



INITIATIVE  
Kommunales  
Know-how  
für Nahost

# KOMMUNALSTRUKTUREN im Libanon und Potenziale für kommunale Projektpartnerschaften

ZUSAMMENFASSUNG UND AKTUALISIERUNG DER BEDARFSANALYSE

Stand Juni 2017

HERAUSGEBER:

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen  
Tulpenfeld 7  
53113 Bonn  
Germany

Phone +49 228 20717-0  
Fax +49 228 20717-150

[info@engagement-global.de](mailto:info@engagement-global.de)  
[www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)

VERANTWORTLICH FÜR DEN INHALT:

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)  
im Rahmen der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“

[info@service-eine-welt.de](mailto:info@service-eine-welt.de)  
[www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)

Inhaltlich verantwortlich: Dr. Stefan Wilhelmy, Fachbereichsleiter SKEW

Projektleitung: Angela König, Wencke Müller

Text: Bedarfsanalyse KOMPETUS, Zusammenfassung Susanne Reiff

Redaktion: Angela König, Wencke Müller

Titelbild: Arno Leisen

Fotos: Engagement Global

Layout, Satz und Umschlaggestaltung: Fabian Ewert, Visuelle Kommunikation

Bonn, August 2018

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers.

Bei Funktionsbezeichnungen wird der Einfachheit halber die männliche Form verwendet.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

# INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG _____	4
2. HINTERGRUND UND KONTEXT _____	5
3. KOMMUNEN IM LIBANON: STRUKTUR UND AUFGABEN _____	7
4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGE AUFNEHMENDEN KOMMUNEN _____	10
5. LAUFENDE VORHABEN ZUR STÄRKUNG VON AUFNAHMEKOMMUNEN _____	13
5.1 Nationale Akteure	
5.2 Internationale Zusammenarbeit	
6. ANSATZPUNKTE FÜR DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT _____	14
7. QUELLEN UND LITERATUR _____	17

# 1. EINLEITUNG

Mit der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“ fördert die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global seit 2016 die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen flüchtlingsaufnehmenden Kommunen in Jordanien, im Libanon und in der Türkei und deutschen Projektpartnern. Die Initiative wird gemeinsam mit Connective Cities – Internationale Städte-Plattform für nachhaltige Entwicklung und im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umgesetzt. Mit ihrem kommunalen Know-how stärken die deutschen Partner die Kommunen in der Region. Die Partnerkommunen tauschen sich fachlich aus, arbeiten konstruktiv zusammen und entwickeln gemeinsam lokale Lösungsansätze.

Anfang 2016 ermittelte die Servicestelle als Grundlage für die weitere Gestaltung der Initiative den Unterstützungsbedarf von Kommunen in den drei Partnerländern vor dem Hintergrund ihrer Aufnahmeleistung. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie die Kommunen aufgebaut sind, in welchen Bereichen sie kommunales Know-how benötigen und wie deutsche Kommunen oder kommunale Akteure die flüchtlingsaufnehmenden Kommunen stärken können.

Mit dieser Zusammenfassung der Bedarfsanalyse für den Libanon stellen wir Ihnen die wichtigsten Ergebnisse als Hintergrund für die Zusammenarbeit mit kommunalen Partnern im Libanon zur Verfügung.

Die 2016 durchgeführte Analyse basiert

- auf einer Literaturstudie zum politischen Kontext, zu den Strukturen und den Bedarfen der Kommunen;
- auf zahlreichen Interviews vor Ort, unter anderem mit Vertretern von Kommunen und mit lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie mit Mitarbeitenden des libanesischen Ministeriums für soziale Angelegenheiten (Ministry of Social Affairs, MoSA).

Auf dieser Basis wurden Kommunen, die für Projektpartnerschaften infrage kommen, sowie Themen für mögliche Kooperationen identifiziert. Schließlich enthält diese Studie konkrete Empfehlungen für Projektpartnerschaften. Die Analyse wurde vor den landesweiten Kommunalwahlen im Mai 2016 durchgeführt. Daher können sich in der Zwischenzeit einige Annahmen verändert haben.

Weiterführende Informationen rund um das Projekt finden Sie unter [www.initiative-nahost.de](http://www.initiative-nahost.de).

Landschaft und Siedlung im Libanon



## 2. HINTERGRUND UND KONTEXT

Seit 2011 herrscht in Syrien Krieg und ein Ende der Kämpfe und des Terrors staatlicher und nicht staatlicher Akteure ist nicht in Sicht. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) registrierte im März 2017 erstmals über fünf Millionen syrische Flüchtlinge. Innerhalb des Landes sind 6,3 Millionen Menschen vertrieben. So sind in Syrien und in den Nachbarländern etwa 13,5 Millionen Menschen (Geflüchtete und andere vulnerable Gruppen) auf humanitäre Hilfe angewiesen. Libanon, Türkei und Jordanien als unmittelbare Nachbarländer Syriens haben den größten Teil der Flüchtlinge aufgenommen und tragen damit eine hohe materielle und immaterielle Last des gewaltsamen Konflikts.

### SYRISCHE FLÜCHTLINGE IM LIBANON

Zu Beginn des Konflikts in Syrien fanden Syrerinnen und Syrer vor allem in libanesischen Dörfern nahe der syrisch-libanesischen Grenze Zuflucht. Je länger der Konflikt andauerte, desto mehr suchten sie auch im Rest des Landes Schutz. Die Anzahl der Flüchtlinge stieg kontinuierlich an. Im Januar 2016 riegelte die libanesisische Regierung die Grenzen nach Syrien ab.

Im Dezember 2016 zählten die Vereinten Nationen etwas über eine Million syrische Flüchtlinge im Libanon. Die libanesisische Regierung schätzt, dass sich zusätzlich etwa 500.000 nicht registrierte syrische Flüchtlinge im Land aufhalten, sodass der Libanon mit insgesamt etwa 1,5 Millionen Schutzsuchenden im Verhältnis zur eigenen Bevölkerungszahl die meisten Flüchtlinge in der Region aufgenommen hat. Ein Viertel der heutigen libanesischen Bevölkerung sind Geflüchtete aus Syrien.

