

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 21. Mai 2025 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 der Folgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN), zuletzt Resolution 2749 (2024) vom 28. August 2024 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 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 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 dem Bundesminister 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 2026.

6. Status und Rechte

Status und Rechte der eingesetzten Kräfte 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 von 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 „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.

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 von Libanon an UNIFIL um seegestützte Seeraum- und Luftraumüberwachung über 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 § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Soldatenversorgungsgesetzes.

9. Ausgaben und Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an UNIFIL werden für den Zeitraum 1. Juli 2025 bis 30. Juni 2026 voraussichtlich insgesamt rund 61,6 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hiervon entfallen auf das Haushaltsjahr 2025 rund 37,8 Millionen Euro und auf das Haushaltsjahr 2026 rund 23,8 Millionen Euro. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wird im Bundeshaushalt 2025 und im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2026 jeweils im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Die Lage in Libanon hat sich in den vergangenen Monaten stabilisiert. Am 9. Januar 2025 hat das libanesische Parlament General Joseph Aoun, den bisherigen Oberbefehlshaber der libanesischen Armee (LAF), als Staatspräsidenten gewählt, nachdem dieses Amt über zwei Jahre lang vakant war. Am 13. Januar 2025 wurde Nawaf Salam zum Premierminister ernannt. Am 8. Februar 2025 wurde eine neue Regierung gebildet, welcher das libanesische Parlament am 26. Februar 2025 das Vertrauen aussprach. Zugleich bleiben die Herausforderungen enorm. Seit 2019 befindet sich Libanon in einer Finanz- und Wirtschaftskrise. Dringender Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf Elitenstraflosigkeit, Korruption und die Präsenz militanter nicht-staatlicher Gruppierungen wie der Hisbollah sowie im Bereich des Wiederaufbaus. Der Schaden, der durch die am 8. Oktober 2023 begonnene militärische Auseinandersetzung zwischen der Hisbollah und Israel verursacht wurde, beträgt laut Berechnungen der Weltbank 11 Milliarden US-Dollar. Seit Beginn der Auseinandersetzung kamen mehr als 4.000 Personen in Libanon ums Leben.

Am 27. November 2024 ist eine durch die USA vermittelte zunächst 60-tägige Waffenruhe zwischen der libanesischen Hisbollah und Israel in Kraft getreten. Diese hat zu einer Beruhigung der militärischen Lage geführt. Laut der Waffenruhevereinbarung, die einmal verlängert worden war, sollte Israel seine Truppen bis zum 18. Februar 2025 vollständig von libanesischem Staatsgebiet abziehen, bei gleichzeitigem Rückzug der Hisbollah aus dem Sektor südlich des Litani-Flusses. Die israelische Regierung kritisiert allerdings, dass die Hisbollah weiterhin im Süd-Litani-Sektor aktiv sei und macht den endgültigen Abzug ihrer Truppen von der Bedingung abhängig, dass die LAF die volle Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet erlangt. Daher sind die israelischen Streitkräfte (IDF) an fünf strategischen Punkten („Forward Operation Bases“, FOB) im Südlibanon verblieben.

Die libanesische Regierung sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, den vollständigen Abzug der israelischen Truppen zu erwirken und die eigenen Streitkräfte in ausreichender Anzahl in das Gebiet südlich des Litani-Flusses zu verlegen, um dort die Sicherheitskontrolle zu übernehmen und Waffenfunde der Hisbollah zu vernichten, während gleichzeitig Kapazitäten entlang der libanesisch-syrischen Grenze gebunden sind. Darüber hinaus muss die LAF auch Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung übernehmen. Die Unterstützung der libanesischen Streitkräfte bleibt deshalb von herausragender Bedeutung, nicht zuletzt durch die Aktivitäten der UNIFIL-Friedenstruppen, die unter anderem die Ausbildung der LAF-Soldatinnen und -Soldaten unterstützen und zentrale Aufgaben in der Überwachung des Mandatsgebiets übernehmen. Laut Pressemeldungen wurden auf Vermittlungsbemühungen der USA hin am 11. März 2025 technische Gespräche zwischen Israel und Libanon zur Beilegung der strittigen Abschnitte der Landgrenze sowie zum Verbleib israelischer Truppen in Libanon aufgenommen.

Auch die Ereignisse in Syrien haben Auswirkungen auf die Lage in Libanon. Während des syrischen Bürgerkriegs diente Libanon als ein Hauptaufnahmeland für syrische Geflüchtete. In Folge der Eskalation zwischen der Hisbollah und Israel und des Sturzes des Machthabers Assad in Syrien gab es wiederholt beiderseitige Migrationsbewegungen zwischen Libanon und Syrien. Die Unterbindung von Waffen- und Personenschmuggel über die grüne Grenze nach Libanon bleibt eine wichtige Aufgabe der libanesischen Armee.

