

Ressortgemeinschaftlicher Bericht
Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten

1. Einleitung

Die Flüchtlingskrise des Jahres 2015 hat die Aufmerksamkeit schlaglichtartig auf die Lage in Syrien und dessen unmittelbare Nachbarstaaten Irak, Libanon, Jordanien und die Türkei gelenkt. Allein aus Syrien und Irak kam über ein Drittel der Flüchtlinge, die sich 2015 auf den Weg nach Europa machten.

Um den Menschen in ihrer Heimat Bleibeperspektiven zu geben, müssen wir künftig einen verstärkten Beitrag leisten, dass bewaffnete Konflikte beendet und die Grundlagen für Stabilität und Wohlstand gelegt werden, u.a. durch die Schaffung legitimer staatlicher Strukturen. Dies bedarf des Einsatzes aller der Bundesregierung zur Verfügung stehenden Instrumente der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik. Der Bundesregierung wird es vor allem darum gehen, in Fortführung und möglicherweise Erweiterung der Agenda von London, zusammen mit unseren Partnern und unter Nutzung aller sinnvollen Instrumente so voranzukommen, dass Rückkehr- und Bleibeperspektiven in der Region entstehen, die die Fluchtbewegungen nachhaltig reduzieren und dann tatsächlich Stabilität im Sinne der Stabilitätspartnerschaft begründen können.

Um die ganze Bandbreite der Instrumente noch stärker miteinander zu verknüpfen, und somit größere Wirkung für die Menschen in der Region zu erzielen, hat das Kabinett am 3. Februar 2016 beschlossen, das Mandat eines Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten (SMO-B) zu schaffen.

Die Ziele der Stabilitätspartnerschaft sind:



Die Stabilitätspartnerschaft richtet sich dabei an bestehenden Zielen - u.a. Förderung von Frieden und Sicherheit, Demokratie und Menschenrechten, wirtschaftlicher Entwicklung und Nachhaltigkeit - aus und ist Teil des stetig wachsenden Engagements Deutschlands in der Welt. Inhaltlich geht es um die ganze Breite unseres Engagements im Mittleren Osten: um Humanitäre Hilfe, strukturbildende Übergangshilfe, Stabilisierung*, mittel- und langfristig orientierte Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Investitionen, aber auch um Zusammenarbeit im Sicherheitssektor, insbesondere um Ausbildung und Ausstattung im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung in Irak und Jordanien.

Die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten ergänzt die enger angelegten und v.a. auf rechtsstaatliche Institutionen und die Unterstützung der Zivilgesellschaft abzielenden Transformationspartnerschaften mit Ländern in Nordafrika und dem Nahen Osten.

Im Folgenden sollen die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten als Rahmen des deutschen Engagements und die Schwerpunkte der Arbeit des Sonderbeauftragten der Bundesregierung seit Februar 2016 dargestellt werden. Dabei haben sich, gut ein Jahr nach dem Kabinettsbeschluss zur Berufung des SMO-B, operativ folgende Arbeitsstränge entwickelt:

- Koordinierung der finanziellen und inhaltlichen Umsetzung der Zusagen der Londoner Syrienkonferenz vom 04.02.2016 auf nationaler und - als Folge des deutschen Ko-Vorsitzes - auf internationaler Ebene;

* Zur Definition von Stabilisierung vgl. hier und im folgenden den Bericht „Entwicklung der Flüchtlingslage; hier: Maßnahmen zur Stabilisierung in Herkunfts- und Transitstaaten“ für die Sitzung des Bundeskabinetts am 13.07.2016

- die Fokussierung auf die Stabilität des Irak;
- die Präsenz in der Region und die Vertiefung der vor-Ort-Kontakte zu Regierungen, internationalen Organisationen und Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs)/Zivilgesellschaft, und
- die Darstellung der Stabilitätspartnerschaft gegenüber der Öffentlichkeit.

2. Syrienkonferenz 2016

Anfang 2016 wurden auf der Londoner Syrienkonferenz durch die internationale Gemeinschaft über 12 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum von 2016 bis 2020 für Syrien und die Nachbarstaaten zugesagt. Dabei hat die London Konferenz nicht nur die überragende Bedeutung des politischen Prozesses zur Lösung der Syrienkrise unter Führung der Vereinten Nationen unterstrichen, sondern sie hat auch eine neue Philosophie im Umgang mit der syrischen Flüchtlingskrise etabliert („*Turning the Syrian refugee crisis into a development opportunity*“) und damit neue Maßstäbe gesetzt.

Dabei geht es vor allem um ein besseres Ineinandergreifen von Humanitärer Hilfe, Stabilisierung, Bildung (Ziel: „Zugang zu Bildungsangeboten für alle syrischen Kinder bis Ende des Schuljahres 2016/17“) und Beschäftigung (Ziel: „Schaffung von bis zu 1,1 Mio. Jobs bis 2018“) in Syrien und den Erstaufnahmestaaten Jordanien, Libanon und der Türkei. Die Umsetzung der Beschlüsse ist seit Februar 2016 kontinuierlich vorangeschritten. Der Sonderbeauftragte der Bundesregierung hat, unterstützt durch die Ressorts (v.a. AA, BMZ, BMWi) und in Ergänzung zu deren Engagement, die Ergebnisse national und international, gemeinsam mit den anderen Ko-Gastgebern der Konferenz (Großbritannien, VN, Kuwait, Norwegen) mit dem Ziel nachverfolgt, alle Geber zur raschen und bedarfsorientierten Umsetzung der Zusagen zu bewegen. Auch wurde der Informationsfluss gegenüber Zivilgesellschaft, Medien und breiterer Öffentlichkeit stetig ausgebaut.

