

April 2020

Länderbericht

Länderbüro Libanon

Eine Krise zu viel

Staatsbankrott und COVID-19 mischen sich im Libanon zu einem toxischen Katalysator

Valentina Finckenstein

Zum ersten Mal in seiner Geschichte hat der Libanon den Staatsbankrott erklärt – und verliert damit die Reputation seiner krisenresistenten Zahlungsfähigkeit. Das Bankensystem, ein Pfeiler der libanesischen Wirtschaft, ist seit den landesweiten Protesten des 17. Oktobers ins Wanken geraten. Das krankende Wirtschaftssystem wurde über die letzten Jahre mit einer kurzsichtigen Finanz- und Geldpolitik am Leben gehalten. Die Folgen der COVID-19 Ausbreitung werden der desolaten Wirtschaft einen zusätzlichen Schlag versetzen, dessen Folgen sich nur erahnen lassen.

Eine zusätzliche Herausforderung

Der Libanon ist mit Ausnahmezuständen nur zu gut vertraut. Das Land, das durch Konflikte, Besatzung und Regierungskrisen geprägt ist, erlangte den Ruf einer ausgeprägten Krisenresistenz. Selbst als der 15-jährige Bürgerkrieg seinen Höhepunkt erlebte, blieben die Bars Beirut geöffnet. Die libanesische Hauptstadt rühmte sich damit, trotz Konflikt und Armut – oder gerade deswegen – nach Bombenexplosionen am Tage abends zu seinem ausgelassenen Nachtleben zurückzukehren. Die berühmte Armeniastraße, auf der sich Bar an Bar reiht und die abends für gewöhnlich brechend voll ist, steht nun menschenleer.

Das Frühjahr 2020 scheint eine Fülle an Krisen mit sich zu bringen, die selbst für die Libanesen eine neue Dimension annehmen: Eine Notlage, die aufgrund der Vielzahl ihrer Baustellen anders als frühere Krisen wahrgenommen wird und eine fatalistische Stimmung im Land auslöst. Die Corona-Pandemie kommt zu einem Schlüsselmoment im Krisenverlauf: Der Libanon erklärte am 7. März 2020 gerade erst den Staatsbankrott. Das neuartige Virus katalysiert den Armutsanstieg und das Schrumpfen der Wirtschaft. Viele Libanesen fragen sich nun, wie ein Staat, der am Rande des völligen wirtschaftlichen Zusammenbruchs steht, eine so plötzliche, allgegenwärtige Herausforderung bewältigen kann, die selbst die reichsten Volkswirtschaften der Welt zu überfordern scheint.

Eine verstärkte Ausbreitung des Virus begann im Libanon Anfang März, die Zahl der Betroffenen ist Anfang April jedoch immer noch vergleichsweise gering (etwa 500 Infizierte). Die libanesische Regierung reagierte insgesamt schnell. Ein entschlossenes Vorgehen ist angesichts der schwachen Gesundheitsinfrastruktur im Libanon notwendig: Bereits vor der Pandemie hatte das libanesische Gesundheitssystem mit erheblichen Problemen zu kämpfen.¹ Es bleibt kaum Raum für großzügige Maßnahmen, um die neue Herausforderung COVID-19 in Angriff zu nehmen.

¹ LCPS, The Government Monitor No. 13 (12.03.2020), <https://www.lcps-lebanon.org/agendaArticle.php?id=154>.

Noch ist die Infrastruktur nicht ausgelastet, die Ausrüstung zur Behandlung von Corona-Patienten ist allerdings überschaubar.² Nahezu alle Medikamente müssen importiert und in US-Dollar bezahlt werden. Laut Human Rights Watch entstanden deswegen in privaten wie öffentlichen Krankenhäusern Lieferungsengpässe für essentielle medizinische Produkte und Ersatzteile.³ Allerdings birgt das junge Alter der libanesischen Bevölkerung einen wichtigen Vorteil: Laut UN waren 2018 lediglich 12,3% der Bevölkerung über 60 Jahre alt und damit in der altersbedingten Risikogruppe.

