

Libanon

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,4 / Marktwirtschaft: 2,7)	5,1	Ergebnis Management-Index	3,5
Politisches System	Präsidentiell-parlamentarische Demokratie	Bevölkerungsgröße	3,5 Mio.
Wahlbeteiligung	40,3 % (Parlamentswahl)	BIP p. c. (\$, PPP)	4.170
Frauenanteil im Parlament	2,3 %	Arbeitslosenquote	n. a.
Bevölkerungswachstum^a	0,9 %	HDI	0,752
Größte ethnische Minderheit	0,821 %	UN-Education Index	0,83
		Gini-Index	n. a.
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975 bis 2001. Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003.			

1. Einleitung

Trotz der 15 Bürgerkriegsjahre gelang es dem Libanon, über lange Zeit sowohl eine funktionierende Volkswirtschaft als auch die Grundlagen seines demokratischen Systems am Leben zu erhalten: Rechtsstaatlichkeit und Bürgerrechte werden in weit höherem Maße geachtet als in anderen Staaten der Region. Friedliche Machtwechsel sind die Regel und nicht die Ausnahme. Zivilgesellschaftliche Strukturen sind vergleichsweise hoch entwickelt und die Medienlandschaft ist weitgehend unabhängig und vielfältig.

Als das kleinste Land in der Region ist der Libanon allerdings nach wie vor stark abhängig von den Entwicklungen in den angrenzenden Ländern und deren Nachbarn. Im Mai 2000 erst hat sich die israelische Armee aus dem besetzten Südlibanon zurückgezogen, syrische Truppen stehen noch immer im Land. Diesbezüglich und auch im Nahost-Konflikt zeichnet sich keine schnelle Lösung ab. Diese externen Faktoren tragen mit dazu bei, dass sich die Entwicklung – nach den schnellen Fortschritten beim Nachkriegswiederaufbau – nunmehr verlangsamt hat.

Während des Untersuchungszeitraumes ist, abgesehen von einzelnen positiven Entwicklungen zur Stärkung demokratischer Institutionen, eine Stagnation der demokratischen und sozioökonomischen Zielverwirklichung zu verzeichnen.

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass neben den politischen Umständen die Setzung zu einseitiger Prioritäten bei der Zielverwirklichung mit verantwortlich gemacht werden muss. Der Sicherung nachhaltiger sowie sozial und re-

gional ausgewogener Entwicklung wurde keine Priorität eingeräumt und entsprechend ungelöst bleiben drängende Probleme.

In demokratischer Hinsicht bleiben Eingriffe in die Medienfreiheit und der Mangel an politischer Partizipation der Bevölkerung ebenso ungelöst. Ein weiteres zentrales Problem jeden politischen Managements im Libanon bleibt der eklatante Mangel an zur Verfügung stehenden ökonomischen, demographischen und anderen politisch relevanten Daten. Daher können private und staatliche Akteure Entscheidungen häufig nur unter großen Unsicherheiten treffen. Die Lähmung potenzieller ökonomischer und politischer Dynamiken ist die Folge.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Eine demokratische Transformationsgeschichte im eigentlichen Sinne lässt sich für den Libanon nicht schreiben. Denn das Land war seit seiner Gründung durch Frankreich 1920 eine parlamentarische Demokratie, die auf verhältnismäßig ausgeprägter Rechtsstaatlichkeit, freier Presse und zivilgesellschaftlichem Bewusstsein fußt. Seit 1941 ist der Libanon unabhängig, 1943 wurden die ersten Parlamentswahlen abgehalten. Seitdem stand die Frage nach der Machtverteilung zwischen den großen Konfessionsgruppen des Landes stets im Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Denn auf kleinstem Raum (10 452 Quadratkilometer) koexistieren hier etwa 3,4 Mio. Einwohner und 18 Konfessionsgemeinschaften.

Was die Anteile dieser Gemeinschaften an der Bevölkerung und die Größe der Bevölkerung selbst angeht, so existieren seit 1932 nur vage Schätzungen. Denn statistisch belegte demographische Verschiebungen könnten das (auf den ungeschriebenen Nationalpakt von 1943 zurückgehende) libanesische Proporzsystem schnell in Frage stellen. Demnach wurden die Parlamentssitze im Verhältnis 6:5 zwischen Christen und Muslimen aufgeteilt. Das Amt des Staatspräsidenten sollte immer von einem Maroniten, jenes des Ministerpräsidenten durch einen Sunniten und das des Parlamentssprechers von einem Schiiten gestellt werden.

Die Vertreter der Griechisch-Orthodoxen Kirche haben Anspruch auf die Posten des Vize-Ministerpräsidenten und -Sprechers. Basierend auf demographischen Daten aus den 30er Jahren zieht sich diese Proporzverteilung der Ämter durch die gesamte öffentliche Verwaltung. Am Ende des Bürgerkriegs 1989 einigte man sich in den Friedensverhandlungen in Ta'if (Saudi Arabien) auf eine Veränderung der Machtverteilung zugunsten der Muslime. Die neue Sitzverteilung im Parla-

ment von 5:5 kommt der demographischen Realität zumindest etwas näher. Ansonsten blieb das Vorkriegsproporzsystem im Prinzip unangetastet. Nur die Befugnisse des (maronitischen) Staatspräsidenten wurden zugunsten des (sunnitischen) Ministerpräsidenten stark eingeschränkt.