Eine erste Überprüfung *aller* Ergebnisse der Londoner Syrienkonferenz wurde von Deutschland zusammen mit Großbritannien und den Vereinten Nationen vorbereitet und fand im Rahmen des Humanitären Weltgipfels am 24. Mai 2016 statt. Eine weitere Zwischenbilanz wurde dann im Rahmen der Eröffnungswoche der VN-Generalversammlung am 21. September 2016 gezogen (Ergebnisse sind im Folgenden dargestellt).

Es kommt nun entscheidend darauf an, das Engagement der Internationalen Gemeinschaft auch 2017 aufrecht zu erhalten. Es ist deshalb geplant, im April 2017 eine Folgekonferenz auf ministerieller Ebene, mit der EU als Hauptgastgeber, zu organisieren. Dabei sollen die in London gesetzten Schwerpunkte weiter vertieft werden. Deutschland kommt beim London-Follow-Up auch 2017 eine Führungsrolle zu.

2.1. Internationales Engagement / Umsetzung der Finanzausgaben

Von den in London zugesagten mehr als 12 Milliarden US-Dollar waren insgesamt 6 Mrd. US-Dollar für 2016 vorgesehen. Mit Blick auf die kommenden Jahre (2017 – 2020) wurden in London weitere Zusagen in Höhe von 6,3 Mrd. US-Dollar gemacht. Diese Mehrjahreszusagen sollen die Planbarkeit der Hilfe für die Implementierungspartner erhöhen und auf diese Weise mittel- und langfristig orientierte Projekte ermöglichen, um für die Menschen vor Ort Perspektiven zu eröffnen.

Die Nachverfolgung der finanziellen Zusagen der Londoner Konferenz erfolgt zunächst über das bestehende Financial Tracking System (FTS) von VN/OCHA. Dieses bildet jedoch vor allem humanitäre Mittel ab. Ein von Großbritannien zusätzlich beauftragtes Tracking durch die NRO „Development Initiatives“ (DI) bildet die gesamten London-Zusagen ab. Mit Stand 13.01.2017 sind nach dem FTS 2016 6,28 Mrd. US-Dollar für die Syrienkrise ausgezahlt worden bzw. fast 105 % der Zusagen von London. Das von Großbritannien beauftragte Tracking System hatte mit Stand August 2016 bereits 6,3 Mrd. US-Dollar erfasst und damit etwas mehr als 100 % der Zusagen von London.

Knapp 70 % der im FTS erfassten Gelder gehen an die VN-koordinierten Hilfsaufrufe und die darunter gefassten implementierenden Organisationen wie WFP, UNHCR, UNICEF, UNDP, aber auch NROs. Mit Stand 13.01.2017 ist der regionale VN-koordinierte 2016er Hilfsplan „3RP“ für die Nachbarländer Syriens mit 2,71 Mrd. US-Dollar und damit zu 60 % finanziert. Der entsprechende 2016er Hilfsplan für Syrien selbst (HRP) steht mit 1,56 Mrd. US-Dollar bei 49 %. Beide Pläne zusammen sind zu gut 55 % finanziert. Trotz der sehr guten Umsetzung der Londoner Zusagen und der Tatsache, dass absolut mehr Geld als 2015 vorhanden war, kam es zu erneuter Unterfinanzierung der VN-koordinierten Hilfspläne – nicht zuletzt aufgrund eines gewachsenen Bedarfs.

Wichtig ist mit Blick auf die Zusagen die sich verstetigende Tatsache, dass vier große Geber – allen voran Deutschland, die EU-Kommission (auch mit deutschen Mitteln), USA und Großbritannien – allein rd. 65 % der Gesamtzusage stemmen. Es ist nicht abzusehen, dass sich dies 2017 ändern wird.

Im Übrigen blieben in 2016 Zuwendungen privater Geber hinter den allgemeinen Erwartungen zurück.

2.2. Deutsches Engagement

2.2.1. Umsetzung der Finanzausgaben

Die Bundesregierung hat die für 2016 vorgesehenen Mittel in Höhe von 1,3288 Mrd. Euro umgesetzt (d.h. vertraglich gebunden, dabei zu großen Teilen auch schon ausgezahlt). Deutschland hatte die größte bilaterale Zusage der Konferenz gegeben und stellt bis 2019 insgesamt 2,3 Mrd. Euro bereit. Rund 70 % des deutschen Beitrags für 2016 wurden an die von den VN koordinierten Hilfsplänen für Syrien und für die Region gegeben. Hervorzuheben ist, dass mit Hilfe des deutschen Beitrags zum Welternährungsprogramm 2016 die Verteilung von Nahrungsmitteln in Syrien und – v.a. über Geldkarten – in den Nachbarländern für Millionen von Flüchtlingen gesichert werden konnte. Dies hat die Situation in Jordanien und im Libanon deutlich verbessert.

Konkret setzt sich der deutsche finanzielle Beitrag des Jahres 2016 aus Mitteln des AA und des BMZ zusammen. Das AA hat dabei 730 Mio. Euro bereitgestellt, das BMZ 471,7 Mio. Euro. Hinzu kommen 127 Mio. Euro als deutscher Beitrag für die EU-Türkei-Fazilität. Deutschland war zudem im Jahr 2016 größter Geber der VN-koordinierten Hilfspläne 3RP für die Region und HRP für Syrien mit einem Beitrag von rund 1 Mrd. Euro.