Der Todesstoß für die Wirtschaft?

Für die bereits desolate Wirtschaft wird die Ausbreitung des Virus ein harter Schlag sein. Das Bruttoinlandsprodukt wird weiter schrumpfen; derweil gehen Beobachter bereits jetzt von einer drastischen Vertiefung der Rezession in den zweistelligen Bereich (ca. 12%) aus.⁴ Restaurants, Bars und Hotels, die sich zum Teil bereits jetzt wegen der Wirtschaftskrise kaum über Wasser halten können, werden die im Zuge der Pandemie angeordneten Schließung voraussichtlich nicht überstehen. Im Zeitraum zwischen dem Ausbruch der Proteste am 17. Oktober 2019 bis Ende Februar 2020 hatten bereits über 785 Restaurants und Cafés schließen müssen und über 25.000 Mitarbeiter wurden entlassen.⁵

Auch ohne Pandemie leidet der Libanon bereits unter einer labilen Ernährungssicherheit, da er etwa 85% aller konsumierten Lebensmittel importiert. Die Länder, aus denen der Libanon seine Nahrungsgüter bezieht, sind erstaunlich gering diversifiziert: alle Weizenimporte stammen beispielsweise aus der Ukraine.⁶ Das macht das Land anfälliger für Versorgungsengpässe. Auch der lokale landwirtschaftliche Sektor wird leiden, mit Angebotsverringerungen und Preiserhöhungen, die schätzungsweise ab Juni oder Juli zu spüren sein werden.⁷ Der Tourismus, einer der wenigen produktiven Sektoren des Libanon, ist auf unabsehbare Zeit eingestellt.

Im Gegensatz zu anderen Staaten kann der Privatsektor im Libanon keine nennenswerten Rettungspakete durch die Regierung erwarten. Als Folge der Staatsinsolvenz sind vielmehr Steuererhöhungen zur Entlastung des Haushaltsdefizits zu erwarten. Die internationale Aufmerksamkeit für die Notlage des Libanon nimmt indessen weiter ab, da durch die Corona-Pandemie die Staaten in erster Linie damit beschäftigt sind, die wirtschaftlichen Auswirkungen auf der nationalen Ebene abzufedern. Dies – gepaart mit den sinkenden Ölpreisen und dadurch schrumpfenden Einnahmen für den Nahen Osten – macht es noch unwahrscheinlicher, dass internationale Hilfsgelder in den Zedernstaat fließen werden.

Die kontinuierlich wachsende Armut wird aufgrund der toxischen Mischung aus Staatsbankrott, inflationsbedingter Preiserhöhung für Güter und Pandemiefolgen beschleunigt. Die kurzsichtige Finanz- und Geldpolitik und der zur Schau getragene Reichtum

² Vgl. Anna Hout, Can the Lebanese health system cope with the epidemic?, in Le Commerce (19.03.2020), <https://www.lecommercedulevant.com/article/29696-covid-19-can-the-lebanese-health-system-cope-with-the-epidemic>,
Sunnivae Rose, Coronavirus stretches Lebanon's ailing healthcare system, in The National (12.03.2020) (<https://www.thenational.ae/world/mena/coronavirus-stretches-lebanon-s-ailing-healthcare-system-1.991827>).

³ Human Rights Watch, Hospital Crisis Endangering Health (10.12.2019), <https://www.hrw.org/news/2019/12/10/lebanon-hospital-crisis-endangering-health>.

⁴ Firas Abi Nassif u.a., Lebanon's Economic Crisis, Carnegie Middle East Centre (06.01.2020), <https://carnegie-mec.org/2020/01/06/lebanon-s-economic-crisis-ten-point-action-plan-for-avoiding-lost-decade-pub-80704>.

⁵ Lebanon: 785 Restaurants, Cafes Closed, in Asharq al Aswat (20.02.2020), <https://aawsat.com/english/home/article/2140916/lebanon-785-restaurants-cafes-closed-25000-employees-laid>.

