dass in Konkordanzdemokratien generell die institutionelle Vermittlung zwischen den beiden Ebenen der Einheit und der Vielheiten am Besten durch das Zwei-Kammer-System gewährleistet wird, um „die Autonomieorgane in die Verantwortung für das Gesamtsystem

⁵⁷ Einbürgerung gerade ist ein generelles Problem, weil es die realen Kräfteverhältnisse zwischen den Religionsgemeinschaften verändern würde. Für die Kurden und Palästinenser besteht das Problem in besonders gravierender Form, weil sich diese Flüchtlingsgruppen schon seit Jahrzehnten im Libanon aufhalten. Die Einbürgerung ist jedoch genauso problematisch für alle Kinder einer libanesischen Mutter und eines ausländischen Vaters, weil sich die Staatsbürgerschaft nur durch den Vater vererbt.

⁵⁸ U. Schneckenner, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 332.

einzubinden.“⁵⁹ Festzuhalten ist aber, dass der Senat zwar eventuell eine bessere Repräsentation der anerkannten Religionsgemeinschaften erreichen kann, dass er aber den vielfältigen oben erwähnten weiteren Exklusionsproblemen nicht abhilft.

3. *Die Folge: Vielheit statt Einheit*

Für die Berücksichtigung der zwischen Staat und Bürger angesiedelten intermediären Gruppen auf der staatlichen Ebene könnte sprechen, dass dies einen Katalysator für politische Emanzipation bieten kann. Manche Geschichte eines konkordanzdemokratischen Systems wird in diesem Sinne mit der Emanzipation einer Gruppe begründet.⁶⁰ Vertretbar und plausibel ist freilich gleichermaßen, dass politische Emanzipation eine (vielleicht nicht intendierte) Folge des Verhältniswahlrechts ist, wofür nach Schneckeners Untersuchung⁶¹ Belgien herangezogen werden kann. Die konkordanzdemokratische Vereinbarung sucht dann, gegenüber den Folgen des Verhältniswahlrechts, den gefundenen Konsens zu stabilisieren und weitere „Mitspieler“ oder auch radikalere beziehungsweise separatistische Kräfte zu marginalisieren.⁶² Damit ist der Konkordanzdemokratie nicht eindeutig eine emanzipatorische Wirkung (im Hinblick auf die Konstituierung von Gruppen) zuzuschreiben.

Für die Berücksichtigung der Gemeinschaften könnte vorgebracht werden, dass sie aufgrund von sog. primordialen Loyalitäten von vornherein eine politische Bedeutung haben, womit Interesse und Gruppenzugehörigkeit gleichgesetzt werden. Dieser Ansicht nach müssen traditionale Loyalitäten unbedingt in das politische System übersetzt werden; es sei sogar gefährlich, die Loyalitäten der Individuen gegenüber ihrer Gruppe zu ignorieren.⁶³ Die Grundannahme von primordialen Loyalitäten ist heute jedoch umstritten,⁶⁴ und Ethnizität wird als veränderlich angesehen. Einige Autoren gehen sogar davon aus, dass Ethnizität überhaupt erst durch die Manipulation von Eliten Form annimmt, indem sie die zwischen den Gruppen bestehenden Spannungen verschärft.⁶⁵ Und es überzeugt auch,

⁵⁹ U. Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 326.

⁶⁰ Diese Lesart könnte auch für die libanesischen Schiiten gelten.

⁶¹ U. Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 251.

⁶² Vgl. U. Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, 2002, S. 261 und S. 315: das Ziel ist die Erhaltung des Status-Quo.

⁶³ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.24.

⁶⁴ Zum Libanon: Hanf vertritt die These, dass die Kulturmerkmale erst durch die Modernisierungsprozesse relevant wurden. Vgl. T.Hanf, *Koexistenz im Krieg*, 1989, S.34.

⁶⁵ G. Lehbruch, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, 1967, S. 30: „Es ist durchaus denkbar, dass bei abnehmender ideologischer Polarisierung der Wählerschaft die ideologischen Konflikte doch innerhalb der Führungsgruppen am

dass „(l)a communauté n'existe, il est vrai, que dans un système communautaire. Elle suppose l'existence d'autres communautés par rapport auxquelles elle se définit.“⁶⁶ Daher scheint auch die absolute, unhintergehbare Notwendigkeit konkordanzdemokratischer Regelungen nicht mehr ohne Wenn und Aber vertretbar.

Weder die Existenz von unterschiedlichen Loyalitäten noch die politische Emanzipation als Zweck der Differenzierung spricht damit eindeutig für konkordanzdemokratische Systeme. Vor allem aber scheint es auch die ältere Hoffnung zu sein, dass über den (Um-)Weg der Konkordanzdemokratie aus der Vielheit schleichend eine Einheit geschaffen werden kann.⁶⁷ Neuere Untersuchungen belegen eher eine Verfestigung konkordanzdemokratischer Strukturen.⁶⁸ Schon Lijphart sah diese Konsequenz: „It is in the nature of consociational democracy at least initially to make plural societies more thoroughly plural.“⁶⁹ Die staatlich anerkannten Mitgliedschaften werden fixiert, weil die Frage der Gruppenzugehörigkeit aufgrund vollständiger „Versäulung“ des Gemeinwesens für das Konkordanzsystem geradezu konstitutiv ist. Dadurch wird die Bildung multikultureller Identitäten beziehungsweise überlappender Mitgliedschaften jedenfalls nicht gefördert, wenn nicht sogar systematisch ausgeschlossen.

Der Libanon zeigte bisher alle strukturellen Vor- und Nachteile einer Konkordanzdemokratie. Diese lässt nun erwarten, dass der nationenweite Wahlkreis und der Senat zumindest in ihrer Kombination die Vielheiten der Konkordanzdemokratie und damit die Koexistenz der Religionsgemeinschaften weiter verfestigen. Im Sinne der staatlich festgelegten Koexistenz der Religionsgemeinschaften dürfte man dann von einem „Ende der Koexistenz im Libanon“ gerade nicht sprechen.