Von einer marktwirtschaftlichen Transformation im eigentlichen Sinne zu sprechen wäre ebenfalls unzutreffend. Denn der Libanon blickt auf eine sehr lange Tradition liberaler Wirtschaftsordnung zurück, die nie in Frage stand. Insbesondere der Handel unterlag nie ausgeprägten Hemmnissen. Auch seine ehemalige Rolle als Finanzzentrum der Region möchte der Libanon nun zurückerobern. Doch der Bürgerkrieg hat das Land in seiner Entwicklung weit zurückgeworfen. Der Staat als Ordnungs-, Versorgungs- und Verteilungsinstitution hatte am Ende des Krieges de facto aufgehört zu existieren. Hunderttausende Libanesen hatten das Land verlassen – insbesondere Angehörige der gut ausgebildeten Mittelschicht.

Der 1992 in den ersten Nachkriegswahlen zum Ministerpräsident gewählte Self-made-Millionär Rafiq Hariri gab dem Wiederaufbau der Infrastruktur und der Stabilisierung der libanesischen Währung allerhöchste Priorität. Bezahlt wurde der extrem zügige Wiederaufbau zumindest Beiruts – allen voran das so genannte „Finanzviertel“ in der Beiruter Altstadt – unter anderem durch hohe, zunächst vor allem inländische Schulden. Während die in- und ausländische Staatsverschuldung in dieser Zeit in schwindelnde Höhen wuchs (um das Fünf- bzw. Zwölfwache) und der kompromisslose neoliberale Wachstumskurs der Regierung die sozialen Ungleichheiten und die Einkommenskonzentration zum Teil noch verschärfte, konnte andererseits die Inflation von über 120 Prozent auf zwei bis drei Prozent Ende der 90er Jahre reduziert werden.

Die Infrastruktur wurde wieder instand gesetzt; Müllabfuhr und Post arbeiten wieder und das staatliche Gewaltmonopol wurde in den meisten Gebieten des Landes wiederhergestellt. Eine Ausnahme blieb bis zum Mai 2000 der israelisch besetzte Süden. Hariri regiert mit vier aufeinander folgenden Kabinetten seit 1992 – mit einer Unterbrechung von zwei Jahren (1998 bis 2000) –, in denen der uncharismatische General und Vorkriegspolitiker Salim Hoss das Amt bekleidete.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Während der Libanon in den Jahren nach dem Krieg schnell große Fortschritte beim Wiederaufbau der staatlichen demokratischen Institutionen und der demokratischen Stabilität gemacht hat, sind hier seit dem Ende der 90er Jahre, also während des Bewertungszeitraumes, keine grundlegenden Entwicklungssprünge mehr zu verzeichnen, auch wenn es in einzelnen Bereichen durchaus Fortschritte gegeben hat. Hier ist insbesondere die Wiedereinführung kommunaler Wahlen im Jahr 1998 zu betonen.

Die demokratische Ordnung des Nachkriegslibanon beruht wie die Vorkriegsordnung auf dem Proporzsystem und zementiert damit die konfessionelle Fragmentierung von Gesellschaft, Verwaltung und politischem System.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren durchaus. Das formale Gewaltmonopol über das gesamte Staatsgebiet wurde erst im Mai 2000 erlangt, nachdem sich die israelische Armee – fast 20 Jahre nach der ersten Invasion – aus dem Südlibanon zurückgezogen hat. Gleichwohl gibt es noch immer Differenzen mit Israel über einige kleinere grenznahe Gebiete (Sheeba-Farmen). Eingeschränkt wird das Gewaltmonopol jedoch zum einen durch die Präsenz der Hisbollah im Grenzgebiet. Sie übernimmt quasi eine Pufferfunktion. Zum anderen ist die syrische Armee seit 1976 im Libanon präsent, was faktisch einer – wenn auch politisch zurückhaltenden – Besatzung gleichkommt.

Die Frage der Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist grundsätzlich unstrittig. Allerdings sieht sich das Land angesichts der unter syrischem Einfluss zuwandernden zahlreichen Gastarbeiter und der Präsenz von 300 000 bis 400 000 Palästinenserflüchtlingen zunehmend unter Druck, die Staatsbürgerschaft auch an diese beiden Gruppen zu vergeben. Staat und Religion sind weitestgehend getrennt, religiöse Dogmen besitzen keinen nennenswerten Einfluss auf die Politik. Jedoch wird das politische System in allen Bereichen vom überwiegend konfessionell basierten Klientelismus geprägt.

Auch das Justizsystem ist säkular, bis auf die Rechtsprechung im Bezug auf den Personenstand. Diese wird, je nach Konfessionszugehörigkeit, den Sharia-Gerichten oder den kirchlichen Gerichten überlassen. Arbeitsfähige Verwaltungsstrukturen existieren, doch der Zugang zu staatlichen Ressourcen ist regional sehr ungleich verteilt, Korruption und Klientelismus sind noch weit verbreitet, umso

mehr, da auch Verwaltungsposten nach dem Proporzsystem besetzt werden. Im Südlibanon übernimmt die Hisbollah zum Teil staatliche Verwaltungs-, Verteilungs- und Versorgungsfunktionen.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht ist wirksam. Wahlen werden in der Regel frei, jedoch nicht hinreichend geheim durchgeführt. Offensichtlich kommt es bei der Wahlvorbereitung zu Manipulationen (gerade auch auf syrischen Druck), unter anderem bei der Listenaufstellung, der Änderung des Zuschnitts von Wahlkreisen oder auch der direkten Einflussnahme auf Wähler. Ferner ist das aktive Wahlrecht de facto nur für Wohlhabende nutzbar. Die gewählten Herrschaftsträger besitzen im Prinzip die Regierungsgewalt. Jedoch ist die Haltung libanesischer Akteure zu Syrien oft entscheidend für die innenpolitische Durchsetzungsfähigkeit.

