

Working Paper

99 / Februar 2018



Österreichisches Institut
für Internationale Politik
Austrian Institute for
International Affairs

Flüchtlinge im Libanon – zwischen fragiler Staatlichkeit und informeller Wirtschaft

Sherin Gharib

Arbeitspapier 99 / Februar 2018

Arbeitspapier verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

Keywords: Libanon, Flüchtlinge, fragile Staatlichkeit, informelle Wirtschaft

MMag. Sherin Gharib ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Internationale Politik und Lektorin an der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören politische Transformationsprozesse, islamistische Bewegungen, staatliche und nicht-staatliche Akteure sowie die EU Außen- und Sicherheitspolitik im Nahen Osten.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – *oiip*,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at

Copyright © 2018

Zusammenfassung

Die Fluchtbewegungen im Nahen und Mittleren Osten stellen die Staaten dieser Region vor zahlreiche Herausforderungen. Der Libanon zählt mit ungefähr 1.7 Millionen Flüchtlingen weltweit zu den Ländern mit der höchsten Anzahl an Geflüchteten und ist damit immensen sozialen und wirtschaftlichen Hürden ausgesetzt. Seit dem Beginn des Syrienkrieges und der damit einhergehenden Flucht vieler SyrerInnen in den Libanon setzte die Regierung keine langfristigen Maßnahmen. Die anfängliche „open-door“ policy wurde später durch einen restriktiven, sicherheitspolitischen Zugang ersetzt. Schritte, die eine Integration der Flüchtlinge zum Ziel hätten, wurden nicht gesetzt. Stattdessen ist ein unregulierter informeller Markt entstanden, der durch ArbeitgeberInnen und EigentümerInnen dominiert wird und gleichzeitig die Ausbeutung der Arbeitskräfte erlaubt. Basierend auf Interviews und Gesprächen im Rahmen einer Forschungsreise in den Libanon zwischen 25. Oktober und 5. November 2017, setzt sich dieses Arbeitspapier mit den Bedingungen von Flüchtlingen sowie dem informellen Wirtschaftssektor auseinander und stellt dies in den Kontext der fragilen Staatlichkeit Libanons. Der Fokus liegt dabei auf die Rahmenbedingungen für Flüchtlinge.

Abstract

Massive refugee movements pose new challenges to many states in the Middle East. With approximately 1.7 million refugees, Lebanon counts among the states hosting the highest number of displaced persons. At the beginning of the war in Syria, Lebanon first pursued an “open-door” policy towards refugees fleeing the conflict. However, in recent years this has been gradually replaced by a more restrictive, security-based stance towards refugees. The accommodation of such large numbers poses immense social and economic burdens to the small country. The Lebanese government has failed to develop long-term strategies. It has neither implemented instruments nor measures, which aim at integrating or regulating the situation of refugees, neither has the government undertaken steps to integrate them into Lebanese society or the economic market. Instead, an unregulated informal market, dominated by capital and house owners, and with few or no rights for the labor force, has emerged. Based on interviews, talks and insights gained during a field trip to Lebanon between October 25th and the 5th of November 2017, this working paper deals with the social situation of refugees, the emerging informal economic sector and puts these questions in context with Lebanon’s fragile statehood. The focus lies on the livelihood of refugees.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
Der Libanon — ein traditionelles Asylland?	7
PalästinenserInnen in einem permanenten Ausnahmezustand	7
SyrerInnen zwischen einer open-door policy und einem sicherheitspolitischen Zugang.....	9
Flüchtlinge als Stabilitätsbedrohung? Der öffentliche und politische Diskurs.....	12
Informalität und Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt.....	17
Der Wohnungsmarkt – EigentümerInnen und VermieterInnen als Profiteure.....	19
Sicherheitsgarantie durch den Privatsektor sowie die Rolle von Gemeindeverwaltungen.....	20
Conclusio	21
Literatur.....	23

Einleitung

Die Fluchtbewegungen im Nahen und Mittleren Osten stellen die Staaten dieser Region vor zahlreiche Hürden. Gemessen an der Bevölkerungszahl von 4,5 Millionen EinwohnerInnen gehört der Libanon weltweit zu den Staaten mit der höchsten Anzahl an Flüchtlingen. Zu den ungefähr 1.011 Millionen registrierten syrischen Flüchtlingen kommen noch um die 500.000 nicht registrierte sowie ungefähr weitere 175.000 palästinensische¹, als auch um die 16.000 Flüchtlinge aus Äthiopien, Irak und dem Sudan hinzu² (Janmyr 2017, 440). Damit steht der libanesische Staat, dessen zentral-staatliche Strukturen traditionell schwach ausgeprägt sind, vor großen sozio-ökonomischen Herausforderungen. Der Libanon galt auch schon vor der Syrienkrise und der damit einhergehenden Flüchtlingsbewegungen ab 2011 als politisch, wirtschaftlich sowie sozial fragil und das konfessionelle Proporzsystem führt nicht selten aufgrund von Uneinigkeiten zwischen den konfessionellen Lagern zu einer politischen Lähmung. Gleichzeitig trägt das Proporzsystem auch wesentlich zur Stabilisierung bei. Aus der Angst heraus, dass eine politische Parteiergreifung hinsichtlich des Syrienkonfliktes ein Überschwappen des Krieges auf den Libanon erzeugen könnte, entschied sich die libanesische Regierung für eine neutrale Haltung und sah damit anfangs von nationalen, gesamtstaatlichen Maßnahmen ab. Die staatliche Antwort kann in der Anfangsphase unmittelbar nach Ausbruch des Syrienkonfliktes 2011 als open-door-policy bzw. „take it as it comes“-policy bezeichnet werden. Syrischen Geflüchteten wurde demnach ein freier Zugang gewährt und es gab keine konkrete Strategie, wie man in weiterer Folge mit der Flüchtlingsfrage umgehen sollte. Somit wurde automatisch die Regulierung weitgehend nicht-staatlichen Akteuren aus dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft sowie internationalen Organisationen überlassen. Ab 2014 kam es zu einem Umdenken. Restriktive Maßnahmen, die Ausdruck eines verstärkten sicherheitspolitischen Zugangs sowie Instrumentalisierung von Flüchtlingen waren, wurden beschlossen. Flüchtlinge wurden immer mehr als Bedrohung bzw. Gefahr für die eigene Sicherheit sowie als Sündenbock für wirtschaftliche Probleme verstanden. Den Gemeindeverwaltungen wurde ein großer Handlungsspielraum eingeräumt, der zu einer Dezentralisierung der Flüchtlingsregulierung führte und nicht selten in willkürlichen Maßnahmen seitens einzelner Gemeinden resultierte.

Basierend auf Interviews und Gesprächen im Rahmen einer Forschungsreise in den Libanon im Zeitraum vom 25.10. – 05.11.2017, setzt sich dieses Arbeitspapier mit der Fragilität der libanesischen Staatlichkeit und die damit einhergehenden Folgen für die im Land lebenden Flüchtlinge auseinan-

¹ Die aktuellste Zählung (Stand Dezember 2017) geht davon aus, dass die Zahl der palästinensischen Flüchtlinge von um die 450.000 auf ungefähr 175.000 zurückgegangen ist (Sewell 2017).

² Andere Quellen gehen nur von 6.000 irakischen Flüchtlingen aus (European Commission 2018).

der. Anhand von zwei Fallbeispielen – der Arbeitsmarktsituation sowie des Wohnungsmarktes – argumentiert dieses Arbeitspapier, dass die weitgehende Abwesenheit des Staates im Bereich der Flüchtlingsregulierung zur Entwicklung eines Geschäftsmodell geführt hat, an dem durchaus auch Teile der Wirtschaftselite profitieren. Die Folge fehlender zentraler, nationalstaatlicher Rahmenbedingungen war neben der Dezentralisierung die Entstehung eines unregulierten Marktes, der eine Ausbeutung von Flüchtlingen weitgehend erlaubt, die informelle Wirtschaft weiter vergrößert, und damit negative Folgen für die gesamte Wirtschaftsentwicklung, aber vor allem für die ArbeiterInnen mit sich zieht. Der hohe Anteil der informellen Wirtschaft fördert dabei ein weitgehendes Lohndumping sowie eine damit einhergehende Marginalisierung der ärmsten libanesischen Schicht, die auf Niedriglohnjobs angewiesen ist. Am Wohnungsmarkt treten EigentümerInnen und VermieterInnen als zentrale Akteure auf, die zum einen Unterkünfte für Flüchtlinge meist für erhöhte Preise zur Verfügung stellen und zum anderen dadurch auch Kontrolle über diese erhalten. Der Staat begünstigt dabei die Besitzer des Kapitals bzw. den Privatsektor auf Kosten der Gesamtgesellschaft. Die Folge daraus ist eine Vertiefung der Schere zwischen Arm und Reich. Das Arbeitspapier hält fest, dass der Staat aus zwei Gründen an einer Änderung der Bedingungen am Arbeits- bzw. Wohnungsmarkt nicht interessiert ist. Zum einen sind die staatlichen Strukturen und Institutionen schwach und das auf konfessionellem Proporz aufbauende Machtgleichgewicht fragil, weshalb die zentralstaatlichen Institutionen in dieser Frage kaum regulierend wirken können. Zum anderen, profitieren Teile der politischen bzw. wirtschaftlichen Eliten von Niedriglöhnen bzw. den erhöhten Mietpreisen. Die Schwäche der zentralstaatlichen Autorität hat zur Folge, dass VermieterInnen bzw. EigentümerInnen eine Rolle einnehmen, in der sie zusätzlich für die Sicherheitslage in den Unterkünften verantwortlich sind. Nicht selten werden Flüchtlinge aus den Settlements ausgewiesen, sollten sie nach Auffassung des zuständigen Eigentümers als sicherheitsgefährdend eingestuft werden. Damit wird die Flüchtlingsregulierung dem Privatsektor überlassen.