Syrische Flüchtlinge haben sich besonders in vier Regionen im Libanon niedergelassen:

- in Beirut und im Libanongebirge
- im südlichen Libanon
- im nördlichen Libanon und Tripoli
- in der Bekaa-Ebene

Die Bekaa-Ebene hat mit über 365.000 Personen die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Laut UNHCR leben 71 Prozent der syrischen Flüchtlinge im Libanon in Armut, 52 Prozent gelten als extrem arm. 89 Prozent der Haushalte sind verschuldet und 41 Prozent leben in prekären Wohnverhältnissen.

Auch in der libanesischen Bevölkerung ist Armut weit verbreitet: Vor 2011 lebten 28 Prozent der libanesischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze; inzwischen sind es aufgrund der Flüchtlingskrise 32 Prozent. Die Libanesinnen und Libanesen, die selbst auf Hilfe angewiesen sind, beklagen häufig, von der humanitären Hilfe der internationalen Gemeinschaft ausgeschlossen zu sein. Dies führt zu Spannungen mit der Flüchtlingsbevölkerung.

Laut „Lebanon Crisis Response Plan“ (LCRP) sind im Libanon aktuell 3,3 Millionen Menschen auf Hilfe angewiesen. Davon sind etwa 1,5 Millionen aus dem Libanon, 1,5 Millionen Geflüchtete aus Syrien und 300.000 Palästinenserinnen und Palästinenser, die entweder auch aus Syrien in den Libanon geflohen sind oder dort schon länger als Flüchtlinge leben. Davon erhalten derzeit aber nur 2,1 Millionen Menschen Unterstützung in Form von Dienstleistungen, wirtschaftlichen Wiederaufbauhilfen und Unterstützungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene.

Das zeigt: Die Ressourcen und die Leistungsfähigkeit der libanesischen Regierung und Behörden reichen nicht aus, um die Bedürfnisse der eigenen Bürgerinnen und Bürger und der vielen Flüchtlinge zu befriedigen.



# SYRIA REFUGEE RESPONSE

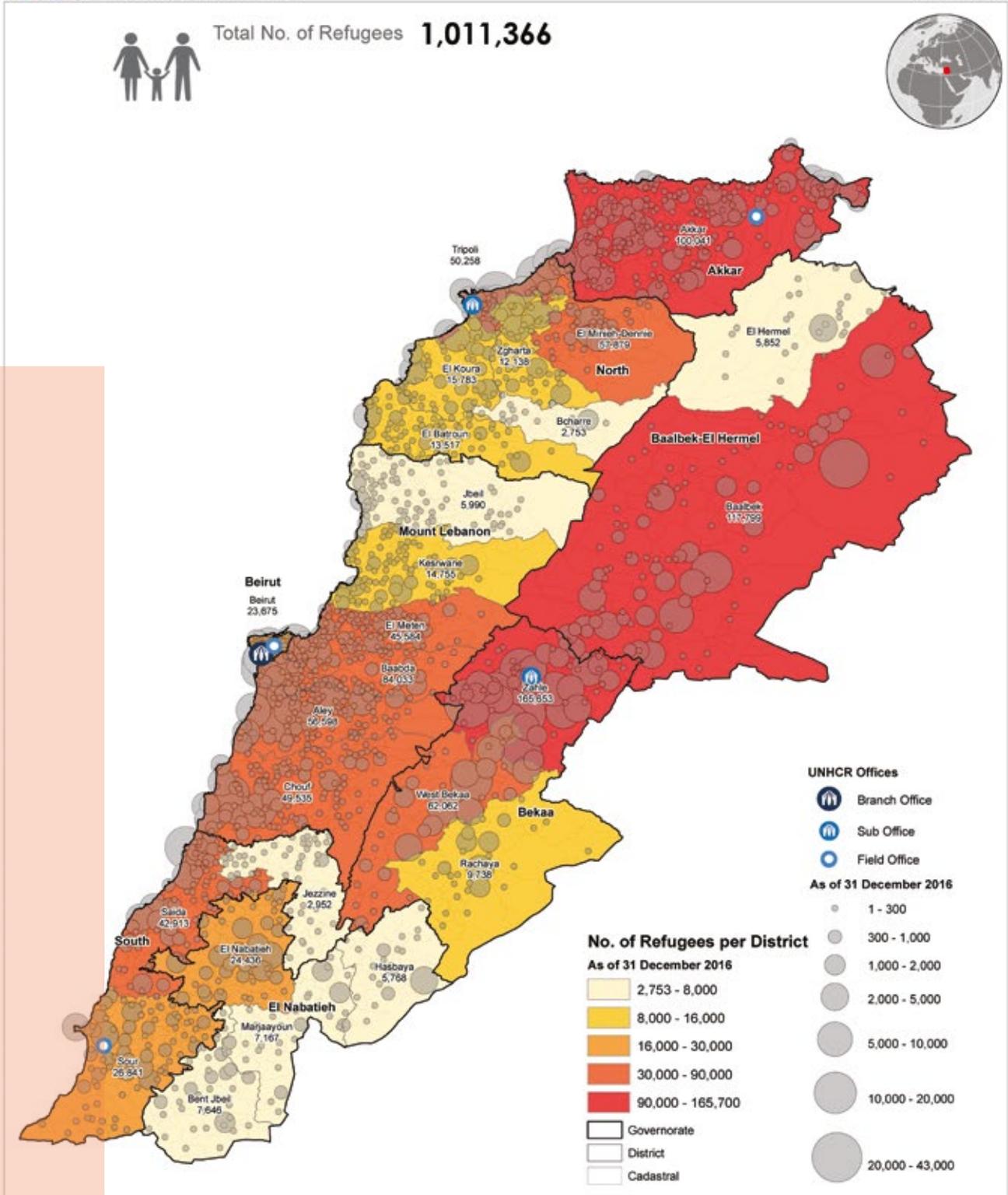
## LEBANON Syrian Refugees Registered

31 December 2016

UNHCR Lebanon - Beirut  
Country Office



Total No. of Refugees **1,011,366**



This map has been produced by the Inter-Agency Information Management Unit of UNHCR based on maps and material provided by the Government of Lebanon for operational purposes. It does not constitute an official United Nations map. The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Data Sources:  
- Refugee population and location data by UNHCR as of 31 December 2016. For more information on refugee data, contact Diana El Habr at elhabr@unhcr.org

