

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 11. Mai 2022 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 von Resolution 1701 (2006) und den Folgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, zuletzt Resolution 2591 (2021) vom 30. August 2021.

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

Die libanesische Regierung hat mit Schreiben an die Vereinten Nationen vom 6. September 2006 unter Verweis auf Resolution 1701 (2006) unter anderem um Unterstützung bei der Absicherung der seeseitigen Grenzen des Libanons gebeten.

3. Auftrag

Nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ist UNIFIL vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisiert, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um insbesondere folgende Aufträge wahrzunehmen:

- Überwachung der Einstellung der Feindseligkeiten;

- Begleitung und Unterstützung der libanesischen Streitkräfte bei ihrer Stationierung im gesamten Süd-Libanon, so auch entlang der Demarkationslinie zwischen Libanon und Israel, der sogenannten Blauen Linie;
- Koordinierung ihrer Aktivitäten mit den Regierungen Israels und des Libanon während der Dislozierung der libanesischen Streitkräfte im gesamten Süden;
- Hilfe zur Sicherstellung des Zugangs humanitärer Helfer zur Zivilbevölkerung sowie der freiwilligen und sicheren Rückkehr der Vertriebenen;
- Unterstützung der libanesischen Streitkräfte bei deren Bemühungen, ein Gebiet zwischen Litani-Fluss und „Blauer Linie“ zu schaffen, das frei von bewaffnetem Personal, Material und Waffen ist, es sei denn, diese wurden von der libanesischen Regierung und UNIFIL dorthin verlegt;
- Unterstützung der libanesischen Regierung – auf deren Ersuchen – bei der Sicherung der libanesischen Grenzen und Einreisepunkte mit dem Ziel, das Verbringen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial in den Libanon ohne Zustimmung der libanesischen Regierung zu verhindern.

UNIFIL ist vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisiert, der Regierung des Libanon auf deren Ersuchen bei der Ausübung ihrer Hoheitsgewalt im gesamten Hoheitsgebiet behilflich zu sein. Ebenfalls ist UNIFIL ermächtigt, nach eigenem Ermessen in den einschlägigen Einsatzgebieten im Rahmen eigener Fähigkeiten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das UNIFIL-Einsatzgebiet nicht für feindselige Aktivitäten gleich welcher Art genutzt wird. UNIFIL ist weiterhin autorisiert, alle gewaltsamen Versuche, die UNIFIL an der Ausübung ihrer vom Sicherheitsrat mandatierten Pflichten hindern, abzuwehren. UNIFIL ist darüber hinaus befugt, das Personal, die Einrichtungen, Anlagen und Ausrüstung der Vereinten Nationen zu schützen, Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und der humanitären Helfer zu gewährleisten und unbeschadet der Verantwortung der libanesischen Regierung Zivilpersonen, die unmittelbar von körperlicher Gewalt bedroht sind, zu schützen.

4. Aufgaben

Für die beteiligten Kräfte der Bundeswehr ergeben sich daraus unter anderem folgende Aufgaben:

- seegestützte Aufklärung und Überwachung innerhalb des durch die Vereinten Nationen festgelegten Einsatzgebietes von UNIFIL sowie auf Grundlage eines Ersuchens des Libanon an UNIFIL die seegestützte Luftraumüberwachung über dem gesamten Libanon;
- seewärtige Sicherung der libanesischen Küste und Küstengewässer;
- Kontrolle des Seeverkehrs im festgelegten maritimen Einsatzgebiet inklusive Kontrolle der Ladung/Personen an Bord von Schiffen;
- Umleitung von Schiffen im Verdachtsfall;
- maritime Abriegelungsoperationen innerhalb des maritimen Einsatzgebietes;
- Hilfe zur Sicherstellung des Zugangs humanitärer Helfer zur Zivilbevölkerung;
- Lufttransport in das und innerhalb des Einsatzgebietes;
- Eigensicherung und Nothilfe;
- technische Ausrüstungshilfe, militärische Beratung/Ausbildungshilfe für die libanesischen Streitkräfte sowie die Vereinten Nationen;
- Unterstützung bei der Umsetzung und Durchführung der Aufgaben in Stabs-, Führungs-, Verbindungs- und Sicherungselementen sowie in den Bereichen Logistik und Sanität der Mission.

5. Einzusetzende Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung an UNIFIL werden folgende Kräfte und Fähigkeiten bereitgestellt:

- seegestützte Seeraum- und Luftraumüberwachung des UNIFIL-Einsatzgebietes sowie über dem gesamten Libanon mit Schwerpunkt der seewärtigen Sicherung der libanesischen Küste und Küstengewässer;
- Führung;
- Führungsunterstützung;
- militärische Beratung und Unterstützung der Ausbildung;

- Militärisches Nachrichtenwesen;
- Sicherung und Schutz;
- Einsatzunterstützung, einschließlich Transport und Umschlag;
- sanitätsdienstliche Versorgung;
- medizinische Evakuierung;
- Verbindungswesen.