Der Fokus im Rahmen dieses Arbeitspapiers liegt primär auf der Situation der syrischen Flüchtlinge im Libanon, geht aber auch auf die Rahmenbedingungen palästinensischer Flüchtlinge im Land ein. Aufgrund der verhältnismäßig eher geringen Zahl anderer Flüchtlinge werden diese hier nicht behandelt.

Der Libanon — ein traditionelles Asylland?

PalästinenserInnen in einem permanenten Ausnahmezustand

Der Libanon wurde immer wieder von unterschiedlichen geopolitischen sowie regionalen Konflikten überschattet und gilt als Schauplatz, an dem regionale Kräfte, ihre sub-staatlichen Ableger und Protégés, bzw. nicht-staatliche Akteure Konflikte und Machtverhandlungen austragen. Bereits vor dem Syrienkonflikt galt der Libanon als Destinations- sowie Transitland zahlreicher Flüchtlinge aus dem Irak, dem Sudan, Äthiopien, Sri Lanka, Ägypten, Bangladesch, den Philippinen, Indien, Pakistan, Nepal, und Tansania (Global Detention Project).

Seit der Staatsgründung Israels im Jahr 1948 beherbergt der Libanon zahlreiche geflüchtete PalästinenserInnen, die zu den ältesten und bis 2011 zur größten Flüchtlingsgruppe im Libanon zählten. Diese leben in den zwölf vom Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) geleiteten Flüchtlingscamps (UNHCR 2016, 3) bzw. in den 27 nicht offiziellen Settlements (Beehner 2015). Palästinensische Flüchtlinge im Libanon können in vier zentrale Gruppen unterteilt werden: 1) Registrierte Flüchtlinge, die sowohl von UNRWA als auch von den libanesischen Behörden registriert sind. 2) Nicht-registrierte palästinensische Flüchtlinge, die nicht von der UNRWA registriert, aber von den libanesischen Behörden anerkannt sind. 3) Sogenannte „Non-ID“ Flüchtlinge, die weder von UNRWA noch von den libanesischen Behörden registriert sind. 4) Palästinensische Flüchtlinge aus Syrien, die nach 2011 in den Libanon geflüchtet sind (UNHCR 2016, 3). Aufgrund ihres eingeschränkten Zugangs zur öffentlichen Bildung, zum Gesundheitssystem sowie zu sozialen Leistungen sind palästinensische Flüchtlinge von den Unterstützungen, die UNRWA zur Verfügung stellt, abhängig (UNHCR 2016, 3). Ihre Rechte auf Arbeit und Besitz sind stark limitiert. Dies führt einerseits zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit unter PalästinenserInnen, andererseits zum Anstieg informeller Beschäftigungen. Seit dem Jahr 2010 versuchte man zwar einige dieser Restriktionen aufzuheben, allerdings zeigten sich bis dato nur wenige positive Effekte. Beispielsweise räumte man PalästinenserInnen das Recht ein, Beschäftigungen in einigen Wirtschaftssektoren aufzunehmen und Arbeitsgenehmigungen zu erhalten. Allerdings sind sie nach wie vor von der Ausübung höher qualifizierter Jobs, zum Beispiel in den Bereichen Bildung, Bankwesen, oder im Management weiterhin ausgeschlossen.

Die Lebensbedingungen von geschätzten 3.000 bis 5.000 nicht dokumentierten PalästinenserInnen bzw. SyrerInnen im Libanon sind besonders prekär, da sie keinen legalen Status besitzen und damit keinen Zugang zu Grundleistungen haben (UNHCR 2016, 3). Viele dieser Flüchtlinge leben trotz feh-

lender Registrierung in den UNRWA Camps, stehen jedoch am Rande der Gesellschaft. Palästinensische Camps dienten in der Vergangenheit immer wieder als Bühne unterschiedlicher Konflikte. Damit lässt sich auch teilweise die strikte Ablehnung der libanesischen Regierung, Flüchtlingscamps für syrische Geflüchtete zu errichten, erklären. So kam es beispielsweise während des Bürgerkrieges 1975-1990 zu Kämpfen in den Lagern; oft fungierten sie als Operationsorte der PLO oder kamen während der israelischen Luftangriffe auf den Libanon 2006 unter Beschuss. Aufgrund des im Jahre 1969 abgeschlossenen Vertrages von Kairo zwischen dem libanesischen Staat und der PLO dürfen libanische Sicherheitskräfte die Camps nicht betreten. Unterschiedliche palästinensische Fraktionen, die auch nicht selten um Einflussnahme konkurrieren, leiten diese und übernehmen dabei die Rolle der Exekutive (Ramadan 2012, 69-70). Aus Angst, die sunnitischen PalästinerInnen könnten die konfessionelle Balance im Land beeinflussen, bemühte man sich auch nie um eine Integration dieser. Dementsprechend wurden PalästinenserInnen als „AusländerInnen“, die sich nur temporär im Land aufzuhalten, wahrgenommen und behandelt. Das Resultat war eine Ausgrenzung vom libanesischen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Leben. Die Rahmenbedingungen sowie die zahlreichen rechtlichen Restriktionen für palästinensische Flüchtlinge führten zur Entstehung einer Art „Parallelgesellschaft“ mit eingeschränkten Rechten und wenige bis keine Zukunftsperspektiven (Ramadan 2012, 70). Die Camps wurden, wie von Ramadan beschrieben, zu „permanenten-temporären“ Exilgebieten (2012, 65) und erinnern in Bezug auf Traditionen, Akzenten und den Beziehungen der Familien zueinander an palästinensische Dörfer. Sozial, kulturell sowie politisch entsprechen sie palästinensischen Territorien mit Flaggen, Postern und Wandmalereien. Büchereien in den Camps beinhalten ein Archiv an Informationen über unterschiedliche Orte in den palästinensischen Gebieten mit detaillierten Landkarten und Büchern über Dörfer und Städte (Ramadan 2012, 73-74). Der permanente Versuch der libanesischen Regierung die langfristige Niederlassung von PalästinenserInnen im Libanon durch Restriktionen und Einschränkungen zu verhindern zeigt sich als weniger erfolgreich und treibt diese immer weiter in eine Fragilität.



Palästinensisches Flüchtlingslager im Libanon (© Sherin Gharib)

SyrerInnen zwischen einer open-door policy und einem sicherheitspolitischen Zugang

Syrien spielt als ehemalige Besatzungsmacht eine zentrale Rolle im Libanon. Während der Besatzung entwickelten sich 2005 zwei Allianzen: die 8. März Allianz, die Syrien bzw. das Assad-Regime unterstützt, sowie die 14. März Allianz, welche zum Ende der syrischen Besatzung aufrief. Zur 8. März Allianz gehört die schiitische Hisbollah, die als wichtige, politische sowie militärische Alliierte des Assad-Regimes in Syrien gilt, während die 14. März Allianz von der sunnitischen Zukunftspartei unter Führung des Ministerpräsidenten Saad al-Hariri, geleitet wird. Einige der christlichen Parteien zählen sich zur Pro-Assad Allianz, während andere wiederum Teile des Anti-Assad Blocks sind. Diese sich gegenüberstehenden Allianzen spielen nach wie vor eine Rolle. Durch die historische enge Verbindung beider Länder ist der Libanon stark vom Syrienkonflikt betroffen. Die libanesische Wirtschaft büßte einen ihrer wichtigsten Handelspartner ein – der Handel mit Syrien ist massiv zurückgegangen und der Tourismus eingebrochen. Darüber hinaus flüchteten zahlreiche SyrerInnen zum Teil vor islamistischen Milizen und zum anderen Teil vor dem Assad Regime in den nahen Libanon. Die hohe Anzahl von Flüchtlingen im Land führte außerdem zu einer Belastung hinsichtlich der ohnehin schlechten Strom- und Wasserversorgung sowie der Infrastruktur (Gaier et al. 2018, 3).

