

Mai 2024

Länderbericht

Länderbüro Libanon



Europäische Hilfe für den krisengebeutelten Libanon

Die libanesische und internationale Kritik an dem neuen Hilfspaket der EU schießt über das Ziel hinaus

Michael Bauer

Mit einem neuen Hilfspaket für den Libanon entwickelt die EU ihr bisheriges Engagement im Zedernstaat weiter. Neben Unterstützung für die Handhabung sozialer Herausforderungen (Gesundheit, Bildung etc.) will die EU verstärkt auch die Bereiche Sicherheit und Migrationsmanagement aufgreifen. Da das Abkommen in Europa und dem Libanon pauschal als eine Art „Flüchtlingsdeal“ dargestellt wurde, stieß das Hilfspaket in der aufgeheizten innenpolitischen Stimmung des Libanons auf Ablehnung. Das Land sieht sich mit der Präsenz von 1,5 Mio. syrischen Flüchtlingen selbst überfordert. Es kommt jetzt auf die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit an.

Ein neues Hilfspaket für den Libanon

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der zyprische Präsident Nikos Christodoulides haben dem Libanon beim Staatsbesuch in Beirut Anfang Mai ein Finanzpaket i. H. v. rund einer Milliarde EUR für den Zeitraum 2024-2027 zugesagt, das vor allem auf drei Bereiche aufgeteilt werden soll:

- Unterstützung der Grundversorgung in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe und Wasserversorgung für die bedürftigsten Menschen im Libanon, einschließlich Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinschaften;
- Unterstützung dringender Reformen (entsprechend den Forderungen des Internationalen Währungsfonds), unter anderem im Bankensektor, die zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und des Unternehmerumfelds beitragen;
- Unterstützung des Grenz- und Migrationsmanagements, einschließlich der Bekämpfung von Menschenhandel und Schmuggel, verstärkte Unterstützung der libanesischen Streitkräfte.

Fokus auf Sicherheit und Migrationsmanagement

Bereits im Zeitraum 2021-2023 hat die EU in ihren Programmen 570 Mio. EUR für den Libanon bereitgestellt; die jährliche Unterstützungssumme wird im neuen Paket somit von rund 190 Mio. EUR auf 250 Mio. EUR erhöht. Bisher lag der Fokus der EU vor allem auf den ersten beiden der oben benannten Bereiche (Grundversorgung ca. 385 Mio. EUR / Reformen ca. 160 Mio. EUR). Dies wird auch im neuen Programmzeitraum der Fall sein, wenngleich bislang noch kein konkreter Aktionsplan vorliegt, wofür und mit wem die Mittel genau ausgegeben werden sollen. Auch der dritte Bereich, Sicherheit, fand sich teilweise in der bisherigen Förderung, wird in Zukunft jedoch mit Blick auf Migrationsmanagement eine der Prioritäten der EU-Libanon-Kooperation sein. Der libanesische Sicherheitssektor soll damit in die Lage versetzt werden, die Grenzen des Landes effektiver zu kontrollieren. Es soll dabei einerseits um die libanesisch-syrische Grenze gehen, über die immer noch Syrer

unkontrolliert ins Land kommen; andererseits um die libanesische Küste, von der aus sich steigende Zahlen von Flüchtlingen in Richtung Zypern auf den Weg machen. In den EU-Ratsbeschlüssen vom 18. April 2024¹, die eine der Grundlagen des EU-Pakets sind, findet sich zudem der Verweis auf die Verhandlungen um die UN-SR Resolution 1701 als eine Möglichkeit der Einhegung der Kämpfe zwischen Israel und Hisbollah. Ggf. könnten Mittel aus dem Paket also auch für eine Stärkung der libanesischen Armee zur Absicherung eines solchen Abkommens genutzt werden.²

Die Betonung des Bereichs Migrationsmanagement und Sicherheit deutet auf eine Erweiterung der europäischen Libanonpolitik hin, nicht auf eine grundlegende Neuausrichtung. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Flüchtlingskrise im Libanon nicht nur ein Thema der humanitären Hilfe ist, sondern auch Maßnahmen im Sicherheitssektor und beim Grenzschutz erfordert. Das Abkommen greift damit auch europäische Sorgen um Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen auf. Mit Blick auf den Libanon ist man in diesem Zusammenhang insbesondere in Zypern besorgt und Migration war bereits das bestimmende Thema beim Staatsbesuch des zyprischen Präsidenten in Beirut Anfang April dieses Jahres.

Das Paket war daher im Vorfeld und in der medialen Berichterstattung als eine Art „Flüchtlingsdeal“ ähnlich den Abkommen mit der Türkei und anderen Drittstaaten dargestellt worden. Diese Einordnung rief im Libanon selbst einigen Widerstand hervor: Neben den sozioökonomischen Problemen und Konflikten, die durch die Anwesenheit syrischer Flüchtlinge im Libanon entstehen, wird hier vielfach die Sorge formuliert, dass durch die syrische Präsenz die demografische Balance des Landes zerstört werde. In einem Land, in dem Bevölkerungsstatistiken politisch sind, birgt das einiges an Sprengkraft. Bei allen innerlibanesischen Streitigkeiten herrscht daher weitgehende Einigkeit darüber, dass die syrischen Flüchtlinge lieber heute als morgen das Land verlassen sollten.

