

ANTOINE NASRI MESSARRA  
Titulaire de la Chaire Unesco  
d'étude comparée des religions  
de la médiation et du dialogue  
Université Saint-Joseph  
Ancien membre du Conseil constitutionnel, 2009-2019  
Professeur

\*\*\*

56 rue Abd el-Wahab el-Inglizi-Sodeco  
Rés. Messarra  
B.P. 16-5738  
Achrafieh  
BEYROUTH – LIBAN 1100 - 2070  
Tel & Fax: (+ 961-1) 325 450  
(+ 961-1) 219 613/4  
Portable : (+ 961-3) 369 570  
[antoine@messarra.com](mailto:antoine@messarra.com)  
antoine.messarra.com  
cc.gov.lb  
ccliban.org.lb  
info@lfpcp.org  
www.lfpcp.org  
chur.usj.edu.lb  
M210/22c-2-de

[philipp.bremer@kas.de](mailto:philipp.bremer@kas.de)

Zusammenfassung des Seminars vom 28.04.2022

## *Kontrolle und Transparenz im Libanon*

# **Wiederherstellung des Verwaltungsstandards**

*\*Antoine Messarra*

Das von der *Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace*, dem *Arab Institute für Parliamentary Training and Legislative Studies* und der *Konrad-Adenauer-Stiftung* am 28.4.2022 im Konferenzsaal des libanesischen Parlaments organisierte Seminar zum Thema: „Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Transparenz“ befasste sich mit fast alle damit im Zusammenhang stehenden Problemen. Durch das Fehlen jeglicher Kontrolle, durchleben wir im Libanon wir fast tagtäglich eine anarchische Situation. An dem Seminar nahmen mehr als 60 Minister/innen, Abgeordnete, Richter/innen, Rechtsanwälte/innen und Akteure/innen der Zivilgesellschaft teil.

Aus den Beiträgen und Diskussionen ergab sich eine Analyse der aktuellen Situation und ihrer Ursachen. Zudem wurden Prioritäten für die Zukunft festgesetzt, um so Fortschritte zu erzielen.

### **1**

#### **Diagnose der aktuellen Situation und ihrer Ursachen: Weder Kontrolle noch Rechenschaft!**

Im Seminar wurde die aktuelle Situation diagnostiziert, ihre Ursachen ermittelt und wirksame Abhilfemaßnahmen herausgearbeitet. Die Lage des Libanon lässt sich gut mit den Worten einer jungen Teilnehmerin zusammenfassen: „Durch die staatliche Zensur wird die libanesische Realität verwundet!“

1. *Dem Wesen nach ist effektive Aufsicht kein rechtliches Problem, sondern Verfahrensmanagement und Governace:* Aus vielen Beiträgen geht hervor, dass Aufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz in erster Linie administrative, verfahrenstechnische und exekutive Probleme sind, abhängig von der Qualität der Beamt/inn/en im öffentlichen Dienst, den Akteur/inn/en der Zivilgesellschaft und von der in einer Gesellschaft vorherrschenden Kultur. Dies lässt sich mit folgender Feststellung zusammenfassen: „Die notwendigen Instrumente zu Umsetzung von Gesetzen existieren nicht. Das Parlament erfüllt seine Rolle zwar die. Die Blockade liegt in der Durchsetzung des Rechts durch die Exekutive. Die prominentesten Beispiele sind das Vergaberecht und illegale Beschäftigung! Mehr als 75 Gesetze, die eigentlich reformiert wurden, werden nicht entsprechend umgesetzt! Im Telekommunikationssektor wurden sechs Milliarden US-Dollar veruntreut. Eine Entscheidung über 95 Millionen Dollar hängt von der Unterschrift eines einzelnen Ministers ab! Das Dilemma liegt nicht mehr in der parlamentarischen Kontrolle, sondern in dem Fehlen einer intakten öffentlichen Verwaltung sowie in der vorherrschenden Mentalität. Die Missachtung von Gesetzen ist zur Norm geworden! Illegale Dienstleistungen dominieren.“ (*Ehemaliger Minister und Abgeordneter Yassin Jaber*).