Unmittelbar nach 2011 reagierte man auf die Flüchtlingsbewegungen vorerst mit einer open-door policy, vor allem, da man dachte, die Krise sei nur von kurzer Dauer und Bashar al-Assad würde rasch gestürzt werden. Der ungehinderte Zugang zum Libanon war insbesondere durch ein im Jahr 1993 zwischen dem Libanon und Syrien unterzeichnetes Abkommen gewährleistet, das eine Niederlassung sowie die Aufnahme von Arbeit (allerdings nur in bestimmten Bereichen) von den StaatsbürgerInnen beider Länder im jeweils anderen Land ohne Einschränkungen erlaubte (Dionigi 2016, 10-12). Viele der im Jahr 2011 geflüchteten SyrerInnen zogen in den Nordlibanon, später wurde die Bekaa-Ebene zu einem zentralen Flüchtlingsort. Zahlreiche Familien konnten den Libanon über die Berge erreichen bzw. überquerten die Grenzen³ bei Al-Qaa und Masnaa (Naufal 2012, 3 sowie Errighi; Griese 2016, 13).

Auch nach einem kontinuierlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen blieb die Ergreifung von Maßnahmen auf nationaler Ebene aus. Vielmehr fürchtete die libanesische Regierung, eine Art Gesamtstrategie könne als Einmischung bzw. Parteiergreifung aufgefasst werden und damit destabilisierende Effekte auf den Libanon mit sich ziehen, sowie die Spaltung der Gesellschaft weiter forcieren (Dionigi

³ Gespräche mit syrischen Flüchtlingen, Besuch der syrischen (illegalen) Settlements in der Bekaa-Ebene. 03.11.2017. Libanon.

2016, 10-12). Um die Neutralität Libanons zu wahren, wurde im Jahr 2012 die Ba'abda Deklaration, die eine Nicht-Einmischung des Libanons in regionale Konflikte vorsah, beschlossen (Mourad 2017). Dem mit der Flüchtlingsregulierung beauftragten Sozialministerium fehlte es an notwendigem Know-How bzw. an Infrastruktur. Die Reaktionen waren nur Ad-hoc Maßnahmen, ohne konkrete Visionen oder Strategien, wie zukünftig mit den Flüchtlingen umgegangen werden soll. Die Abwesenheit der libanesischen Regierung und ihr politischer Unwille mit der Flüchtlingskrise umzugehen, erzeugten eine Lücke, die weitgehend von internationalen Hilfsorganisationen, deren lokalen Partnern sowie privaten Akteuren gefüllt wurde (Dionigi 2016, 10-12). Gleichzeitig haben humanitäre Hilfsorganisationen ihre Kooperation mit den Gemeindeverwaltungen intensiviert, die in vielen Fällen die ersten Ansprechpartner sind. Da diese vor großen Herausforderungen stehen und oft nicht wissen, wie sie reagieren sollen, sind sie nicht selten überfordert und agieren willkürlich (UNHCR/UN-Habitat 2014, 1).

Die anfängliche open-door policy wurde durch einen sicherheitspolitischen Zugang und einer Instrumentalisierung von Flüchtlingen ersetzt. Das Erreichen der 1 Million Marke sowie die Angst, dass diese Flüchtlinge für das Assad Regime Partei ergreifen könnten (einige beteiligten sich an den syrischen Präsidentschaftswahlen zugunsten Assads), führten zu einer Einstellung, dass diese so schnell wie möglich das Land zu verlassen haben. Darüber hinaus stieg die Befürchtung, dass syrische Settlements einen Nährboden für Salafismus im Libanon bilden könnten. Insbesondere waren Vorfälle in Tripolis und im Grenzort Arsal, wo es zu Kämpfen zwischen der libanesischen Armee und syrischen Milizen gekommen ist, sowie eine Konferenz zur Flüchtlingsfrage in Berlin im Jahr 2014 Auslöser für eine veränderte Politik. Die vom deutschen Außenminister, dem deutschen Entwicklungshilfeminister sowie dem UN-Flüchtlingskommissar organisierte Konferenz wurde von libanesischer Seite heftig kritisiert, da unter anderem die Einräumung weiterer Rechte für die im Libanon lebenden Flüchtlingen, wie beispielsweise die Ausstellung von Reisepässen, thematisiert wurde. Der libanische Außenminister verglich dies mit dem Vertrag von Kairo aus dem Jahr 1969, der eine Autonomie für PalästinenserInnen im Libanon vorsah, aber zugleich auch ihre Teilnahme an Kampfhandlungen erlaubte und damit als Auslöser für den libanesischen Bürgerkrieg 1975 gilt. Zudem kritisierte der libanische Außenminister, dass sein Vorschlag, syrische Flüchtlinge auch vor Ende des Krieges nach Syrien in De-Eskalationsgebiete zurückzuführen, nicht auf breite Zustimmung gestoßen ist (Qanso 2014).

Der Wendepunkt erfolgte schließlich im Oktober 2014 – ein Gesetz, das zahlreiche Restriktionen gegenüber Flüchtlingen vorsah, wurde verabschiedet und damit kam es schließlich 2015 zu Maßnahmen, die eine schnellstmögliche Rückkehr von Flüchtlingen zum Ziel hatte. Aus Angst der Libanon

könnte auf der Strecke bleiben und mit der hohen Anzahl an Flüchtlingen im Land allein gelassen werden, verlangte die libanische Regierung die Aussetzung weiterer Registrierungen von Flüchtlingen durch das damit beauftragte UNHCR (Dionigi 2016, 15-16). Dies spitzte die Lage weiter zu: Syrische Flüchtlinge werden seit 2015 nicht mehr registriert und haben damit auch keinen Anspruch auf UNHCR-Förderungen. Laut Elie Al Hindy, Direktor des Middle East Institute for Research and Strategic Studies hat es die libanische Regierung von Anfang an verabsäumt, die Flüchtlinge sinnvoll nach Fluchtgründen zu erfassen und zu registrieren. Er führt dies auf Missmanagement und Ineffizienz der Regierung zurück. Ein neues Aufenthaltsgesetz schreibt eine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung gegen eine jährliche Gebühr von 200 US Dollar pro Person vor. Durch die hohen Kosten werden Aufenthaltsgenehmigungen selten beantragt. Dadurch werden viele der Flüchtlinge in die Informalität gezwungen und die Abhängigkeit gegenüber ihren Arbeitgebern weiter verstärkt (Hall 2017; Yahya 2015, 15). Viele entwickeln sich dabei zu „Non-ID“ Flüchtlingen. Problematisch sind diese Regelungen insbesondere in Verbindung mit Neugeborenen, die ebenfalls nicht registriert werden und damit keine offiziellen Dokumente ausgestellt bekommen. Syrische Flüchtlinge leben in den ärmsten Gebieten Libanons, dort wo LibanesInnen meist bereits unter der Armutsgrenze von 2.40 US Dollar pro Tag leben müssen. Mittlerweile verfügt der Libanon über ungefähr 1.500 informelle Settlements in Form von Zeltlagern, die sich vor allem in der Bekaa-Ebene befinden (Lewis 2015, 386).

Trotz der langen Geschichte als Aufnahmeland für Flüchtlinge möchte sich der Libanon keineswegs als Asylland verstanden wissen. Um dies nochmals zu unterstreichen, wurde auf die Ratifizierung zentraler Flüchtlingsrechtinstrumente verzichtet. Die Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 und das dazugehörige Protokoll wurden aufgrund der Unsicherheit über mögliche damit einhergehende Verpflichtungen nicht ratifiziert. Die Befürchtung dabei ist, dass der Libanon eine permanente Niederlassung der Flüchtlinge auf seinem Territorium zulassen würde. Offiziell wird eine Nichtratifizierung damit begründet, dass der Libanon sich ohnehin freiwillig an die in der Konvention vorgesehnen Maßnahmen hält und darüber hinaus durch die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen und durch die Ratifizierung von Menschenrechtsinstrumenten seinen Verpflichtungen nachkommt. Allerdings kann man festhalten, dass libanische EntscheidungsträgerInnen generell die Sinnhaftigkeit von Flüchtlingsrechtsinstrumenten in Frage stellen (Janmyr 2017, 438-439).