2.2.2. Schwerpunkte

„Inside Syria“, Bildung, Beschäftigung, Kommunale Zusammenarbeit

Neben den finanziellen Zusagen hat Deutschland auch inhaltliche Schwerpunkte gesetzt.

Unter der Überschrift „Inside Syria“ hat die Konferenz unter Leitung der Bundeskanzlerin die internationale Aufmerksamkeit auf die Lage in Syrien selbst gerichtet, auf die zahlreichen Verletzungen des humanitären Völkerrechts und auf die anhaltend katastrophale humanitäre Lage. Insgesamt sind nach derzeitigen Schätzungen der VN 13,5 Mio. Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen, unter ihnen 6,1 Mio. Binnenflüchtlinge und 6 Mio. Kinder. Zentrales Ziel ist der ungehinderte, dauerhafte Zugang zu allen hilfsbedürftigen Menschen – hierfür setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien (ISSG) und im Rahmen der Humanitären Hilfe über die vor Ort tätigen VN-Organisationen und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ein.

In London wurden zudem Kernprinzipien der Stabilisierung zur Unterstützung einer politischen Lösung in Syrien besprochen. Die VN haben sich verpflichtet, einen Planungsprozess für Stabilisierung, Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau zu initiieren, der nach einer politischen Lösung des Konflikts zum Tragen kommen soll. Deutschland und Großbritannien beteiligen sich aktiv an dem Planungsprozess, u.a. finanziell und durch Abordnung von Experten in das Planungsteam.

Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten

Stabilisierungsmaßnahmen vornehmlich in Gebieten außerhalb der Kontrolle des Assad-Regimes sollen schon heute helfen, die Menschen vor Ort zu unterstützen. Die Bundesregierung unterstützt allein in 2016 mit insgesamt 50 Mio. Euro den Wiederaufbau über den Syria Recovery Trust Fund (SRTF) und die GIZ, die Arbeit der Weißhelme und – politisch, personell und organisatorisch – die vom VN-Sondergesandten für Syrien Staffan de Mistura geleiteten Verhandlungen für eine politische Lösung.

Zur Schaffung nachhaltiger Perspektiven vor Ort und zur Stabilisierung der örtlichen Strukturen unterstützte die Bundesregierung 2016 mittel- und langfristige Maßnahmen über die VN-Organisationen vor Ort und die GIZ in Höhe von rd. 68 Mio. Euro u.a. in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährungssicherung, Bildung (einschließlich berufliche Bildung), Beschäftigungsförderung, Gesundheitsversorgung, Wasserversorgung und Rehabilitierung von Infrastruktur. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung auch gezielt politische Dialogprozesse.

Dreiklang Bildung-Ausbildung-Beschäftigung

Die Unterstützung der Bundesregierung für die Nachbarländer Syriens umfasst vor allem drei zentrale Komponenten.

Durch **Schulbildung** soll eine „verlorene Generation“ von Kriegskindern vermieden werden, die keinen Zugang zu Bildung hatten.

Durch **Berufsbildung** ergeben sich für Jugendliche Perspektiven. Sie beugen einer möglichen Radikalisierung vor. Die erworbenen Fähigkeiten, zusammen mit Kapitalhilfen, erleichtern eine mögliche Rückkehr in die Heimat.

Durch die **Beschäftigungsoffensive Nahost / Cash for Work** sollen sowohl Flüchtlinge als auch Bewohner der aufnehmenden Gemeinden Arbeit bekommen.

Bildung ist Kernanliegen des Engagements der Bundesregierung. Deutschland ist einer der größten „Bildungs-Geber“ in Syrien und den von der Syrienkrise betroffenen Nachbarländern. Das BMZ unterstützte 2016 Bildungsmaßnahmen in Syrien und insbesondere in den Erstaufnahmeländern Jordanien, Libanon, Türkei und Irak mit insgesamt über 240 Mio. Euro. Schwerpunkt ist hier die Beschulung aller syrischen Flüchtlingskinder in den Erstaufnahmeländern, sowie Berufsbildungsangebote für Jugendliche. Ein großer Teil wird über UNICEF umgesetzt, sowie über KfW, GIZ und verschiedene NROen. Mit diesen Mitteln allein werden über 1 Mio. Kinder und Jugendliche erreicht.

Zudem werden über die Beschäftigungsoffensive Nahost in Jordanien und in der Türkei Lehrerstellen finanziert, um einen Mehrschichtbetrieb in den Schulen zu ermöglichen und für Jugendliche zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten durch berufliche Bildungsprogramme anzubieten. Darüber hinaus hat das AA insgesamt rund

Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten

50 Mio. Euro für Stipendienprogramme in den Nachbarländern Syriens bereitgestellt. Einzelne Maßnahmen werden exemplarisch im Rahmen der Ländervereinbarungen aufgeführt.