II. Rolle des militärischen Beitrages von UNIFIL

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat 2006 die seit 1978 existierende UNIFIL-Mission in Libanon mit Sicherheitsratsresolution 1701 um eine maritime Komponente (Maritime Task Force/MTF) ergänzt. So ist UNIFIL auch beauftragt, Libanon bei der Sicherung der Seegrenzen zu unterstützen. Dadurch soll die unautorisierte Einfuhr von Rüstungsgütern nach Libanon verhindert werden. Der UNIFIL-Flottenverband unterstützt zudem den Fähigkeitsaufbau der libanesischen Marine.

Der terroristische Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 hatte immense Auswirkungen auf die ohnehin schon desolate regionale Sicherheit und dabei auch auf die Lage im Einsatzgebiet von UNIFIL. Der Waffenstillstand vom 27. November 2024 hält bis dato überwiegend und führte zu einer deutlichen Beruhigung der Sicherheitslage. Trotz Waffenstillstandes kommt es noch regelmäßig zu israelischen Luftschlägen auf Stellungen von Hisbollah, teils auch außerhalb des Gebietes südlich des Flusses Litani und der Grenze zwischen Libanon und Israel (sog. Blauen Linie). Gleichzeitig hat die LAF die Gebietsverantwortung südlich des Litani – mit Ausnahme der durch die IDF besetzten Gebiete sowie fünf weiterer Stellungen, deren Zugang der LAF durch die IDF untersagt wurde – übernommen und steht dabei im ständigen Austausch mit UNIFIL. Die internationale Gemein-

schaft bemüht sich, die Fähigkeiten der LAF schnellstmöglich weiter aufzubauen, um die LAF in die Lage zu versetzen, die Kontrolle des gesamten Staatsterritoriums zu erreichen und damit staatliche Souveränität herzustellen.

Die Bewegungsfreiheit von UNIFIL an Land war während der Kriegshandlungen deutlich eingeschränkt, konnte über die vergangenen Monate hinweg aber wieder ausgebaut werden. Die Erhöhung der Durchführung regelmäßiger Patrouillen gemeinsam mit der LAF wird weiter angestrebt und gewinnt zur Durchsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1701 immer mehr an Bedeutung. Schwerpunkt der Bemühungen von UNIFIL ist die Befähigung der LAF zur Übernahme der vollständigen Raumkontrolle im Südlibanon. Darüber hinaus spielt UNIFIL eine wichtige Rolle bei der Aufrechterhaltung des Waffenstillstands, durch die Beteiligung am Koordinierungsregime („Dreiparteien-Mechanismus“) gemeinsam mit Israel und Libanon, der nach Einstellung der Kampfhandlungen mit USA und Frankreich als Teilnehmer ergänzt wurde.

Der deutsche militärische Beitrag soll weiterhin die Führung sowie die grundsätzliche 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.

Seit der Etablierung der MTF in 2006 gehört die Überwachung des Waffenembargos der VN-Sicherheitsratsresolution 1701 im libanesischen Küstengewässer zum Mandat von UNIFIL. Bis dato wurden über 134.986 Schiffsabfragen durchgeführt, davon alleine 6.443 im Jahr 2024. Insgesamt konnten über 19.858 verdächtige Schiffe den libanesischen Streitkräften als verdächtig gemeldet werden (1.262 im Jahr 2024). Die Untersuchung dieser Schiffe obliegt den libanesischen Streitkräften.

Neben der Überwachung des Waffenembargos leistet die MTF Ausbildungshilfe und Ertüchtigung für die LAF, im Schwerpunkt für deren Marine (LAF-N). Hierbei steht die Unterstützung der LAF-N bei der eigenverantwortlichen Sicherung der libanesischen Seegrenzen im Vordergrund. Nach Wiederaufnahme und Restrukturierung der zwischenzeitlich auf Wunsch der LAF-N ausgesetzten Ausbildung, hat sich der Schwerpunkt des Trainings von der Individual- auf die Team-/Verbandsausbildung verlagert und umfasst insbesondere ein Mentoring in den Bereichen Führung, Kräfte- und Instandsetzungsplanung und -durchführung sowie der Kontrolle von Handelsschiffen. Da nach dem Sturz des Assad-Regimes in Syrien für die Hisbollah der landseitige Schmuggelweg für insbesondere Waffen und Geld stark eingeschränkt worden ist, ist eine stärkere Verlagerung auf den Seeweg zu erwarten. Unter anderem vor diesem Hintergrund gilt es, die LAF-N in ihren Fähigkeiten zur Kontrolle der Seegrenzen weiter zu stärken. Daher soll bei Bedarf die Ausbildung durch deutsche UNIFIL-Kräfte an der libanesischen Marineschule bzw. dem „Naval Equipment and Training Centre“ in Jounieh weiter intensiviert werden.