Auch im „Lebanon Crisis Response Plan“ 2015-2016, ein gemeinsames Dokument der Vereinten Nationen und der libanischen Regierung, wird nochmals festgehalten, dass der Libanon kein Asylland oder Endziel von Flüchtlingen bzw. Neuansiedlungsland (Government of Lebanon, UN, 7) sei. Somit wird hervorgehoben, dass sich Geflüchtete nur temporär im Land befinden und schnellst möglich zurückkehren sollen. Der neue „Lebanon Crisis Response Plan“ 2017-2020 beinhaltet eine solche

Formulierung nicht, aber betont ebenfalls, dass es sich um „temporarily displaced individuals“ handelt (Government of Lebanon, UN, 2017, 4). Jegliche wirtschaftliche sowie soziale Integration von Flüchtlingen werden strikt abgelehnt. Gleichzeitig werden Flüchtlinge als Stabilitätsbedrohung (Yahya 2015, 14) wahrgenommen und definiert. Das führt zu einer allgemeinen Annahme, so Ramadan (2012), dass Flüchtlingen der Zugang ins Land auch durch repressive Mitteln verwehrt werden sollte (65). Oder wie es Yahya beschreibt, werden Flüchtlinge in einen „Ausnahmezustand“ gedrängt, der vom Philosoph Giorgio Agamben als „Niemandsland zwischen dem Politischen und dem Legalen“ beschrieben wird. Dieses „Niemandsland“ ist demnach ein Platz für Individuen wie Flüchtlinge, an dem allgemeingültige Menschenrechte nur auf Grundrechte wie Nahrung und Unterkunft reduziert werden (Yahya 2015, 13).

Flüchtlinge als Stabilitätsbedrohung? Der öffentliche und politische Diskurs

Die Wahrnehmung von Flüchtlingen als Stabilitätsbedrohung für den Libanon wird durch den politischen sowie öffentlichen Diskurs deutlich. Dabei werden diese als Gefahr für die wirtschaftliche, sicherheitspolitische sowie demographische Entwicklung des Landes betrachtet. In der Flüchtlingsfrage lässt sich auch die Spaltung zwischen den konfessionellen Lagern deutlich erkennen. Laut Elie Al Hindy⁴ existieren zwei extreme Positionen, die für eigene politische Zwecke verwendet werden. Diejenigen, die den Aufenthalt von Flüchtlingen, egal um welchen Preis, unterstützen und meinen, sie seien gegen einen rassistischen Diskurs, sowie jene, die in den Flüchtlingen einen Sündenbock sehen. Wenn auch der Libanon lange versucht hat, seine Neutralität gegenüber dem Syrienkonflikt zu bewahren, so bekannte sich die Hisbollah im Mai 2013 trotz der Ba'abda Deklaration zum Assad-Regime und kämpfte an dessen Seite in Syrien. Darüber hinaus schloss sie Rückführungsdeals, in deren Rahmen Flüchtlinge im Libanon zurück nach Syrien gebracht wurden, ab. Inwieweit diese tatsächlich freiwillig zurückkehren bzw. unter welchen Konditionen diese Deals abgeschlossen sind, bleibt unklar (Abdullah 2017; Chulov 2017). Kooperationen mit dem syrischen Regime über die Rückkehr von Flüchtlingen werden seitens der Hisbollah und ihren Alliierten stark unterstützt. In einem Gespräch mit einem Hisbollah-Vertreter wurde diese Notwendigkeit hervorgehoben, denn wie er meinte: „Gespräche mit den Vereinten Nationen sind nicht zielführend, Gespräche mit dem syrischen Regime allerdings unabdingbar“⁵. Die internationale Gemeinschaft solle den Libanon hinsichtlich der Flücht-

⁴ Interview mit Dr. Elie Al Hindy, Direktor des Middle East Institute for Research and Strategic Studies, durchgeführt am 28.10.2017. Libanon.

⁵ Interview mit Amar Moussawi, Hisbollah Vertreter für internationale Angelegenheiten, durchgeführt von Jasmina Rupp, MENA-Forscherin am IFK, am 26.10.2017. Libanon.

lingsfrage auch nicht belehren und niemand solle versuchen, den Libanon zu irgendetwas zu zwingen – so der Hisbollah-Vertreter. Im Gespräch betonte er darüber hinaus, dass die Balance der konfessionellen Lager sehr zentral ist und daher die Rückführung der SyrerInnen – größtenteils sind diese sunnitische MuslimInnen – schnellstmöglich zu erfolgen hat, um diesen Ausgleich nicht aus dem Ruder zu bringen und die Stabilität nicht zu gefährden. Zudem befürwortet die Hisbollah keine „freiwillige“ Rückkehr. Die Rückkehr von Flüchtlingen solle nicht an eine politische Lösung in Syrien gekoppelt werden, sondern es sollte vielmehr die Gewährleistung von Sicherheit ausschlaggebend sein. Die meisten Flüchtlinge seien ohnehin Wirtschaftsflüchtlinge und würden den Libanon nicht freiwillig verlassen - so der Interviewpartner - da es ihnen im Libanon besser gehe und sie von den Förderungen der internationalen Gemeinschaft stark profitieren würden. Würden sie zurückkehren, würden sie auch diese Unterstützungen verlieren. Die permanente Niederlassung von syrischen Flüchtlingen zu unterstützen wäre laut ihm „ein großes Verbrechen gegenüber dem Land“⁶.

Ähnlich dazu plädieren viele EntscheidungsträgerInnen, VertreterInnen von Parteien sowie große Teile der Bevölkerung für eine schnellstmögliche Rückführung der Flüchtlinge. Der libanesische Präsident Michel Aoun möchte ebenfalls keine Rückführung auf freiwilliger Basis abwarten und ruft die UN dazu auf, die finanziellen Mitteln, die sie für die Versorgung der Flüchtlinge im Libanon aufbringt, in die Rückkehr dieser zu investieren (Auon 2017, zit. aus Daou 2017). Der libanesische Außenminister und Minister für Migration, Gebran Bassil, betonte, dass SyrerInnen nur eine Wahl haben – und zwar die Rückkehr nach Syrien (Bassil 2017, zit. aus Daou 2017). Ein Vertreter der christlichen Freien Patriotischen Bewegung argumentiert ähnlich wie die Hisbollah, dass die SyrerInnen aus wirtschaftlichen Gründen im Libanon leben. Als Beweis dafür sieht er, dass einige für eine kurze Zeit nach Syrien reisen und anschließend wieder in den Libanon zurückkehren. Während viele LibanesInnen davon ausgehen, dass es SyrerInnen im Libanon besser ginge und demzufolge die meisten keine Absicht hätten, nach Syrien zurückzukehren, geben SyrerInnen an, sobald es die sicherheitspolitische Situation im Land erlaube, zurückkehren zu wollen.

Premierminister Saad al-Hariri und seine sunnitische Zukunftspartei hingegen, schließen die Normalisierung der Beziehungen zum Assad-Regime aus und betonen dabei, dass Flüchtlinge möglichen Vergeltungen ausgesetzt wären (Daou 2017). Hariri unterstreicht, dass solange es seitens der UN kein grünes Licht gäbe, er auch nicht handeln würde (Hariri 2017, zit aus Daou 2017.). Er spricht sich für Sicherheitszonen aus, zu denen Flüchtlinge freiwillig, sowie unter der Beobachtung der Vereinten

⁶ Interview mit Amar Moussawi, Hisbollah Vertreter für internationale Angelegenheiten, durchgeführt von Jasmina Rupp, MENA-Forscherin am IFK, am 26.10.2017. Libanon.

Nationen zurückkehren könnten (Abdullah 2017). Im Gespräch beschrieb die Progressive Sozialistische Partei den libanesischen Diskurs rund um die Flüchtlinge als „Stimmungsmache“ für eigene Zwecke. Der Parteivertreter sprach sich für die Notwendigkeit einer Versachlichung der Flüchtlingsdebatte aus und machte auf die schwierigen Konditionen für Geflüchtete aufmerksam, die oft ignoriert würden. Es stimme nicht, wie viele behaupten, dass es den syrischen Flüchtlingen gut ginge, und, dass diese aus wirtschaftlichen Gründen im Libanon leben, sondern sie werden weiter in die Armut gedrängt.⁷

Der öffentliche Diskurs gegenüber Flüchtlingen zeigt ebenfalls keine „Willkommenskultur“ wie am Anfang der Krise auf. Laut einer vom Fafo Institute for Applied International Studies durchgeföhrten Umfrage im Jahr 2013 ist die Mehrheit der libanesischen Befragten der Meinung, dass SyrerInnen die Ressourcen des Landes ausschlachten würden. 98% der Befragten glauben, dass Flüchtlinge LibanesInnen Jobs wegnehmen und am Lohndumping Schuld sind. 63% glauben, dass die finanzielle Unterstützung, die Flüchtlinge erhalten, nicht gerechtfertigt sei. Mehr als die Hälfte der Befragten meinte, dass keine SyrerInnen mehr in das Land hineingelassen werden sollten. Zweidrittel meinte, dass die Vereinten Nationen Flüchtlingslager etablieren und die internationale Gemeinschaft die Kosten für die Unterkünfte übernehmen sollte. Fast alle Befragten waren der Meinung, dass die Grenzen zu Syrien besser kontrolliert werden sollten (Thorleifsson 2016, 1078). Zudem herrscht eine Meinung vor, dass SyrerInnen eine andere Kultur und Mentalität als LibanesInnen besitzen (Thorleifsson 2016, 1079).

