

Antrag

der Bundesregierung

Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der „United Nations Interim Force in Lebanon“ (UNIFIL)

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt der von der Bundesregierung am 15. Mai 2024 beschlossenen Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der „United Nations Interim Force in Lebanon“ (UNIFIL) zu.

2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Beteiligung deutscher Streitkräfte erfolgt auf Grundlage

- a) der Resolution 1701 (2006) und den Folgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN), zuletzt Resolution 2695 (2023) vom 31. August 2023 sowie
- b) des Ersuchens der libanesischen Regierung mit Schreiben an die VN vom 6. September 2006 unter Verweis auf Resolution 1701 (2006) unter anderem um Unterstützung bei der Absicherung der seeseitigen Grenzen von Libanon.

Die deutschen Streitkräfte handeln bei der Beteiligung an UNIFIL im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes.

Für alle im Rahmen von UNIFIL eingesetzten seegehenden Einheiten gilt die völkerrechtliche Verpflichtung zur Hilfeleistung für in Seenot geratene Personen.

3. Auftrag und Aufgaben

Gemäß Beschluss des Sicherheitsrates der VN ist UNIFIL unter anderem beauftragt, die libanesischen Regierung – auf deren Ersuchen – bei der Sicherung der libanesischen Grenzen und Einreisepunkte mit dem Ziel zu unterstützen, das Verbringen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial nach Libanon ohne Zustimmung der libanesischen Regierung zu verhindern.

Im Rahmen dieses Auftrages ergeben sich dabei für die Bundeswehr unter anderem folgende Aufgaben:

- seegestützte Aufklärung und Überwachung innerhalb des durch die VN festgelegten Einsatzgebietes von UNIFIL;
- auf Grundlage eines Ersuchens von Libanon an UNIFIL Beitrag zur Luftraumüberwachung über dem gesamten Libanon;
- seewärtige Sicherung der libanesischen Küste und Küstengewässer;
- Kontrolle des Seeverkehrs im festgelegten maritimen Einsatzgebiet;

- Umleitung von Schiffen im Verdachtsfall;
- Abriegelungsoperationen innerhalb des maritimen Einsatzgebietes;
- Hilfe zur Sicherstellung des Zugangs humanitärer Helferinnen und Helfer zur Zivilbevölkerung;
- Eigensicherung und Nothilfe;
- technische Ausrüstungshilfe, militärische Beratung/Ausbildungshilfe für die libanesischen Streitkräfte sowie für die VN;
- Unterstützung bei der Umsetzung und Durchführung der Aufgaben in Stabs-, Führungs-, Verbindungs- und Sicherungselementen sowie in den Bereichen Logistik und Sanität der Mission.

4. Einzusetzende Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung werden folgende militärische Fähigkeiten bereitgehalten:

- Führung;
- Wirken gegen Ziele in der Luft, über, auf und unter Wasser;
- Sicherung und Schutz;
- Beratung und Ausbildung;
- militärisches Nachrichtenwesen;
- Aufklärung;
- Führungsunterstützung;
- Einsatzunterstützung;
- sanitätsdienstliche Versorgung;
- zivil-militärische Kooperation.

5. Ermächtigung zu Einsatz und Dauer

Der Bundesminister der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Bundesministerin des Auswärtigen, für die deutsche Beteiligung an UNIFIL die genannten Fähigkeiten anzuzeigen.

Die hierfür vorgesehenen Kräfte können eingesetzt werden, solange die unter Nummer 2 genannten völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen gegeben sind, UNIFIL auf Grundlage der maßgeblichen Resolutionen des Sicherheitsrates der VN fortgeführt wird und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegt, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2025.

6. Status und Rechte

Status und Rechte richten sich nach dem Völkerrecht, insbesondere nach

- den unter Nummer 2 genannten völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen;
- den zwischen den VN beziehungsweise der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Libanon sowie mit anderen Staaten, deren Gebiet insbesondere zu Zwecken der Vorausstationierung, des Zugangs, der Versorgung sowie der Einsatzdurchführung genutzt wird, getroffenen beziehungsweise zu treffenden Vereinbarungen.

