

137554/EU XXV.GP
Eingelangt am 21/03/17



HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Straßburg, den 14.3.2017
JOIN(2017) 11 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Elemente einer EU-Strategie für Syrien

Einleitung

Der Krieg in Syrien, der eine der weltweit schwersten humanitären Krisen seit dem Zweiten Weltkrieg mit sich gebracht hat, hat nach wie vor verheerende und dramatische Folgen für die Bevölkerung. Die Zerstörung von Aleppo im vergangenen Jahr war das letzte düstere Kapitel in der nicht enden wollenden Geschichte dieses Konflikts. Darüber hinaus hat dieser Krieg eine zunehmend destabilisierende Wirkung auf die gesamte Region, da er zur Flucht vieler Menschen, zur Ausbreitung des Terrorismus und zur Verschärfung politischer und religiöser Spannungen führt.

In dieser EU-Strategie für Syrien, die Präsident Juncker im September 2016 in seiner Rede zur Lage der Union gefordert hat, soll festgelegt werden, wie die EU innerhalb des von den Vereinten Nationen (VN) vereinbarten Rahmens eine stärkere Rolle bei der Suche nach einer dauerhaften politischen Lösung in Syrien spielen und einen Beitrag zur Wiederherstellung von Stabilität und zum Wiederaufbau nach einer Einigung leisten kann, sobald ein glaubwürdiger politischer Übergang begonnen hat. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden „Hohe Vertreterin“) und die Kommission streben es an, dass die Strategie noch vor der für den 5. April 2017 in Brüssel anberaumten Konferenz zu Syrien und der Region („Supporting the Future of Syria and the Region“) als Beitrag der EU zu zwei der drei großen Themenkomplexe dieser Konferenz gebilligt wird, nämlich Unterstützung für den politischen Prozess und Unterstützung bei der Aussöhnung und Stabilisierung. Das dritte Thema der Konferenz betrifft die Unterstützung für die Region, die separat durch die von der EU in London zugesagten Mittel und die Umsetzung der Migrationspakete mit Jordanien¹ und Libanon² sowie der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei³ abgedeckt wird.

Die Strategie beinhaltet außerdem eine Überprüfung der Syrien betreffenden Aspekte der *EU-Regionalstrategie für Syrien und Irak sowie zur Bewältigung der Bedrohung durch ISIL/Da'esh*, die zuletzt im Mai 2016 vom Rat überprüft und aktualisiert wurde.⁴ Es ist

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/de/pdf> (s. Anhang)

² http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/ (s. Anhang).

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf

angezeigt, die Rolle der EU und ihre Möglichkeiten zur Förderung einer politischen Lösung zu überprüfen, die mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates im Einklang steht und alle Syrer in die Lage versetzt, ein sicheres und geschütztes Leben in Freiheit und Würde zu führen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der syrischen Regierung wurde im Jahr 2011 ausgesetzt, nachdem das Regime gewaltsam gegen die Proteste der Zivilbevölkerung vorgegangen war. Die EU hat die syrische Bevölkerung jedoch weiterhin unterstützt, sowohl durch humanitäre Hilfe zur Rettung von Menschenleben als auch durch Unterstützung für die Erbringung grundlegender Dienstleistungen und für die Zivilgesellschaft. Für eine wirksame Umsetzung der vorliegenden Strategie bedarf es unbedingt einer verstärkten Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen sowie zwischen ihren jeweiligen Finanzierungsinstrumenten.

1. Lage in Syrien

1.1 Politischer und sicherheitspolitischer Hintergrund

Die militärische Reaktion des syrischen Regimes auf die friedlichen politischen Proteste im Jahr 2011 führte zu einem lang andauernden Bürgerkrieg, der durch eine Reihe externer Akteure unterstützt und verschärft wurde. Im Verlauf des Krieges wurde das Land in eine Vielzahl miteinander konkurrierender Gebiete gespalten, die unter der Kontrolle verschiedener bewaffneter Gruppen stehen. So konnte auch ISIL/Da'esh sich weiter ausbreiten.

Trotz der Friedensgespräche unter der Leitung der Vereinten Nationen, des Genfer Kommuniqués von 2012⁵ sowie der Bemühungen der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien und der zugehörigen Arbeitsgruppen konnte keine Einigung zwischen den Konfliktparteien erzielt werden, um dem Krieg ein Ende zu setzen. In der vierten Runde der innersyrischen Gespräche in Genf im Februar 2017 wurden drei Bereiche für künftige Verhandlungen im Einklang mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates ermittelt:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9105-2016-INIT/de/pdf>

⁵ <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

Regierungsführung, Verfassung und Wahlen, sowie ein zusätzlicher Ad-hoc-Bereich, in dessen Rahmen die Terrorismusbekämpfung erörtert werden könnte.