Darüber hinaus wurde im Libanon eine Petition mit 20.000 Unterschriften an die USA und die Vereinten Nationen, die eine Rückführung syrischer Flüchtlinge in Sicherheitszonen in Syrien fordert, übermittelt. Dieser Petition ging ein Anti-Flüchtlingsdiskurs voraus. Infolgedessen ließen Gemeindeverwaltungen syrische Geschäfte sperren oder verhängten Ausgangssperren für syrische Flüchtlinge (Shebaya 2017).

Warum keine Flüchtlingscamps?

In der Literatur gibt es unterschiedliche Debatten, die Vor- und Nachteile von Flüchtlingscamps abwägen. Als vorteilhaft zählen die bessere Kontrolle von Flüchtlingen sowie die Möglichkeit bedürftige

⁷ Interview mit Zaher Raad, Vertreter der Progressiven Sozialistischen Partei, durchgeführt am 31.10.2017. Libanon.

Menschen leichter identifizieren zu können und ihnen die notwendigen Grundleistungen zur Verfügung zu stellen. Zu den Nachteilen gehören die hohen Investitionen im Bereich der Infrastruktur (auch die Bereitstellung von Elektrizität, Wasserzugang etc.), die mit der Errichtung von Camps einhergehen sowie die laufenden Kosten.

Für Beehner (2015, 158) überwiegen die Vorteile. Laut ihm besitzen Flüchtlingslager das Potential, mehr als nur vorübergehende Zelte für geflüchtete Menschen zu werden. Sie können als Motor für soziale und wirtschaftliche Entwicklung dienen, wenn man diese als „smart cities“ verstehen würde. Am Beispiel des Flüchtlingscamps in Za’atari in Jordanien erläutert er, dass durch die entstandenen 3.500 kleinen Geschäfte im Camp die Idee des Unternehmertums gefördert wird. Dadurch, dass Flüchtlinge Geschäftsideen im Camp und nicht außerhalb verwirklichen, werden mögliche Spannungen mit der lokalen Bevölkerung reduziert. Damit wird ein autonomer Ort für Flüchtlinge geschaffen, den sie selbst gestalten können. Ein solcher Zugang könnte nicht nur die Selbstständigkeit von Flüchtlingen fördern, sondern auch eine sozio-ökonomische Entwicklung in Gang setzen, die informelle Wirtschaft reduzieren und dabei die Rekrutierung für kriminelle und terroristische Netzwerke erschweren. Flüchtlingscamps entwickeln sich dabei, so Beehner, zu „Oasen der Ordnung“ (Beehner, 159) und fördern einen „neuen Urbanismus“ (Beehner, 159).

LeBaron argumentiert, dass Staaten, die die Errichtung von Flüchtlingscamps ablehnen, in Wirklichkeit das Ziel verfolgen, notwendige Bedingungen für eine Ausbeutung bestehender Arbeitskräfte zu schaffen (LeBaron 2015, zit. aus Turner 2015). Anknüpfend daran argumentiert Turner (2015) mittels eines Zugangs der kritischen politischen Ökonomie, dass die Etablierung von Flüchtlingscamps im Libanon und Jordanien in Verbindung mit der Arbeitsmarktsituation in beiden Ländern steht. Die Entscheidung eines Staates, Flüchtlingscamps zu errichten oder nicht ist demnach von wirtschaftspolitischen Erwägungen geprägt. Durch Flüchtlingscamps möchte der Staat den Zugang zum Arbeitsmarkt regulieren. Im Falle Jordaniens ist die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt explizit nicht erwünscht. Im Gegensatz dazu wird im Libanon die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt benötigt; zumindest die Integration einiger, damit diese gering entlohnte Jobs in der Baubranche sowie in der Landwirtschaft übernehmen können. Der libanesische Arbeitsmarkt war schon lange von syrischen Niedriglohnarbeitskräften abhängig. Nach der Ermordung Rafiq al-Hariris im Jahr 2005 haben zahlreiche syrische Arbeitskräfte den Libanon verlassen. Die libanesische Regierung möchte das Ausmaß der syrischen ArbeiterInnen wieder auf das Niveau wie vor 2005 bringen und lehne aus diesem Grund die Errichtung von Camps ab – so Turner. Im Vergleich dazu verfolgt Jordanien das Ziel ausländische Niedriglohnarbeitskräfte zu reduzieren und nutzt die Etablierung von Camps dazu, in-

ternationale Fördergelder zu erhalten (Turner 2015, 387). Damit dient der libanesische Zugang im Umgang mit den Flüchtlingen den Interessen der Kapitaleigentümer (Turner 2015, 387). Dort, wo die Interessen der Empfängerstaaten mit jenen der Wirtschaftselite korrelieren, gibt es kein Interesse an der Gründung von Flüchtlingscamps, um das Arbeitskräfteangebot zu steigern, die prekären Verhältnisse bestehen zu lassen und gleichzeitig die Löhne zu senken (Turner, 2015, 388).

Auch wenn im Falle Libanons die Wirtschaftselite und damit verbunden wirtschaftspolitische Erwägungen sicherlich eine wichtige Rolle spielen, kann dies nicht alleine als Grund für die Ablehnung von Flüchtlingscamps betrachtet werden. Die Informalität der Flüchtlinge nutzt insbesondere dieser Elite, allerdings hat dies im Libanon weniger mit dem Modell der Flüchtlingscamps als mit allgemeinen Rahmenbedingungen zu tun. Die Existenz palästinensischer Lager im Libanon konnte ebenfalls keine Verbesserung der Konditionen schaffen. Die Lager sind überfüllt, die Infrastruktur sehr schlecht und der Zugang zu Wasser und Elektrizität stark limitiert (UNHCR 2016, 6-7). Die palästinensischen Flüchtlingslager haben die Abschottung der Geflüchteten von der lokalen Bevölkerung sowie die Entstehung eines „Staates im Staat“ mit unterschiedlichen Akteuren wie Komitees, religiösen Führern, lokalen sowie internationalen NGOs, politischen Fraktionen und zahlreichen transnationalen sowie internationalen Netzwerken gefördert. Auch in diesen existieren von Flüchtlingen geführte Geschäfte, trotzdem haben diese aber keineswegs zu einer Verbesserung der Bedingungen geführt. Gründe für eine Ablehnung sind eher auf die Erfahrungen mit palästinensischen Flüchtlingslagern, die seit der Staatsgründung Israels 1948 im Land bestehen, sowie der libanesischen Intention weder palästinensische, syrische noch andere Flüchtlinge permanent im Land zu integrieren, zurückzuführen. Flüchtlingscamps werden im Libanon aufgrund der historischen Erfahrungen als Hort politischer Probleme, Brutstätten für Radikalisierung bzw. als Plätze, die die Isolation von der Mehrheitsgesellschaft fördern, wahrgenommen.

Ein Bericht der International Labour Organisation (Stave, Hillesund 2015) erläutert, dass auch in Jordanien, wo offizielle Flüchtlingslager errichtet wurden, ähnliche Bedingungen wie im Libanon vorherrschen. Geflüchtete SyrerInnen sind sehr schlechten Konditionen ausgesetzt und werden ähnlich wie im Libanon in die Informalität gedrängt. Da sie dringend Geld benötigen, müssen sie Jobs auch gegen eine sehr niedrige Bezahlung annehmen. Sie erhalten dabei keine Arbeitsgenehmigungen und unterliegen damit auch nicht der jordanischen Arbeitsgesetzgebung. Der informelle Markt ist durch geringe Löhne, längere Arbeitszeiten sowie prekäre Arbeitsbedingungen geprägt. Auch JordanierInnen sind darin beschäftigt und haben mit ähnlichen Herausforderungen wie SyrerInnen zu kämpfen. SyrerInnen werden in der Regel weniger entlohnt und sind oft noch schlechteren Arbeitsbedingun-

gen ausgesetzt. SyrerInnen akzeptieren dabei öfter Jobs die JordanierInnen nicht akzeptieren würden. Ähnlich wie in Jordanien floriert auch im Libanon die Kinderarbeit (Stave, Hillesund 2015, 7). Damit macht die Situation in Jordanien deutlich, dass die legalen, offiziellen Flüchtlingscamps nicht zu einer Verbesserung der prekären Verhältnisse beigetragen haben.