GIS and Mapping by UNHCR Lebanon. For further information on map, contact Jad Ghosn at ghosn@unhcr.org or Maroun Sader at sader@unhcr.org

Abbildung 1: Regionale Verteilung syrischer Flüchtlinge im Libanon (Stand Dezember 2016, Quelle: UNHCR)

### 3. KOMMUNEN IM LIBANON: STRUKTUR UND AUFGABEN

Die libanesische Kommunalverwaltung besteht aus drei Ebenen:

#### 9 Gouvernements

- Die neun ernannten Gouverneure (*muhafez*) sind gegenüber dem Ministerium für Inneres und Gemeinden (MoIM) verantwortlich und vertreten die Kommunen im jeweiligen Gouvernement.

#### 25 Distrikte

- Die Distrikt-Kommissare (*qa'imaqam*) vertreten die Zentralregierung und haben rein administrative Aufgaben.

#### 1.108 Kommunen

- Gewählte Gemeinderäte bestimmen einen Bürgermeister.

#### Die Kommunen im gesamtstaatlichen Gefüge

Die 1.108 Kommunen sind ausführende Regierungsorgane und die kleinste politische Verwaltungseinheit des Landes. Ihre Einwohnerzahl variiert von 300 bis 500.000. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der kommunalen Entwicklung und übermitteln die Bedarfe der Gemeinden an die Zentralverwaltung. Rein rechtlich genießen sie finanzielle und administrative Unabhängigkeit. Allerdings müssen sie sich vom Gouverneur und dem Distrikt-Kommissar, an die sie berichten, beispielsweise die Obergrenzen für bestimmte Ausgaben und Bauvorhaben genehmigen lassen.

Die Kommunen sind dem Ministerium für Inneres und Gemeinden (Ministry of Interior and Municipalities, MoIM) unterstellt. Es ist dafür zuständig, die Leistungsfähigkeit der Kommunen auszubauen und sie finanziell und technisch zu unterstützen.

Die Kommunen im Libanon sind die einzigen öffentlichen Institutionen, die nicht durch die allgemeine Krise des politischen Systems, die Abwesenheit eines Präsidenten bis Oktober 2016 und die bereits seit 2013 mehrfach verschobenen Parlamentswahlen gelähmt sind. Sie gelten deshalb als Rückgrat für die Widerstandsfähigkeit des Landes gegenüber Krisen und Entwicklungshemmnissen. Andererseits erschweren überbordende Bürokratie, Korruption und Ineffizienz ihre Arbeit.

Das Ministerium für soziale Angelegenheiten (MoSA) unterhält mehr als 200 Zentren für soziale Entwicklung (Social Development Centres, SDCs) mit Zweigstellen in allen Gouvernements. Damit ist es das einzige Ministerium mit dezentralen Strukturen. Viele Kommunen betonen ihre guten Beziehungen zu den Zentren, die die Koordinierung von lokalen und internationalen Organisationen, der Lokalverwaltungen und der Zentralregierung unterstützen sollen. Gleichzeitig bieten sie Sozial-, Gesundheits- und Entwicklungsleistungen sowie kulturelle Aktivitäten an.

#### Struktur

Jede Kommune hat neun bis 24 Ratsmitglieder, die von der Bevölkerung für sechs Jahre gewählt werden. Die letzten Kommunalwahlen fanden in allen sechs Gouvernements im Mai 2016 statt. Der Gemeinderat bestimmt den Bürgermeister, der per Gesetz eine starke Stellung einnimmt. In den größeren Kommunen ist er in der Regel fachlich kompetenter als die ehrenamtlich tätigen Ratsmitglieder, die meist aufgrund persönlicher oder familiärer Bindungen in ihr Amt gewählt werden. Lokale und internationale NROs sehen in der mangelnden Expertise der Gemeinderäte und der Bürgermeister vor allem in den kleinen und mittleren Städten eine der größten Herausforderungen bei der Implementierung von Projekten.

Eigentlich sollen sich die Gemeinderäte in Komitees zusammenschließen, um die Umsetzung kommunaler Projekte besser zu planen und zu überwachen. Allerdings gibt es bislang fast keine dieser Komitees.

Kleine und mittlere Kommunen beschäftigen in der Regel nur wenig festes Personal; in vielen Kommunen sind nur ein bis fünf Mitarbeitende für die Bewältigung von Verwaltungsaufgaben beschäftigt. Zudem arbeiten viele Tagelöhnerinnen und Tagelöhner oder externe Dienstleister für die Kommunen. Sie übernehmen etwa die Müllabfuhr und die Instandhaltung der Infrastruktur.

#### Zuständigkeiten der Kommunen

Die Kommunen können in allen Belangen des öffentlichen Interesses Entscheidungen treffen und diese umsetzen. Dies gilt zum Beispiel für Baumaßnahmen, Wasserprojekte, Abfallentsorgung, öffentliche Beleuchtung, Schulwesen, Krankenhäuser, Transport, Wohnen, Soziales und Sport.

Generell ist die Qualität kommunaler Dienstleistungen im Libanon jedoch unzureichend, teuer und nicht für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich. In der Vergangenheit gingen die Kommunen kaum auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ein und machten die Zentralregierung und bürokratische Hürden für Verzögerungen bei der Erbringung kommunaler Leistungen verantwortlich. Immer häufiger fordert die Bevölkerung jedoch bessere kommunale Leistungen.

#### Kommunale Finanzen

Die kommunalen Budgets setzen sich hauptsächlich aus direkten kommunalen Steuern und Gebühren, Zuschüssen, Krediten und Bußgeldern sowie aus Zuwendungen aus dem „Independent Municipal Fund“ zusammen, die der Staat an die Kommunen weiterleitet. Letztere basieren auf der offiziellen Einwohnerzahl. Weil die tatsächliche Bevölkerungszahl aber in der Regel höher ist, sind diese Gelder aus Sicht der Kommunen ungleich verteilt.