IV. Koexistenz zwischen Einheit und Vielheit

„Indem es [das Wahlrecht] die rechtlichen Rahmenbedingungen festlegt, innerhalb derer das Volk einer (repräsentativen) Demokratie die Staatsgewalt in Wahlen ausübt, gehört es

Leben gehalten werden“. 1992 verweist Lehbruch darauf, dass seine frühere Annahme seit der Arbeit von Schendelns (1982) gesicherte Erkenntnis sei: *G. Lehbruch*, Konkordanzdemokratie, Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder, 1992, S.210. Seit 1990 auch *A. Lijphart*, The Power-Sharing Approach, S. 491. Für den Libanon so *T. Hanf*, Koexistenz im Krieg, 1989, S.46.

⁶⁶ *N. Salam*, La condition libanaise, Communautés, citoyen, état, 1998, S. 37.

⁶⁷ Nach Abromeit nimmt die Konkordanzdemokratie ihren Ausgangspunkt beim Aufbau der „politischen Gesellschaft“ aus den Einzelteilen und damit *von unten*. *H. Abromeit*, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, 1993, S. 179.

⁶⁸ Vgl. für die Entwicklung in Belgien *U. Schneekener*, Auswege aus dem Bürgerkrieg, 2002, S. 257.

⁶⁹ *A. Lijphart*, Democracy in Plural Societies, 1977, S.42.

zu den hochpolitischen Regeln des Machterwerbs und des Machterhalts.⁷⁰ Neutral ausgedrückt, stellt das Wahlrecht den Kern der repräsentativen Demokratie dar und muss unter demokratischem Blickwinkel sein Ziel die möglichst proportionale Widerspiegelung der in der Bevölkerung vorhandenen politischen Ansichten im Parlament sein.⁷¹ Für dieses allgemeine wahlrechtliche Ziel sehen manche kleine oder mittel große Wahlkreise – im Libanon – als am Besten geeignet an,⁷² doch die Wahlkreiseinteilung ist im Libanon hoch umstritten und regelmäßigen Veränderungen ausgesetzt.

Sowohl in der Diskussion als auch in den ständig neuen Regelungsversuchen geht es natürlich um die Frage, wie die bestmögliche Repräsentation erreicht wird. Die Frage ist nur, was unter „Repräsentation“ verstanden wird und wie sie erreicht werden soll. In der früheren Regierung el-Hoss, wollten sowohl der Staatspräsident Lahoud als auch der Ministerpräsident die Fähigkeit des Wahlgesetzes verbessern, „die Leute“ beziehungsweise „das Volk“ zu repräsentieren.⁷³ Die unterschiedliche Wortwahl könnte auf unterschiedliche Ziele schließen lassen. So könnte, wenn Lahoud von der Notwendigkeit spricht, die Repräsentation der Leute zu berücksichtigen, auf die Repräsentation der Religionsgemeinschaften gezielt haben, während Ministerpräsident el-Hoss die Volksvertretung mit den Notwendigkeiten politischer Reform und der Verwurzelung des demokratischen Prozesses in dem *nationalen* Leben in Verbindung brachte. Den Staatspräsidenten, der für die Entkonnfessionalisierung der Armee steht⁷⁴ und die staatlichen Institutionen stärken will, hat die hier vorgeschlagene Interpretation vielleicht falsch verstanden. Repräsentation bezieht sich im Libanon nicht nur auf das Volk als Ganzes, was auch der Vertrag von Ta'if in seiner zentralen Forderung zum künftigen Wahlrecht nahelegt: „(...) une nouvelle loi électorale (...) exprimera les fondements qui garantissent la *vie commune entre les Libanais* cequi permettra une plus juste représentativité, après une révision du partage administratif dans l'esprit et le *cadre de l'unité du territoire, du peuple et des institutions* [Hervorhebung,

⁷⁰ W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1998, Rdnr. 2.

⁷¹ A. Lijphart, Electoral Systems and Party Systems, 1994, S. 140.

⁷² F. el-Khazen, Lebanon's First Postwar Parliamentary Election, 1998, S. 23.

⁷³ N. Nassif, Les élections législatives de l'été 2000, monde arabe/ Maghreb-Mashrek, No. spécial: Le Liban dix ans après la guerre, No. 169, juillet-septembre 2002, S. 116-127, 116: „Le nouveau »régime« (*'ahd*) avait fait de la loi électorale l'une de ses priorités. Dans son discours d'investiture le 24 novembre 1998, le président Lahoud avait insisté sur la nécessité de »respecter la représentation des gens«. Lors du vote de confiance du gouvernement Hoss le 14 décembre 1999, le nouveau président du conseil s'était engagé, quant à lui, à promouvoir une loi électorale qui garantisse la sincérité de la représentation du peuple, »afin de répondre aux exigences de la réforme politique et d'ancrer le processus démocratique« dans la vie nationale.“

⁷⁴ A. Pfitsch, Libanon 1998, Wirtschaftliche und politische Rahmendaten, Beirut Blätter, 6+7 (1998/ 1999), S. 37-46, S. 43.

C.K.]⁷⁵ Die Verbindung von „*vie commune entre les Libanais*“ mit dem Repräsentationskriterium weist auf die Koexistenz der Religionsgemeinschaften hin. Gleichzeitig verbindet das Ta'if das *mohafazat* (Provinz) als Grundlage der Parlamentswahl mit einer Verwaltungsreform zur Stärkung „*de l'unité du territoire, du peuple et des institutions*“. Repräsentation wird hier also nicht auf die Konfessionen bezogen, sondern auf das Volk als Ganzes.

Diese Hin- und Hergerissenheit zwischen konfessioneller Repräsentation und dekonfessionalisierter nationaler Einheit zeigt sich auch im gültigen Wahlrecht, das klar zwischen dem Ziel der nationalen Einheit und weiteren „Repräsentationsmaximen“, real-politischen Koexistenzen, schwankt.