Die Entstehung eines unregulierten Marktes an Flüchtlingen

Zwar hat die große Anzahl an Geflüchteten im Land Auswirkungen auf den Zugang zu staatlichen Leistungen, insbesondere was die Gesundheitsvorsorge oder das Bildungswesen betrifft, allerdings muss dabei festgehalten werden, dass viele strukturelle Herausforderungen auch vor 2011 existierten. Der libanesische Staat galt bereits lange davor als ineffektiv und die Wirtschaftsentwicklung als hinkend (Yahya 2015, 16). Die staatliche Finanzpolitik ist darauf ausgerichtet, einer Wirtschaftselite sowie Holdings und Off-Shore-Unternehmen zu nutzen. Gleichzeitig floriert die Korruption. Der Staat unternimmt keine Maßnahmen zur Erhöhung von Löhnen bzw. zur Wirtschaftsankurbelung. Die informelle Wirtschaft im Libanon beläuft sich auf ca. 30%. Es wird sehr wenig in das öffentliche Schulsystem, Spitäler oder die Infrastruktur investiert (Salloukh 2016).

In der Theorie zur informellen Wirtschaft existieren allgemein vier große Schulen: der Dualismus, der Strukturalismus, der Legalismus, sowie der Voluntarismus. Für das vorliegende Arbeitspapier ist der strukturalistische Ansatz, der sich auf kleine UnternehmerInnen, ProduzentInnen sowie ArbeiterInnen fokussiert, von Bedeutung. Geprägt ist dieser Ansatz von Manuel Castells und Alejandro Portes (1989), die davon ausgehen, dass die Informalisierung vor allem zu einer Senkung der Arbeitskosten führt. Demnach kommt die informelle Wirtschaft vor allem UnternehmerInnen zugute. Durch den Wegfall, insbesondere von Lohnnebenkosten, wird das Produkt Arbeit für UnternehmerInnen billiger. Für Flüchtlinge bedeutet die Beschäftigung in der informellen Wirtschaft eine Verschärfung der Arbeitsbedingungen. Diese trägt dabei direkt zu einer „profitability of capital“ (Castells, Portes 1989, 30) bei.

Informalität und Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt

Bereits vor dem Syrienkonflikt 2011 war die Nachfrage nach syrischen Arbeitskräften im Libanon für Niedriglohnjobs groß. SyrerInnen waren schon lange als Saisonarbeitskräfte im Libanon beschäftigt.

Auszugehen ist von Hunderttausenden syrischen SaisonarbeiterInnen im Bau- bzw. im Landwirtschaftsbereich vor 2011 (Dionigi 2016, 31). Um die Bedürfnisse des libanesischen Arbeitsmarktes zu decken, wurde in den 1990er Jahren ein bilaterales Abkommen mit Syrien abgeschlossen, welches ein Recht auf Niederlassung, Beschäftigung sowie Durchführung wirtschaftlicher Aktivitäten beider StaatsbürgerInnen in beiden Ländern vorsah. Das Abkommen beschränkte sich allerdings nur auf einige wenige Bereiche, in denen Arbeitskräftemangel herrscht, wie die Baubranche, die Agrarwirtschaft und die Reinigungsbranche.

Aufgrund der zunehmenden Anzahl der Flüchtlinge nach 2011 wurde offiziell der Arbeitsmarkt eingeschränkt, insbesondere nach 2015 können registrierte syrische Flüchtlinge nur unter starken Restriktionen arbeiten. Zudem sind Arbeitsgenehmigungen mit Gebühren verbunden und Tätigkeiten außerhalb dieser Bereiche aufgrund der bürokratischen und finanziellen Hürden so gut wie unmöglich (Errighi, Griesse 2016, 11). Damit bleibt vielen Flüchtlingen nichts anderes übrig als informelle Tätigkeiten anzunehmen. ArbeitnehmerInnen genießen dabei keine Sozialversicherungen oder andere Formen rechtlicher Anerkennung. Aus Kostengründen werden in den Niedriglohnsektoren oft syrische Arbeitskräfte libanesischen vorgezogen, da sie oft bereit sind unter härteren Bedingungen und für weniger Geld zu arbeiten. Da die registrierten Flüchtlinge UNHCR-Förderungen erhalten, die aber oft nicht ausreichend sind, können sie auch solche gering bezahlten Tätigkeiten annehmen. Damit wird ein Konkurrenzkampf zwischen den Flüchtlingen und den ärmsten Schichten der libanesischen Bevölkerung, die oft das Gefühl haben, Flüchtlinge würden finanziell besser da stehen, gefördert.⁸ Durch die erhöhte Nachfrage nach Jobs im Landwirtschaftsbereich sind beispielsweise die dortigen Löhne um ungefähr 60% gesunken. Insgesamt geht man davon aus, dass 92% der SyrerInnen im Land im informellen Sektor tätig sind. Insbesondere weniger qualifizierte LibanesInnen, aber auch Flüchtlinge, die vor dem Syrienkonflikt im Libanon lebten, sind von einer erhöhten Arbeitslosigkeit betroffen (Errighi, Griesse 2016, 19). Fehlende staatliche Regulierungen fördern die Ausbeutung der Arbeitskräfte sowie eine Erhöhung der informellen Wirtschaft. Darüber hinaus ist die informelle Beschäftigung eng mit Korruption und Manipulationen verknüpft (Rossis 2011, 217). Am Beispiel Jordaniens argumentiert Harris (2015, 77), dass die Deregulierung des Arbeitsmarktes ein Arbeitskräfteangebot schafft, das von Geschäftsinhabern genutzt wird, um eigene Profite nicht selten durch Ausbeutung zu erzielen. Harris beschreibt, dass es sich im Falle Jordaniens um eine Konzentration des Kapitals bei den Eliten handelt, während sich der Staat weitgehend aus der wirtschaftlichen Sphäre herausnimmt. Indem ArbeitgeberInnen erlaubt wird, Profite durch illegale Beschäftigung zu erzielen, wird ein neoliberaler Zugang bzw. ein Governance-Modell gefördert, das stark in Widerspruch zu einer Vision

⁸ Gespräche mit LibanesInnen sowie syrischen Flüchtlinge. 25.10. - 05.11.2017. Libanon.

steht, in dem der Staat ein aktiver Manager eines fairen wirtschaftlichen Systems ist, das auf Gleichheit und Gerechtigkeit beruht (Harris 2015, 94).

Ähnlich dazu greift der Staat auch im Libanon nicht ein, um die informelle Arbeit und damit die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu verhindern. Da es im Libanon an einem zentralisierten System fehlt, das soziale Hilfestellungen anbietet, leiden LibanesInnen ebenfalls an schlechten Bedingungen, ohne allerdings Unterstützungen erhalten zu können (Thorleifsson 2016, 1077-1078). Eine Integration der informellen Wirtschaft und insbesondere die Schaffung von Standards, um dem Lohndumping entgegen zu treten, wären für die Gesamtentwicklung von zentraler Bedeutung.

Der Wohnungsmarkt – EigentümerInnen und VermieterInnen als Profiteure

Die Informalität beherrscht nicht nur den Arbeits-, sondern auch den Wohnungsmarkt, der aufgrund fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen und Kontrollen vollkommen unreguliert ist. Der informelle Wohnungsmarkt bietet zwar eine gewisse Flexibilität, die Qualität ist allerdings meist sehr schlecht und die Konditionen nicht klar definiert. Weder MieterInnen noch VermieterInnen sind sich genauer über ihre Rechte und Pflichten bewusst. Mietverträge werden nicht schriftlich abgeschlossen, sondern lediglich mündlich vereinbart. Aufgrund der großen Nachfrage an Unterkünften steigen die Immobilien- und damit die Mietpreise kontinuierlich an, Flüchtlinge sowie ärmere libanesische Schichten konkurrieren ähnlich wie am Arbeitsmarkt direkt um billigere Unterkünfte. Als eine Art leistbare Wohnungsalternative wählen viele der Flüchtlinge Zelte in informellen Settlements, oder leben in anderen prekären Wohnverhältnissen, wie beispielsweise in Garagen, Shops oder Containern (Mixed Migration Platform 2017, 5). In den urbanen Gebieten Libanons kommt es bei der Vermittlung von Unterkünften immer wieder zu Unregelmäßigkeiten. In ländlichen Gebieten sind zahlreiche informelle Settlements, oft in Form von Zelten, entstanden. Ein Beispiel dafür bietet die Bekaa-Ebene. Die Preise erreichen dabei um die 150 US Dollar monatlich



Illegales Settlement, Bekaa-Ebene, Libanon (© Sherin Gharib)

pro Zelt. In den Zelten fehlt es oft an der notwendigen Infrastruktur. Die Lebensbedingungen in diesen Zeltlagern sind äußerst schwierig, da sie nur bedingt von schlechten Wetterverhältnissen geschützt sind. Sie sind meist überfüllt, es gibt nur einen limitierten Zugang zu Wasser und die Sanitäranlagen sind äußerst schlecht ausgebaut. In der Bekaa-Ebene sind die Zelte, je nach finanzieller Lage der Geflüchteten, unterschiedlich ausgestattet. So besitzen viele nichts außer ein paar Tellern oder Gläsern, sowie – wenn überhaupt – Matratzen zum Schlafen.⁹

Der Staat ist an einer Verbesserung der Wohnverhältnisse nicht interessiert, insbesondere da davon ausgegangen wird, dass bessere Konditionen zu einem dauerhaften Verbleib der Flüchtlinge führen könnten. Folglich bleiben staatliche Interventionen zugunsten einer Regulierung des informellen Wohnungsmarktes weitgehend aus (UNHCR 2016, 6-7). Gleichzeitig führt die private Bereitstellung von Unterkünften für Geflüchtete zur Entwicklung eines Geschäftsmodells. Nicht selten kommt es vor, dass Flüchtlinge nicht mehr im Stande sind, ihre Mieten rechtzeitig zu bezahlen und daher ihre Unterkünfte räumen müssen (UNHCR 2016, 6-7).