Organisations- und Versammlungsfreiheit sind gegeben, Meinungs- und Medienfreiheit grundsätzlich ebenfalls, Letztere stoßen in der Praxis jedoch dort an Grenzen, wo das libanesisches Verhältnis zu Syrien und den Golf-Staaten (insbesondere Saudi-Arabien) betroffen ist.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Rechtsstaatlichkeit ist prinzipiell gewährleistet, nur vereinzelt kommt es zu Übergriffen. Die Gewaltenteilung ist in ihren Grundfunktionen – insbesondere im Hinblick auf die wechselseitige Kontrolle – gegeben und funktionsfähig. Die Justiz ist professionell ausdifferenziert und operiert relativ unabhängig, ist jedoch partiell in ihrer Funktionsweise eingeschränkt.

So ist bürokratische Korruption ein präsent Problem und ihre Eindämmung ständiges Thema gesellschaftlicher Forderungen und politischer Absichtserklärungen. Entsprechend unzureichend fällt häufig die rechtliche und politische Ahndung von Amtsmissbrauch aus. Dies liegt auch daran, dass Korruption zum Teil als unabwendbarer Bestandteil des Klientelismus betrachtet wird, was die Unterscheidung zwischen beiden häufig unmöglich macht. Ein eindeutig definiertes System zur Bearbeitung öffentlicher Beschwerden existiert nicht.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind grundsätzlich garantiert. Sie werden jedoch eingeschränkt durch einen in der Verfassung verankerten Vorbehalt zur Sicherung der Nachkriegsstabilität. Auf dieser Grundlage kommt es zu einzelnen Verletzungen (zum Beispiel Schließungen von Fernsehsendern). Insbesondere das Verhältnis zu Syrien beziehungsweise syrische Interessen stecken hier einen engen Rahmen. In der Religionsausübung gibt es keinerlei Einschränkungen und es existiert

ein verfassungsmäßiges Diskriminierungsverbot.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten grundsätzlich effektiv und werden gesellschaftlich hinreichend akzeptiert. Politische Entscheidungen werden in der Regel von den zuständigen Instanzen in legitimen Verfahren vorbereitet, umgesetzt und kontrolliert. Allerdings kommt es aufgrund des Proporz- und Konkordanzsystems regelmäßig zu Effizienzverlusten. Ferner wird die Eigenständigkeit der libanesischen Institutionen durch die Einflussnahme Syriens begrenzt (insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik).

Die demokratischen Institutionen des Landes sind tief im Selbstverständnis der libanesischen Akteure verankert. Selbst die Hisbollah hat den demokratischen Pluralismus öffentlich akzeptiert und bemüht sich, ihre demokratische Rolle zu finden.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Es existiert ein relativ stabiles und moderates Parteiensystem, welches mit 16 zur Wahl 2000 angetretenen Parteien jedoch relativ fragmentiert ist. Es ist durch stark personalistische und klientelistische Tendenzen sowie geringe programmatische Kapazitäten gekennzeichnet. Konfessionelle Allianzen durchschneiden häufig die Parteigrenzen. So trägt das am konfessionellen Proporz orientierte Wahlsystem dazu bei, die Position der konfessionellen Führer zu stärken und verhindert die Entwicklung einer Parteien- und Interessengruppenlandschaft, die regionale und konfessionelle Grenzen überwindet.

Die Zustimmung der libanesischen Bevölkerung zur demokratischen Regierungsform ist auf allen Seiten grundsätzlich sehr hoch. Die relativ geringe Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene (statistisch 40,5 Prozent bei den Wahlen 2000; die reale Wahlbeteiligung ist allerdings vermutlich höher, was auf fehlerhafte Daten über die Wählerbasis zurückgeht) dürfte vor allem den Verdruss über die lähmende Allgegenwärtigkeit des Proporz, des Klientelismus und der syrischen Einflussnahme widerspiegeln. So fiel die Wahlbeteiligung in den 1998 erstmals seit 35 Jahren abgehaltenen Kommunalwahlen deutlich höher aus (55 Prozent).

Die Zivilgesellschaft des Libanon ist vergleichsweise lebendig und weist einen recht hohen Organisationsgrad auf. Es existiert ein robustes Geflecht autonomer,

selbstorganisierter Gruppen, Vereine und Organisationen sowie ein solides Maß an Vertrauen innerhalb der Bevölkerung. So gibt es rund 1 300 registrierte zivilgesellschaftliche Organisationen (darunter konfessionelle Organisationen, Menschenrechts- und Frauenorganisationen, Gewerkschaften, Berufs-, Umwelt-, Unternehmer- und Industrie-Verbände). Sehr häufig übernehmen die Organisationen staatliche Aufgaben, wie Soziales und Bildung, mit.

Die Einbindung der NGOs und ihrer Dachorganisationen in den politischen Entscheidungsfindungs- und Policy-Making-Prozess ist noch unterentwickelt. Im Rahmen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit wurde im Jahr 2000 ein Dialog-Prozess zwischen Parlament und NGOs initiiert, der diesen Mangel beseitigen soll. Ferner wurde im gleichen Jahr ein mit Vertretern der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft besetzter „Wirtschafts- und Sozialrat“ ins Leben gerufen, der die Regierung in Sozialfragen beraten soll.

3.2. Marktwirtschaft

Der Libanon hat in seinem Entwicklungsprozess Fortschritte gemacht. Defizite verbleiben allerdings im Hinblick auf regionale Unterschiede des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus. Wirtschaftlich unzureichend genutzt wird außerdem das Potenzial des Industrie- und Agrarsektors. Ein chronisches Zwillingsdefizit in Haushalt und Leistungsbilanz grenzt den wirtschaftspolitischen Aktionsrahmen der Regierung zudem erheblich ein.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein mittleres Entwicklungsniveau an. Gemessen am HDI und am Gini-Koeffizienten ermöglicht der Entwicklungsstand den meisten Menschen eine hinreichende „freedom of choice“. Außerdem lässt sich ein verhaltener positiver Trend während des Beobachtungszeitraumes feststellen. Gleichwohl sind soziale Exklusionen quantitativ und qualitativ ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt.