1. Das gegenwärtige Wahlrecht

Der maronitische Patriarch, Kardinal Nasrallah Sfeir bezweifelt, dass die Abgeordneten dann, wenn der Libanon aus nur einem Wahlkreis besteht, noch in genügend engem Kontakt zu ihren Wählern stehen.⁷⁶ Dabei schreibt der „Vertrag von Ta'if“ immerhin vor, dass Parlamentswahlen nicht mehr basierend auf dem relativ kleinen Verwaltungsbezirk des *qada*, sondern auf der Grundlage des mehrere Bezirke umfassenden *mohafazat* durchgeführt werden sollen (I.2.A.4.), woraus einige wiederum die Verfassungswidrigkeit eines sogar das ganze Staatsgebiet umfassenden Wahlkreises ableiten mögen. Doch an anderer Stelle verbindet der Vertrag von Ta'if das *mohafazat* mit der Schaffung eines dekonfessionalisierten Wahlgesetzes:⁷⁷ Nach dieser Lesart wäre das *mohafazat* heute noch nicht bindend und die geplante Wahlreform daher möglich. Für diese Interpretation spricht, dass das *mohafazat* als Grundlage der Parlamentswahl nicht in die Verfassung übernommen wurde, während dies bei den meisten innenpolitischen Reformen aus dem Vertrag von Ta'if zum Teil wortgetreu geschah. Unabhängig von der Größe und der Menge der Wahlkreise fordert die Verfassung aber im Einklang mit Ta'if, dass das Wahlgesetz eine sachliche, eine räumliche⁷⁸ und eine formale⁷⁹ Nähe zwischen Wählern und Parlamentsabgeordneten erreichen muss.

⁷⁵ Ta'if (I.3.C.); Übersetzung aus *B. Ménassa*, *Constitution libanaise, Textes et Commentaires et Accord de Taëf*, 1995.

⁷⁶ Zitiert in: *Daily Star* vom 7. Oktober 2002.

⁷⁷ Ta'if (I.3.C.): *Les élections parlementaires auront lieu conformément à une nouvelle loi électorale sur la base du mohafazat.*“

⁷⁸ Präambel der Verfassung (G): „*Le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constitue une assise fondamentale de l'unité de l'État et de la stabilité du régime* [Hervorheb. C.K.]“

1) *Räumlich*: Indem es versucht, unterschiedliche Interessen der Bevölkerung, die sich durch kulturelle, ökonomische oder durch demographische Bedingungen einer Region ergeben, in das Wahlsystem zu übersetzen, hebt sich das libanesische Wahlgesetz nicht von anderen Wahlgesetzen ab.

2) *Formal*: Jeder libanesische Abgeordnete repräsentiert im Parlament seine Religionsgemeinschaft. Hierbei handelt es sich um ein formales Kriterium aus Art. 24 lib. Verf., wonach alle 19 anerkannten Religionsgemeinschaften im Parlament vertreten sein müssen. Die Hälfte der 128 Parlamentsabgeordneten sind Christen, die andere Hälfte gehört moslemischen Religionsgemeinschaften an. Um die Repräsentation aller Religionsgemeinschaften zu erreichen, werden die beiden „Blöcke“ zwischen den verschiedenen (christlichen, beziehungsweise moslemischen) Religionsgemeinschaften unterverteilt. Im Ergebnis teilen sich die 128 Parlamentssitze auf in: 34 maronitische, 14 griechisch-orthodoxe, 8 griechisch-katholische, 5 armenisch-orthodoxe, 1 armenisch-katholischen, 1 protestantischen, 1 Sitz der Minderheiten, 27 sunnitische, 27 schiitische, 8 drusische und 2 alawitische Sitze. Da die Religionsgemeinschaften nicht in homogenen Siedlungsgebieten leben, muss – um die angestrebte Gesamtverteilung zu erreichen – die Zahl der Parlamentsabgeordneten pro Wahlkreis auch auf die verschiedenen Konfessionen verteilt werden.⁸⁰ Dies organisiert das libanesische Wahlgesetz in seinem Art. 3.

3) *Sachlich*: Um die konfessionell gebundenen Sitze konkurrieren untereinander die verschiedenen Bewerber derselben Religionsgemeinschaft, wobei der Kandidat mit den meisten Stimmen erfolgreich ist. Über den Erfolg der Kandidaten entscheidet damit nicht die religiöse Zugehörigkeit, sondern ein sachlicher Grund, wie ihre politische Ausrichtung.

⁷⁹ Präambel der Verfassung (H.): „En attendant l'élaboration par la Chambre des députés d'une loi électorale sans contrainte confessionnelle, les sièges parlementaires seront répartis conformément aux règles suivantes:

A égalité entre chrétiens et musulmans.

Proportionnellement entre les communautés de chacune de ces deux catégories.

Proportionnellement entre les régions.“

⁸⁰ 1992 sah das zum Beispiel so aus: Die 128 Abgeordneten repräsentieren 5 *muhafazat*: Beirut (19), Mount Lebanon (35), North (28), Bekaa' (23), South and Nabatiyyeh (23). Diese *muhafazat* bestanden aus unterschiedlich vielen Wahlkreisen, Beirut beispielsweise aus nur einem, Mount Lebanon aus 6, der Norden aus 7, die Bekaa' aus 3, der Süden und Nabatiyyeh aus 7 Wahlkreisen. Die Abgeordneten des Wahlkreises Beirut repräsentieren fast „alle“ Religionsgemeinschaften: es gibt einen maronitischen, 2 griechisch-orthodoxe, 1 griechisch-katholischen, drei armenisch-orthodoxe, 1 armenisch-katholischen, 1 protestantischen, 6 sunnitische, 2 schiitische, 1 drusischen und einen Sitz für die „Minderheiten“, die eine Reihe von besonders kleinen Religionsgemeinschaften zusammenfassen. Lediglich die Alawiten verfügen nicht über einen Sitz aus dem Wahlkreis Beirut, sie sind zum Beispiel mit einem Sitz im Wahlkreis Akkar vertreten. Dies Zahlen stammen aus el-Khazen und gelten nur für die Parlamentswahl von 1992. F. *El-Khazen*, Lebanon's First Postwar Parliamentary Election, February 1998, S. 16.