Beschäftigungsförderung ist ein weiteres Kernanliegen der Bundesregierung. Das BMZ hat daher in London die „Beschäftigungsoffensive Nahost“ – international bekannt als „Partnership for Prospects“ - ins Leben gerufen. Ziel ist es, schnell verfügbare Einkommen für Flüchtlinge und Bewohner der aufnehmenden Gemeinden über sogenannte Cash-for-Work-Maßnahmen zu schaffen sowie durch die Finanzierung von Lehrergehältern Bildung zu fördern. Dafür hat das BMZ in 2016 200 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Insgesamt konnten in der Region (einschließlich Irak) bis Ende 2016 rund 57.000 Arbeitsmöglichkeiten geschaffen, und somit 285.000 Familienmitglieder erreicht werden. Hinzu kommt Schulzugang für mindestens 300.000 Kinder. Einzelne Maßnahmen sind beispielhaft im Rahmen der Ländervereinbarungen aufgeführt.

Kommunale Zusammenarbeit bildet einen weiteren Schwerpunkt des deutschen Engagements. Mit der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“ fördert das BMZ sowohl den Transfer von Expertise deutscher Kommunen als auch Projektpartnerschaften zwischen deutschen Kommunen und mit Aufnahmekommunen syrischer Flüchtlinge in Jordanien, dem Libanon und der Türkei. Im Auftrag des BMZ berät die Servicestelle für Kommunen in der Einen Welt (SKEW) der Engagement Global Kommunen zu möglichen Partnerschaftsanbahnungen und Projektpartnerschaften. Eine Ergänzung bietet zudem die vom BMZ geförderte internationale Städteplattform „Connective Cities“. Diese fördert den kommunalen Fachaustausch und bietet innovative Lösungsansätze für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Über ein Online-Portal (<http://initiative-nahost.de>) können Aufnahmekommunen und deutsche Kommunen in Kontakt treten. Die Partnerkommunen melden dort, in welchen Bereichen sie Unterstützung brauchen – die Kommunen aus Deutschland das, was sie können. Zudem bietet das Portal viele Informationen und stellt best-practice Beispiele dar.

Die von Deutschland in London gesetzten Schwerpunkte bieten auch einen Ansatzpunkt für das Engagement der einzelnen Bundesländer in den Nachbarländern Syriens.

Im Übrigen war auch die CFF (Concessional Financing Facility) ebenfalls ein Ergebnis der Londoner Syrienkonferenz. Sie wurde als bei der Weltbank (WB) angesiedelter Multi-Geber-Treuhandfonds am 17.04.2016 im Rahmen der WB-Frühjahrstagung ins Leben gerufen. Sie ermöglicht es, für die Zielländer Jordanien und Libanon (Mittleinkommensländer), die ansonsten nur Zugang zu Marktkrediten haben, die Kreditaufnahme bei multilateralen Entwicklungsbanken durch Geberzuschüsse auf hochkonzessionärem Niveau (vergleichbar IDA-Konditionen) zu ermöglichen. Für die zunächst auf 5 Jahre angelegte Laufzeit der CFF wurde ursprünglich ein Kapitalisierungsziel von 1 Mrd. US-Dollar vereinbart. Damit könnten durch Hebelungswirkung bis zu 4 Mrd. US-Dollar konzessionärer Kredite an Jordanien und Libanon ermöglicht

werden. Deutschland hat durch das BMZ einen einmaligen Beitrag in Höhe von 20 Mio. Euro (Zuschüsse) zugesagt und bereitgestellt. Das Steuerungskomitee der CFF hat inzwischen Kofinanzierungsbeiträge aus der CFF für vier Vorhaben gebilligt, davon drei in Jordanien (Wirtschaftsförderung; Abwasser; Wasser/Energie) und eines im Libanon (Straßeninfrastruktur/Beschäftigungsförderung). Auf Initiative der USA ist die zunächst für den Mittleren Osten und Nordafrika konzipierte CFF im Vorfeld des sog. „Obama-Gipfels“ zu Flucht und Migration am 20. September 2016 in New York zu einem globalen Instrument ausgeweitet worden.

2.3. Londoner Ländervereinbarungen

Die Ländervereinbarungen zu Türkei, Jordanien und Libanon befinden sich in der Umsetzung. Ziel der Länderbeschlüsse ist es, die betroffenen Länder bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise zu unterstützen, ihre wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und den Flüchtlingen über Zugang zu Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten eine (vorübergehende) Bleibeperspektive zu bieten.

Hinsichtlich des Bildungsziels konnten mit Stand Oktober 2016 nach Angaben von UNICEF bzw. der Regierungen bereits 972.000 Kinder, d.h. 62 % der 1,56 Millionen 5 bis 17-Jährigen in Jordanien, Libanon, der Türkei, sowie dem Irak und Ägypten eingeschult oder in Ausbildung gebracht werden. Beim Beschäftigungsziel gibt es bescheidene Fortschritte. Solange der Konflikt andauert werden die Herausforderungen im Umgang mit der Syrienkrise in allen Ländern bestehen bleiben.

2.3.1. Türkei

Für das Länderdossier zur Türkei ist der EU-Türkei-Aktionsplan der maßgebliche Umsetzungsrahmen, der durch die EU-Türkei-Flüchtlingsfazilität in Höhe von zunächst 3 Mrd. Euro unterstützt wird. Mit Stand Anfang Januar 2017 sind von 3 Mrd. Euro ca. 2,2 Mrd. Euro alloziert - 1,45 Mrd. Euro vertraglich gebunden und 748 Mio. Euro ausgezahlt.