Sicherheitsgarantie durch den Privatsektor sowie die Rolle von Gemeindeverwaltungen

In einigen Fällen müssen Flüchtlinge ihre Unterkünfte, auch aufgrund von Sicherheitsbedenken oder Spannungen mit der lokalen Bevölkerung, verlassen. Räumungen passieren oft außerhalb eines rechtlichen Rahmens und verletzen das libanische Mietrecht sowie internationale Standards. Da sich aber vieles in einem informellen Bereich abspielt, können keine rechtlichen Schritte gesetzt werden. Räumungen werden oft mit Drohungen, nicht selten begleitet von Polizeikräften und ohne vorherigen Durchlauf gerichtlicher Instanzen, vorgenommen. Dabei werden UnternehmerInnen, VermieterInnen sowie EigentümerInnen von Unterkünften nicht nur zu Profiteuren, sondern sollen gleichzeitig für Sicherheit und Ordnung sorgen. Die Konsequenz daraus ist ein Anstieg der Willkür gegenüber Flüchtlingen. Oft fürchten sich diese davor, Unregelmäßigkeiten zu dokumentieren. Die Rolle der Gemeindeverwaltungen verschärft nicht selten die ohnehin sehr prekären Verhältnisse. Aufgrund der oben beschriebenen Abwesenheit einer nationalen Gesamtstrategie verfügen Gemeindeverwaltungen über keinerlei Leitlinien was den Umgang mit Flüchtlingen betrifft (Human Rights Watch 2014). Einige Gemeindeverwaltungen beschlossen lokale Ausgangssperren für SyrerInnen sowie andere Sicherheitsmaßnahmen (Dionigi 2016, 29). Ein Beispiel dafür bietet die Stadt Mizara: Nach der

⁹ Besuch der syrischen (illegalen) Settlements in der Bekaa-Ebene am 03.11.2017. Libanon.

Ermordung einer Libanesin durch einen syrischen Flüchtling wurden alle Flüchtlinge von den lokalen Behörden dazu aufgefordert, die libanesische Stadt umgehend zu verlassen. Die libanesische Armee unterstützte die Zwangsräumungen und die VermieterInnen wurden dazu aufgerufen jene die „nichts in Misiara zu suchen haben“, zu evakuierten (Reuters 2017). Da auch oft VermieterInnen aufgefordert werden Unterkünfte nur an Flüchtlinge mit entsprechenden Arbeitsbewilligungen zu vergeben, nehmen diese eine Rolle als Exekutor von unterschiedlichen Regelungen durch die Gemeindeverwaltungen ein.

Conclusio

Der Libanon stellt ein Beispiel für einen fragilen Staat mit einem formalisierten Wirtschaftssystem dar, der eine hohe Anzahl an Flüchtlingen beherbergt. Dieses Arbeitspapier hat damit eine Analyse der libanesischen Staatlichkeit sowie des libanesischen Wirtschaftssystems in Verbindung mit den Fluchtbewegungen geliefert. Schon seit Ende der 1940er Jahre war das Land Destinations- sowie Transitland für Flüchtlinge, auch wenn der Libanon dies nicht gerne selbst zugibt. Auf die mit dem Syrienkonflikt 2011 einhergehenden Flüchtlingsbewegungen in den nahen Libanon reagierte die libanische Regierung nicht mit einer Gesamtstrategie, sondern anfangs mit einer open-door policy sowie Ad-hoc Maßnahmen, die später durch einen restriktiven sicherheitspolitischen Zugang ersetzt wurden und die ohnehin prekären Verhältnisse von Flüchtlingen weiter verschärften. Durch das Verbot weiterer Registrierungen von Flüchtlingen steigt die Anzahl von Non-ID Flüchtlingen, die damit ohne Identität leben. Besonders betroffen sind Neugeborene. Somit entwickelt sich eine „verlorene Generation“ ohne jegliche Rechte. Gleichzeitig betont der libanische Staat immer wieder, dass die Integration von Flüchtlingen nicht in Frage kommt und unterstreicht dabei, dass sich diese nur temporär im Libanon aufhalten würden. Tatsächlich gibt es bereits Rückführungsdeals zwischen der Hisbollah und dem syrischen Regime.

Die Dezentralisierung der Flüchtlingsregulierung sowie die Wahrnehmung von Flüchtlingen als eine Form der Sicherheitsbedrohung spiegeln sich durch die Reaktionen einiger Gemeindeverwaltungen, die Ausgangssperren für Flüchtlinge erlassen haben, wider. Das zeigt eine Form der Willkür, die Resultat einer „take it as it comes“ Politik ist. Diese Faktoren tragen zudem zu einer Entstehung eines unregulierten Marktes bei, durch den einige von der Fragilität der Flüchtlinge profitieren können. Durch den hohen Anteil der informellen Wirtschaft wird eine kontinuierliche Verschlechterung der

Konditionen auf dem Arbeits- aber auch auf dem Wohnungsmarkt ermöglicht. In der Literatur gibt es zahlreiche Debatten darüber, ob die informelle Wirtschaft Vorteile oder Nachteile mit sich bringt. Im Falle Libanons und insbesondere in Verbindung mit der Flüchtlingsfrage wird deutlich, dass diese zu einer weitgehenden Prekarisierung der Arbeits- und Wohnverhältnisse zum einen für die Flüchtlinge und zum anderen für die LibanesInnen selbst geführt hat. In diesem Rahmen entsteht ein Wettbewerb zwischen den marginalisiertesten Teilen der libanesischen Bevölkerung sowie der Flüchtlinge. Durch einen schwachen Staat ist die libanische Wirtschaft auch keinen Regulierungen oder Anpassungen ausgesetzt, die Rahmenbedingungen für gerechtere Arbeitsbedingungen schaffen würden. Eine Formalisierung der informellen Wirtschaft würde sich allerdings nur dann als sinnvoll erweisen, wenn dadurch keine neuen Formen von Beschäftigungsmöglichkeiten verloren gehen würden. Am Wohnungsmarkt spielen EigentümerInnen, WohnungsmaklerInnen, sowie VermieterInnen eine zentrale Rolle und treten auch als „Sicherheitsgaranten“ auf. Sie werden mit der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betraut, übernehmen aber damit eine Kontrolle über Flüchtlinge, die ihnen oft willkürliches Agieren erlaubt.

Im Libanon werden nicht selten Flüchtlinge für alle Probleme und Herausforderungen im Land verantwortlich gemacht. Dabei sind die herrschenden politischen sowie sozio-ökonomischen Herausforderungen nicht alleinig Folgen des Syrienkonfliktes, sondern resultieren vielmehr aus einem auch davor schon schwachen, stark konfessionellen Staat mit einer informalisierten und oftmals korrupten Wirtschaft. Ein sachlicher Diskurs, der die Marginalisierung sowie soziale Exklusion der Flüchtlinge, aber auch der ärmeren libanesischen Bevölkerung verhindern würde, sowie eine nationale Gesamtstrategie, die sich der Probleme annimmt und das willkürliche Agieren aufgrund der Dezentralisierung der Flüchtlingsregulierung verhindert, wären dabei mehr als notwendig. Dass der Libanon sich nicht als Asylland verstehen möchte, ist eine Leugnung der Realität und löst die Probleme nicht. Die letzten Jahre haben zudem gezeigt, dass schlechtere Bedingungen für Flüchtlinge nicht gezwungenermaßen in ihre Rückkehr resultieren, sondern vielmehr die ohnehin schwierigen Bedingungen noch weiter verschärfen und weitere Probleme verursachen.

Literatur

Abdullah, Hassan (2017): Refugees return to Syria from Lebanon in Hezbollah-mediated deal. Abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-lebanon/refugees-return-to-syria-from-lebanon-in-hezbollah-mediated-deal-idUSKBN19X1Y6>.

Al-Dasouqi, Amira F. (2016): Refugee Industrial Complex, "Neoliberal Governance Within the Resettlement Industry and Its Effects: Is An Alternative Structure Possible?" International Development, Community and Environment (IDCE). Paper 48.

Beck, Martin (2016): Flüchtlingskrise? Über die flexible Verarbeitung des syrischen Flüchtlingszuges im Libanon. GIGA Focus. Nahost. Nummer 6. Abrufbar unter: https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1606.pdf.