Insgesamt kann man über die politischen Gegensätze sagen, dass sich weder ein geschlossener christlicher Block noch ein geschlossener Block von Moslems gegenüber stehen, sondern es rivalisieren mehrere christliche Konfessionen und die muslimischen Gruppen miteinander.⁸¹ Aber auch innerhalb der einzelnen Konfessionen gibt es mehrere politische Richtungen. Hierzu wird vertreten, dass beides, der inter- und der intrakonfessionelle Pluralismus zu starke Polarisierungen verhindern⁸² beziehungsweise für Integration sorgen.⁸³ Die Integration soll darüber hinaus gezielt gefördert werden dadurch, dass die Abgeordneten nicht aus „ihren“ Reihen in das Parlament entsandt werden.⁸⁴ So werden eher moderate Vertreter einer Religionsgemeinschaft gewählt, denn: *Jeder* Wähler muss bei seiner Wahl die für seinen Wahlkreis festgelegte Anzahl von Parlamentsabgeordneten und damit auch die Vertreter der Konfessionen wählen, denen er nicht angehört. Deshalb werden dem Wähler Listen präsentiert,⁸⁵ die (meist) den erforderlichen Konfessionsproporz berücksichtigen, aber weder überhaupt noch komplett unterstützt werden müssen; der Wähler kann zwischen den einzelnen Listen panaschieren oder eine eigene Liste aus angetretenen Bewerbern zusammenstellen.⁸⁶ Ein Wahlzettel ist jedoch nur dann gültig, wenn die für einen Wahlkreis festgesetzte konfessionelle Aufteilung eingehalten wurde. Um einen Parlamentssitz zu erringen, muss die Position des Bewerbers folglich nicht nur in der eigenen, sondern auch in den anderen Konfessionen mehrheitsfähig sein, was grundsätzlich moderate Bewerber erfolgreich macht.

⁸¹ G. Lehmbbruch, Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, 1967, Fußnote 46.

⁸² G. Lehmbbruch, Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, 1967, Fußnote 46.

⁸³ N. Nassif, Les élections législatives de l'été 2000, monde arabe/ Maghreb-Mashrek, No. spécial: Le Liban dix ans après la guerre, No. 169, juillet-septembre 2002, S. 116-127, 122.

⁸⁴ Gerade dieser Ansatz des libanesischen Wahlrechts wird sehr unterschiedlich beurteilt. Von Horowitz wird befürwortet, dass das libanesische Wahlrecht für „inter-ethnische Kooperation“ Sorge. Zitiert nach: A. Lijphart, Democracy in Plural Societies, 1977, S. 149. Lijphart setzt dagegen, dass durch dieses Wahlrecht nicht die wahren Repräsentanten der Religionsgemeinschaften in das Parlament einziehen. Vgl. A. Lijphart, Democracy in Plural Societies, S. 1977: 148 f. Dazu werde man nur durch Wahl aus der eigenen Religionsgemeinschaft, nicht durch bloße Zugehörigkeit zur Gruppe. A. Lijphart, The Power-Sharing Approach, 1990, S. 507 f.

⁸⁵ Zur Wahl 2000 etwa: »Liste de la Résistance et du développement«, »Décision de la Bekaa«, »Bloc populaire«.

⁸⁶ Unterschiedlich wird beurteilt, ob die Listen schon vor dem Bürgerkrieg häufiger durchbrochen wurden. Befürwortend vgl. J. Zuwiyya, The Parliamentary Election of Lebanon 1968, 1972, S. 17: a major portion of the participants (...) by eliminating and replacing candidates from the list“. Tendentiell verneinend vgl. F. el-Khazen, Lebanons First Postwar Parliamentary Election, 1998, S. 66: „1992 witnessed changes to the prewar voting model based on complete candidate lists. Voters resorted to choosing a mix of list candidates or others from a competing list. (...) *tashtib*, which occurred in the 1992 election more than in any previous one“.

Das libanesische Wahlrecht ist also *im Ergebnis* von der verhältnismäßigen Repräsentation der Religionsgemeinschaften geprägt,⁸⁷ der Entscheidungsmodus für die einzelnen Sitze ist aber das Mehrheitswahlrecht. Der Wahlkreiszuschnitt ist gerade in diesem System von besonderem Interesse, bestimmt er doch für jeden Wahlkreis das Bevölkerungsgemisch oder die relative Homogenität des Wahlkörpers und damit die Erfolgchance einzelner Kandidaten. Nicht verwunderlich ist deshalb, dass das Wahlgesetz und hier vor allem der Wahlkreiszuschnitt zu jeder Parlamentswahl neu geregelt wurden. Dies wurde als „random engineering of multi-member constituencies“⁸⁸ bezeichnet. Allerdings entscheidet nicht der Zufall über den Zuschnitt der Wahlkreise, sondern dies geschieht in der Absicht, das Wahlergebnis zu beeinflussen. Dabei spielen eine Reihe von konfessionellen, politischen und manchmal auch persönlichen Gründen eine Rolle⁸⁹ - meist soll der Wahlkreiszuschnitt aber die hauptsächlichen Akteure des politischen Lebens begünstigen.⁹⁰ Gerade die Vielfalt der zu berücksichtigenden Interessen ließ die diskutierten Vorschläge oftmals noch bis wenige Tage vor Verabschiedung des Wahlgesetzes zwischen kleinen und großen Wahlkreisen schwanken.⁹¹ Es ist deshalb ebenfalls nicht überraschend, dass zuletzt für das Gesetz zur Wahl 2000 vor allem der Wahlkreiszuschnitt als doppeldeutig bezeichnet wurde.⁹² Und ganz ohne Doppeldeutigkeit führt diese Form des Wahlkreiszuschnitts zur Verletzung der

87 A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, S.148.

88 F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 18.

89 So: F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 18 ff. mit Beispielen: „(The) proposal, however, was replaced by the single electoral constituency on the basis of the *muhafaza* with the understanding that the two **leaders** would join forces in one electoral list. (...). Another reason was to abort the possibility of **Samir Geagea's** candidacy. In the south there was little room for manoeuvre. Elections on the basis of a small constituency would make this region vulnerable to **Israeli domination and provocation**. But the other unstated political reason for the merger of the two *muhafazas* was to allow **Amal leader** Nabih Berri greater room for manoeuvre and thus more influence and control. In the Bekaa', competition between President Hrawi and Speaker Husseini for **local leadership** meant dropping the *muhafaza* as the electoral district. In the same manner, Walid Joumblatt's opposition to a *muhafaza*-wide electoral constituency in Mount Lebanon, in which he would have less influence, succeeded. Joumblatt [wanted] to guarantee **Druze political influence** in the Chouf and Aley where there is a large Druze population (as opposed to Mount Lebanon as a whole, where Joumblatt would be subject to the votes of the Christian majority). [Hervorheb. und Ersetzung, C.K.]“

90 So: N. *Nassif*, *Les élections législatives de l'été 2000, monde arabe/ Maghreb-Mashrek*, No. spécial: *Le Liban dix ans après la guerre*, No. 169, juillet-septembre 2002, S. 116-127, 121.