6. Ermächtigung zum Einsatz und Dauer des Einsatzes

Die Bundesministerin der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Bundesministerin des Auswärtigen für die deutsche Beteiligung an der durch die Vereinten Nationen geführten Mission UNIFIL die hierfür genannten Kräfte und Fähigkeiten einzusetzen, solange eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2023.

7. Status und Rechte

Status und Rechte der im Rahmen von UNIFIL eingesetzten Kräfte richten sich nach dem Völkerrecht, insbesondere nach

- den unter Nummer 2 genannten völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen,
- den Vereinbarungen zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung des Libanon wie auch mit anderen Staaten, deren Gebiet zu den Zwecken Vorausstationierung, Zugang und Versorgung genutzt wird.

Die Anwendung militärischer Gewalt durch deutsche Einsatzkräfte erfolgt auf der Grundlage des Völkerrechts und wird durch die geltenden Einsatzregeln spezifiziert.

Das umfasst auch den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener Kräfte, anderer UNIFIL-Kräfte sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt in jedem Fall unberührt.

8. Einsatzgebiet

Das Einsatzgebiet von UNIFIL umfasst zu Lande das Gebiet südlich des Litani-Flusses, westlich der Grenze zu Syrien und nördlich der „Blauen Linie“

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.

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.

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

9. Personaleinsatz

Es können bis zu 300 Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden.

Für Phasen der Herstellung der personellen, materiellen und infrastrukturellen Einsatzbereitschaft sowie im Rahmen von Personalwechseln und Notsituationen darf die Personalobergrenze vorübergehend überschritten werden.

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

10. Voraussichtliche Kosten und Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an UNIFIL werden für den Zeitraum 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2023 voraussichtlich insgesamt rund 29,4 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hiervon entfallen auf das Haushaltsjahr 2022 und auf das Haushaltsjahr 2023 jeweils rund 14,7 Millionen Euro. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wurde im 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und wird im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2023 jeweils im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Es bleibt das unveränderte Interesse Deutschlands, dauerhaften Frieden und Stabilität im Nahen Osten nachhaltig zu fördern. Die Vereinten Nationen leisten einen elementaren Beitrag dazu. UNIFIL bleibt in diesem fragilen sicherheitspolitischen Umfeld weiterhin ein wesentliches stabilisierendes Element.

Auch im vergangenen Mandatszeitraum bestand ein hohes Spannungsniveau an der sogenannten Blauen Linie, der Demarkationslinie zwischen Libanon und Israel. Wiederholt wurden un gelenkte Raketen und Drohnen aus den von der Hisbollah kontrollierten Gebieten in Süd-Libanon gegen Nord-Israel verschossen. Israelische Streitkräfte erwiderten diese Angriffe durch den Einsatz von Artillerie und Luftangriffen gegen Süd-Libanon. Die libanesische und israelische Seite haben bei der Untersuchung der Vorfälle gut mit UNIFIL kooperiert. Diese Vorfälle verdeutlichen die Bedeutung des etablierten Verbindungs- und Koordinationsmechanismus zwischen UNIFIL, den libanesischen sowie den israelischen Streitkräften. Er stellt die einzige direkte Kommunikationsplattform zwischen den Akteuren in dem Gebiet dar.

Der Mechanismus hat eine besondere Bedeutung vor dem Hintergrund des nach wie vor nicht geschlossenen Friedensabkommens zwischen dem Libanon und Israel sowie in Anbetracht der ausbleibenden Fortschritte bei der Entwaffnung bewaffneter Gruppierungen, vornehmlich der im Süden präsenten Hisbollah. Sie verhindert mit ihren militärischen Fähigkeiten, dass der Libanon die volle Souveränität über das eigene Territorium ausüben kann.

Weiterhin wirkt der Konflikt in Syrien in den Libanon hinein: Schätzungen zufolge leben im Libanon 1,5 Millionen Flüchtlinge, die sich überwiegend im Nordlibanon, in den urbanen Zentren, darunter Beirut, und in der Bekaa-Ebene aufhalten. Der Libanon ist damit nach wie vor weltweit das Land mit der höchsten Flüchtlingsquote bezogen auf die Gesamtbevölkerung von 6 Millionen Menschen. Dies stellt hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Staates.

Der Haushalt der libanesischen Armee ist stark vom gravierenden und fortgesetzten Kaufkraftverlust des libanesischen Pfunds betroffen. Die Zahlen zeichnen nach wie vor ein dramatisches Bild der aktuellen finanziellen Lage mit erheblichen Auswirkungen auf Kernaufgaben wie Grenzüberwachung, Terrorismusbekämpfung sowie die Bereiche Medizin, Treibstoffversorgung und Instandsetzung/Infrastruktur.