Bildung: Von etwa 833.000 syrischen Flüchtlingskindern werden nach Angaben der türkischen Regierung bisher 500.000 beschult (60 %). Neue Einschulungen erfolgen, beginnend mit dem Schuljahr 2016/2017, grundsätzlich nicht mehr in den provisorischen Bildungszentren, sondern im regulären türkischen Schulsystem. Die größten Herausforderungen bestehen bei der Rekrutierung von Lehrkräften und beim Ausbau der Schulen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost leistet hier mit der Finanzierung von Anreizzahlungen für 8000 freiwillige syrische Lehrerinnen und Lehrer einen wichtigen Beitrag, der den Schulbesuch von mindestens 160.000 syrischen Kindern ermöglicht.

Weitere Hindernisse sind die verbreitete Kinderarbeit sowie Sprachbarrieren. Die EU-Türkei-Fazilität stellt 300 Mio. Euro für die Verbesserung der Bildungszentren

und den Schultransport zur Verfügung. Komplementär zu den Programmen, die durch die Fazilität finanziert werden, laufen Vorhaben von EU-ECHO, UNICEF, NROs, Kanada und Deutschland, zum Teil auch über non-formale Bildungsprogramme. Für syrische Flüchtlinge in der Türkei wurden mit „London“ von deutscher Seite zudem 750 Hochschulstipendien vergeben.

Beschäftigung: Die Gesamtzahl der syrischen Flüchtlinge in der Türkei wird auf 2,8 Mio. geschätzt. Über die Anzahl der Arbeitssuchenden gibt es keine belastbaren Informationen. Etwa 300.000 Syrer haben eine Arbeit gefunden, oft - aber nicht immer - in informellen und/oder prekären Beschäftigungsverhältnissen. Syrer können in der Türkei seit Anfang 2016 Arbeitsgenehmigungen beantragen und unter bestimmten Voraussetzungen sogar eingebürgert werden. Bisher wurden 14.000 Arbeitsgenehmigungen erteilt, Tendenz steigend. Die gegenwärtig schwache Konjunktur belastet den Arbeitsmarkt.

2.3.2. Jordanien

Jordanien misst der Umsetzung von „London“ hohe Bedeutung bei; Grundlage ist der „Jordan Compact“. In Anerkennung seiner Leistungen für Flüchtlinge war Jordanien gemeinsam mit Deutschland, Äthiopien, Mexiko, Kanada, Schweden und dem VN-Generalsekretär Mitgestalter des Flüchtlingsgipfels am 20. September 2016 in New York.

Seit Februar wurde in Zusammenarbeit mit der Weltbank, Großbritannien und den USA ein nationaler Umsetzungsmechanismus geschaffen sowie ein Aktionsplan verabschiedet, um über die nächsten Jahre, im Gegenzug für internationale Unterstützung, jedem syrischen Flüchtlingskind Zugang zu Bildung zu ermöglichen und bis zu 200.000 Arbeitsplätze für syrische Flüchtlinge zu schaffen.

Bildung: Im Bereich Bildung wurden formale Restriktionen zur Einschulung von Flüchtlingskindern aufgehoben; die Zahl der Schulen im Doppelschichtsystem wurde auf 200 verdoppelt und ein Programm für 25.000 Kinder aufgelegt, die länger als drei Jahre außerhalb der Schule waren, um die Reintegration ins Schulsystem zu erleichtern. Nach Angaben von UNICEF sind von 235.000 schulpflichtigen syrischen Kindern 181.000 in Schule oder Ausbildung (78 %). Zwar ist die Finanzierung für das kommende Schuljahr gesichert, Engpässe bestehen jedoch fort, vor allem bei Schulinfrastruktur, Ausstattung und Qualität des Unterrichts. Aufgrund von Kinderarbeit, jahrelanger Entwöhnung vom Schulbetrieb, mangelndem Schultransport etc. wird das bestehende Schulangebot nicht von allen schulpflichtigen Kindern wahrgenommen. Der sog. „Acceleration Plan“ der jordanischen Regierung wird von verschiedenen Gebern unterstützt. Deutschland trägt 20 Mio. Euro bei; weitere 19 Mio. Euro sollen für den Bau von Schulen bereitgestellt werden. Auch hier finanziert die Beschäftigungsoffensive des BMZ die Gehälter von rund 5.000 Lehrerinnen und Lehrern, um den Unterricht von syrischen Flüchtlingskindern in Zweischichtschulen zu ermöglichen.

Durch die Bundesregierung wurden im Jahr 2016 insgesamt 235 Hochschulstipendien an syrische Flüchtlinge in Jordanien vergeben. Davon stellt AA 195 über die Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI) bereit. 40 Hochschulstipendien werden vom BMZ im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ finanziert und mithilfe von innovativen digitalen Pilotmaßnahme für mobiles Lernen studienbegleitend unterstützt.

Beschäftigung: Über die Gesamtzahl der syrischen Flüchtlinge in Jordanien gibt es widersprüchliche Zahlen. Der UNHCR hat 657.000 Personen registriert; die jordanische Regierung geht dagegen von 1,3 Mio. Flüchtlingen aus. Laut jordanischer Regierung sollen bis Februar 2017 insgesamt 50.000 Arbeitsgenehmigungen vergeben werden, um die arbeitssuchenden Syrer sukzessive ins Wirtschaftsleben zu integrieren. Informell sollen etwa 200.000 bis 300.000 Personen tätig sein, zumeist in prekären Umständen in den Bereichen Landwirtschaft, Bau und Dienstleistungen. Im Rahmen der „Beschäftigungsoffensive Nahost“ konnten bis Jahresende 2016 rund 14.000 Arbeitsmöglichkeiten (davon 50 % für Syrer) geschaffen werden, u.a. temporäre Arbeitsplätze in den Bereichen Recycling und Straßenausbesserung.