91 F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 19.

92 N. *Nassif*, *Les élections législatives de l'été 2000, monde arabe/ Maghreb-Mashrek*, No. spécial: *Le Liban dix ans après la guerre*, No. 169, juillet-septembre 2002, S. 116-127, 116.

Wahlrechtsgleichheit,⁹³ wenn „for every one deputy (whether Christian or Muslim) elected by a Christian, three deputies are elected by a Muslim“.⁹⁴

Die nun vom Innenminister vorgetragene Idee könnte deswegen ideal sein für ein Land, das ständig von politischen und konfessionellen Erschütterungen beziehungsweise internen Divisionen geplagt wird, schreibt „L'orient/ Le jour“.⁹⁵ Dem diametral gegenüber steht die eingangs zitierte Angst, dass die geplanten Änderungen ein Ende der Koexistenz und damit ein Ende der Demokratie im Libanon bedeuten könnten. Deshalb soll nun bestimmt werden, welche Koexistenz von den vorgebrachten Reformvorschlägen bedroht würde.

2. Die Folgen von Wahlrechtsänderung und der Einführung des Senats

Würde bei den Parlamentswahlen der Libanon nur aus einem Wahlkreis bestehen, stünde zu befürchten, dass die Pluralität der Parlamentszusammensetzung erheblich eingeschränkt würde. Zwar zeigt auch hier der Fall Israel zumindest, dass ein einziger Wahlkreis nicht notwendig auf Kosten von Pluralität gehen muss: Das Verhältniswahlrecht sorgt in Israel dafür, dass auch kleinste Gruppen (ab 1% der Stimmen) im Parlament vertreten sind. Allerdings unterscheidet sich der Vorschlag des libanesischen Innenministers vom 24. September 2002 in einem Punkt ganz wesentlich von den israelischen Verhältnissen, weil er plant, die Parlamentsabgeordneten weiter durch Mehrheitswahlrecht zu bestimmen. Nur die Vertreter der größten Interessengruppen oder mit der besten finanziellen Unterstützung hätten noch eine Chance, in das Parlament einzuziehen, und man führe fortan nicht mehr mit Bussen, sondern mit Zügen zur Wahl.⁹⁶ Insgesamt laufe dies auf ein Parlament der „yes-men“ hinsichtlich ihrer Position zu Syrien hinaus, die allein über genügend Unterstützung verfügen würden, um sich im ganzen Land bei den Wählern bekannt zu machen. Kleine Gruppierungen seien demgegenüber nicht in der Lage, 128 Abgeordnete für eine komplette Liste zu präsentieren.

Die Wahlrechtsreform könnte sich noch in einer weiteren Hinsicht „harmonisierend“ auswirken. Anders als in Deutschland, wo viele „ihren“ Wahlkreisabgeordneten nicht

⁹³ Eine Verletzung der Erfolgswertgleichheit wurde für die Wahl 1992 nachgewiesen. Vgl. *F. el-Khazen*, Lebanon's First Postwar Parliamentary Election, 1998, S. 20.

⁹⁴ Der maronitische Patriarch Sfeir, zitiert in: *G. Trendle*, Controversial election law, Middle East International, No. 530, 19 July 1996, S. 12.

⁹⁵ L'orient/ Le jour, 7. Oktober 2002.

⁹⁶ Zitiert in: Daily Star, 7. Oktober 2002. Die Bezeichnung „Busliste“ resultierte aus der Verbindung von Unmöglichem, nämlich Hizbullah und Amal, auf einer Liste im Süden. Dieser Einschätzung der maronitischen Bischöfe drückt sicher aus, wie absurd die Reform ist, weil es im Libanon keine Züge gibt.

kennen und so die Rechtfertigung der ersten Stimme vermutlich auf einer Legende beruht,⁹⁷ sind viele libanesisische Abgeordnete „ihren“ Wählern durchaus bekannt. Denn die „einzelnen Religionsgemeinschaften (sind) in feudale Clans aufgesplittert, deren Führer zum Teil heftig rivalisieren und darum Querverbindungen zu Führern anderer religiöser Gruppen suchen und das „Wahlrecht ist (noch) ganz auf dieses Muster der Interessenaggregation zugeschnitten“⁹⁸. Es gibt ganze Politikerfamilien, die 1992, in der ersten Parlamentswahl nach Ende des Bürgerkrieges, Abgeordnete im Parlament „platzierten“ und sich so ihren Einfluss sicherten.⁹⁹ Auch dies kann nur durch kleine Wahlkreise, zugeschnitten auf die Bedürfnisse der lokalen Führer, erreicht werden.¹⁰⁰ Dagegen schwächen große Wahlkreise ihre Position und zwingen sie zu Allianzen, weil sie dann von einer größeren und heterogeneren Wählergruppe gewählt werden müssen.¹⁰¹ Durch einen landesweiten Wahlkreis aber wird die Koexistenz der Notabeln im Libanon also fast gänzlich ausgeschlossen. Der Drusenführer Walid Jumblatt, einer der wesentlichen Befürworter kleiner und kleinster Wahlkreise, hat bisher jeden Vorstoß in Richtung größerer Wahlkreise abgelehnt- nicht so in diesem Fall, was sich aus der Verbindung von wahlrechtlichen und institutionellen Reformen erklärt. „The presidency of the Senate would be held by a Druze, which is presumably why Walid Junblatt has been silent in recent days.“¹⁰² Dies erklärt zum Teil auch, warum der Senat als Mittel gesehen wird, um die bittere Pille des Wahlkrei-

97 H. Nicolaus, *Demokratie, Verhältniswahl & Überhangmandate*, 1995, S. 8.

98 G. Lehmbbruch, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, 1967, Fußnote 46. Durch Parteien wird dies wenig abgeschwächt, weil diese vor allem, aber nicht nur in den christlichen Religionsgemeinschaften die Partei eines sog. *za'ims* (Clanführers) sind; F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 53.