Die Regierung des Libanon ist weiterhin 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 Armee durch UNIFIL-Kräfte ist daher wichtiges Element zur Stabilisierung des Libanon.

Die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft bei der Stabilisierung des Libanon ist daher weiterhin erforderlich.

Mit Blick auf die wichtige Rolle des Libanon für die Sicherheit in der Region und die sicherheitspolitischen sowie innerlibanesischen Herausforderungen bleibt es dabei von entscheidender Bedeutung, die libanesischen Marine in die Lage zu versetzen, die Seegrenzen des Landes langfristig selbständig überwachen zu können.

II. Die Rolle von UNIFIL und der deutsche militärische Beitrag

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit den Resolutionen 425 (1978) und 426 (1978) UNIFIL zur Förderung eines dauerhaften Waffenstillstands zwischen Libanon und Israel eingerichtet. 2006 erweiterte der Sicherheitsrat das Mandat und ergänzte die Mission um eine maritime Komponente, die derzeit ca. 600 Soldatinnen und Soldaten umfasst. UNIFIL gilt mit insgesamt rund 10.000 Soldatinnen und Soldaten als Stabilitätsfaktor. Die Mission wirkt in einer unverändert instabilen Region mittels Präsenz vor Ort und durch die Bereitstellung der Kommunikationsplattform der „Drei-Parteien-Gespräche“ deeskalierend auf die Akteure ein. Gleichwohl ist das Ziel der Resolution 1701 (2006) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, einen dauerhaften Waffenstillstand zu erwirken, nicht erreicht. Umso mehr ist es erforderlich, dass die Präsenz von UNIFIL im Bereich zwischen Litani-Fluss und „Blauer Linie“ eine Dominanz der Hisbollah im Süd-Libanon eindämmt und die Zusammenarbeit mit der libanesischen Armee aufrechterhält.

Des Weiteren unterstützt UNIFIL die libanesischen Regierung – auf deren Ersuchen – bei der Sicherung der Grenzen, um zu verhindern, dass Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial ohne Zustimmung der libanesischen Regierung in den Libanon verbracht werden. Die Überwachung der seeseitigen Grenzen gewährleisten Schiffe des UNIFIL-Flottenverbandes zusammen mit der libanesischen Küstenradarorganisation und – in begrenztem Maße – Einheiten der libanesischen Marine. Gemäß Berichten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen im Berichtszeitraum vom 19. Juni 2021 bis 18. Februar 2022 wurden insgesamt durch UNIFIL 4.526 Schiffsabfragen durchgeführt. Die libanesischen Streitkräfte haben 689 von UNIFIL zur Inspektion überwiesene Schiffe inspiziert und freigegeben. Die Unterstützung der libanesischen Regierung durch die Überwachung des Seeraums durch UNIFIL ist auch für Israel von hervorgehobener Bedeutung.

Der libanesischen Marine fehlen nach wie vor Mittel und Fähigkeiten zur unabhängigen Operationsführung, um den Schutz der seeseitigen Grenzen eigenverantwortlich für einen längeren Zeitraum zu übernehmen. Größere, durchhaltefähige Schiffe, ausgebildetes Personal, Wartungsmöglichkeiten sowie logistische Infrastruktur sind erforderliche, aber derzeit fehlende Grundvoraussetzungen für ihren Einsatz. Dies kann nach wie vor nur mit Unterstützung internationaler Partner kompensiert werden.

UNIFIL überwacht den Luftraum über dem Hoheitsgebiet des gesamten Libanon zum Schutz der eingesetzten Kräfte und informiert über Verletzungen

des libanesischen Luftraums durch regelmäßige Berichte an den Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Deutschland führt den Flottenverband seit dem 15. Januar 2021 von Land aus im Hauptquartier der Maritime Task Force UNIFIL in Naqoura und beteiligt sich derzeit mit Personal im Hauptquartier von UNIFIL wie auch im Hauptquartier der Maritime Task Force. Ab voraussichtlich Mitte 2022 wird Deutschland die Maritime Task Force wieder mit der Abstellung einer Korvette verstärken und weiterhin beim Fähigkeitsaufbau der libanesischen Marine sowie mit Stabs- und Unterstützungspersonal in Limassol auf Zypern präsent sein. Die Regierungen des Libanon und Israels haben wiederholt ihren Wunsch nach fortgesetzter Präsenz von UNIFIL und deutscher Beteiligung an der maritimen Komponente der Mission betont.