Finanzielle Hilfen statt Reformen?

Die Opposition im Libanon und internationale Beobachter fürchten, dass die Mittel im Libanon versickern könnten, ohne die gewünschte Wirkung (humanitär oder politisch/wirtschaftlich) zu erzielen und schlimmstenfalls der Reformdruck von der Regierung genommen wird.

Dieser Kritikpunkt ist nicht von der Hand zu weisen, da es im Libanon bedauerlicherweise eine gewisse Tradition in Sachen Missmanagement von internationaler Hilfe (ganz zu schweigen der eigenen staatlichen Finanzen) gibt. Wichtig ist jedoch zu konstatieren, dass es sich bei den EU-Mitteln um keine pauschalen Budgethilfen handelt, die dem libanesischen Staat einfach zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere die Mittel, die zur wirtschaftlichen Unterstützung bereitgestellt werden, werden laut EU abhängig davon sein, ob konkrete Reformvorhaben auf den Weg gebracht werden oder nicht. Die EU-Mittel sind damit nicht so strikt konditioniert wie die eines etwaigen Abkommens mit dem IWF, aber sie sind auch nicht ohne Vorbedingungen.³ Wichtig wird nun sein, dass dieser Punkt auch klar seitens der EU an die libanesischen Partner kommuniziert und eingefordert wird.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass der Reformdruck seitens der EU bereits vor der Bereitstellung der neuen EU-Hilfen bei weitem nicht so hoch war, wie dies möglich wäre: seit Juli 2021 verfügt die EU über ein Sanktionsinstrument⁴ gegen politische Akteure im Libanon, die politische Reformen und rechtsstaatliche Prinzipien unterlaufen. Dieses Instrument wurde bislang nicht zuletzt aufgrund von Uneinigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten nicht genutzt, böte aber ein ungleich wirkungsvolleres Instrument, Druck auf reformunwillige Eliten auszuüben und würde nicht das Land insgesamt in Mitleidenschaft ziehen.

Zudem muss eingeräumt werden, dass der Libanon auch ohne die Fehlleistungen seiner politischen Eliten und der Präsenz der Hisbollah-Miliz als Staat im Staate mit dem Management der Flüchtlingskrise schlichtweg überfordert wäre. Es ist daher richtig, internationale Hilfe zur Unterstützung für besonders bedürftige Gruppen (Flüchtlinge,

Binnenvertriebene und Aufnahmegemeinschaften) bereitzustellen, wenngleich das Monitoring der Mittelvergabe und Programmumsetzung weiter verbessert werden kann.

Hält internationale Hilfe die Syrer erst im Libanon?

Viele politische und gesellschaftliche Akteure im Libanon kritisieren das EU-Hilfspaket und die Bereitstellung von humanitärer Hilfe ganz grundsätzlich, da damit erst ein Anreiz für Syrer geschaffen werde, im Libanon zu verbleiben.

Dieser Vorwurf suggeriert, dass die Flüchtlingskrise im Land letztlich auf durch Hilfgelder entstehende Pull-Faktoren zurückzuführen sei. Wer die Situation syrischer Flüchtlinge im Libanon jedoch kennt, der weiß, dass dies nicht der Fall ist. Die Versorgungslage für syrische Flüchtlinge verschlechtert sich kontinuierlich – jüngst wurden etwa die Hilfen des UNHCR für die medizinische Versorgung von Flüchtlingen halbiert.⁵ Weitere Kürzungen sind aufgrund sinkender internationaler Budgets für humanitäre Hilfe absehbar. Hinzu kommen vermehrte Übergriffe gegen Syrer, die insbesondere seit der Ermordung eines Politikers der Libanese Forces Partei (LFP) durch syrische Kriminelle zugenommen haben.

Wer sich als syrischer Flüchtling im Libanon aufhält, der befindet sich meist deshalb dort, weil er keine Alternative hat. Ein Einstellen internationaler Hilfen würde daher kaum dazu führen, dass die Syrer das Land verlassen, sondern vor allem zu weiteren Konflikten. Abschiebungen im großen Stil, wie sie von libanesischen Politikern bisweilen gefordert werden, werden auch kaum Erfolg haben, solange der Libanon nicht in der Lage oder willens ist, seine Grenze zu Syrien zu kontrollieren.

Dennoch gilt es die Sorgen der libanesischen Bevölkerung ernst zu nehmen: mit rund 1,5 Mio. syrischen Flüchtlingen bei einer Bevölkerung von ca. 4,5 Mio. Libanesen ist der Libanon das Land mit der höchsten Pro-Kopf Flüchtlingsquote. Eine solche Situation ist nicht nachhaltig stabil zu halten, schon gar nicht im Libanon und seinem auf Machtteilung zwischen den Konfessionen basierendem politischen System, in dem Demografie ein äußerst brisantes Thema ist. Insbesondere die Christen verzeichnen einen Rückgang ihres Bevölkerungsanteiles. Die – fälschliche – Interpretation, dass es sich bei dem Hilfspaket um einen Deal nach dem Motto „Geld gegen Flüchtlinge“ handle, erzeugt daher eine Abwehrhaltung.