99 F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 44. Zu den *zu'ama* A. N. *Messarra*, *La structure sociale du Parlement libanais (1920-1976)*, 1977, S. 49: La chambre peut être définie comme une Assemblée encore largement composée de *za'im*: c'est un leader politique qui jouit d'une circonscription régionale et confessionnelle et qui maintient cet appui en nourrissant ou en feignant de nourrir les intérêts du plus grand nombre possible de sa clientèle. Il appartient à une famille prospère par fortune et lège sa position de leadership à l'un de sa famille ou de sa descendance. Ses électeurs l'appuient dans l'espoir d'obtenir un avantage économique ou une aide dans leurs relations avec les autorités.“ Den Niedergang der *zu'ama* begründet el-Khazen mit dem Bürgerkrieg: F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 63 ff. *Zuwiyya* die neue Elite der 60-er Jahre dafür verantwortlich macht, J. *Zuwiyya*, *The Parliamentary Election of Lebanon 1968, 1972*, S. 4. Trotzdem wurde die Rolle der Clanführer auch für die letzte Parlamentswahl des Jahres 2000 noch hervorgehoben. Vgl. N. *Nassif*, *Les élections législatives de l'été 2000, monde arabe/ Maghreb-Mashrek*, No. spécial: Le Liban dix ans après la guerre, No. 169, juillet-septembre 2002, S. 116-127, 117.

100 *Trendle* ist der Meinung, dass Walid Jumblatt in den Parlamentswahlen 1996 dadurch begünstigt wurde, dass Mount Lebanon in 6 Wahlkreise unterteilt wurde. G. *Trendle*, *Controversial election law*, *Middle East International*, No. 530, 19 July 1996, S. 12.

101 F. *el-Khazen*, *Lebanons First Postwar Parliamentary Election*, 1998, S. 64.

102 J. *Quilty*, *Unsettling the opposition*, *Middle East International*, No. 685, 11. Oktober 2002, S. 23 f.

ses zu schlucken: Die Einrichtung des Senates wird akzeptiert, obwohl seine verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind (Artikel 22 der libanesischen Verfassung setzt nicht nur ein dekonfessionalisiertes Wahlrecht voraus, sondern auch, dass die erste Parlamentswahl nach dekonfessionalisierten Kriterien durchgeführt sein muss).

Repräsentation bedeutet nach dem libanesischen Wahlrecht bisher also mehr als Zählwertgleichheit der Stimmen. Es bedeutet einerseits, dass eine Pluralität der Meinungen, eine Koexistenz der Interessen, gewährleistet sein muss und es bedeutet darüber hinaus die Koexistenz der Notablen, sowie der Religionsgemeinschaften. Diese verschiedenen Repräsentationsmodi stehen einem anderen Ziel des Wahlrechts gegenüber. „(The) Ta'if Agreement's adoption of the *muhafaza* (without specifying its size) (was) (...) meant to strengthen national unity, as voters who belonged to various sects would be able to choose, in the expanded constituency, representatives who also belonged to more than one sect.“¹⁰³ Dies ist in einem kleinen Wahlkreis nicht möglich, weil weniger Sitze pro Religionsgemeinschaft zur Wahl stehen und so eindeutige Vertreter einer Religionsgemeinschaft bevorzugt werden. Aber das, was für die einen große Wahlkreise verbessert, verschlechtert es für die anderen: Minderheiten fühlen sich in größeren Wahlkreisen oft unterrepräsentiert, weil die Wähler der Mehrheitskonfessionen für die Auswahl der Parlamentsabgeordneten maßgeblich sind.¹⁰⁴ So wird das libanesische Wahlgesetz schon heute und gerade deshalb kritisiert, weil es moderate Bewerber für die Parlamentssitze begünstigt. Dadurch fehle „real representation“.¹⁰⁵ „Real representation“ ist mehr als eine Spielart der allgemeinen wahlrechtlichen Forderung nach möglichst vollständiger Interessenwiderspiegelung. Es handelt sich um eine Kritik der Christen, die seit der neuen Machtbalance eine Krise der Repräsentation beklagen;¹⁰⁶ „real representation“ kritisiert nicht den konfessionellen Proporz, sondern die Auswahl der Repräsentanten. Sie fordern die Berücksichtigung christlicher Gruppierungen, die noch 1992 wegen ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem in Ta'if gefundenen Proporz eine Teilnahme an den Parlamentswahlen boykottierten, nun aber zunehmend eine „Regierung der nationalen Einheit“ wünschen und im Parlament vertreten sein wollen. Wenn sie mit den Änderungsvorschlägen die libanesische Demokratie bedroht

¹⁰³ F. *el-Khazen*, Lebanon's First Postwar Parliamentary Election, 1998, S. 18. Scheffler gibt als Grund für die *muhafazat*-Lösung an, dass es die Chancen konfessions- und lokalpartikularistischer Kandidaten vermindern und die Wahl von Politikern mit überkonfessionellem, national-integrativem Profil fördern sollte. T. *Scheffler*, Libanon 1996, Wirtschaftliche und politische Rahmendaten, Beirut Blätter, 4 (1996), S. 13-27, S. 19

¹⁰⁴ F. *el-Khazen*, Lebanon's First Postwar Parliamentary Election, 1998, S. 25.

¹⁰⁵ F. *el-Khazen*, Lebanon's First Postwar Parliamentary Election, 1998, S. 27.

¹⁰⁶ N. *Nassif*, Les élections législatives de l'été 2000, monde arabe/ Maghreb-Mashrek, No. spécial: Le Liban dix ans après la guerre, No. 169, juillet-septembre 2002, S. 116-127, 122 f.: „La crise de la représentation chrétienne est réelle: une majorité des députés chrétiens ne doit son élection qu'à des marchandages entre formations musulmanes et ne représente pas la sensibilité du camp chrétien.“

sehen, geht es ihnen um eine Einschränkung der Interessenvielfalt im Parlament, die durch den landesweiten Wahlkreis zweifelsohne erreicht würde. Die Koexistenz der Religionsgemeinschaften bedroht dies jedoch nur dann, wenn man tatsächlich von einer Korrelation zwischen politischer Meinung und Religionsgemeinschaft ausgeht. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass sich die gesamte maronitische Religionsgemeinschaft ausschließlich durch Vertreter der stark gegen Syrien gerichteten Opposition repräsentiert fühlen müsste.