2. *Keine Kontrollmöglichkeit der miniparlamentarischen Regierung:* Das Prinzip der Gewaltenteilung ist universell und liegt jedem demokratischen System zugrunde, andernfalls entsteht ein Zustand parlamentarischer Hegemonie, in dem Privilegien und Gewinnen zwischen den Eliten an der Spitze aufgeteilt werden. Die Rolle des Parlaments wird dadurch vollständig gelähmt. Es geht folglich darum, das Gleichgewicht wiederherzustellen. In der Praxis darf es keine Absprachen zwischen dem Parlament und den Kontrollorganen oder zwischen dem Parlament und dem Rechnungshof geben. Es gibt drei Formen der Kontrolle: effektive Kontrolle, Kontrolle ohne wesentliche Auswirkungen und keine Kontrolle oder Auswirkungen! Das Dilemma liegt darin, dass sich der Libanon als freiheitlicher demokratischer Staat, sich dem Rechtsverstoß verpflichtet fühlt.“ (*Fayez al-Shawabkeh, Generalsekretär der Arabischen Interparlamentarischen Union*). „Die Zusammensetzung der arabischen Parlamente ist willkürlich und ihre Struktur ist schwach“ (*Adnan Daher, Generalsekretär des Parlaments*).

3. *Populismus und Rechenschaft im Fernsehen!* In einer Situation des Misstrauens zwischen Bürgern und Macht und des weit verbreiteten Mangels an jeglicher Kontrolle „gehen populistische Kampagnen und Rechenschaftspflicht auf der Straße umher“ (*Dr. Nasser Yassin, Umweltminister*). Wir beobachten auch, dass „die Medien nur negative Informationen verbreiten, obwohl wir sie auch für allgemeine Berichterstattung bräuchten. Als das Ministerium an die Generatorenbetreiber gezielt mittels der Medien appellierte, änderte sich vieles zum Positiven, Gesetze wurden wieder eingehalten und Gerichtsurteile umgesetzt.“ (*Rechtsanwalt Me Amine Salam, Minister für Wirtschaft und Handel*).

## 2

### Was ist zu tun?

#### **Wegweisen in Verfassung und Verwaltung sowie Kontrollkultur öffentlicher Gelder**

Aus den Untersuchungen und Diskussionen geht hervor, dass die Voraussetzungen für Kontrolle, Transparenz und Rechenschaftspflicht wieder

sichergestellt werden müssen, wobei diese Voraussetzungen im Wesentlichen nicht von gesetzlichen Vorschriften oder einer Legalinflation abhängig sind.

1. *Unterscheidung zwischen dem faktischen Regierungssystem und der libanesischen Verfassung:* Es gab Bemerkungen über die "verfassungsmäßige Struktur" und zum "Sektierertum." Befindet sich der Libanon heute auf dem Gipfel des Rechtsstaats, in dem jeder Politiker die libanesischen Gesetze und die *Dalloz-Sammelbände* ständig bei sich trägt und keine Handlung, keine einzige, je ohne Bezugnahme auf das Gesetz unternehmen würde? Unerfahrene Intellektuelle erteilen Politikern ihren Segen frei nach dem Motto: Das ist das „konfessionelle“ System! Ziehen wir das Gesetz und die Verfassung zur Rechenschaft heran oder die Beamten?<sup>1</sup> Die libanesische Verfassung muss dem Wortlaut nach gelesen werden, insbesondere Art. 12 über das Erfordernis von "Verdienst und Kompetenz"; Art. 95, der die Zuweisung eines Amtes an eine Gemeinschaft verbietet; das gesamte Kapitel IV, in dem die Exekutive als "ausführende" Gewalt definiert wird; die gesamte Präambel der Verfassung, in der das libanesische Verfassungssystem als parlamentarisch mit dem Gebot der Gewaltenteilung bezeichnet wird. Die Idee des Konsenses wurde unter der Vernachlässigung von Demokratie propagiert! Jede Demokratie ist ihrem Wesen nach deliberativ, aber nicht gesetzlos. Unter dem Deckmantel des Sektierertums werden elementare Prinzipien verletzt. Es gibt keine Verbindung zwischen der "verfassungsmäßigen Ordnung" und dem gemeinschaftlichen Pluralismus.

2. *„Ausführende“ Regierungen:* Keine Aufsicht, Transparenz oder Rechenschaftspflicht; Regierungsbildung im Libanon kommt dem Bilden von Miniparlamenten gleich: "Die Grundlage zur Kontrolle liegt im Prinzip der Gewaltenteilung, in dem das Verhältnis von Legislative zur Exekutive in einem freien demokratischen Staat geregelt ist" (*Fayez al-Shawabkeh, Generalsekretär der Arabischen Interparlamentarischen Union*). Betont wurde auch die Trennung von Staatsanwaltschaft und Ministerium (*Iman Tabbara*) und die Notwendigkeit einer umfassenden Einhaltung des Trennungsprinzips und das es nicht sein kann, dass es „faktisch sechs Minister sind, die das Land regieren und sich gegenseitig überwachen und so jegliche Diskussion außerhalb der Institutionen stattfindet“ (*Rechtsanwalt Amin Salam, Minister für Wirtschaft und Handel*).