In der Zwischenzeit haben das syrische Regime und seine Verbündeten sowie auch gewalttätige extremistische Gruppen und Teile der bewaffneten Opposition vor Ort weiter eine systematische Eskalation der Gewalt betrieben. Dabei kam es zu einer erhöhten Gefährdung der syrischen Bevölkerung, demografischen Manipulationen durch Zwangsevakuierungen und schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts.

Seitens des Regimes wurde keinerlei Versuch unternommen, einen Dialog aufzunehmen. Die Botschaft lautet vielmehr ganz klar: „Ergebt Euch oder geht!“. Ein solch repressiver Ansatz kann niemals eine stabile Grundlage für ein künftig geeintes und inklusives Syrien sein.

1.2 Humanitärer Hintergrund

Sechs Jahre Bürgerkrieg haben einen hohen Tribut von der Zivilbevölkerung in Syrien gefordert. Die Lebenserwartung ist um 20 Jahre zurückgegangen. Die wirtschaftliche und menschliche Entwicklung in Syrien wurde um 40 Jahre zurückgeworfen und hat viele Syrer dazu getrieben, ihr Land zu verlassen. Die syrische Wirtschaft ist zusammengebrochen und wurde durch eine Kriegswirtschaft ersetzt, die nur einer kleinen Minderheit zugute kommt. 13,5 Millionen Menschen⁶ – fast drei Viertel der Bevölkerung⁷ – benötigen dringend humanitäre Hilfe, darunter mehr als sechs Millionen Binnenvertriebene und mehr als fünf Millionen Menschen in belagerten und schwer zugänglichen Gebieten.

Die nahezu täglichen Verletzungen des humanitären Völkerrechts, darunter vorsätzliche Angriffe auf zivile Infrastrukturen einschließlich der Wasserversorgungssysteme, medizinischer Einrichtungen und Schulen haben dazu geführt, dass kaum noch grundlegende Dienstleistungen erbracht werden können. Gleichzeitig wurden der Zugang humanitärer Helfer und die Bereitstellung humanitärer Hilfe durch eine zunehmende Politisierung der Hilfe stark behindert.

⁶ <http://www.unocha.org/syria>

⁷ <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

1.3. Stand der Hilfe der EU im Januar 2017

Seit dem Ausbruch des Krieges im Jahr 2011 hat die Europäische Union insgesamt (EU und Mitgliedstaaten) als Reaktion auf die Syrien-Krise mehr als 9,4 Mrd. EUR sowohl innerhalb Syriens als auch für die Region bereitgestellt und ist damit der größte Geber.

Innerhalb Syriens beliefen sich die Mittel der EU auf mehr als 900 Mio. EUR, davon über 600 Mio. EUR für humanitäre Hilfe. Diese Mittel wurden verwendet, um auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in ganz Syrien („Whole of Syria“-Ansatz) einzugehen, wobei sektorübergreifende lebensrettende Maßnahmen, vor allem in unterversorgten, umkämpften und belagerten Gebieten, Vorrang erhielten.

Die EU hat mit ihrer humanitären Hilfe Millionen von Menschen in Not innerhalb Syriens und in den Nachbarländern, die Flüchtlinge aufgenommen haben, erreicht. In Syrien hat die Hilfe es den Partnerorganisationen der EU ermöglicht, Nahrungsmittel, medizinische Notversorgung, Unterkünfte, Trinkwasser und Hygieneartikel für Millionen von Menschen bereitzustellen, insbesondere für die Bedürftigsten, und die Kampagne zur Polio-Impfkampagne von UNICEF für 2,7 Millionen Kinder zu unterstützen. Wenngleich der Schwerpunkt dieser Mitteilung auf Maßnahmen innerhalb Syriens liegt, hat die EU auch umfangreiche Unterstützung für Nachbarländer in der Region bereitgestellt, die Flüchtlinge aufgenommen haben (Türkei, Jordanien, Libanon). Dort hat sie mehr als 1,15 Millionen syrischen Flüchtlingen mit lebensrettender medizinischer Versorgung sowie mit psychologischer Betreuung und Schutzmaßnahmen geholfen.

Darüber hinaus hat die EU 327 Mio. EUR für nichthumanitäre Hilfe über verschiedene Instrumente bereitgestellt: So wurden über das Europäische Nachbarschaftsinstrument⁸ Maßnahmen innerhalb Syriens in verschiedenen Bereichen wie Bildung, Existenzsicherung, lokale Verwaltung, Gesundheit und Unterstützung der Zivilgesellschaft finanziert.