Außerdem wurden im Rahmen der Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) neue Partnerschaftsprioritäten mit Jordanien vereinbart. Zentrales Element ist der „EU-Jordan Compact“ – eine Umsetzung der Elemente in EU-Kompetenz des Londoner Jordan Compact – mit einer bereits im Sommer 2016 in Kraft getretenen und auf zehn Jahre befristeten Lockerung der präferenziellen Ursprungsregeln. Diese gilt in 18 Sonderwirtschaftszonen für 52 Warengruppen, sofern ein Mindestanteil syrischer Beschäftigter nachgewiesen wird. Ziel ist es, neue privatwirtschaftliche Arbeitsplätze für Jordanier und syrische Flüchtlinge zu schaffen. Dazu bedarf es verstärkter Investitionen. Eine erste Wirtschafts- und Investorenkonferenz soll bald stattfinden, parallel werden Projekte zur Beseitigung bürokratischer Hindernisse für ausländische Investoren mit der International Finance Corporation (IFC) bzw. der Weltbank ausgearbeitet. Seit November 2016 stellt die EU zudem eine zweite Tranche von Makro-Finanzhilfen für Jordanien in Höhe von 200 Mio. Euro zur Verfügung, die 2017 weiter aufgestockt werden sollen. Sie bettet sich ein in das seit Sommer 2016 laufende IWF-Programm i.H.v. 723 Mio. US-Dollar.

Sicherheitssektor: Zur Stärkung der Resilienz Jordaniens wurden im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung Projekte zur Stärkung des Sicherheitssektors initiiert. Die Projekte dienen insbesondere der Stärkung der jordanischen Fähigkeit Bedrohungen für ihre Grenzen zu erkennen und diese abzuwehren. Des Weiteren wird die Mobilität der jordanischen Streitkräfte gestärkt, unter anderem durch die Verbesserung der Fähigkeit zum angemessenen Transport von Flüchtlingen. Für 2016 stand dafür ein Finanzvolumen von mehr als 30 Mio. Euro zur Verfügung, für 2017 sind erneut rund 30 Mio. Euro vorgesehen.

2.3.4. Libanon

Libanon ist weiter das Land mit dem weltweit höchsten Flüchtlingsanteil an der Gesamtbevölkerung (1:4). Im Einklang mit den in London vorgelegten Selbstverpflichtungen („Statement of Intent“) hat die bisherige Interims-Regierung Reformen bei Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt eingeleitet. Gleichzeitig bleibt die Situation der Flüchtlinge prekär, mehr als 70 % von ihnen sind ohne gültigen Aufenthaltstitel im Land. Für Aufenthaltsgenehmigungen, die an strenge bürokratische Vorgaben gebunden sind, werden hohe Gebühren verlangt. Die Ankündigung, eine „Attestation“ des Flüchtlingsstatus einzuführen, ist bislang nicht in die Praxis umgesetzt worden. Der am 31. Oktober 2016 neu gewählte christliche Präsident, General Michel Aoun und sein Umfeld gelten als konservativ in Flüchtlingsfragen. Insgesamt bleibt das innenpolitische Umfeld komplex.

Bildung: Libanon hat die öffentlichen Schulen für syrische Flüchtlinge geöffnet und ein Programm namens „Reaching all Children with Education (RACE)“ aufgelegt. Von 379.000 schulpflichtigen, syrischen Kindern sind nach Angaben der Regierung im Schuljahr 2016/2017 262.000 in Schule oder Ausbildung (69 %).

Um die in London vereinbarten Bildungsziele (Schulbildung und berufliche Ausbildung) umsetzen zu können, werden ca. 350 Mio. US-Dollar jährlich benötigt. Die Internationale Gemeinschaft stellte bisher für den Bildungssektor insgesamt rund 250 Mio. US-Dollar zur Verfügung (ca. 72 %). Dabei ist Deutschland einer der größten bilateralen Geber für RACE: Das BMZ finanziert derzeit im Bildungssektor laufende Vorhaben i.H.v. rund 68 Mio. Euro, v.a. mit Mitteln aus der strukturbildenden Übergangshilfe. Im Bildungssektor stellt das AA 2016 über die Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI) beim UNHCR 160 Hochschulstipendien für syrische Flüchtlinge bereit.

Beschäftigung: Im Libanon gibt es laut UNHCR 1,03 Mio. registrierte syrische Flüchtlinge, darüber hinaus nach UNHCR Angaben 300.000 nicht-registrierte. Es wird geschätzt, dass 300.000 bis 400.000 Syrer im Libanon Arbeit suchen. Mehrere Hunderttausend Syrer sollen illegal als Tagelöhner beschäftigt sein. Ende Juni 2016 wurde die Selbstverpflichtung syrischer Flüchtlinge, nicht (!) zu arbeiten, abgeschafft. Damit trat ein vormals bestehendes syrisch-libanesisches Abkommen wieder in Kraft, das eine Erwerbstätigkeit für Syrer in den Sektoren Bau, Landwirtschaft und häusliche Dienstleistungen ermöglicht. Die wirtschaftliche Situation des Libanon hat sich aber gerade in diesen Bereichen verschlechtert. Die „Beschäftigungsinitiative Nahost“ des BMZ (Cash for Work) hat im Jahr 2016 rund 4.900 Arbeits- und 5.000 Berufsbildungsmöglichkeiten geschaffen.