Vielorts funktioniert die Steuereintreibung nicht gut und die Zentralregierung verzögert ihre Zahlungen an die Kommunen teilweise um bis zu fast fünf Jahre. Somit sind viele Kommunen auf Zuschüsse und private Geldgeber angewiesen.

Bürokratismus und Korruption sind in den Kommunalverwaltungen ebenso weit verbreitet wie in der Zentralregierung. Zudem erlaubt es der in allen öffentlichen Institutionen übliche Klientelismus den Bürgermeistern, ihre „eigenen

Leute“ einzustellen, die nicht unbedingt über die erforderlichen Qualifikationen und Fähigkeiten für die zu besetzenden Positionen verfügen.

#### Interkommunale Koordination, Networking

Aufgrund politischer Loyalitäten und finanzieller Restriktionen fiel es den Kommunen in der Vergangenheit sehr schwer, ihre Arbeit abzustimmen und zu koordinieren. Heute arbeiten sie vermehrt in Kommunalverbänden zusammen. Neue Kooperationsmöglichkeiten ergeben sich aktuell auch durch gemeinsame, regional umgesetzte Projekte, die von internationalen Gebern oder NROs finanziert werden.

#### Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Der politische Konflikt im Land wirkt sich auch negativ auf die Beziehungen zwischen Kommunalverwaltungen und der lokalen Zivilgesellschaft aus. Dies wird besonders deutlich, wenn lokale NROs ihre Stimme gegen die Korruption in der Politik erheben. Dann kann es vorkommen, dass die Verwaltung die Beteiligung der Zivilgesellschaft an lokalen Entwicklungsinitiativen untersagt, sodass sie bei der lokalen Bevölkerung keine Legitimität erlangen können. Die für diese Studie interviewten lokalen NROs bestätigten, dass ihre Beziehung zur Kommunalverwaltung über persönliche Kontakte und Netzwerke und weniger über formale Verfahren und offizielle Kommunikation läuft.

Manche Kommunen erkennen jedoch, dass sie gemeinsam mit der Zivilgesellschaft den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und Flüchtlinge besser gerecht werden können. Andere wiederum kooperieren mit NROs, weil sie wissen, dass solche Projekte extern möglicherweise eher finanziert werden.

#### Internationale Zusammenarbeit

Viele Kommunen sind von der Unterstützung internationaler Partner abhängig, um auf Entwicklung ausgerichtete Programme voranzubringen und zu implementieren. Andere Kommunen lehnen Kooperationen mit internationalen NROs grundsätzlich ab oder NROs müssen ihnen Anreize in Form von Projekten mit materiellem Nutzen anbieten, damit sie einer Zusammenarbeit zustimmen.

Die Kommunen konnten in den vergangenen Jahren ihre Leistungsfähigkeit durch diverse internationale Programme, Beratungen und durch Netzwerke erheblich verbessern. Auch die für diese Studie interviewten internationalen NROs stellten fest, dass die Kommunen seit 2011 mit den Instru-

menten und Abläufen von internationalen Entwicklungsprojekten wesentlich vertrauter geworden sind.

Durch seine Geschichte ist der Libanon eng mit Frankreich verbunden; es bestehen etwa 20 aktive französisch-libanesischen Kommunalpartnerschaften. Keine der für diese Studie interviewten Kommunen verfügt bislang über Erfahrungen im Austausch mit deutschen Kommunen.

### Ausblick

Vor dem Hintergrund der relativ geringen Unterstützung durch den Zentralstaat und aufgrund ihrer limitierten Ressourcen sind die Gemeinderäte heute stark gefragt, innovative und dezentrale Lösungen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise zu finden, um die Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Stabilität sicherzustellen.

Zudem müssen sie ihre institutionellen, fachlichen und kooperationsbezogenen Fähigkeiten ausbauen, um den komplexen Bedarfen und Erwartungen sowohl der libanesischen Bevölkerung als auch der syrischen Flüchtlinge begegnen zu können.

Blick auf die Bucht von Beirut



## 4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGE AUFNEHMENDEN KOMMUNEN

Die ohnehin strukturell schwachen libanesischen Kommunen wurden 2011 mit der Ankunft von Hunderttausenden syrischer Flüchtlinge konfrontiert. Damit erhöhte sich der bereits vorhandene Druck auf ihre begrenzte Leistungsfähigkeit, denn die Anzahl der Menschen in ihrem Verantwortungsgebiet überstieg nun bei Weitem ihre personellen, finanziellen und materiellen Kapazitäten. So wuchs etwa die Bevölkerung von Borj Hammoud um 30 Prozent, während die personelle Ausstattung der Verwaltung unverändert blieb. In anderen Kommunen verdoppelte sich die Bevölkerung sogar.

Der Handlungsspielraum der Kommunen ist jedoch sehr eingeschränkt. Die meisten geben einen großen Teil ihres Budgets für die Abfallentsorgung aus und können sich kaum anderen Dienstleistungen, Entwicklungsplänen oder Projekten widmen. Viele lokale Einrichtungen sind sechs Jahre nach Beginn der Syrienkrise aufgrund der übermäßigen Beanspruchung beschädigt, insbesondere Schulen, Krankenhäuser, Gesundheitsstationen und Flüchtlingsunterkünfte.

Besonders von der Syrienkrise betroffen sind folgende Kommunen:

- Aley, Borj Al Barajneh und Borj Hammoud (Gouvernement Beirut und Libanonberg),
- Sarafand, Baisarieh, Ebl El Saki und Kfarshouba (Gouvernement Südlibanon)
- Minieh, Deir Aamar, Sir Donieh, Akroum und Kfartoun (Gouvernement Nordlibanon und Tripoli)
- Barelías, Arsal, Majdel Anjar und Qabelias (Gouvernement Bekaa-Ebene)

### Handlungsfelder

Ihre dringendsten Probleme sehen die Kommunalverwaltungen in den Bereichen Trink- und Abwassermanagement, Abfallwirtschaft und Müllentsorgung sowie Stromversorgung. Aber auch die Bereiche Bildung, Gesundheit, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Dienste stehen

aufgrund der Flüchtlingskrise vor besonders hohen Herausforderungen.