Die eingesetzten Kräfte verfügen zur Durchsetzung ihres Auftrages auch über das Recht zur Anwendung militärischer Gewalt. Die Anwendung militärischer Gewalt erfolgt auf der Grundlage und im Rahmen des Völkerrechts und wird durch die geltenden Einsatzregeln spezifiziert. Dies umfasst den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener und anderer UNIFIL-Kräfte sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt unberührt.

7. Einsatzgebiet

Das Einsatzgebiet von UNIFIL umfasst zu Lande das Gebiet südlich des Litani-Flusses, westlich der Grenze zu Syrien und nördlich der Blue Line sowie das Seegebiet vor der libanesischen Küste, bestehend aus den libanesischen Küstengewässern sowie einem Seeraum bis etwa 50 Seemeilen westlich der libanesischen Küste. Hinzu kommt der Luftraum über beiden Gebieten.

Darüber hinaus ist der Einsatz deutscher Kräfte im Rahmen der Führung des UNIFIL-Flottenverbandes, der militärischen Ausbildungshilfe für die libanesischen Streitkräfte zur Unterstützung der VN beim Wiederaufbau und bei der Entwicklung von Libanon auf dem gesamten Hoheitsgebiet von Libanon möglich.

Auf Grundlage des Ersuchens der Regierung des Libanon an UNIFIL um seegestützte Seeraum- und Luftraumüberwachung über dem Libanon mit Schwerpunkt auf der seewärtigen Sicherung der libanesischen Küste und der Küstengewässer werden deutsche Kräfte auf See sowie für Ausbildungsvorhaben mit der libanesischen Marine eingesetzt.

Angrenzende Räume können mit Zustimmung des jeweiligen Staates zu Zwecken des Zugangs und der Versorgung nach den Regeln des Seerechtsübereinkommens bzw. mit Zustimmung des jeweiligen Staates genutzt werden.

Die benannten Einsatzgebiete und diejenigen angrenzenden Räume, die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Einsatz, insbesondere zwecks Vorausstationierung, Zugang, Versorgung (z. B. über die drei sogenannten Designated Maritime Ports of Call in Limassol – Zypern –, Beirut – Libanon – und Mersin – Türkei) oder in Verbindung mit der Einsatzdurchführung (z. B. Ausbildung der libanesischen Streitkräfte) von den Angehörigen des Einsatzkontingents genutzt werden, gelten als Gebiet der besonderen Auslandsverwendung gemäß § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes.

8. Personaleinsatz

Es können insgesamt bis zu 300 Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden.

Für Phasen der Verlegung sowie im Rahmen von Kontingentwechseln und in Notsituationen darf die Personalobergrenze vorübergehend überschritten werden.

Im Rahmen von UNIFIL kann der Einsatz von deutschem Personal in Kontingenten anderer Nationen auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen und nach Maßgabe der für Soldatinnen und Soldaten des deutschen Kontingents bestehenden rechtlichen Bindungen genehmigt werden.

Deutsche Soldatinnen und Soldaten, die aufgrund bilateraler Vereinbarungen bei den Streitkräften anderer Nationen Dienst leisten, verbleiben in ihrer Verwendung und nehmen auf Ersuchen der Gastnation an Einsätzen ihrer Streitkräfte im Rahmen von UNIFIL teil.

Bei dem Einsatz handelt es sich um eine besondere Auslandsverwendung im Sinne des § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes und des § 63c des Soldatenversorgungsgesetzes.

9. Kosten und Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an UNIFIL werden für den Zeitraum 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 voraussichtlich insgesamt rund 41 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hiervon entfallen auf die Haushaltsjahre 2024 und 2025 jeweils rund 20,5 Millionen Euro. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben ist im Bundeshaushalt 2024 und wird im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 jeweils im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Die Lage im Libanon ist politisch und ökonomisch weiterhin sehr fragil. Trotz internationaler Vermittlungsbe-mühungen ist der Libanon seit Oktober 2022 ohne Präsidenten. Obwohl die geschäftsführende Regierung von Premierminister Najib Miqati weiterhin ihre Aufgaben wahrnimmt, ist eine substantielle politische und wirt-schaftliche Kehrtwende mittelfristig nicht zu erwarten. Das politische Vakuum verhindert dringend notwendige Reformen, um die verheerende Wirtschafts-, Banken- und Währungskrise zu überwinden. Zudem gibt es auf-grund der politischen Blockade keine Fortschritte bei der Aufarbeitung von und Rechenschaft für systemische Korruption, Elitenstraflosigkeit und Missmanagement. Seit 2019 herrscht in Libanon eine tiefgreifende Wirt-schafts- und Finanzkrise, die Umsetzung der Vorbedingungen des Internationalen Währungsfonds für ein mög-liches umfassendes Kreditprogramm stagniert. Sozialmaßnahmen werden überwiegend durch internationale Hilfsmaßnahmen geleistet, der Lebensunterhalt vieler Menschen wird durch private Überweisungen von Aus-landslibanesinnen und -libanesen gedeckt.