⁶ Nabila Rahhal, Economic and coronavirus crises threaten Lebanon's already fragile food security, in Executive Magazine (01.04.2020), <https://www.executive-magazine.com/agriculture/economic-and-coronavirus-crises-threaten-lebanons-already-fragile-food-security>.

⁷ Nabila Rahhal, Q&A with Nadine Khoury, in Executive Magazine (26.03.2020), <https://www.executive-magazine.com/agriculture/qa-with-nadine-khoury-coo-of-robinson-agri-on-how-covid-19-has-impacted-agriculture>.

der libanesischen Oberschicht haben über diese Entwicklung hinweggetäuscht und das Bild des Libanon als wohlhabendem Land verfestigt.

Bereits 2018 lebten ca. 27% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, die im Laufe der sich verschärfenden Wirtschaftskrise 2019 aber wesentlich gestiegen sein dürfte. Die Weltbank warnte bereits im November, dass ohne Gegenmaßnahmen mehr als die Hälfte aller Libanesen in die Armut abgleiten könnten.⁸ Der Corona-Virus wird diese Entwicklung weiter beschleunigen. Ein ähnlicher Trend ist bei der Arbeitslosenrate zu erwarten, die sich nach Schätzungen vor dem Ausbrechen Krise im Oktober auf 25%, bei der Jugendarbeitslosigkeit sogar auf 37%, belief.⁹ Die Aussichtslosigkeit für selbst hochgebildete junge Libanesen führt zu einer kontinuierlich zunehmenden Talentabwanderung.

Der libanesischen Schuldenberg

Durch eine Mischung aus Missmanagement und Korruption wurde das Land bis zum Bankrott heruntergewirtschaftet. Der Staat ist mit einer Schuldenrate von 170% des Bruttoinlandproduktes (BIP) das Land mit dem weltweit dritthöchsten Schuldenstand. Dabei bilden die negativen Bilanzen der Regierung, der Zentralbank und der lokalen Banken einen toxischen Cocktail an Herausforderungen. Etwa die Hälfte der Staatseinnahmen müssen seit 2000 jährlich allein dafür aufgewendet werden, um die Zinsen der aufgenommenen Schulden zu bezahlen. Bereits im Jahre 1996 erreichten die Zinsen ein solches Ausmaß, dass zwei Drittel aller neu aufgenommenen Kredite zur Finanzierung von bestehenden Zinsschulden aufgenommen wurden.¹⁰

Um das Schuldenkartensystem und die Kopplung des Libanesischen Pfunds (LBP) an den US-Dollar aufrechtzuerhalten, muss neues Geld aus dem Ausland ins Land fließen. Doch da ausländische Überweisungen seit dem syrischen Bürgerkrieg rückläufig sind, schrumpfen auch die US-Dollar-Reserven des Libanon. Dies brachte das Libanesisches Pfund ins Wanken: Seit Sommer 2019 hat die libanesischen Währung geschätzt bis zu 60% ihres Wertes verloren. Die Regierung versucht, gegen inoffizielle Wechselkurse vorzugehen, indem sie die Rate in Wechselstuben auf 2000 LBP für einen US-Dollar festgesetzt hat (der offizielle Wechselkurs der Zentralbank liegt bei 1.507 LBP pro Dollar). Diese Maßnahme kann allerdings nicht nachhaltig sein, solange die Dollar-Reserven weiter schwinden, jedoch für die Bezahlung von Importprodukten weiterhin benötigt werden.

Mit schlechter Verhandlungsbasis in den Staatsbankrott

Lange und intensiv wurde im Land debattiert, ob man die angehäuften Schulden überhaupt bezahlen sollte. Die angekündigte Restrukturierung betrifft die gesamten Eurobond-Schulden in der Höhe von etwa 30 Milliarden US-Dollar. Gegner dieses Schrittes befürchten, dass der Libanon damit für den internationalen Kreditmarkt auf unabsehbare Zeit gebrandmarkt ist.