Diese Mittel dienen der Erhaltung des syrischen Humankapitals, der Erleichterung des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen und der Stärkung der Kapazitäten der lokalen

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0232&from=DE>

zivilen Einrichtungen. Im Rahmen des Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt⁹, und des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte¹⁰ unterstützt die EU die syrische Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger. Außerdem werden über das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit¹¹ in Syrien Projekte zur Verbesserung der Ernährungssicherheit der syrischen Bevölkerung gefördert.

Die EU hat eine Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei mit einem Gesamtbudget von 3 Mrd. EUR für den Zeitraum 2016-2017 eingerichtet, um die Schaffung längerfristiger Existenzgrundlagen zu unterstützen und damit die sozioökonomischen Aussichten und die Bildungsmöglichkeiten für Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern.

Darüber hinaus hat die EU einen Regionalen Treuhandfonds als Reaktion auf die Syrien-Krise¹² geschaffen, zu dem die 22 Mitgliedstaaten und die Türkei Beiträge von insgesamt 932 Mio. EUR geleistet haben. Dies kommt zur direkten Finanzierung aus dem EU-Haushalt hinzu, die bislang in der Region eingesetzt wurde, um Syrer und Aufnahmegemeinschaften in den Nachbarländern zu unterstützen.

Die EU-Mittel haben dazu beigetragen, die Bedingungen für Flüchtlinge, insbesondere im Bildungsbereich, zu verbessern. So haben rund 663 000 Kinder und Jugendliche aus der syrischen Flüchtlingsgemeinschaft und den Aufnahmegemeinschaften in der Türkei, Libanon und Jordanien Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Grundschulbildung, zu Schutzleistungen und zu psychosozialer Betreuung erhalten. Im Bereich der Hochschulbildung bietet das Projekt „HOPES“ Stipendien, Bildungsberatung und Sprachunterricht für etwa 250 000 Jugendliche aus der syrischen Flüchtlingsgemeinschaft und den Aufnahmegemeinschaften in Jordanien, Libanon, Ägypten, Irak und der Türkei. In der Türkei umfassten die Maßnahmen im Bildungsbereich unter anderem den Bau und die Ausstattung von 70 neuen Schulen.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/140311_icsp_reg_230_2014_en.pdf

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0235&from=DE>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0233&from=DE>

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria_0.pdf

2. Risiken und Bedrohungen für die zentralen EU-Interessen im Fall eines Andauern des Syrien-Kriegs

Setzt sich der Krieg in Syrien fort, so besteht die Gefahr, dass das Land entweder entlang der religiösen Trennlinien gespalten wird – wodurch der gewaltsame Extremismus und der Terrorismus weiter angeheizt werden könnten –, oder dass das Regime die Militärkontrolle über das gesamte Land übernimmt. Beide Szenarien würden zu fortgesetzter Instabilität mit weiteren nachteiligen Konsequenzen auf regionaler und globaler Ebene führen, darunter die Aushöhlung der Kapazitäten der internationalen rechtlichen und institutionellen Strukturen für die Beilegung anderer Streitigkeiten.

Die Auswirkungen beider Szenarien – Andauern des Konflikts oder Weiterführung des autokratischen Regimes statt eines durch Verhandlungen erreichten politischen Übergangs – würden den Interessen der syrischen Bevölkerung, der Region und der EU zuwiderlaufen. Folgendes wäre zu befürchten:

- Verlust von Menschenleben und Verschlimmerung menschlichen Leids, auch durch Belagerungen, was weitere Fluchtbewegungen nach sich ziehen würde, vor allem große Flüchtlingsströme innerhalb der Region und in Richtung Europas,
- anhaltende Gewalt, Radikalisierung bewaffneter Gruppen und Ausbreitung des gewaltsamen Extremismus,
- Ausbreitung krimineller Tätigkeiten als Folge der Kriegswirtschaft, einschließlich Waffen- und Menschenhandel,
- Fortsetzung des wirtschaftlichen Abschwungs mit Verringerung der geschäftlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten,
- Verwurzelung der religiösen Differenzen und dadurch Erschwerung der Bemühungen um eine nationale Aussöhnung,
- größere Instabilität in den Nachbarländern, einschließlich einer Behinderung der Stabilisierung des Irak nach der Da'esh-Ära und weitere direkte Auswirkungen auf Jordanien, Libanon und die Türkei sowie

- weitere Zerstörung des kulturellen Erbes, einschließlich des Weltkulturerbes, und Verstärkung des illegalen Handels mit Kulturgütern.