Infolge des Angriffes der Hamas auf Israel kommt es seit Oktober 2023 an der sogenannten Blue Line und im Einsatzgebiet von UNIFIL südlich des Litani-Flusses fast täglich zu militärischen Auseinandersetzungen zwi-schen den Israel Defence Forces (IDF), der Hisbollah und anderen militanten Gruppen. Seit Anfang 2024 greift die IDF mit gezielten Schlägen auch Ziele nördlich des Litani-Flusses an. Die anhaltenden militärischen Auseinandersetzungen sind die größten seit dem Krieg 2006. Israel fordert ein erweitertes Sicherheitsarrangement in Südlibanon, damit ca. 80.000 evakuierte israelische Einwohner der an der Blue Line liegenden Ortschaften in ihre Häuser zurückkehren können. Die israelischen Forderungen beinhalten unter anderem die vollständige Um-setzung der Sicherheitsratsresolution 1701 (2006) sowie den Rückzug der Hisbollah von der Blue Line und eine effektivere Überwachung des libanesischen Grenzgebietes. Bisherige internationale Vermittlungsbemühungen haben keine konkreten Fortschritte gezeitigt. Das Eskalationsrisiko bleibt daher sehr hoch.

Unverändert ist die Regierung des Libanon nicht in der Lage, die Sicherung der eigenen Grenze zu Israel als hoheitliche Aufgabe eigenständig zu übernehmen. Die Unterstützung der als politisch neutral geltenden und bei der Bevölkerung weiterhin anerkannten libanesischen Streitkräfte durch UNIFIL bleibt ein wichtiges Element zur Stabilisierung des Libanon. Seit April 2024 tragen zudem die sich verschärfenden und erstmals offen ausge-tragenen Auseinandersetzungen zwischen Israel und Iran zusätzlich zur Instabilität in der Region bei. Die Mis-sion UNIFIL leistet in dieser volatilen Lage seinen Beitrag zur Reduzierung von Spannungen in der Region.

Der Konflikt in Syrien wirkt noch immer nach Libanon hinein: Schätzungen zufolge leben im Libanon 1,5 Mil-lionen syrische Geflüchtete. Der Libanon ist damit nach wie vor weltweit das Land mit der höchsten Flüchtlings-quote. Syrische Flüchtlinge sind weiterhin Ziel politischer Instrumentalisierung. Der scharfe Ton im politischen Diskurs, die Skepsis der libanesischen Bevölkerung bezüglich des weiteren Verbleibs der Geflüchteten und wie-derholte Fälle erzwungener Rückführung sind mittlerweile ein ernstzunehmender destabilisierender Faktor.

II. Rolle des militärischen Beitrages von UNIFIL

Im Jahr 2006 wurde die seit 1978 existierende UNIFIL-Mission im Libanon mit der Sicherheitsratsresolu-tion 1701 um eine maritime Komponente (Maritime Task Force (MTF)) ergänzt. So ist UNIFIL auch beauftragt, dem Libanon bei der Sicherung der Seegrenzen zu unterstützen. Dadurch soll ferner die unautorisierte Einfuhr von Rüstungsgütern nach Libanon verhindert werden. Der UNIFIL-Flottenverband unterstützt zudem den Fähig-keitsaufbau der libanesischen Marine.