Insbesondere bedeutend sind die regionalen Unterschiede. Während die Regionen Beirut und Mount Lebanon ein hohes Entwicklungsniveau aufweisen, sind in den übrigen Regionen – insbesondere im Norden und in der Bekaa-Ebene – erhebliche Defizite zu verzeichnen. Diese Disparitäten, die besonders ausgeprägt sind im Hinblick auf Einkommensverteilung, Infrastruktur und Bildung, konnten während

des Beobachtungszeitraumes aufgrund enormer staatlicher Verschuldung nicht merklich verbessert werden.

Hinzu kommen geschlechtsspezifische Unterschiede. Landesweit sind rund 20 Prozent der Frauen Analphabeten. Die Rate der Männer liegt bei etwa acht Prozent. Ferner bekleiden Frauen trotz reger Anteilnahme am Wirtschaftsleben nur in seltenen Ausnahmefällen höhere Leitungspositionen. Bis einschließlich 2001 war auch hier kein Trend zu beobachten. Der Arbeitslosenanteil wird von den meisten internationalen Hilfsorganisationen auf gut zehn Prozent geschätzt – mit steigender Tendenz während des Beobachtungszeitraumes.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Der Libanon ist traditionell ausgesprochen liberal. Die Bedeutung des Staatssektors ist relativ gering und der Privatsektor zeichnet sich aus durch freie Preisbildung und freien Wettbewerb, der allerdings durch klientelistisch geprägte Gesellschaftsstrukturen begrenzt wird. Auch die Gewerbefreiheit unterliegt keiner signifikanten Einschränkung. Allerdings führen Bürokratismus und mangelnde Transparenz in der Gesetzgebung zu Effizienzverlusten.

Eine Kartellgesetzgebung existiert und die Regierung Hariri hat angekündigt, diese weiter zu stärken. Allerdings kann bisher nicht von einer kohärenten Antimonopol-Politik gesprochen werden. Ferner wurde der Außenhandel weiter liberalisiert. Bis Ende 2000 stammten noch drei Viertel der Staatseinnahmen aus dem Zollaufkommen. Der Wegfall dieser Einnahmen infolge drastischer Zollsenkungen konnte durch die Einführung einer Mehrwertsteuer (2002) von zehn Prozent und durch die Privatisierung staatseigener Betriebe zum Teil kompensiert werden.

Es besteht vollständige Währungsconvertibilität. Doch trotz der ausgeprägten Liberalität weist die Handelsbilanz ein chronisches Defizit (von 5,5 bis 6 Mrd. US-Dollar) auf. Ursache ist die schwache inländische Industrie und die starke Nachfrage der Libanesen nach importierten Konsumgütern. Das Bankensystem wird internationalen Standards (funktionierende Bankenaufsicht, Mindestreservvorgaben, Bankengeheimnis etc.) gerecht. Ferner verfügen libanesische Banken über eine gute Eigenkapitalbasis, sind profitabel und liquide. Die Kapitalmärkte sind offen für in- und ausländisches Kapital mit bisher genügender Festigkeit gegenüber Spekulationskapital.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Im Beobachtungszeitraum betrieb die weitgehend unabhängige Zentralbank des Libanon eine konsistente restriktive Geldpolitik, wodurch Inflationstendenzen abgebaut werden konnten. Die daraus resultierenden hohen Zinsen sind wirtschaftspolitisch gewollt, da sie die Umschichtung der staatlichen Verschuldung von (teuren) inländischen zu (günstigeren) ausländischen Gläubigern ermöglicht. Die während des Beobachtungszeitraumes erheblich gesunkenen Devisenreserven der Zentralbank stellten die Wechselkurspolitik der US-Dollar-Bindung allerdings zwischenzeitlich stark in Frage. Ende 2002 konnten die Devisenbestände jedoch wieder auf hohem Niveau (8,5 Mrd. US-Dollar von zuvor weniger als 4,5 Mrd. US-Dollar) stabilisiert werden.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte sind sowohl für In- als auch für Ausländer wohl definiert. Im Rahmen der angestrebten WTO-Mitgliedschaft wurden im Beobachtungszeitraum weitere Verfeinerungen und Anpassungen an internationale Standards vorgenommen. Privatwirtschaftliche Unternehmen werden institutionell als Hauptträger der volkswirtschaftlichen Produktion angesehen und sind rechtlich entsprechend abgesichert. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen und Anteile aus den Bereichen Elektrizität, Telekommunikation, Tabakindustrie, nationale Fluggesellschaften und Lotterie wurde begonnen.

3.2.5. Welfare Regime

Obwohl die Regierung einen erheblichen Teil auf den Sozialsektor verwendet, sind die (formalen) sozialen Sicherheitsnetze des Libanon schlecht ausgebaut und decken bei weitem nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab; Armutsrisiken für bedeutende Teile der Bevölkerung bleiben bestehen. So verfügen etwa 40 Prozent der Libanesen nicht über eine formale Gesundheitsversicherung. Nur etwa 30 Prozent der arbeitenden Bevölkerung können einer gesicherten Altersversorgung entgegensehen. Insbesondere mittlere und untere Bevölkerungsschichten sind auf informelle Umverteilung innerhalb familiärer und konfessioneller Strukturen angewiesen.