Sicherheitssektor: Seit 2006 trägt Deutschland im Rahmen der Mission UNIFIL dazu bei, die seeseitigen Grenzen des Libanon zu sichern sowie den Fähigkeitsaufbau der libanesischen Marine voranzutreiben. Ziel des deutschen Engagements ist die schrittweise Übergabe der Verantwortung zum Schutz der seeseitigen Grenzen

an die libanesische Regierung. Der Aufbau der libanesischen Streitkräfte braucht aufgrund der politischen Gesamtlage, fehlender finanzieller Ressourcen und noch bestehender Ausbildungs- und Ausstattungsmängel noch weitere Zeit.

3. Irak

In Irak gibt es ca. 230.000 syrische Flüchtlinge. Gleichzeitig gibt es seit Ausbruch der IS-Krise über 3,2 Mio. Binnenvertriebene, ca. 11 Mio. Menschen sind von Humanitärer Hilfe abhängig. Im Vordergrund steht derzeit insbesondere der Kampf gegen den IS. Innenpolitisch hat die Regierung al-Abadi im letzten Jahr wichtige Reformprozesse angestoßen, diese wurden jedoch durch konfessionell geprägte Machtkämpfe innerhalb von Regierung und Parlament in der Durchführung weitgehend blockiert. Die Beziehungen zwischen der Zentralregierung in Bagdad und der Regierung der Region Kurdistan in Erbil haben sich im Zuge der gemeinsamen Militäroperation zur Befreiung von Mosul zwar verbessert, dennoch ist der Zusammenhalt nach wie vor prekär. Wichtige Fragen zur Verteilung von Öleinnahmen und Haushaltsmitteln sowie zur Zugehörigkeit der zwischen Bagdad und der Region Kurdistan-Irak umstrittenen Gebiete bedürfen weiterhin der Klärung.

Die Stabilitätspartnerschaft bildete in 2016 einen Rahmen für das umfassende deutsche Engagement.

Im Vordergrund stand der (2016 durch SMO-B wahrgenommene) Ko-Vorsitz der AG Stabilisierung innerhalb der internationalen Anti-IS-Koalition. Deutschland hat auf diesem Gebiet nicht nur ein klares Profil, sondern eine Führungsrolle.

Das AA konzentriert sich für die Stabilisierung in Irak auf Maßnahmen zum Wiederaufbau, zur Versöhnung und zur zivilen Sicherheit im Wert von 52 Mio. Euro seit 2014. Zusätzlich werden umfangreiche Mittel für humanitäre Hilfe und ein Ungebundener Finanzkredit für Stabilisierungsmaßnahmen in Höhe von 500 Mio. Euro bereitgestellt.

Das BMZ hat entwicklungspolitische/strukturelle Maßnahmen zur Stabilisierung in Irak seit 2014 mit mehr als 400 Mio. Euro unterstützt. Das Engagement ist auf eine mittelfristige Unterstützung von syrischen Flüchtlingen, irakischen Binnenvertriebenen und der Bevölkerung in den aufnehmenden Gemeinden in Provinzen in Nord- und in Zentralirak ausgerichtet. Insgesamt unterstützt das BMZ die Stabilisierung und den Wiederaufbau IS-befreiter Gebiete allein in 2016 mit ca. 85 Mio. Euro, zum größten Teil über UNDP und UNICEF, finanziert mit Mitteln v.a. der strukturbildenden Übergangshilfe.

Das AA stellt über die Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI) beim UNHCR zusätzliche 120 Hochschulstipendien für syrische Flüchtlinge bereit.

In Unterstützung des Bereichs Wirtschafts- und Haushaltsreform hat die Bundesregierung 2016 Staatssekretär a.D. Jörg Asmussen als Berater der irakischen

Regierung benannt. Auf Basis einer ersten Beratungsreise im Juli 2016 wurden in Zusammenarbeit mit der irakischen Regierung sieben prioritäre Handlungsfelder identifiziert, die den zuständigen Fachressorts zur weiteren Ausgestaltung übermittelt wurden. U.a. wird das BMZ im Jahr 2017 Mittel im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit zur Verfügung stellen und – auch auf der Basis der Empfehlungen von StS a.D. Asmussen – Reformen in den Bereichen Privatsektorentwicklung und Verwaltungsreform unterstützen.

Durch diese Maßnahmen trägt Deutschland dazu bei, dass im Einklang mit dem seit Juli 2016 angelaufenen IWF-Programm dringend notwendige wirtschaftliche Reformen eingeleitet werden.

Deutschland trägt zum einen durch Projekte im Rahmen Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung zur Stärkung des Sicherheitssektors sowohl für die irakischen Streitkräfte als auch für die Sicherheitskräfte der Region Kurdistan-Irak bei. 2016 wurden hierfür 22 Mio. Euro eingesetzt, für 2017 sind erneut rund 20 Mio. Euro für Projekte vorgesehen. Zum anderen erfolgt Ausbildungsunterstützung für die irakischen Streitkräfte und die Sicherheitskräfte der Region Kurdistan-Irak durch die Bundeswehr. Seit Beginn der Ausbildung sind bereits über 12.000 Sicherheitskräfte ausgebildet worden. Das sichtbare Zurückdrängen der Terrororganisation des sogenannten ‚Islamischen Staates‘ in 2016 ist unter anderem auf die Wirksamkeit des deutschen Engagements zurückzuführen.