Anfang des Jahres signalisierten sowohl Zentralbankchef Riad Salameh als auch Premierminister Hassan Diab noch, den Rückzahlungsverpflichtungen im Jahr 2020 nachkommen zu wollen. Lediglich zwei Tage vor der Rückzahlung der fälligen Staatsanleihe in der Höhe von 1,3 Milliarden US-Dollar wurde die einstimmige politische Entscheidung getroffen, die Schulden nicht länger zu bedienen. Die schwindenden US-Dollar Währungsreserven waren ein zentrales Argument dafür. Auch in der Bevölkerung herrschte eine wahrnehmbare Stimmung gegen die weitere Tilgung von Krediten. „Wie können wir

⁸ World Bank Press Release (06.11.2019), <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/06/world-bank-libanon-is-in-the-midst-of-economic-financial-and-social-hardship-situation-could-get-worse>.

⁹ Sami Zoughaib u.a., Growing Pessimism and Concern over the State of Lebanon's Economy, LCPS Policy Brief February 2019, https://www.lcps-lebanon.org/publications/1551273344-policy_brief_40_eng.pdf.

¹⁰ Nisreen Salti, No Country for Poor Men, Carnegie MEC (17.09.2019), <https://carnegie-mec.org/2019/09/17/no-country-for-poor-men-how-libanon-s-debt-has-exacerbated-inequality-pub-79852>.

Gläubiger im Ausland bezahlen, während die Libanesen ihr Geld nicht von ihren Bankkonten abheben können?“¹¹, rechtfertigte Diab die Regierungsentscheidung.

Die libanesischen Banken halten etwa 50% der Staatsanleihen und sind damit überdurchschnittlich exponiert. Die Umschuldung wird komplex sein und kann für viele lokale Banken in ihrer Schließung oder Zusammenführung resultieren, da ein Großteil ihres Kapitals gefährdet ist. Um Bankeninsolvenz zu vermeiden, raten viele Experten zu einem *Bail-in* der Anleger, d.h. dass diese an den Verlusten beteiligt werden, wenn ihre Anlagen eine gewisse Höhe überschreiten.¹² Für den Bankensektor, der trotz des öffentlichen Misstrauens essentiell für die libanesisische Wirtschaft ist, dürfte die Umstrukturierung einschneidende Folgen mit sich bringen.

Etwa ein Drittel der Staatsanleihen werden von internationalen Kreditoren gehalten. Von ihnen wird eine harte Verhandlungsführung erwartet, die den Staat teuer zu stehen kommen könnte. Den Anleihen des Libanon fehlt die sogenannte „Collective Action Clause“, welche der Regierung erlaubt hätte, die Anleihebedingungen mehrheitsabhängig mit den Gläubigern in wenigen großen Schritten zu verhandeln. So wird der Libanon die Konditionen möglicherweise einzeln mit jedem Gläubiger neu verhandeln müssen.

Lokale Banken hatten sich gegen einen Zahlungsausfall ausgesprochen und angesichts des erwarteten Ausfalles versucht, in den letzten Wochen ihre Anleihen an ausländische Käufer zu veräußern - insbesondere an die in London sitzende Ashmore Group. Dies wiederum hat die Verhandlungsposition der Regierung geschwächt. Mit diesen Käufen hat das Investmentunternehmen Ashmore ca. 1 Milliarde und damit mehr als 25% der in diesem Jahr fälligen Staatsanleihen erworben - genug, um die Konditionen, die die Regierung für Umschuldung aushandelt, ablehnen und damit blockieren zu können.¹³ Präsident Michel Aoun verurteilte diese Entladung von Staatsanleihen an ausländische Investoren. Er kündigte eine lokale Untersuchung an, die prüfen soll, ob diese Verkäufe gegebenenfalls im Widerspruch zu libanesischem Recht stehen, eine mögliche Umschuldung erschwert und damit die Krise vertieft haben.