Chancengleichheit ist nicht per se gegeben, doch sozialer Aufstieg ist durchaus eine realistische Chance, da die libanesische Gesellschaft tendenziell weniger durch Klassen- als durch Religionszugehörigkeit strukturiert ist. So existieren vor allem konfessionelle Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Ferner ist Geschlechterdiskriminierung beim Zugang zur Bildung auf allen Ebenen kaum zu beobachten. Frauen stellen etwa die Hälfte der Studierenden und nehmen aktiv am Wirtschaftsleben teil. Allerdings bekleiden sie nur in Ausnahmefällen leitende Funktionen.

3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Das Wachstum des BIP ist im Beobachtungszeitraum auf Null gesunken und zeigt erst seit 2001 wieder steigende Tendenzen. Positiv zu vermerken ist das stabile Preisniveau. Das zentrale Problem des Landes ist hingegen die enorme Staatsverschuldung. Sie erreichte Ende 2000 eine Höhe, die mehr als 150 Prozent des BIP entsprach. Der Löwenanteil der Staatseinnahmen muss für den Schuldendienst verwendet werden. Allerdings zeitigt die Strategie der Verlagerung der teuren Inlands- auf günstigere Auslandsverschuldung und die Einnahmensteigerung durch Privatisierung und Steuerreform erste Erfolge. Zudem gelang es der Regierung 2002, auf der internationalen Geberkonferenz in Paris in erheblichem Umfang Zusagen für weiche Kredite einzuwerben.

Unter der Politik des knappen Geldes leidet jedoch vor allem der libanesische Industriesektor. Diese Schwäche zeigt sich insbesondere im Außenhandel in einer permanent negativen Handelsbilanz, die nicht zuletzt eine erhebliche Leistungsbilanzlücke verursacht. Das Potenzial kleiner und mittelständischer Unternehmen wird nicht hinreichend genutzt. So fehlt es in diesem Sektor häufig an der notwendigen Infrastrukturausstattung in den Bereichen Transport und Energieversorgung. Unzureichend ist ebenfalls der Zugang zu Krediten. Die Exportbedingungen sind angesichts der Anbindung des Libanesischen Pfundes an den US-Dollar alles andere als optimal.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch verträgliches Wachstum findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell kaum verankert. Zwar ist der Libanon Unterzeichner zahlreicher internationaler Konventionen zum Schutz der Umwelt, doch reflektiert dies in erster Linie ein gewachsenes öffentliches Bewusstsein für die zunehmenden Um-

weltprobleme des Libanon (Entwaldung, Bodenerosion, Desertifizierung, Luftverschmutzung durch Verkehr und Abfallentsorgung, Verunreinigung der Küstengewässer durch industrielle Abwässer).

Auf politischer Ebene fehlt es an einer konsistenten Strategie. Die Umweltgesetzgebung ist lückenhaft und wird – sofern vorhanden – nur unzureichend durchgesetzt. Allerdings kündigte Hariri 2000 die Formulierung klarer Umweltpolitiken sowie eines Incentive- und Sanktionssystems an. Einrichtungen für Bildung und Ausbildung sind staatlich und vor allem privat stark und teilweise weit entwickelt. Seit 1998 besteht eine allgemeine und kostenlose Schulpflicht bis zum zwölften Lebensjahr. Auch das sekundäre und tertiäre Bildungssystem sind quantitativ gut ausgebaut (15 Universitäten), was dazu beigetragen hat, dass die libanesische Analfabetenrate die niedrigste in der arabischen Welt ist.

Allerdings ist qualitativ hochwertige Ausbildung sehr teuer und für ärmere Haushalte nur über – vor allem private – Stipendien finanzierbar. Doch auch hier entsprechen die Schwerpunkte häufig nicht den Anforderungen des Arbeitsmarktes. Die Förderung von Forschung und Entwicklung ist unzureichend.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Im Beobachtungszeitraum ist keine signifikante Änderung der Situation zu beobachten. Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich im Wesentlichen auf dem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten. Allerdings hat die Regierung eine Reihe von Initiativen und Reformen auf den Weg gebracht mit dem Ziel, die Verwaltungs- und Justizreform zu beschleunigen und die demokratischen Institutionen zu stärken. Die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen konnte leicht verbessert werden.

Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich in Einzelaspekten verbessert. So wurde die Selbstständigkeit der kommunalen politischen Einheiten wieder hergestellt, wenngleich diese auch noch kaum über Ressourcen verfügen.

(2) *Marktwirtschaft*: Gemessen an HDI und GDI hat sich der Entwicklungsstand des Landes innerhalb des Beobachtungszeitraumes leicht verbessert. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns befanden sich bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraumes auf sehr hohem Niveau und wurden partiell weiter verbessert.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Politische Reprä- sentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,735	0,718	0,63	43,5*	0,82	2,3	4.326
2000	0,755	0,739	0,63	n. a.	0,83	2,3	4.308

Quellen: UNDP, Arab Human Development Report, 2002; Human Development Indicators, 2002, in: www.undp.org; * Index für 1997

Im Hinblick auf Kapitalzugang allerdings bleibt der Sektor der kleinen und mittelständischen Unternehmen tendenziell weiterhin marginalisiert. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat im Zeitraum quantitativ und qualitativ eher stagniert und zeigte erst Ende 2002 wieder Wachstumstendenzen. So schwankte das Wirtschaftswachstum nach 1998 zwischen null und 1,3 Prozent und das Zwillingsdefizit aus Staatshaushalt und Leistungsbilanz hat sich weiter zugespitzt.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2001)

	1997	1998	1999	2000	2001*
Wachstum des BIP in %	4,0	3,0	1,0	0,0	1,3
Außenhandel					
Exporte in Mio. US-Dollar	642	661	677	714	798
Importe in Mio. US-Dollar	7.456	7.060	6.206	6.228	6.542
Export / Import in %	8,61	9,36	10,91	11,46	12,19
Inflation in % (CPI)	7,8	4,0	0,3	1,3	0,0
Arbeitslosigkeit in %	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Jährliches Defizit in %	59,0	43,7	42,4	56,3	47,6
Haushaltsdefizit in % des BIP	23,5	14,1	14,5	23,4	16,5
Staatsverschuldung in % des BIP***	105,2	118,6	138,4	153,2	160,0
Schuldendienst in % der Staatsausgaben	36,9	42,4	42,9	40,3	48,56
Leistungsbilanz in Mrd. US-Dollar***	-4,4	-4,4	-3,3	-3,1	n.a.
Kapitalbilanz in Mrd. US-Dollar***	4,8	3,9	3,6	1,0	n.a.