4. Kommunikation der Stabilitätspartnerschaft gegenüber der Öffentlichkeit

Im Rahmen des Mandats des Sonderbeauftragten hat die Bundesregierung das deutsche Engagement aktiv kommuniziert – sowohl gegenüber der Öffentlichkeit in Deutschland als auch in der Region.

Durch Kommunikation über Fact-Sheets, Flyer und Beiträge in den sozialen Medien, die vor allem die vielfältigen Wirkungen des deutschen Engagements beschreiben, konnten zahlreiche Menschen erreicht werden. Im Rahmen der Anti-IS-Koalition ist Deutschland neben dem Ko-Vorsitz der Arbeitsgruppe Stabilisierung auch in der Arbeitsgruppe Strategische Kommunikation vertreten und bringt sich dort aktiv ein.

Des Weiteren kommunizierten Sonderbeauftragter und Arbeitsstab durch eigene Beiträge, v.a. bei Reisen in die Region und bei öffentlichen Veranstaltungen in Deutschland und im Mittleren Osten.

2017 soll die Kommunikation zum deutschen Engagement weiter ausgebaut werden. Der Sonderbeauftragte und sein Arbeitsstab stehen hierzu im Austausch mit den Ressorts.

5 Fazit und Ausblick

Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten

Deutschland ist nicht nur einer der größten Geber, sondern auch maßgeblicher Mitgestalter der internationalen Agenda zum Umgang mit der syrischen Flüchtlingskrise.

Vor diesem Hintergrund hat das vergangene Jahr gezeigt, dass die Koordinierung, Bündelung und Fokussierung des breitgefächerten Engagements der Bundesregierung, einschließlich ihrer herausgehobenen Rolle als Ko-Vorsitz in einschlägigen internationalen Formaten, durch den SMO-B Mehrwert erbringt.

Dies wird an folgenden Punkten besonders deutlich:

- Die deutschen finanziellen Zusagen für 2016 bei der Londoner Syrienkonferenz wurden zu 100 % umgesetzt.
- Auch die internationalen finanziellen Zusagen für 2016 bei dieser Konferenz wurden zu praktisch 100 % umgesetzt.
- Mehrwert ergibt sich auch durch koordinierte Kommunikation zu „Syria and the Region“ mit Regierungen, der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft, den Medien und der breiten Öffentlichkeit.

Im Hinblick auf 2017 und die Folgejahre steht außer Frage, dass sich die Bundesregierung, auch angesichts ihrer herausgehobenen Rolle als Ko-Vorsitz der Londoner Syrienkonferenz, weiterhin hohen Erwartungen ihrer Partner gegenüber sehen wird. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Erstaufnahmeländer (Stichworte Bildung und Beschäftigung). Ein Stück weit wird es deshalb auch um Erwartungsmanagement gehen und - damit zusammenhängend - um neue Geber und Finanzierungsformen. Vor allem aber wird es darum gehen, in Fortführung und möglicherweise Erweiterung der Agenda von London, zusammen mit unseren Partnern und unter Nutzung aller sinnvollen Instrumente so voranzukommen, dass Rückkehr- und Bleibeperspektiven in der Region entstehen, die die Fluchtbewegungen nachhaltig reduzieren und dann tatsächlich Stabilität im Sinne der Stabilitätspartnerschaft begründen können.

Konkret zeichnen sich – unter Beachtung der Ressortzuständigkeiten – vor allem zwei Handlungsfelder für den Sonderbeauftragten für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten im zweiten Jahr bzw. in 2017 ab:

(1) Die Vor- und Nachbereitung der Ministerkonferenz 2017 einschließlich einer planerischen Vorbereitung von „post-agreement“-Szenarien für Syrien und die kontinuierliche Einbettung der Stabilitätspartnerschaft in den regionalen Gesamtkontext,

(2) das ressortgemeinsame Handeln und die Beförderung der Anschlussfähigkeit an die Programme und Projekte der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Die „Supporting Syria and the Region“-Ministerkonferenz 2017 als Follow-Up der London-Konferenz soll im April 2017 auf Einladung der EU in Brüssel stattfinden. Die Konferenz soll anknüpfen an das Londoner Gipfeltreffen vom Februar 2016, aber

auch an die früheren Ministerkonferenzen in Kuwait („Kuwait I-III“) und entsprechende Treffen 2014 in Berlin. Ob die inhaltliche Agenda von London lediglich vertieft oder ob sie ggf. auch erweitert wird, ist derzeit noch offen. Klar ist, dass Geber ihre Zusagen von London für die Jahre 2017 ff. - also über 6 Mrd. US-Dollar – bestätigen und gegebenenfalls (in der Vielzahl) neue Zusagen tätigen werden um die Dynamik im finanziellen und inhaltlichen Umsetzungsprozess (vor allem auch im Hinblick auf Bildungs- und Beschäftigungsziele) aufrecht zu erhalten. Es ist vorgesehen, dass einige der Ko-Gastgeber von London, einschließlich Deutschlands, in Brüssel erneut diese Rolle übernehmen.

Mit Blick auf „post-agreement“-Szenarien für Syrien (d.h. von Szenarien nach Beginn eines inklusiven politischen Übergangsprozesses) im Sinne der Vereinbarung von London sowie SR-Res 2254 wird es – unter Beachtung der Ressortzuständigkeiten – um die ressortgemeinschaftliche Mitwirkung an möglichen Planungen der Internationalen Gemeinschaft und der syrischen Diaspora zum Wiederaufbau Syriens gehen.