### Trinkwasser und Abwasser

Seit 2011 ist die Nachfrage nach Trinkwasser um 28 Prozent gestiegen. Doch bereits vor der Flüchtlingskrise erhielt nach Angaben der libanesischen Beyond Reform & Development (BRD) Consulting ein Viertel der libanesischen Bevölkerung kein Trinkwasser aus öffentlichen Leitungen. Schätzungsweise ein Drittel der syrischen Flüchtlinge hat keinen Zugang zu sauberem Wasser. Viele Menschen kaufen daher ihr Trinkwasser.

Auch die Abwassermengen und die durch sie verursachten Umweltbelastungen sind seit 2011 gestiegen. Zwar wurden zwischen acht und 14 Prozent mehr Abwasser gereinigt, allerdings beträgt der Anteil des im libanesischen Abwassersystem geklärten Wassers nur acht Prozent des gesamten Abwassers (Beyond Reform & Development 2012).

Die Abwasserentsorgung leidet unter mangelnder Ausstattung, das Management weist Defizite auf und die Leitungsnetze sind alt und überlastet.

### Abfallmanagement

Im Libanon gibt es kein nationales Abfall-Management-system. Bis 2015, so erläutert Jad Chaaban, Wirtschaftsprofessor an der American University of Beirut (AUB), entsorgte die Firma Sukleen (Averda) etwa die Hälfte des im gesamten Libanon anfallenden Mülls und deckte etwa 400 Kommunen ab.

Die Ausgaben vieler Kommunalverwaltungen für die Müllbeseitigung stiegen seit 2012/2013 um 40 Prozent. Im Sommer 2015 kam es zu einer Müllkrise. In Beirut und im Gouvernement Libanonberg wurde der Müll mehr als acht Monate nicht abgefahren. Einige Gouvernements, viele Kommunen und Kommunalverbände haben inzwischen das Problem selbst in die Hand genommen und entsorgen ihren Müll mit Unterstützung lokaler und internationaler NROs.



Häuser im Stadtzentrum von Beirut

Dies geschieht allerdings häufig auf umweltschädigende und gefährliche Weise.

Den Kommunen fehlt es vor allem an Wissen über moderne Techniken des Abfallmanagements. Zudem benötigen sie dringend nachhaltige Lösungen für ihr Müllproblem.

### Stromversorgung

Die Bevölkerung im Libanon wird nicht gut mit Strom versorgt. Die staatliche Energiegesellschaft Electricité du Liban dominiert den Strommarkt, hat aber technische, administrative und finanzielle Probleme, sodass der Strom häufig mehrere Stunden am Tag ausfällt. Zudem wird der Strom ungleich zwischen den Regionen des Landes verteilt.

So spielen die Kommunen trotz des eigentlich zentral organisierten Energieversorgungssystems hier eine wichtige,

wenngleich ihnen offiziell nicht zugewiesene Rolle, indem sie die informellen Energieversorger im Land managen. Manche Kommunen ersetzen auch die unzuverlässige zentrale Stromversorgung durch eigene und unabhängige Lösungen.

### Bildung

Das libanesische Bildungssystem gilt als eines der besten in der Region. Die Flüchtlingskrise stellt es allerdings vor gewaltige Herausforderungen. 366.000 Flüchtlingskinder sind im schulfähigen Alter, 58 Prozent von ihnen besuchen keine Schule.

Die Kommunen unterstützen primär informelle Bildungsmöglichkeiten für die Flüchtlingskinder und stellen dafür etwa Räumlichkeiten zur Verfügung. Gleichzeitig bemüht sich das Bildungsministerium, die Kapazitäten an formaler

Bildung zu erhöhen, und viele internationale Organisationen wie World Vision, Save the Children oder das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) finanzieren Nachmittags-schichten an den Schulen.

### Gesundheitswesen

Gesundheitsdienste werden im Libanon zu einem großen Teil vom privaten Sektor angeboten. Nur etwa 17 Prozent der Krankenhausbetten entfallen auf staatliche Häuser. Es gibt im Land 219 Zentren für die medizinische Grundversorgung, die vom Gesundheitsministerium (Ministry of Public Health, MoPH) mit Unterstützung des Sozialministeriums (MoSA) verwaltet werden.

Der Zuzug der syrischen Flüchtlinge stellt das Gesundheitswesen vor große Herausforderungen. Laut „Lebanon Crisis Response Plan“ (LCRP) benötigen etwa 2,4 Millionen Menschen eine gesundheitliche Versorgung. Einige Kommunen wie Barelias in der Bekaa-Ebene verfügen über Ambulanzen, die syrischen Flüchtlingen und armen libanesischen Familien medizinische Hilfe umsonst oder sehr günstig anbieten. Im Rahmen des LCRP haben bislang Ärzte ohne Grenzen (Médecins Sans Frontières, MSF) und der International Medical Corps (IMC) die gesundheitliche und medizinische Versorgung umfangreich finanziert und koordiniert.

### Wirtschaftsförderung

Die wirtschaftliche Situation des Libanon verschlechterte sich durch den Zuzug der syrischen Flüchtlinge dramatisch. Die Arbeitslosenquote stieg schätzungsweise von etwa zehn auf 20 Prozent. Die Jugendarbeitslosigkeit hat seit 2011 um 50 Prozent zugenommen und auch die erwerbstätige Bevölkerung ist um 50 Prozent gewachsen.

Auch der Handel und die lokale Wirtschaftsentwicklung in den Dörfern nahe den syrischen Konfliktgebieten sind betroffen. Der Handel ging in manchen Bereichen stark zurück, in anderen Bereichen kam er komplett zum Erliegen.

Theoretisch kommt den Kommunen eine wichtige Rolle bei der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zu, die sie aber meist nicht ausfüllen können.