Der Angriff der Hamas im Oktober 2023 auf Israel veränderte die Bedrohungslage mit immensen Auswirkungen auf die ohnehin schon desolate regionale Sicherheit und wirtschaftliche Lage im Libanon grundlegend. Beinahe täglicher gegenseitiger Beschuss zwischen den IDF sowie der Hisbollah und anderen militanten Gruppen kann auch ungewollt zu einer Eskalation zwischen Israel und Libanon führen, mit verheerenden Auswirkungen für die Zivilbevölkerung in beiden Ländern. Die Bedrohung ist insbesondere entlang der Blue Line, in deren direkter Nähe auch das Hauptquartier UNIFIL in Naqoura stationiert ist, im vergangenen Mandatszyklus angestiegen und birgt eine signifikante Gefahr für UNIFIL-Kräfte, indirekt von Kampfhandlungen betroffen zu sein. Die kata-strophale Wirtschaftslage hat zusätzlich negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der libanesischen Streitkräfte.

Die Rolle von UNIFIL bei der Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1701 ist seit Oktober 2023 noch wichtiger geworden, um die Lage im Einsatzgebiet zu beobachten und die Resilienz der libanesischen Streitkräfte, als

voraussichtlich einzige staatliche Entität im Libanon, die den Auftrag zur Grenzsicherung wahrnehmen kann, zu steigern. Darüber hinaus hält UNIFIL Kommunikationskanäle auf niedrigem Niveau zwischen Israel und dem Libanon offen. Der bisherige etablierte Verbindungs- und Koordinationsmechanismus zwischen UNIFIL, den libanesischen und den israelischen Streitkräften, der sogenannte „tripartite mechanism“, ist hingegen seit Oktober 2023 durch Israel ausgesetzt. Eine Wiederaufnahme dieses Kommunikationskanals ist weiterhin im prioritären Interesse von UNIFIL. Der deutsche militärische Beitrag soll weiterhin die Beteiligung mit einer seegehenden Einheit am UNIFIL-Flottenverband, mit Personal im Hauptquartier in Naqoura sowie beim Fähigkeitsaufbau im Bereich der Ausbildung der libanesischen Marine umfassen. Deutschland stellt weiterhin den Kommandeur des UNIFIL-Flottenverbandes. Das deutsche Unterstützungselement UNIFIL in Limassol auf Zypern wurde im März 2024 aufgelöst. Limassol wird neben Beirut und Mersin jedoch weiterhin zur Nachversorgung der seegehenden UNIFIL-Einheiten genutzt.

Seit 2006 gehört mit der Etablierung des Flottenverbandes der VN auch die seeseitige Überwachung der israelisch-libanesischen Grenze zum Mandat von UNIFIL. Bis heute wurden über 127.623 Schiffsabfragen durchgeführt, davon alleine 7.205 im Jahr 2023. Insgesamt konnten den libanesischen Streitkräften über 19.075 verdächtige Schiffe als verdächtig gemeldet werden (1.205 im Jahr 2023). Die Untersuchung dieser Schiffe obliegt den libanesischen Streitkräften. Nachdem im vorangegangenen Mandatszeitraum zunächst zwei von drei Abschnitten im libanesischen Küstenvorfeld in die Verantwortung der libanesischen Marine übergeben werden konnten, ergaben sich mittlerweile wieder deutliche Rückschritte. Dies führte auch zur Zusammenführung aller seegehenden Einheiten der libanesischen Marine in den nördlichen Basen und dem Ausfall von Übungen der libanesischen Streitkräfte mit einhergehendem Erfahrungsverlust, welcher durch eine hohe Personalfuktuation infolge der wirtschaftlichen Lage verschärft wurde. Eine formale Übernahme der durch die Sicherheitsratsresolution 1701 mandatierten und seitens UNIFIL ausgeübten Aufgaben durch die libanesische Marine ist daher derzeit nicht möglich.

In Hinblick auf die Steigerung der Resilienz der libanesischen Marine ist die Ausbildung durch deutsche UNIFIL-Kräfte an der libanesischen Marineschule „Naval Equipment and Training Centre“ – NETC in Jounieh zu intensivieren. Die aktuelle Ausbildung beschäftigt sich im Schwerpunkt an Land mit der Bedienung, wie auch Wartung der Küstenradarorganisation sowie in See mit der Befähigung der Besatzungen in Nautik, Seemannschaft, Schiffstechnik und Schadensabwehr. Deutlicher Schulungsbedarf besteht bei Materialwirtschaft und -instandsetzung.