Durch das internationale und deutsche Engagement haben sich die Fähigkeiten der libanesischen Marine zur technischen Überwachung der eigenen Küstengewässer von Land aus deutlich verbessert. Neben der Ausbildung durch das deutsche Einsatzkontingent haben Projekte im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, u.a. durch die Beschaffung von technischer Ausrüstung mit begleitender Ausbildungsunterstützung zur Sicherung der Einsatzfähigkeit der libanesischen Küstenradarorganisation, zu dieser deutlichen Leistungssteigerung beigetragen.

Zudem unterstützt UNIFIL die libanesische Regierung bei der Räumung von Landminen und hat gemäß Bericht des Generalsekretärs der VN vom 10. März 2022 im Berichtszeitraum vom 26. Oktober 2021 bis 18. Februar 2022 insgesamt 6.734 m² Land geräumt und 1.202 Anti-Personen-Minen vernichtet.

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

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt im Libanon einen vernetzten Ansatz, der außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Instrumente sowie Maßnahmen im Bereich Stabilisierung und Menschenrechte vereint. Das umfassende Engagement für den Libanon und die Region berücksichtigt sowohl libanesische als auch israelische Interessen. Die Beteiligung am UNIFIL-Flottenverband und der Fähigkeitsaufbau der libanesischen Marine sind Kernstück des deutschen Stabilisierungsbeitrags.

Insgesamt hat die Bundesregierung seit 2012 den Libanon mit mehr als 2,5 Milliarden Euro unterstützt, davon 888 Millionen Euro für Maßnahmen der humanitären Hilfe und 1,7 Milliarden Euro über Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit.

Im Mittelpunkt der Unterstützung stehen mittel- bis langfristig Stabilisierung, Konflikt- und Krisenprävention, die Förderung politischer Reformprozesse sowie die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Landes, sofern die für letztere erforderlichen Reformbedingungen von Libanon erfüllt werden. Das Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde schrittweise über den Fluchtkontext hinaus ausgeweitet. Neben flüchtlingsbezogener Unterstützung (z. B. Unterstützung palästinensischer Flüchtlingslager) und Versorgung von Flüchtlingen sowie Stärkung der aufnehmenden Gemeinden (z. B. Infrastrukturmaßnahmen zur Wasserversorgung, Nahrungsmittelsicherung) liegt der Fokus auf (Grund-)Bildung und beruflicher Bildung sowie Beschäftigungsförderung. Vor dem Hintergrund der akuten Krisensituation wurden die Maßnahmen zur Stärkung der Gesundheitsversorgung, sozialen Sicherung (unter anderem Cash Transfers), Cash for Work-Maßnahmen und Ernährungssicherung verstärkt. Flüchtlinge wie auch vulnerable Gruppen der libanesischen Bevölkerung profitieren von den Maßnahmen.

Zudem hat die Bundesregierung im Jahr 2021 über das Auswärtige Amt etwa 3,8 Millionen Euro für Projekte zu Krisenprävention und Stabilisierung zur Verfügung gestellt. Neben Dialog, Versöhnung und Gewaltprävention umfassten diese auch die Unterstützung für den in Den Haag eingerichteten Sondergerichtshof für Libanon zur Aufklärung des Attentats auf den ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri.

Die Bundesregierung wird das friedliche Zusammenleben im Libanon (z. B. durch gemeinsame Projekte von Flüchtlingen und libanesischer Bevölkerung in den Gemeinden) weiterhin fördern sowie Frauen und Jugendliche durch Fähigkeitsaufbau stärken.

Libanon ist eines der vier Fokusbänder der 2021 neu ausgerichteten Ta'ziz-Partnerschaft für Demokratie, welche auf die Transformationspartnerschaft folgte, zu der der Libanon seit 2016 ebenfalls gehörte. Schwerpunktmäßig werden politische Reformprozesse unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Korruptionsbekämpfung sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht gestärkt.

Des Weiteren wird über die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung und in Ergänzung zum deutschen UNIFIL-Engagement die libanesische Marine in

der maritimen Grenzsicherung ertüchtigt. Im Rahmen der zivilen Komponente der Ertüchtigungsinitiative wird in Zusammenarbeit mit multilateralen Partnern wie dem „United Nations Office on Drugs and Crime“ (UNODC) die maritime Strafverfolgung gestärkt und durch das gemeinsame Engagement mit der Bundespolizei die Reform des libanesischen Sicherheitssektors unterstützt.

Bei der Umsetzung der humanitären Hilfe und der 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“ (UNRWA), die für die Belange der palästinensischen Flüchtlinge im Libanon Verantwortung trägt.

Die Bundesregierung beabsichtigt, auch im Jahr 2022 im Libanon die humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sowie Maßnahmen der Stabilisierung, Krisenprävention und Ta’ziz-Partnerschaft fortzusetzen.

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