### Soziale Dienste

Soziokulturelle Faktoren wie kulturelle Unterschiede zwischen der libanesischen Bevölkerung und den syrischen Flüchtlingen, gemischte Ehen und die Zunahme von Pros-

titution, kombiniert mit einer wachsenden Konkurrenz über knappe Ressourcen, lösen lokale Spannungen aus. Diese fallen in die Zuständigkeit der Kommunen, wodurch sich deren Aufgabenspektrum nochmals um die Lösung dieser Konflikte erweitert.

Das Ministerium für soziale Angelegenheiten (MoSA) bietet in den Social Development Centers (SDCs) soziale Basisdienste sowie Leistungen für verarmte Menschen an, um die Armut im Land zu begrenzen. Allerdings muss viel mehr zum Schutz dieser Menschen getan werden, insbesondere in den Bereichen Kinderschutz, -arbeit, -handel und Straßenkinder.

## 5. LAUFENDE VORHABEN ZUR STÄRKUNG VON AUFNAHMEKOMMUNEN

Die libanesischen Kommunen sind mit der immensen Aufgabe vielfach überfordert, syrische Flüchtlinge aufzunehmen, zu versorgen und langfristig in die Gesellschaft zu integrieren. Daher erhalten sie von nationaler und internationaler Seite Unterstützung.

### 5.1 NATIONALE AKTEURE

Um die Flüchtlingskrise besser in den Griff zu bekommen, koordiniert das libanesische Ministerium für soziale Angelegenheiten (MoSA) seine Aktivitäten mit entwicklungspolitischen Gebern, internationalen Organisationen und den libanesischen Gemeinden seit 2015 mithilfe des „Lebanon Crisis Response Plan“ (LCRP). Inzwischen liegt dessen Fortschreibung für die Jahre 2017 bis 2020 vor. Der Plan soll die zentralen und lokalen staatlichen Institutionen in die Lage versetzen, die lokale Entwicklung besser voranzutreiben. Ungeachtet dieser Bemühungen sind die Kommunen von der Unterstützung der Gebergemeinschaft und den gegenwärtig schwachen staatlichen Institutionen abhängig, die sie technisch, finanziell und materiell unterstützen sollen.

Das MoSA hat gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) das „Lebanese Host Community Support Program“ (LHSP) ins Leben gerufen, das die Leistungsfähigkeit jener Kommunen verbessern soll, die von der Syrienkrise betroffen sind. Es soll ihre Stabilität erhöhen, Spannungen abbauen und Konflikte verhindern, indem es die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert und die Erbringung von Basisdienstleistungen unterstützt.

Die Flüchtlingspolitik vieler kommunaler Akteure hängt von deren Partei- oder Religionszugehörigkeit ab. Gemeinden, in denen die regierende Partei kritisch gegenüber dem syrischen Regime eingestellt ist, reagierten generell früher auf die Krise. Sie arbeiten eng mit lokalen und internationalen NROs zusammen und erhalten Unterstützung durch ihr politisches Netzwerk. Das Gegenteil gilt für Kommunen, die das syrische Regime unterstützen. Sie neigen dazu, die Flüchtlinge und ihre Bedürfnisse zu ignorieren, und reagieren nur, wenn die lokale Bevölkerung Probleme artikuliert.

### 5.2 INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Der Libanon erhält für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge viel Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft. Zu den internationalen Partnern gehören internationale Organisationen, multilaterale Institutionen (zum Beispiel UN; Europäische Union, EU) sowie die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit diverser Länder (darunter Deutschland, USA), aber auch Verbände und zivilgesellschaftliche bzw. nationale und internationale NROs wie zum Beispiel World Vision, Save the Children, International Rescue Committee (IRC), Nabad Association for Development and Aid, SAWA for Aid and Development, Lebanese Organization for Studies and Training (LOST), Caritas Lebanon.

Die Wahl der Kommunen, mit denen internationale Akteure zusammenarbeiten, richtet sich auch nach deren eigenen politischen Vorgaben. So kooperieren manche grundsätzlich nicht mit der Hisbollah nahestehenden Kommunen.

Viele Kommunen beklagten, dass internationale Organisationen ihre Aktivitäten für syrische Flüchtlinge nicht ausreichend mit ihnen koordinierten. So komme es oft zu Doppelungen. Die Situation hat sich zwischenzeitlich verbessert und die internationalen Akteure binden die Kommunen nun besser in ihre Aktivitäten ein.

*„Internationale Organisationen investierten in der Vergangenheit nicht in lokales Personal, sondern setzten nur ihre Projekte durch. Das ändert sich jetzt.“*

Bürgermeister von Majdel Anjar

## 6. ANSATZPUNKTE FÜR DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Zukünftige Kooperationen mit deutschen Kommunen könnten neue Wege eröffnen, um Erfahrungen und Praxisbeispiele auszutauschen, durch die die libanesischen Gemeinden ihre Leistungsfähigkeit verbessern können, um die Erwartungen ihrer Bürgerinnen und Bürger besser zu erfüllen.

Alle für diese Studie interviewten Kommunen äußerten ihr Interesse an einer Kooperation mit deutschen Organisationen und Kommunen. Die libanesischen Kommunen haben allerdings sehr wenig Personal und es fehlt häufig an Expertise in vielen Bereichen. Für gemeinsame Projekte müssen deutsche Kommunen personelle Ressourcen mobilisieren und den Einsatz von Experten sicherstellen.

*„Wir sind definitiv bereit für Partnerschaften mit deutschen Organisationen und Kommunen, weil sie die Fähigkeiten der oft unterqualifizierten Gemeinderatsmitglieder erweitern können.“*

Bürgermeister von Sarafand

### Mögliche Partnerkommunen

Die Auswahl möglicher Partnerkommunen basiert auf der Anzahl der Flüchtlinge, die eine Kommune aufgenommen hat, auf dem Verhältnis der Anzahl der Flüchtlinge zur libanesischen Bevölkerung sowie auf dem Unterstützungsbedarf aufgrund von hoher Armut und einer sehr schlechten wirtschaftlichen Lage.