Beehner, L. (2015): Are Syria's do-it-yourself refugees outliers or examples of a new norm? *Journal of International Affairs*, 68(2): 157 – 175.

Betts, Alexander; Ali, Ali; Memişoğlu, Fulya (2017): Local Politics and the Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan. Report. University of Oxford. Refugee Studies Centre. Abrufbar unter: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/local-politics-and-the-syrian-refugee-crisis-exploring-responses-in-turkey-lebanon-and-jordan>.

Castells, Manuel; Portes, Alejandro (1989): World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. In: Portes, Alejandro (Ed.): The Informal Economy: Studies in advanced and less developed countries. John Hopkins University Press, 11-37.

Chaaban, Jad (2017): Should Lebanon get more funds for hosting refugees? 5/4/2017. Al-Jazeera. Abrufbar unter: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/04/lebanon-funds-hosting-refugees-170405082414586.html>.

Christophersen, Mona (2014): Absence of Syrian refugee camps in Lebanon heats up labor competition and local tensions, International Peace Institute, 17 March. Abrufbar unter <http://reliefweb.int/report/lebanon/absence-syrian-refugee-camps-lebanon-heats-labor-competition-and-local-tensions>.

Christophersen, Mona; Liu Jing; Thorleifsson, Cathrine; Tiltnes, Age (2013): Lebanese Attitudes towards Syrian Refugees and the Syrian Crisis: Results from a National Opinion Poll 15-21 May 2013. Fafo-paper 2013:1.

Chulov, Martin (2017): Syria: Thousands of refugees and militants return to Syria from Lebanon. Abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/14/thousands-refugees-militants-return-syria-from-lebanon-hezbollah>.

Daou, Marc (2017): Lebanese leaders divided over fate of Syrian refugees. 16/10/2017. Abrufbar unter: <http://www.france24.com/en/20171016-lebanon-aoun-hariri-hezbollah-return-syrian-refugees>.

Darling, Jonathan (2016): Privatising asylum: neoliberalisation, depoliticisation and the governance of forced migration. Transactions of the Institute of British Geographers. University of Manchester. 230-243.

Dionigi, Filippo (2016): The Syrian Refugee Crisis in Lebanon: State Fragility and Social Resilience. LSE Middle East Centre. LSE Middle East Centre Paper Series 15.

Errighi, Lorenza; Griesse, Jörn (2016): The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon. European Commission. Discussion Paper 029. May 2016.

European Commission: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Lebanon. Last update: 18/01/2018. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/lebanon_syrian_crisis_en.pdf

Gaier, Malte; Nasser, Hana, Hoffmann, Stefan (2018) Informationen zur Lage syrischer Flüchtlinge im Libanon. Länderbericht Jänner. Konrad Adenauer Stiftung. Abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_51368-1522-1-30.pdf?180126155337.

Global Detention Project: Lebanon Immigration Detention. Abrufbar unter: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/middle-east/lebanon>.

Government of Lebanon, UN: Lebanon Crisis Plan 2015-2016. Abrufbar unter: data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=7723.

Government of Lebanon, UN Resident and Humanitarian Coordinator for Lebanon: Lebanon Crisis Response Plan 2017-2020. Abrufbar unter: <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-crisis-response-plan-2017-2020-2018-update>.

Hall, Richard (2017): After Trump's ban, Lebanon renews calls to send back Syrian refugees. 6 February, 2017. Global Post. Abrufbar unter: <https://www.pri.org/stories/2017-02-06/after-trump-s-ban-lebanon-renews-calls-send-back-syrian-refugees>.

Harris, Rebecca (2015): Transforming Refugees Into "Illegal Immigrants:" Neoliberalism, Domestic Politics, and Syrian Refugee Employment in Jordan. Brown University. April 2015.

Hazbun, Waleed (2016): Assembling security in a 'weak state:' the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005, *Third World Quarterly* 37(6): 1053-1070.

Human Rights Watch (2014): Lebanon: At Least 45 Local Curfews Imposed on Syrian Refugees. 3/10/2014. Abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2014/10/03/lebanon-least-45-local-curfews-imposed-syrian-refugees>.

International Monetary Fund (2017): Lebanon. IMF Country Report No.17/20. January.

Janmyr, Maja (2017): No Country of Asylum: Legitimizing Lebanon's Rejection of the 1951 Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law* 29(3): 438-465.

Turner, Lewis (2015): Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan, *Mediterranean Politics* 20(3): 386-404.

Loveless, Jeremy (2013): Crisis in Lebanon: camps for Syrian refugees? *Forced Migration Review* 43. May 2013.

Mixed Migration Platform (2017): Precarious living: Access to housing in transit for refugees and other migrants. Briefing Paper 07. July 2017. Abrufbar unter: <http://mixedmigrationplatform.org/wp->

content/uploads/2017/08/MMP-Briefing-Paper_Access_Housing.pdf.

Mourad, Lama (2017): Inaction as Policy-Making: Understanding Lebanon's Early Response to the Refugee Influx. Project on Middle East Political Science (POMEPS). Abrufbar unter: <https://pomeps.org/2017/03/29/inaction-as-policy-making-understanding-lebanons-early-response-to-the-refugee-influx/>.

Nashed, Mat (2016): Lebanon's „Policy of No Policy“ Towards the Syrian Refugees, Al-Araby, Abrufbar unter: <https://www.alaraby.co.uk/english/comment/2016/8/8/lebanons-policy-of-no-policy-towards-syrian-refugees>.

Naufal, H. (2012): Syrian Refugees in Lebanon: The Humanitarian Approach under Political Division (Florence: Migration Policy Centre). MPC Research Report 2012/13.

Portes, Alejandro; Castells, Manuel; Benton, Lauren A. (1989): The Policy Implications of Informality. In: Portes (et al.) (Ed.): The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries. John Hopkins University Press. 298-311.

Qanso, Wafiq (2014): مؤتمر برلين: معركة لتوطين النازحين (Berlin Konferenz: Der Kampf um die Ansiedlungsfrage von Flüchtlingen) Al-Akhbar. Abrufbar unter: <http://www.al-akhbar.com/node/218660>.

Ramadan, Adam (2012): Spatialising the refugee camp. *Transactions of the Institute of British Geographers* 38(1): 65-77.

Reuters (2017): Woman's murder prompts mass eviction of Syrians from Lebanese town. 5.10.2017. Abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-lebanon-refugees/womans-murder-prompts-mass-eviction-of-syrians-from-lebanese-town-idUSKBN1CA18S>.

Rossis, Nicholas, Michael (2011): The Informal Economy in Lebanon: Dangers and Benefits, Doctoral thesis, Durham University.

Salloukh, Bassel (2016): How neoliberalism defeated itself in Lebanon. The New Arab. 27.09.2016. Abrufbar unter: <https://www.alaraby.co.uk/english/comment/2016/9/30/how-neoliberalism-defeated-itself-in-lebanon>.

Sewell, Abby (2017): Palestinians in Lebanon less than half previous estimate, census shows. Middle East Eye. Abrufbar unter: <http://www.middleeasteye.net/fr/news/palestinians-lebanon-less-half-previous-estimate-census-shows-1396725092>.

Shebaya, Halim (2017): Xenophobia will not solve Lebanon's refugee crisis. 31 May 2017. Abrufbar unter: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/05/xenophobia-solve-lebanons-refugee-crisis-170523092620345.html>.

Shuayb, Maha; Makkouk, Nisrine; Tuttunji, Suha (2014): Widening Access to Quality Education for Syrian Refugees: The Role of private and NGO sectors in Lebanon. Centre for Lebanese Studies.

Stave, Svein Erik; Hillesund, Solveig (2015): Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market: Findings from the governorates of Amman, Irbid and Mafraq. International Labour Organisation, Fafo Institute.

Thorleifsson, Cathrine (2016) The limits of hospitality: coping strategies among displaced Syrians in Lebanon, *Third World Quarterly* 37 (6): 1071-1082.

Turner, Lewis (2015): Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan, *Mediterranean Politics* 20 (3): 386-404.

UNHCR (2016): The Situation of Palestinian Refugees in Lebanon. February 2016. Abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/56cc95484.pdf>.

UNHCR/UN-Habitat (2014): Housing, Land & Property: Issues in Lebanon: Implications of the Syrian Refugee Crisis. Abrufbar unter: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=6600>.

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO): Informal Economy Debates: Dominant School of Thought. Abrufbar unter: <http://www.wiego.org/informal-economy/informal-economy-debates-dominant-schools-thought>.

Yahya, Maha (2015): Refugees in the Making of an Arab Regional Disorder. Carnegie Endowment for International Peace.

Zetter, Roger; Ruaudel, Heloise (2014): Development and protection challenges of the Syrian refugee crisis. The Syria crisis, displacement and protection. Forced Migration Review 47. September.