Allein aufgrund der Tatsache, dass die formale „Nähe“ der Parlamentarier zu ihrer Religionsgemeinschaft, d.h. die zahlenmäßige Aufteilung der Parlamentssitze zwischen den Religionsgemeinschaften nicht aufgehoben und auch keine Gemeinschaft hinzugefügt oder aus der Verteilung ausgeschlossen wurde, kann man hingegen nur zu dem Schluß kommen, dass die Koexistenz der Religionsgemeinschaften von den wahlrechtlichen Veränderungen unberührt bliebe. Der Senat würde den religiösen Führern zusätzlich einen eigenen Platz im politischen System geben und so auch das Problem der „wirklichen“ Vertreter lösen. Betrachtet man die wahlrechtlichen und institutionellen Vorschläge zusammen, so zeigen sie tatsächlich in der Tendenz eine Verfestigung der den Staat konstituierenden Vielheiten, wie die konkordanzdemokratische Funktionslogik erwarten ließ.

V. Schluß

Es hat sich gezeigt, dass auch die geschriebene Verfassung des Libanon als konkordanzdemokratisch bezeichnet werden muss. Sie gewährt den Religionsgemeinschaften (neben der Religionsfreiheit) mit dem Personenstandsrecht einen eigenen Bereich, so dass sich diese den Staat konstituierenden Vielheiten durch Schulen, Rechtsetzungsinstanzen und Gerichtshöfe festigen und weiterentwickeln können. Auch auf der staatlichen Ebene werden die Vielheiten durch Gruppenautonomie und gegenseitiges Vetorecht geschützt. Wenn auch die Attraktivität der Idee daher rührt, dass sie die Akzeptanz der staatlichen Einheit gerade durch das Anerkenntnis der Vielheiten zu erreichen sucht, so dürfen doch die Schwierigkeiten einer solchen Konstruktion nicht unterschätzt werden. Sie setzt nämlich einen dreifachen Konsens über wesentliche Punkte voraus, um Einheit und Vielfalt in einem konkordanzdemokratischen System dauerhaft und funktionsfähig zu verbinden: nicht nur darüber, *dass* die Macht unter Gruppen aufgeteilt werden soll und unter *welchen* Gruppen diese Macht aufgeteilt wird, sondern vor allem auch darüber, *welche* Gruppen wichtig sind, also die große Koalition bilden werden, oder allgemein darüber, *wie* die staatliche Macht aufgeteilt wird. Besteht Dissens in einer dieser Fragen, bedeutet es im Ergebnis Exklusion für die benachteiligte Gruppe.

Die libanesische Verfassung begegnet dem Exklusionsproblem durch die Artikel 17 und 65: Neben der Legislativgewalt obliegt damit auch die Exekutivgewalt allen Religionsgemeinschaften gemeinsam, und sie verfolgt Lehmbruchs Konzept einer zwischen den Grup-

pen verhältnismäßigen Machtteilung. Bleibt der Libanon mit der Troïka auch in der Praxis bei Lijpharts großer Koalition der wichtigsten Segmente, besteht dennoch kein wirklicher Gegensatz zwischen den beiden Ansätzen. Denn jedes der beiden konkordanzdemokratischen Konzepte geht mit einer Hierarchisierung der Gruppen einher, die eventuell der staatlichen Handlungsfähigkeit geschuldet sein kann. Wird diese Hierarchisierung jedoch nicht akzeptiert, bedeutet sie eben Exklusion für die benachteiligte Gruppe und widerspricht damit der allgemeinen konkordanzdemokratischen Forderung nach Interessenausgleich. Exklusionsprobleme haben sich im Libanon in vielfältiger Hinsicht gezeigt, wobei einige der Theorie immanent (Minderheiten, die neben den anerkannten Gruppen bestehen, „people in between“) und andere womöglich spezifisch libanesischer Art sind.

So könnte es sich um ein speziell libanesisches Problem handeln, dass ein Wandel in der Machtaufteilung nur um den sehr hohen Preis eines langjährigen Bürgerkrieges möglich war und Exklusion immer noch in hohem Maße zu beklagen ist (die nicht eingebürgerten Palästinenser und andere, Drusen). Dagegen spricht, dass die Theorie ständigen Wandel voraussetzt, um die Machtteilung auch nur der sich fortwährend ändernden Bevölkerungsstruktur anzupassen. Schon aus diesem Grund mutet die Theorie utopisch an, setzt sie doch freiwilligen Machtverzicht voraus. Doch nicht einmal diese ständige quantitative Anpassung des Machtproporz kann Exklusion verhindern, wenn eine Gruppe der Meinung ist, dass ihr ein Gewicht zusteht, das ihren zahlenmäßigen Anteil an der Bevölkerung übersteigt. Zu dem gleichen Ergebnis kann es führen, wenn der Machtproporz einer Gruppe nur ein kleineres Gewicht verleiht, als ihrem zahlenmäßigen Gewicht entsprechen würde. Im Libanon besteht ersteres Problem zumindest für die Drusen und letzteres klar für die schiitische Religionsgemeinschaft.

Damit liegen Zusammenschluss und Ausschluss in der Konkordanzdemokratie ebenso eng aneinander, wie Über- und Unterordnung durch festgesetzten Proporz. Abgemildert werden könnte das aus dem Wandel der sozialen Verhältnisse entstehende Exklusionsproblem der Konkordanzdemokratie dadurch, dass sie sich insgesamt als Übergangslösung auf dem Weg zu einer staatlichen Einheit versteht, in der die Gruppenidentitäten nicht mehr relevant sind. Dies spiegelt die libanesische Verfassung in ihrem Artikel 95 wider, der schon seit 1926 die Abschaffung des politischen Konfessionalismus fordert. Während aber die konkordanzdemokratische Theorie gerade in tief gespaltenen Gesellschaften durch das Anerkenntnis der Vielheiten die staatliche Einheit legitimieren will, konnte gezeigt werden, dass diese Konzeption letztendlich eine Verfestigung dieser Gruppen nahe legt. Dies zeigt sich im Libanon auch an den Vorschlägen des Innenministers zum Wahlgesetz und der Einführung des Senats als zweite parlamentarische Kammer. Die Koexistenz der Religionsgemeinschaften wird von den wahlrechtlichen Vorschlägen nicht angetastet. Sieht man das Wahlgesetz noch im Zusammenhang mit der Einführung eines Senats, verfestigen die Änderungen sogar die Aufteilung staatlicher Macht unter den Religionsgemeinschaften, weil er sie

in der staatlichen Ordnung fest etabliert. Von einem Ende *der* Koexistenz im Sinne von Konkordanzdemokratie kann daher mitnichten gesprochen werden.