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt im Libanon einen vernetzten Ansatz, der sicherheits- und entwicklungspolitische Instrumente sowie Maßnahmen in den Bereichen Stabilisierung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe umfasst. Das deutsche Engagement für Libanon und die Region berücksichtigt sowohl libanesische als auch israelische Interessen. Maßnahmen der zivilen Stabilisierung zielen darauf ab, Libanon dabei zu unterstützen, den Staatszerfall zu verhindern und die tiefgreifende Krise durch Reformprozesse zu überwinden. Zu diesem Zweck werden sowohl der Sicherheitssektor als auch reformorientierte Organisationen unterstützt. Darüber hinaus liegt ein Schwerpunkt auf der Förderung von Frauenrechten und Projekten zur Stärkung des Zugangs zu Justiz für Gewaltopfer. Ausgangspunkt der humanitären und entwicklungspolitischen Vorhaben in Libanon war die Versorgung und Stärkung von Geflüchteten und aufnehmenden Gemeinden. Das entwicklungspolitische Engagement wurde iterativ über den Fluchtkontext hinaus ausgeweitet. Neben Geflüchteten profitieren ebenso vulnerable Gruppen der libanesischen Bevölkerung von den Maßnahmen für einen verbesserten Zugang zur Wasserversorgung, Bildung und Beschäftigung. Vor dem Hintergrund der anhaltenden multiplen Krisensituation und der steigenden Bedarfe sind die Maßnahmen zunehmend auf die Sicherung von Grundbedürfnissen ausgerichtet. Die Bundesregierung stärkt zudem das friedliche Zusammenleben im Libanon und fördert Frauen und Jugendliche durch Fähigkeitsaufbau. Durch die Förderung von erneuerbaren Energien sollen neben der Stromversorgung für soziale Dienste die Rahmenbedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen verbessert werden. Die Bundesregierung hat im Jahr 2023 216 Millionen Euro für entwicklungspolitische Maßnahmen im Libanon zur Verfügung gestellt.

Die deutsche Unterstützung für humanitäre Maßnahmen im Libanon betrug 2023 rund 108 Millionen Euro. Schwerpunkte sind weiterhin Nahrungsmittelversorgung, Schutz und multisektorale Unterstützung sowie Gesundheitsversorgung.

Über die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung wird die libanesische Marine in der maritimen Grenzsicherung unterstützt. Im Rahmen der zivilen Komponente der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung wird

in Zusammenarbeit mit multilateralen Partnern wie dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) die Strafverfolgung gestärkt, z. B. durch Unterstützung des Zolls bei der Fahndung nach Schmuggelware, und durch das gemeinsame Engagement mit der Bundespolizei die Reform des libanesischen Sicherheitssektors unterstützt. Darüber hinaus fokussieren sich die Ertüchtigungsprojekte auf eine kontinuierliche Stärkung der libanesischen Streitkräfte als einen der letzten verbliebenen Stabilitätsanker des Landes. Beispielhaft hierfür sind der Wiederaufbau des 2020 durch die Explosion im Beiruter Hafen zerstörten Marinestützpunktes, der Neubau und die Ausstattung der Marineschule in Jounieh, aber auch die Ertüchtigung der Unteroffizierschule in Baalbek sowie der Auf- und Ausbau der Küstenradarorganisation (neun Radarstationen und eine Operationszentrale). Aufgrund der aktuellen Krisenlage an der Blue Line sollen die libanesischen Streitkräfte mit zusätzlichen Projekten in Höhe von bis zu 15 Millionen Euro unterstützt werden, um aktiv zur Deeskalation beizutragen.

Bei der Umsetzung der humanitären Hilfe und der zahlreichen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit arbeitet die Bundesregierung insbesondere mit VN-Organisationen, der internationalen Rotkreuz-/Rothalbmond-Bewegung und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Deutschland ist zudem wichtiger Geber für die „United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees“, die für die Belange der palästinensischen Flüchtlinge in Libanon Verantwortung trägt.

Die Bundesregierung wird eine regelmäßige Evaluierung der Auslandseinsätze der Bundeswehr auf qualitativ hohem Niveau sicherstellen.