Auf dieser Basis wurden 13 Kommunen ausgewählt:

	Kommune	Libanesische Bevölkerung	Anzahl der Ratsmitglieder	Anzahl der Flüchtlinge gemäß UNHCR	Anzahl der Flüchtlinge gemäß Angaben der Kommunen	Anzahl der von der Kommune fest angestellten Mitarbeiter	Anzahl der von der Kommune beschäftigten Tagelöhner
1.	Barelias	35.000	18	31.643	128.000 (Syrer und Palästinenser)	29	36
2.	Qabelias	55.000	17	22.600	30.000	20	80
3.	Majdel Anjar	25.000	18	15.077	50.000	15	45
4.	Ghazzeh	10.000	15	12.794	30.000	5	13
5.	Deir Ammar	15.000	15	3.065	3.000	4	30
6.	Sir el Donnieh	6.997	15	7.226		3	5
7.	El Minnieh	96.417	16	14.150	25.000	9	20
8.	Sarafand	30.000	18	2.954	6.000	5	32
9.	Beissarieh	6.000	15	4.854	7.000	5	5
10.	Kfar Remman	15.000	15	2.296	5.600	5	21
11.	Kfar Shouba	3.000	15	397	1.000	3	9
12.	Chebaa	7.000	18	2.962	6.000	15	22
13.	Borj Hammoud	150.000	21	16.418	34.000	200	70

## Arbeitsfelder

Die Zusammenarbeit zwischen libanesischen und deutschen Kommunen sollte dort ansetzen, wo der Bedarf der libanesischen Partner am größten ist und viele deutsche Kommunen über Wissen und Erfahrung verfügen.

Die Kommunen haben primär Bedarf an der Vermittlung von Fähigkeiten (*capacity building*) im Sinne von Wissenstransfer sowie Beratung und Coaching, um ihre Effizienz, Leistungsfähigkeit und ihre Reaktionsmöglichkeiten zu steigern.

Die Unterstützung libanesischer Kommunen kann an zwei zentralen Bedarfen ansetzen:

### 1. Verbesserung der fachlichen, institutionellen und die Kooperation mit anderen Akteuren betreffenden Kapazitäten (primär durch *capacity building* zu erreichen)

- Förderung fachlicher Kapazitäten
  - Kommunalentwicklung: Die Kommunen müssen ihr Gemeindegebiet, ihre Prioritäten und Stärken analysieren. Auf dieser Basis könnten sie mit externer Unterstützung umfassende Entwicklungsstrategien erarbeiten, die die soziale, kulturelle, städtische und wirtschaftliche Situation im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung verbessern helfen.
  - Verbesserung der politischen Steuerung: Schwache Regierungsführung und die geringe Partizipation der Bevölkerung an der politischen Entscheidungsfindung sind charakteristisch für viele libanesischen Kommunen. Eine stärkere Einbeziehung der Bevölkerung könnte aller Voraussicht nach bewirken, dass diese sich stärker mit den Entscheidungen ihrer Kommune identifiziert, und auf diesem Weg ihre Motivation steigern, sich für die Entwicklung ihres Wohnorts zu engagieren. Gleichzeitig würde dies den Druck auf die lokalen Entscheidungsträger erhöhen, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft über die von ihnen angeordneten Maßnahmen abzulegen. Auch eine höhere Transparenz im Hinblick auf Informationsmanagement, Kommunikationssysteme und öffentliche Ausschreibungen wäre zu erwarten.
- Förderung institutioneller Kompetenzen
  - Organisations- und Personalentwicklung:
    - Etablierung effektiver Organisationsstrukturen
    - Erstellen von Arbeitsplatzbeschreibungen
    - Verbesserung der Personalpolitik und Weiterentwicklung des Personals

- Verwaltungs- und Finanzmanagement:
  - Verbesserung von Verwaltungsabläufen
  - Optimierung des Beschaffungswesens
  - Entwicklung des Finanz- und Haushaltsmanagements
- Steuer- und Einnahmenmanagement:
  - Steigerung der kommunalen Einnahmen durch verbesserte Steuereintreibung
  - Identifizieren neuer Einnahmequellen
- Projektmanagement:
  - Verbesserung des Projektmanagements, wenn die Kommune gleichzeitig mit mehreren Gebern und Institutionen zusammenarbeitet

Alle interviewten Kommunen äußerten den Wunsch, ihre institutionellen Kompetenzen und Kapazitäten zu verbessern. Die folgende Übersicht listet unter Berücksichtigung der Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge primär Kommunen, die im Bereich der Förderung institutioneller Kapazitäten erhöhte Bedarfe haben.

Kommune	Schwerpunkt Unterstützungsbedarfe
Borj Hammoud	Verwaltungs- und Finanzmanagement Projektmanagement Steuer- und Einnahmenmanagement
Barelias	Steuer- und Einnahmenmanagement Organisations- und Personalentwicklung Projektmanagement
Qabelias	Organisations- und Personalentwicklung Rollen und Verantwortungsbereiche Ressourcenentwicklung Steuer- und Einnahmenmanagement
Minieh	Organisations- und Personalentwicklung Rollen und Verantwortungsbereiche Verwaltungs- und Finanzmanagement Steuer- und Einnahmenmanagement Projektmanagement
Majdel Anjar	Rollen und Verantwortungsbereiche Steuer- und Einnahmenmanagement Organisations- und Personalentwicklung
Kfar Remman	Rollen und Verantwortungsbereiche Organisations- und Personalentwicklung Verwaltung und Finanzmanagement Steuer- und Einnahmenmanagement Projektmanagement
Sarafand	Projektmanagement Steuer- und Einnahmenmanagement

## 2. Verbesserung der Kompetenzen zur Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen (primär durch die gemeinsame Gestaltung und Implementierung von Projekten bzw. über praktische Lösungen zu erreichen)

Fast alle befragten Kommunen müssen ihre kommunalen Dienstleistungen verbessern, um effizienter auf die Flüchtlingskrise zu reagieren. Hier würde sich die Zusammenarbeit von deutschen und libanesischen Kommunen bei der gemeinsamen Entwicklung und Implementierung von jeweils ein oder zwei Kleinprojekten/praktischen Lösungen anbieten. Allerdings beklagten alle interviewten Bürgermeister einen Mangel an materiellen Ressourcen wie Maschinen und Geräten, um Entwicklungsmaßnahmen umsetzen zu können.