Der Weg nach Vorne

Die Finanzierungslücke des Landes klafft immer weiter auf. Wirtschaftsexperten schätzen, dass eine Summe von ca. 20-25 Milliarden US-Dollar als Finanzspritze notwendig ist, um einen Zusammenbruch der Wirtschaft zu verhindern.¹⁴

Kredite vom Internationalen Währungsfond (IWF) bleiben nach wie vor die wahrscheinlichste Option, diese Löcher zu stopfen. Ein Eingreifen des IWF wird von einem großen Teil der Bevölkerung abgelehnt, da es mit einem harten Spardiktat und Massenarmut in Verbindung gebracht wird. Auch die Hisbollah lehnte diese Option anfangs deutlich ab. Die paramilitärische Partei sieht die Organisation primär als Instrument amerikanischen Einflusses, die mit ihren auferlegten Konditionen den eigenen Einfluss vermindern könnte. Allerdings musste der Generalsekretär der Hisbollah, Hassan Nasrallah, diese Position angesichts der Notlage revidieren - denn es gibt kaum Alternativen.

Es lässt sich kein anderer Darlehensgeber außer dem IWF vorstellen, der eine solche Summe oder auch nur einen Bruchteil davon unter den jetzigen Umständen zur Verfügung stellen

¹¹ Zitat aus Aljazeera (7.03.2020), <https://www.aljazeera.com/ajimpact/lebanon-default-debt-time-200307182500108.html>.

¹² Virginia Furness, Depositor bail-in 'may be the only way', in Euromoney (20.03.2020): <https://www.euromoney.com/article/b1kwbrjj7pczrz/lebanon-depositor-bailin-39may-be-the-only-way39-to-save-the-banking-sector?copyrightInfo=true>.

¹³ Cloe Cornish, Lebanon's sovereign default, in Financial Times (10.03.2020) <https://www.ft.com/content/75990a94-62c7-11ea-a6cd-df28cc3c6a68>.

¹⁴ Nasser Saidi, Time is running out, in Carnegie MEC (08.12.2019), <https://carnegie-mec.org/diwan/80524>.

würde. Die wiederholten Reformversprechen aufeinanderfolgender libanesischer Regierungen haben im Libanon sowie im Ausland ihre Glaubwürdigkeit verloren: Die jahrelangen CEDRE-Verhandlungen haben der internationalen Gemeinschaft gezeigt, wie wenig der Libanon in der Lage ist, Konditionen für Kredite zu erfüllen. Um es in den Worten des libanesischen Wirtschaftswissenschaftlers Sami Nader auszudrücken: „Lebanon’s ruling class has never missed an opportunity to miss an opportunity and engage in real economic reform.“¹⁵

Eingriffe des IWF tragen auch hohe Risiken mit sich, insofern als Kreditprogramme schlecht ausgehandelt werden. Die Indikatoren, die im Fokus stehen, beziehen sich auf die Bilanz des Staatshaushalts, das Wirtschaftswachstum und die makroökonomische Stabilität. Bei der Erreichung dieser Indikatoren können andere Größen wie Ungleichheit, soziale Sicherheit und soziale Mobilität nicht nur außer Acht gelassen werden, sondern sich auch negativ entwickeln.

Das Problem des Libanon bleibt in erster Linie ein politisches. Ein stabiles, nachhaltiges libanesisches Wirtschaftsmodell setzt notwendige politische Reformen voraus, die Korruption bekämpfen und Transparenz und Rechtsstaatlichkeit stärken. Ohne diese Voraussetzungen könnten konventionelle IWF-Eingriffe den festen Griff der politischen Elite auf die Wirtschaft sogar verfestigen.¹⁶ IWF-typische Maßnahmen wie die Privatisierung von Staatsunternehmen bergen das Risiko, dass diese Sektoren auch weiterhin von Angehörigen der Elite kontrolliert und monopolisiert werden - insofern dies ohne politisch unabhängige Aufsicht und Regulierung geschieht.