Quellen: www.socwatch.org.uy; Internationaler Währungsfonds (IWF);

*Schätzungen des IWF

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Der mittlere wirtschaftliche und menschliche Entwicklungsstand des Landes, das relativ hohe Bildungsniveau, die liberalen marktwirtschaftlichen Strukturen, der Grundkonsens über die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes, die kulturelle Offenheit und die soliden internationalen Beziehungen des Libanon sowie der Wiederaufbau auch der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen boten zunächst mittlere bis gute Entwicklungsvoraussetzungen. In diesem Sinne ist der Schwierigkeitsgrad als relativ niedrig anzusehen.

Als stark belastend ist allerdings die äußerst schwierige politische Lage des Libanon als „Geisel“ des Nahost-Prozesses zu bezeichnen. Während die staatliche Souveränität und das Gewaltmonopol über den Südlibanon im Jahr 2000 wieder hergestellt werden konnten, verbleibt in anderen Landesteilen weiterhin syrisches Militär. Demokratische Freiheiten finden ihre Beschränkung unter anderem in syrischen Interessen. Ein weiterer erschwerender Faktor waren die Erbschaften des Krieges mit einer großen Zahl inländischer Flüchtlinge, einem erheblichen brain drain, zerstörter Infrastruktur und einem durch ihre Wiederherstellung anwachsender Schuldenberg.

Problematisch sind auch die stark ausgeprägten konfessionellen und klientelistischen Strukturen, die in Effizienzverlusten in Verwaltung und wirtschaftlicher Allokation, Korruption und gesellschaftlicher Fragmentierung resultieren. Letztere wird zudem verschärft durch die großen regionalen und sozialen Disparitäten im Land. Zentrale Konfliktlinien verlaufen zwischen den Gewinnern und Verlierern des Wiederaufbaus, zwischen den Befürwortern und Gegnern der syrischen Präsenz und auch zwischen alten und neuen Eliten. Ein nicht zu unterschätzendes Problem jeglicher politischen Gestaltung im Libanon sind die fehlenden statistischen Informationen.

Da aus politischen Gründen schon die Erfassung der demographischen Basisdaten nicht erfolgt, verfügen Regierung, Zivilgesellschaft und private Wirtschaft kaum über verlässliche Planungsgrundlagen.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung verfolgt eine konsistente und kohärente Reformpolitik, wobei das wirtschaftliche Wachstum absolute Priorität hat. Die Politik ist realistisch im Hinblick auf die verfügbaren Kapazitäten, die Erfolgserwartungen und die vorgesehenen Zeithorizonte, allerdings ist die Auswahl der Ziele und Mittel nicht durchgängig effektiv. Erwartungssicherheit und Vertrauen in die libanesischen Wirt-

schaftspolitik für die einheimische private Wirtschaft, insbesondere jedoch für ausländische Investoren, ist eine Priorität der Regierungspolitik. Vor diesem Hintergrund steht die 1993 begonnene Implementierung des Zehn-Jahres-Entwicklungsplans „Horizon 2000“, der insbesondere den Wiederaufbau der Hauptstadt Beirut anvisierte.

Allerdings bedingt die politische Situation des Libanon teilweise reformkonträre Entscheidungen. So widerspricht die Aufrechterhaltung des Disputs mit Israel über die Sheeba-Farmen und die Weigerung der Regierung, die Grenze mit eigenen Soldaten zu sichern, dem wirtschaftspolitischen Ziel, internationale Investoren ins Land zu holen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die verfügbaren Ressourcen werden nur eingeschränkt effizient genutzt. Die fehlende Datenbasis führt zu Planungsunsicherheiten. Die klientelistischen Strukturen in Staat und Verwaltung bedingen häufig eine ineffiziente Allokation von Ressourcen. Dies betrifft vor allem politisch motivierte statt kompetenzorientierte Einstellungen und proporzabhängige (ungleiche und weniger zweckorientierte) Zuteilung von Ressourcen. Klientelismus und Korruption gehend fließend ineinander über. So wird geschätzt, dass 20 bis 30 Prozent der Wiederaufbaumittel auf die eine oder andere Weise illegal privatisiert worden sind.

Die Korruptionsbekämpfung war im Libanon bis jetzt erfolglos, obwohl sie sowohl von zivilgesellschaftlichen Gruppen und politischer Opposition als auch von der Regierung als elementares Problem angesehen wird. Zudem sind die Instanzen und Gesetze zur Bekämpfung bürokratischer Korruption vorhanden. Doch die Bereitschaft der aufgeblähten Verwaltung zur Kooperation ist schwach ausgeprägt. Verurteilungen sind sehr selten und ein existierendes Gesetz über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Regierungsrepräsentanten wurde nie umgesetzt.