Von den befragten Kommunen haben Borj Hammoud, Barelias, Sarafand und Minieh den höchsten Unterstützungsbedarf. Ihre internen Strukturen sind ausreichend verlässlich für eine langfristige Kooperation.

### Vorschläge für konkrete Kooperationen

#### Borj Hammoud: Abfall- und Abwassermanagement

In der Nähe von Borj Hammoud liegt eine der größten Mülldeponien des Landes. Ein deutscher Partner könnte der Kommune einen Umweltexperten zur Seite stellen – entweder durch die Übernahme des Honorars eines libanesischen Experten oder durch die Entsendung eines deutschen Experten, um die Kommune bei der Erstellung und Implementierung innovativer Abfall- und Abwasserlösungen zu beraten.

#### Barelias: Abwasserreinigung

Das Abwasser der Kommune fließt auf Landwirtschaftsflächen und kontaminiert die Ernten. Die Kommune besitzt keine Maschinen zur Reinigung/Klärung des Abwassers, wodurch das Wasser wieder für andere Zwecke nutzbar würde.

#### Sarafand: Abfallwirtschaft

Die Kommune muss eine Lösung für ihre Abfallentsorgung finden, da es in der näheren Umgebung keine Müllsortieranlage gibt.

#### Minieh: Sicherheit im Straßenverkehr

Die Straßen in Minieh sind in einem sehr schlechten Zustand, eine Straßenbeleuchtung gibt es nicht.

## Weitere Handlungsfelder

Andere Handlungsfelder, in denen die Kommunen Unterstützungsbedarf haben, sind Bildung, Gesundheit, Einkommenssicherung und soziale Dienste.

- Bildung

Es ist wichtig, alternative Bildungsmodelle in Betracht zu ziehen, die syrische Kinder zurück in die Schule bringen. Partnerschaften zwischen libanesischen und deutschen Kommunen und deutschen Automobilherstellern könnten beispielsweise syrischen Flüchtlingen eine Berufsausbildung ermöglichen, die sie zur Montage und KFZ-Reparatur befähigt.

- Unterhalt von Ambulanzen

Wegen der hohen Kosten können viele Libanesinnen und Libanesen und syrische Flüchtlinge keine medizinische Behandlung in Anspruch nehmen. Deutsche Partner könnten etwa die Ambulanzen darin unterstützen, nachhaltige Finanzpläne zu entwickeln und Personal zu schulen. Das würde Hunderten Menschen eine bezahlbare Behandlung ermöglichen.

- Schaffung von Arbeitsplätzen

Deutsche Partner könnten libanesische Kommunen dabei unterstützen, Wirtschaftsbereiche zu identifizieren, in denen mit innovativen Ansätzen die wirtschaftliche Entwicklung angekurbelt wird und neue Jobs geschaffen werden. Mögliche Sektoren sind Landwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion und soziale Dienste.

- Kinderfreundliche Orte

Deutsche und libanesische Partner könnten gemeinsam an der Schaffung kinderfreundlicher Orte (öffentliche Parks, Spielplätze, Jugendzentren etc.) arbeiten.

## 7. QUELLEN UND LITERATUR

### Studien und Berichte

Beyond Reform & Development (Hrsg.) (2012): Quality of Public Services. Towards a Representative & Decentralized Governance System. Policy Brief. [https://www.beyondrd.com/assets/publications/Quality%20of%20Public%20Services%20\(English\)%20-%20BRD.pdf](https://www.beyondrd.com/assets/publications/Quality%20of%20Public%20Services%20(English)%20-%20BRD.pdf), gesehen am 08.05.2017.

The Lebanese Center for Policy Studies (Hrsg.) (2015): About Administrative Decentralization in Lebanon. [http://www.lcps-lebanon.org/publications/1447330715-lcps-decentralization\\_booklet-english-2015-11-12.pdf](http://www.lcps-lebanon.org/publications/1447330715-lcps-decentralization_booklet-english-2015-11-12.pdf), gesehen am 08.05.2017.

United Cities and Local Governments et al. (Hrsg.) (2013): Municipalities on the Frontline. The Effects of the Syrian Crisis on Local Governments in Bordering Countries (Turkey, Jordan, Lebanon). [https://www.uclg.org/sites/default/files/Final%20-%20Report%20municipalities%20on%20the%20frontline%20version%20230513\\_1.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/Final%20-%20Report%20municipalities%20on%20the%20frontline%20version%20230513_1.pdf), gesehen am 08.05.2017.

United Cities and Local Governments/Middle East and West Asia (Hrsg.) (2016): The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in the Syrian Migratory Influx Management. [http://uclg-mewa.org/uploads/file/a543e16140c0424a9a-0b51afca15938a/Middle\\_Eastern\\_Urban\\_Forced\\_Migrants-urkey-Final-Version2.pdf](http://uclg-mewa.org/uploads/file/a543e16140c0424a9a-0b51afca15938a/Middle_Eastern_Urban_Forced_Migrants-urkey-Final-Version2.pdf), gesehen am 08.05.2017.

### Webportal

United Nations High Commission for Refugees (Hrsg.) (2016): Syria Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>, gesehen am 08.05.2017.

### Planungsdokumente

United Nations/Government of Lebanon (Hrsg.) (2016): Lebanon Crisis Response Plan (LCRP) 2017–2020. <http://www.un.org.lb/library/assets/LCRP%20Short%20version-015625.pdf>, gesehen am 08.05.2017.

Landschaft und Siedlung im Libanon



ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen

Tulpenfeld 7 · 53113 Bonn  
Postfach 12 05 25 · 53047 Bonn

Telefon +49 228 20717-0  
Telefax +49 228 20717-150

info@engagement-global.de  
www.engagement-global.de

Eine Initiative von

**ENGAGEMENT  
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

**SERVICESTELLE**   
**KOMMUNEN IN DER EINEN WELT**

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

In Zusammenarbeit mit