Die Titel "Nach dem Ende der Koexistenz im Libanon?"⁴ spielt zwar mit der Assoziation von Koexistenz und Konkordanzdemokratie, lässt aber Raum für eine differenzierte Beurteilung der vorgeschlagenen Änderungen, welche der drei libanesischen Koexistenzformen als *konkordanzdemokratische Koexistenz* von den Regelungen beeinträchtigt wird. Und es zeigt sich ein ambivalentes Ergebnis. Sowohl die Koexistenz der Notabeln als auch die der Interessen wären vom Wahlgesetz bedroht. Während die Notabeln keine Berücksichtigung in einem konkordanzdemokratischen System finden, das auf staatlich anerkannten Gruppen aufbaut, ist dies für die ebenfalls durch das Wahlgesetz eingeschränkte Koexistenz der Interessen anders zu beurteilen. Ein landesweiter Wahlkreis, in dem die Parlamentsabgeordneten durch das Mehrheitswahlrecht ausgewählt würden, wäre weltweit nicht nur einzigartig, sondern begünstigte notwendigerweise die größten Interessengruppen. Wenn man das allgemeine Kriterium der Konkordanzdemokratie anlegt, wonach sie den Ausgleich möglichst aller gesellschaftlichen Interessen anstrebt, widersprechen die Änderungsvorschläge folglich einem konkordanzdemokratischen System. Allerdings unterscheidet sich die libanesisches Konkordanzdemokratie von anderen dadurch, dass sie auf definierten, staatlich anerkannten Gruppen basiert und so in erster Linie *diese* Gruppeninteressen mittels Verhandlung und Einstimmigkeit dauerhaft gewahrt werden sollen.

Ob allerdings in einer so organisierten Konkordanzdemokratie die Koexistenz der Interessen regelmäßig hinter die Koexistenz der staatlich definierten Gruppen zurücktritt, muß hier unbeantwortet bleiben. Der Zusammenhang, in dem die Reformvorschläge stehen, spricht allerdings doch dafür. Trotz Familienimplikation wird die Idee des landesweiten Wahlkreises auf mehrheitswahlrechtlicher Basis als Drohgebärde gegenüber *einer* Opposition verstanden. Seitdem im Frühjahr 2000 die israelischen Truppen den Süd-Libanon verlassen haben, bezweifelt sie die Legitimität der syrischen Präsenz und verletzt damit das seit Bürgerkriegsende bestehende innenpolitische Tabu allzu laut, allzu nachhaltig und allzu fordernd. Anhänger einer Radikalposition, die den Vertrag von Ta'if ablehnen und die Souveränität des Libanon gegenüber Syrien betonen, gründeten eine neue Oppositionsbewegung, Kornet Shehwane, der Kardinal Nasrallah Sfeir, der maronitische Patriarch, zugeordnet wird und auch Walid Jumblatt eine Zeit lang angehörte. Der Ton zwischen dem sogenannten Regime und der Opposition war rau, und es wurden mehrfach bei Demonstrationen Verhaftungen vorgenommen, doch in mehreren Schritten zog sich die syrische Armee aus Beirut und den (radikal-) christlichen Hochburgen, wie vor allem dem Metn, zurück. Auch die Tatsache, dass der syrische Staatspräsident Baschar al-Assad zum ersten Staatsbesuch (eines syrischen Staatsoberhauptes überhaupt) in den Libanon mit dem Flugzeug reiste, wurde durchweg als Geste gedeutet, mit der der eigene staatliche Charakter des Libanon betont werden sollte. Unmittelbar vor den innenpolitischen Reformvorschlägen gewann nun ein „Oppositionsmitglied“ die partielle Nachwahl im Metn und besiegte

damit die Vertreterin des „Regimes“. Doch dieser gewählte Abgeordnete, mit seiner (auch im christlichen Spektrum) extremen Mindermeinung, erhielt den Parlamentssitz letztlich nicht. Weil er nicht, wie gesetzlich vorgeschrieben, seine Einkommensverhältnisse offenlegt, erkannte ihm das Verfassungsgericht seinen Sitz ab. Dass nicht Myrna el-Murr „nachrückte“, sondern Ghassan Mukheiber, der in den Wahlen weit abgeschlagen nur Platz 3 erreicht hatte, liegt vielleicht daran, dass hier auch ein Familienzweist ausgetragen wurde: Myrna el-Murr ist die Tochter des ehemaligen Innenministers Michel el-Murr und die Schwester des heutigen Innenministers Elias e-Murr, der „abgesetzt“¹⁰⁷ Oppositionskandidat Gabriel el-Murr wiederum ist, obwohl Oppositionskandidat, der Bruder des ehemaligen Innenministers und also sowohl der Onkel der Gegenkandidatin Myrna, als auch von Elias el-Murr, der als gegenwärtiger Innenminister kurz nach der missglückten Nachwahl zum Parlament seine Reformvorschläge bekannt gab. Wie dem auch sei: Nur durch die Beibehaltung kleiner Wahlkreise hat die im Metn siegreiche Mindermeinung überhaupt eine Chance, ins Parlament einzuziehen. In einem landesweiten Wahlkreis wäre sie sicherlich nicht mehrheitsfähig.

¹⁰⁷ Diese Beurteilung erklärt sich daraus, dass Gabriel el-Murr behauptete, dass ihm die Offenlegung seiner Einkünfte deshalb nicht möglich gewesen sei, weil sich die Unterlagen im Gebäude seiner Fernsehstation Murr TV befunden hätten. Selbige wiederum war kurz zuvor wegen unerlaubter Wahlpropaganda geschlossen worden.