3. *Ernennungen der Regierung:* Warum wurde die Gründung einer autonomen nationalen Verwaltungsschule unter der Aufsicht des Rates für den öffentlichen Dienst sabotiert und diesem untergeordnet? Und warum sind viele Bemühungen zugunsten von Berufungsmechanismen gescheitert? Wenn der Wille der Machthaber es zulässt, „dass ein oligarchisches System existiert, das von Führungspersonen kontrolliert wird, die sich hinter den Institutionen verbarrikadieren, werden die Regulierungsmechanismen blockiert“ (*Ghassan Moukheiber*). Die Rechenschaftspflicht wird durch das Verabschieden neuer Gesetze nicht wirksam werden. Während des Seminars werden Fälle vorgestellt, die den positiven Effekt ministerieller Absichten im Zusammenhang mit einer Stellungnahme des Umweltministeriums zu Lizenzen und des Wirtschafts- und Handelsministeriums zu Urteilen gegen Generatorenbesitzer zeigen.

4. *Geschäftsordnung des Parlaments:* Diese Geschäftsordnung bedarf einer grundlegenden Überarbeitung, die sich insbesondere auf den Vorschlag des ehemaligen Abgeordneten Ghassan Moukheiber stützt, um „die parlamentarische Kontrolle in ihren drei Ausprägungen - Information, Anfrage, Kontrolle - zu stärken

---

<sup>1</sup>A. Messarra, *an-Nahar*, 14/10/2019.

und damit das Parlament öfter in Vollversammlung zusammentritt" (*Ghassan Moukheiber*).

5. *Parlamentswahlen im Mai 2022*: Auf die Frage hin nach dem Fortbestand der Präsidentschaft wird erwidert: „Der Inhaber dieses Amtes wurde von den Wählern gewählt und der Nationalversammlung wiedergewählt" (*ehemaliger Minister und Abgeordneter Yassin Jaber*). Wenn sich also Bürger als Untertanen und nicht als freie Wähler verhalten, wird es die gleichen Ergebnisse geben! Der Wandel kommt von den Wählern; Demokratie ist nicht "ready to take" oder "delivery" (*Georges Okais*). Das grundlegende Dilemma liegt in der Legitimation durch das Volk (*Philipp Bremer, KAS*).

6. *Bekämpfung der Gesetzesinflation und des Rechtsbetrugs*: Ein großer Teil der Korruption resultiert aus der Inflation an Gesetzen, die dann nicht umgesetzt werden aber eine Illusion von Veränderungen erzeugen sowie im instrumentellen Missbrauch des Rechts. In vielen Ländern tritt ein neues Gesetz erst in Kraft, wenn das alte Gesetz aufgehoben wurde (*Mahmond Sabra, Experte für Legistik*). Die Überschrift eines Artikels zur Umgehung von Gesetzen im öffentlichen Beschaffungswesen lautete: "Was hinter den Kulissen geschieht, um die Umsetzung von Gesetzen mittels des öffentlichen Beschaffungswesens zu behindern" (*Salwa Baalbaki, an-Nahar, 22/4/2022*). Hinter den Kulissen, behindern? Ist das Recht und Gesetz?

7. *Eine Kultur der Kontrolle durch Kommunen und Zwischeninstanzen*: Im Libanon gibt es 1055 Gemeinden. Welche Praktiken der Kontrollkultur hinsichtlich öffentlicher Gelder gibt es? Welche Funktion haben gesellschaftliche Mittlerorgane wie Gewerkschaften und Berufsverbände im Hinblick auf die Bündelung von Interessen und die Vermittlung zwischen Bürgern und Macht?

In Anlehnung an das Erbe der *Lebanese Foundation Permanent Civil Peace* und Zielen der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Etablierung von mehr Rechtsstaatlichkeit (*Philipp Bremer, KAS*) sowie der faktischen nicht Existenz von effektiver Verwaltung und Überwachung besteht besonders seit 2016 ein Bedarf an Empowerment-Programmen, nicht nur auf nationaler, sondern auch auf lokaler Ebene, fußend auf dem Grundsatz: Global denken und lokal handeln.