Auch sonst konnte die Regierung nur einen Teil der angekündigten Reformvorhaben realisieren. So wurde die angestrebte Dezentralisierung bisher kaum umgesetzt. Die staatliche Verwaltung ist extrem konzentriert auf die Hauptstadt. Die kritische Haushaltslage konnte im Beobachtungszeitraum ebenfalls nicht entsprechend der Zielsetzung verbessert werden. Positiv muss dagegen die Einführung einer Mehrwertsteuer (zehn Prozent) im Jahr 2002 gewürdigt werden. Diese er-

brachte dem Staat in 2002 bereits 660 Mio. US-Dollar. Im Hinblick auf die öffentlichen Dienstleistungen bestehen weiterhin Mängel im Bereich der sozialen Infrastruktur und des Bildungssystems.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die zentralen Probleme im marktwirtschaftlichen und demokratischen Entwicklungsprozess des Landes werden von den politischen Akteuren sehr wohl erkannt und politische Ziele werden daran ausgerichtet. In wirtschaftspolitischer Hinsicht verfügt die Regierung durchaus über die Autorität und die Mittel, um Reformpolitiken angehen und auch umsetzen zu können – auch wenn die äußeren und inneren Bedingungen der Effektivität und Effizienz Grenzen setzen. Die Schaffung eines langfristig stabilen Wachstums ist das übergeordnete Ziel aller libanesischen Wirtschaftspolitik, die Auswahl der zu diesem Ziel verfolgten Strategien weist allerdings erhebliche Schwächen auf: Es fehlt an einer gezielten Förderung der einheimischen Industrie, damit diese die ihr zugeordnete Rolle als Wachstumsmotor des Landes einnehmen kann.

Das wirtschaftliche Potenzial des libanesischen Agrarsektors wird kaum genutzt. Soziale und wirtschaftliche Ressourcen werden insbesondere auf die Hauptstadt Beirut und den Mount Lebanon konzentriert. Hier wäre die Initiative der Regierung gefragt, die allokative Effizienz der Märkte zu verbessern.

Doch eine sozial und regional ausgewogene Entwicklungsstrategie gehört nicht zu den Prioritäten der libanesischen Reformpolitik. Stattdessen versucht die Regierung konsequent, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und die Reduzierung des Schuldenberges mit einer noch weiter gehenden Liberalisierung und Privatisierung voranzutreiben. Es ist aber fraglich, ob diese Mittel ausreichen werden, um die angestrebte Haushaltskonsolidierung zu erreichen und das Land wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Insbesondere im Hinblick auf die soziale Exklusion wirkt die Zurückhaltung des Staates eher als Entwicklungshindernis denn als Entwicklungsmotor.

Was die demokratische Weiterentwicklung des Landes betrifft, sind Grenzen deutlich enger gezogen. De facto befindet sich der Libanon immer noch unter syrischer Besatzung. Auch wenn das syrische Militär sich aus dem größten Teil des Landes zurückgezogen hat, reicht der politische Arm Syriens weit in den Libanon hinein. Die politische Elite positioniert sich entsprechend ihrer jeweiligen

Beziehung zum syrischen Machtzentrum. Auch wenn Syrien nach dem Abzug der israelischen Truppen aus dem Südlibanon international im Hinblick auf seine Präsenz im Libanon noch stärker unter Druck geraten ist, so erscheint es derzeit doch unwahrscheinlich, dass sich an der Situation in näherer Zukunft etwas ändert. Sehr problematisch ist die Spaltung der politischen Klasse im Libanon im Hinblick auf die Anbindung an Syrien.

5.5. Konsensbildung

Die Rolle der Regierung als integrative, konsensbildende Kraft ist der Bedeutung der gesellschaftsimmanenten Dynamiken nachgeordnet. So wird das Ziel „marktwirtschaftliche Demokratie“ von keinem der wesentlichen politischen Akteure im Libanon in Frage gestellt – wenn es auch über die zweckmäßigen Instrumente und Wege und auch über die genaue Ausgestaltung dieses Zieles erhebliche Differenzen gibt. Genauso wenig stellen die Libanesen ihre Identität als Bürger des Libanon heute infrage. Dies gilt trotz tief reichender Auseinandersetzungen über die historische und kulturelle Identität des Landes – angefangen bei der Frage, ob der Libanon ein arabisches Land sei.

Allen Beteiligten ist nach 15 Jahren Bürgerkrieg hinreichend klar, wie elementar die Konsensfindung, der Interessenausgleich und der ideelle Zusammenhalt innerhalb der libanesischen Gesellschaft für das Überleben des Landes sind. Einen zweiten Bürgerkrieg will niemand riskieren. In diesem Sinne gibt es keine Veto-Akteure. Dieser grundlegende Konsens zeigt sich beispielsweise in der generellen Amnestie, die bei Kriegsende erlassen wurde – man einigte sich auf ein Ende des Krieges „ohne Sieger und ohne Verlierer“. Insbesondere zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure bemühen sich um die Etablierung neuer Formen der gesellschaftlichen Organisation und neuer Interessengemeinschaften jenseits der traditionellen konfessionalistischen Ordnung.

Den Medien kommt hier eine entscheidende Rolle zu: Alle großen Fernsehsender und Printmedien bedienen heute eine konfessionell gemischte Zuschauer- beziehungsweise Leserschaft, auch wenn sie ihre jeweiligen – vor allem auf bestimmte Mitglieder der politischen Elite zugeschnittenen – Schwerpunkte haben. Ein staatlicher Hörfunk- und Fernsehsender existiert zwar, ist jedoch chronisch unterfinanziert und vergleichsweise erfolglos. Auch den politischen Eliten ist die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Modernisierung bewusst, allerdings ist ihr Hand-

lungsspielraum begrenzt – schließlich sind sie selbst abhängig von ihren jeweiligen klientelistischen Beziehungsnetzen und Unterstützergruppen.