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt in Libanon einen vernetzten Ansatz, der sicherheits- und entwicklungspolitische Instrumente sowie Maßnahmen in den Bereichen Stabilisierung, Menschenrechte, humanitäre Hilfe und zivilgesellschaftliche Stärkung umfasst. Das deutsche Engagement für Libanon und die Region berücksichtigt neben den deutschen auch sowohl libanesischen als auch israelischen Interessen. Ausgangspunkt der humanitären und entwicklungspolitischen Vorhaben in Libanon war die Versorgung von Geflüchteten und die Stärkung der aufnehmenden Gemeinden. Das Auswärtige Amt hat im Rahmen humanitärer Maßnahmen seit 2012 ca. 1 Mrd. Euro bereitgestellt. Die Gelder dienen u. a. für die Versorgung mit Grundbedürfnissen, Nahrungsmitteln und Gesundheitsleistungen für Geflüchtete und vulnerable Libanesinnen und Libanesen. Im Rahmen von Krisenprävention, Stabilisierung, Friedens- und Demokratieförderung hat das Auswärtige Amt seit 2013 mehr als 35 Mio. Euro für Projektförderungen in Libanon bewilligt (davon rund 3,61 Mio. im Jahr 2024). Die Maßnahmen der zivilen Stabilisierung zielen darauf ab, Libanon dabei zu unterstützen, Staatszerfall zu verhindern und die nachhaltige Umsetzung des Waffenstillstands zu fördern. Zu diesem Zweck werden sowohl der Sicherheitssektor als auch reformorientierte zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt, insbesondere Frauenrechtsorganisationen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat seit dem Jahre 2015 insgesamt rund 2,2 Mrd. Euro für die Entwicklungszusammenarbeit in Libanon zur Verfügung gestellt, schwerpunktmäßig in den Bereichen nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Wasser, sozialer Sicherung und guter Regierungsführung. Über seine Kriseninstrumente engagiert sich das BMZ zur Unterstützung der Krisenbewältigung und Geflüchteter und aufnehmender Gemeinden außerdem in den Bereichen Basisversorgung, Ernährungssicherung, Beschäftigungsförderung, Livelihood-Unterstützung sowie sozialer Kohäsion.

Im Zuge der militärischen Eskalation im Herbst 2024 wurde das zivile Engagement intensiviert, um auf die dringendsten Bedarfe der nahezu eine Million Binnenvertriebenen zu reagieren. Neben Geflüchteten profitieren

ebenso vulnerable Gruppen der libanesischen Bevölkerung von entwicklungspolitischen Maßnahmen für einen verbesserten Zugang zur Wasserversorgung, Bildung und Beschäftigung. Die Bundesregierung stärkt zudem das friedliche Zusammenleben in Libanon und fördert auch Jugendliche durch Aufbau beruflicher Qualifikation. Durch die Förderung von erneuerbaren Energien sollen neben der Bereitstellung und Sicherung der Stromversorgung für soziale Dienste die Rahmenbedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen verbessert werden. Das BMZ hat 2024 rund 154 Mio. Euro in Libanon zur Verfügung gestellt. Die deutsche humanitäre Hilfe belief sich im selben Zeitraum auf rd. 181 Mio. Euro, davon ca. 133 Mio. Euro seit Beginn der jüngsten Eskalation im Oktober 2024. Schwerpunkte waren die Nahrungsmittelversorgung, die Bereitstellung von Notunterkünften und die Gesundheitsversorgung. Im Rahmen der IX. Brüsseler Syrien-Konferenz im März 2025 sagte Deutschland für das laufende Jahr 24,4 Mio. Euro an humanitärer Hilfe für Libanon zu. 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. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung in ganz Libanon, auch über die Mittlerorganisationen, Projekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft sowie in den Bereichen Kulturerhalt und Hochschul- und Wissenschaftskooperation.

Zudem unterstützte die Bundesregierung die libanesisch Armee mit über 21 Mio. Euro im Jahr 2024 durch Mittel der Ertüchtigungsinitiative (EIBReg). Über die EIBReg wird die LAF-N in der maritimen Grenzsicherung ertüchtigt. Im Rahmen der zivilen Komponente der EIBReg 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. Die Bundesregierung finanzierte im Jahr 2024 unter anderem die Ausstattung von 1.500 neuen Rekrutinnen und Rekruten mit Uniformen und persönlicher Ausrüstung. Eine Fortführung dieser Unterstützung in 2025 ist weiterhin geplant.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.