Die soziale Frage

Soziale Sicherheitsnetze müssen angesichts der akuten Krise weiter ausgebaut werden, da insbesondere die finanziell Schwachen in Sparzeiten verwundbar sind. Kürzungen im öffentlichen Haushalt führen für gewöhnlich zu einer Reduzierung des Wohlfahrtsstaats. Sie treffen auch die Gehälter der Angestellten des öffentlichen Dienstes (etwa 13% der libanesischen Arbeitnehmer), der in der aktuellen Krise wegen der Entwertung der Landeswährung zunehmend unter Druck gerät.

Es gibt kaum soziale Sicherheitsnetze und bestehende Mechanismen schaffen lediglich kurzfristige finanzielle Abhilfe. Die Libanesen können beispielsweise nicht auf eine Arbeitslosenversicherung oder -zuschüsse setzen. Schätzungen gehen davon aus, dass der informelle Sektor des libanesischen BIPs zwei Drittel beträgt - Arbeiter in der Gastronomie, Landwirtschaft, Konstruktion sowie Saisonarbeiter bleiben damit oft ohne Krankenversicherung oder anderen sozialen Schutz.¹⁷ Neben der rudimentären staatlichen Krankenkasse (National Social Security Fund) ist das National Poverty Targeting Programme (NPTP) dabei eines der wenigen Instrumente, das der Bevölkerung zur Verfügung steht. Der NPTP stellt E-Karten zum Kauf von Lebensmitteln (im Februar 2020 für 15.000 Haushalte) und verteilt im Rahmen der Corona-Krise Hilfspakete mit Essen und Hygieneartikel für arme Haushalte. Die neueste Ankündigung der Banken, kleinen Anlegern erstmals Zugriff auf ihre US-Dollar zu einer inoffiziellen, besseren Raten in LBP zu gewähren¹⁸, könnte einkommensschwache Haushalte ebenfalls vorübergehend entlasten.

¹⁵ Sami Nader, in Carnegie Middle East Expert Survey February 2020, <https://carnegie-mec.org/diwan/81091>.

¹⁶ Mounir Mahmalat, Why a Traditional Austerity Plan Would Exacerbate Lebanon’s Woes, in LCPS <https://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=262>.

¹⁷ Lea Bou Khater, Poverty Targeting is not the Solution for Much Needed Social Policy, in LCPS, <https://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=280>.

¹⁸ Lebanese Banks set 2600 to Dollar (6.04.2020), Reuters, <https://www.reuters.com/article/lebanon-crisis-rates/lebanese-banks-set-2600-pounds-to-dollar-rate-for-small-accounts-c-bank-source-idUSL8N2BU1YP>.

Die Verarmung der libanesischen Gesellschaft könnte die Abwendung vom Konfessionalismus, die man seit dem 17. Oktober erlebt hat, weiter zurückwerfen. Der Libanon ist bekanntermaßen das Land, in dem Klientelismus und Identitätspolitik an die Stelle treten, an der der Staat versagt und keine grundlegenden Dienstleistungen bietet. Der Anstieg der Armut könnte auch zu einer großen Herausforderung für die öffentliche Ordnung werden, da Kriminalität und Plünderungen bei steigendem Elend zunehmen könnten. Bilder aus der Region zeigen dieser Tage in Ansätzen, wie Reaktionen auf bestehende Krisen in Kombination mit ausbleibenden Einkommen aussehen könnten.

Die Auswirkungen der Paarung von Wirtschaftskrise und Pandemie sind schwer zu prognostizieren. Sie werden die Ausgangslage des Libanons allerdings in jeglicher Hinsicht erschweren. Die libanesischen Krisenresistenz wird sich in den kommenden Zeiten einmal mehr unter Beweis stellen müssen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Malte Gaier

Country Office Lebanon

<https://www.kas.de/en/web/libanon>

The text of this publication is published under a Creative Commons license: "Creative Commons Attribution- Share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>