Um den libanesischen Befürchtungen entgegenzutreten, hatte die Kommissionspräsidentin darauf hingewiesen, die EU werde sich bemühen, auch einen strukturierteren Ansatz zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen nach Syrien zu suchen. Faktisch würde dies bedeuten, das europäische Engagement im Bereich der sog. Early Recovery in Syrien weiter auszudehnen. Auch die bereits in einigen EU-Staaten stattfindenden Überlegungen, ob und wenn ja welche Gebiete in Syrien als sicher eingestuft werden können, werden zunehmen.

Ob das Assad-Regime hier mitspielt, darf bezweifelt werden. Selbst die Rückkehr von 1.000 Syrern aus Jordanien, die im Zuge der Wiederaufnahme von Syrien in die Arabische Liga vereinbart worden war, ist bislang nicht zustande gekommen. Sicher ist zudem, dass das Regime nichts unversucht lassen wird, selbst von der internationalen Unterstützung zu profitieren, so wie dies bereits im Bereich der humanitären Hilfe in Syrien der Fall ist. Entsprechend engmaschig müssen internationale Hilfen zur freiwilligen Rückkehr überwacht werden, um nicht das syrische Regime zum Nutznießer einer Politik werden zu lassen, die vielleicht gar keinen nachhaltigen Beitrag zur Handhabung der von ihm verursachten Flüchtlingskrise in den Nachbarländern leistet.

Kleine, aber wirkungsvolle Schritte

Eine schnelle oder einfache Lösung der Flüchtlingskrise im Libanon wird es also nicht geben, so dass der libanesischen Staat gefragt ist, sein Krisenmanagement zu verbessern. Ansätze hierfür gibt es: In Kooperation mit dem UNHCR könnte an der Registrierung der Syrer im

Land gearbeitet und festgestellt werden, wer einen Flüchtlingsstatus hat und wer im Land einer Beschäftigung nachgeht. Bereits vor dem syrischen Bürgerkrieg kamen jedes Jahr rund 400.000 Syrer in den Libanon, um in der Landwirtschaft und im Baugewerbe zu arbeiten. Die libanesischen Wirtschaft ist auf diese Arbeitskräfte angewiesen. Unternehmen, die Syrer oft illegal und zu schlechten Arbeitsbedingungen beschäftigen, müssen gezwungen werden, diese zu registrieren und Steuern sowie Sozialabgaben abzuführen. Ein Vorgehen gegen den informellen Sektor und Steuervermeidung wäre ganz generell eine zentrale Aufgabe des Staates, die sich auch in den einschlägigen internationalen Reformforderungen findet. Unfairer Wettbewerb würde so unterbunden und die leere Staatskasse würde profitieren.

Und schließlich sollten die EU-Angebote zur weiteren Kooperation in Sachen Grenzsicherheit – zu Lande und zu Wasser – angenommen werden. Solange die Grenze zwischen Syrien und Libanon weitgehend offen ist, werden die – umstrittenen – Abschiebungen, wie sie immer wieder durchgeführt werden, kaum Wirkung zeigen und ermöglichen nur den Schleusern auf syrischer und libanesischer Seite der Grenze gute Geschäfte.

Die EU und ihre internationalen Partner schließlich müssen zur Kenntnis nehmen und berücksichtigen, dass die Präsenz syrischer Flüchtlinge den politisch und gesellschaftlich fragmentierten Libanon immer weiter destabilisiert und auch mit finanziellen Hilfen nicht dauerhaft in den Griff zu bekommen ist. Nur eine Syrienpolitik, die Assad ernsthafte Zugeständnisse abverlangt und damit eine nachhaltige Perspektive für die Rückkehr syrischer Flüchtlinge bietet, kann hier Abhilfe schaffen.

¹ European Council Conclusions on Ukraine, the Middle East and Türkiye, 17 April 2024

² Die UN Sicherheitsratsresolution 1701 vom 11. August 2006 sieht vor, dass bis zu 15.000 LAF-Soldaten in den Süden des Libanons verlegt werden, um die Region zu sichern.

³ Mit dem IWF gibt es seit April 2022 ein sog. Staff-Level-Agreement (SLA), in dem eine Reihe von sog. Prior Actions vereinbart wurden, d.h. Maßnahmen, die Libanon einleiten muss bevor ein richtiges Abkommen mit dem IMF geschlossen wird. Diese Maßnahmen sind bislang von der libanesischen Seite kaum angegangen worden.

⁴ Rat der Europäischen Union, Libanon: EU verlängert Rahmen für gezielte Sanktionen um ein Jahr, Pressemitteilung, 20. Juli 2023

⁵ L'Orient LeJour, Le HCR annonce à Abiad qu'il réduit de moitié les dépenses de santé, 2. Mai 2024

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Michael Bauer
KAS-Landesdirektor Libanon
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

michael.bauer@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)