Da die eigene Gemeinschaft für den Einzelnen im Zweifel der erste Ansprechpartner bleibt (sei es bei der Suche nach einer Wohnung oder bei der Bewerbung um ein Stipendium), müssen auch die Loyalitäten zumindest zwiespältig bleiben. Vor dem Hintergrund der Komplexität des konfessionellen Systems im Libanon erscheint eine „Entkonfessionalisierung“ der libanesischen Politik derzeit nicht praktikabel. Außerdem ist das konfessionelle System im Libanon auch ein Garant für Pluralismus.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit des Libanon mit bi- und internationalen Gebern ist intensiv. So befindet sich das Land mitten im Prozess der Beitrittsverhandlungen zur WTO. Das EU-Assoziierungsabkommen wurde 2002 unterzeichnet und ratifiziert. Auch bemüht sich der Libanon teilweise erfolgreich um finanzielle Unterstützung beim IMF, der Weltbank und der internationalen Gebergemeinschaft im Rahmen der Paris II-Verhandlungen. Die Reformanstrengungen der libanesischen Regierung werden von der internationalen Umwelt wahrgenommen und entsprechend wird sie als zuverlässig und berechenbar eingestuft. Das Vertrauen in die libanesische Kooperationsbereitschaft konnte beispielsweise durch die erfolgreiche Umsetzung der angekündigten Maßnahmen gegen Geldwäscheaktivitäten und durch Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung unter Beweis gestellt werden. Der IMF beanstandet allerdings ausdrücklich die mangelhafte Datenlage, die die konsultative Zusammenarbeit erschwert. Hauptkritikpunkt der EU sind Defizite in menschenrechtlichen Fragen.

Die Kooperationsbeziehungen mit den unmittelbaren Nachbarn dagegen sind vielschichtiger. Die gesellschaftliche Kritik an der Dominanz Syriens nimmt zwar zu, jedoch ist die Regierung bislang noch nicht bereit, in eine offene Konfrontation zu treten. Das Verhältnis zu Israel bleibt gespannt. Erst im Oktober 2002 kam es zu erneuten Differenzen über die Nutzung von Wasserressourcen nahe der Grenze zu Israel, die internationale Vermittler auf den Plan riefen. Die Einbindung des Libanon schließlich in das regionale Staatensystem insgesamt ist stabil und erfolgreich, wie die libanesische Gastgeberrolle beim Gipfel der arabischen Liga im März 2002 gezeigt hat.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen waren als ambivalent zu bewerten. Einerseits verfügte das Land trotz des Krieges über eine gut ausgebildete Bevölkerung, unternehmerisches Kapital, offene marktwirtschaftliche Strukturen, eine gute internationale Vernetzung und sehr bald auch wieder funktionierende, wenn auch regional und in ihrer Effizienz beschränkte, staatliche und zivilgesellschaftliche Strukturen sowie über die wichtigste Infrastruktur. Andererseits wurde die Ausgangssituation getrübt durch die zunächst noch andauernde Besetzung des Südlibanon, die immer noch andauernde syrische Präsenz, die konfessionelle Fragmentierung des politischen und administrativen Systems, die starken sozialen Ungleichheiten mit einem teilweise hohen Armutslevel sowie durch die massive Staatsverschuldung und die negative Leistungsbilanz.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Im *Bereich* der demokratischen Entwicklung wurden einige Reformen zur Verbesserung von Effizienz, Accountability und Dezentralisierung sowie zur Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen eingeleitet. Allerdings bestehen in allen diesen Bereichen noch erhebliche Defizite. Die Indikatoren zeigen derzeit noch keine bemerkenswerte Verbesserung an. Auch im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich keine qualitativen Sprünge verzeichnen. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns befanden sich bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraumes auf sehr hohem Niveau und wurden partiell weiter verbessert.

(3) *Management:* Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Auch wenn die Indikatoren eine Stagnation sowohl der wirtschaftlichen wie auch der demokratischen Entwicklung andeuten, so wurden doch sinnvolle Anstrengungen in beide Richtungen unternommen. Die Steigerung der administrativen Effizienz, die Bekämpfung der Korruption und andere Reformen demokratischer Institutionen wie die Wiederherstellung der kommunalen Ebene sowie die Reform des Justizsystems erhalten die notwendige Aufmerksamkeit und vielfach sind erste Schritte unternommen worden. Insgesamt ist es jedoch fraglich, ob die Regierung angesichts der äußeren Rahmenbedingungen und auch der

Prioritätensetzung der Regierung die selbst gestellten Aufgaben wird erfüllen können.

Das Management im Hinblick auf die makroökonomische Stabilisierung ist konsistent und zielgerichtet, wenn auch die Erfolge bisher weitgehend auf sich warten lassen. Erfolgreich durchgeführt wurden auch erste Schritte zu einer Konsolidierung der staatlichen Einnahmenbasis (Einführung einer Mehrwertsteuer). Aus entwicklungspolitischer Sicht sind Potenziale (Industrie und Agrarsektor) nicht genutzt worden. Außerdem wurde die soziale, regionale und ökologische Ausgewogenheit der Entwicklung deutlich vernachlässigt.

7. Ausblick

Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen in den Bereichen institutionelle Effizienz der Verwaltung, Verbesserung der Accountability und Korruptionsbekämpfung, Reduzierung der Staatsverschuldung, Stabilisierung der staatlichen Einkommensbasis, Verringerung der sozialen Ungleichheit/Armut, Nutzung der brachliegenden Ressourcen des Industrie- und Agrarsektors sowie der Sicherung der Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung.

Es ist zumindest fraglich, ob die wirtschaftliche Expansions-, Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik des vierten Kabinetts von Rafiq Hariri diese Aufgaben wird lösen können. Für die demokratische Weiterentwicklung ist zu befürchten, dass der Einfluss Syriens und der finanzstarken Golfländer eher nachteilig als positiv wirken wird.