3. Strategische Ziele der EU

Die strategischen Ziele der EU für Syrien entsprechen ihren Interessen und Werten und bauen auf der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU und auf der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf. Sie lauten wie folgt:

- „ein Syrien“ – ein geeintes und territorial unversehrtes Land für alle syrischen Bürger,
- ein demokratisches Syrien – mit einer legitimen Regierung und einem pluralistischen politischen System unter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Rechte des Einzelnen auf der Grundlage einer gleichberechtigten Bürgerschaft,
- ein vielfältiges und inklusives Syrien – ein multikulturelles Land, in dem alle ethnischen und religiösen Gruppen darauf vertrauen können, dass ihre Identität geschützt wird und dass sie einen gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Strukturen haben,
- ein starkes und sicheres Syrien – ein effektiver Staat mit funktionsfähigen Institutionen und einem Schwerpunkt auf der Sicherheit der Bürger, einer einzigen nationalen Armee und rechenschaftspflichtigen Polizei- und Sicherheitskräften,
- ein stabiles Syrien – ein von einem stabilen politischen System und einer starken Wirtschaft geprägtes Land, das seiner Bevölkerung angemessene Bildungs- und Gesundheitsleistungen bietet, attraktiv für ausländische Investoren ist, gute Beziehungen zu allen Nachbarn pflegt und als konstruktiver Partner in die internationale Gemeinschaft integriert ist.

Die Verwirklichung dieser Ziele wird eine freiwillige, würdige und sichere Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen ermöglichen.

4. Ziele der EU

Um diese strategischen Vorgaben umzusetzen, verfolgt die EU in Bezug auf Syrien folgende Ziele:

- Beendigung des Krieges durch einen politischen Übergangsprozess, der von den Konfliktparteien mit Unterstützung durch den VN-Sondergesandten für Syrien und andere wichtige internationale und regionale Akteure ausgehandelt wird,
- Förderung eines konstruktiven, alle Seiten einbeziehenden Übergangsprozesses in Syrien durch Unterstützung der Stärkung der politischen Opposition im Einklang mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates und dem Genfer Kommuniqué,
- Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechts auf freie Meinungsäußerung durch die Stärkung der Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft,
- Förderung eines nationalen Aussöhnungsprozesses auf der Grundlage friedenskonsolidierender Maßnahmen und der Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus und des Sektierertums, unter anderem durch ein Konzept für die Übergangsjustiz, das eine Rechenschaftspflicht für Kriegsverbrechen vorsehen sollte,
- Rettung von Menschenleben durch Deckung des humanitären Bedarfs der hilfebedürftigsten Syrer durch rechtzeitige, effiziente, wirksame und auf Prinzipien gegründete Hilfe sowie
- Stärkung der Resilienz der syrischen Bevölkerung sowie der Institutionen und der syrischen Gesellschaft.

Diese Ziele werden in Abschnitt 5 näher erörtert.

5. Wichtigste Handlungsachsen zur Umsetzung der Ziele der EU in Syrien

5.1. Beendigung des Krieges durch einen politischen Übergang, der von den Konfliktparteien mit Unterstützung durch den VN-Sondergesandten und andere wichtige internationale und regionale Akteure ausgehandelt wird

Im Mittelpunkt jeder dauerhaften Lösung für den Krieg müssen die demokratischen Bestrebungen und Bedürfnisse der syrischen Bevölkerung stehen. Um diesen gerecht zu werden, ist es erforderlich, den politischen und den gesellschaftlichen Raum für zuvor ausgegrenzte Gruppen zu öffnen und eine echte demokratische Reform der staatlichen Institutionen durchzuführen. Da die EU ein Interesse an einem auf dem Verhandlungsweg erreichten politischen Übergang hat, wird sie ihren vollen Beitrag mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln leisten.

Die EU wird auch künftig direkte Unterstützung für die in Genf unter Vermittlung der VN geführten Gespräche leisten, auch für technische Diskussionen, die dazu dienen könnten, die politischen Verhandlungen zur Beendigung des Krieges voranzubringen und die Parameter für eine Übergangsregierung im Einklang mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates und dem Genfer Kommuniqué festzulegen. Die EU begrüßt die Schritte, die Russland, die Türkei und Iran zur Unterstützung des in der Resolution 2336 des VN-Sicherheitsrates befürworteten Waffenstillstands und zur Vorbereitung auf die innersyrischen Gespräche in Genf unternommen haben.

Da der Krieg in Syrien derzeit vor allem durch ein direktes militärisches Engagement einer Reihe von regionalen und globalen Akteuren geprägt wird, hat die EU – in enger Abstimmung mit den VN – eine Initiative zur Einleitung eines politischen Dialogs mit den maßgeblichen Akteuren der Region eingeleitet, um eine gemeinsame Grundlage für den Endstatus in Syrien und die Voraussetzungen für den Aussöhnungs- und Wiederaufbauprozess zu schaffen. Diese Arbeiten sollen einen Beitrag zu einer Einigung im innersyrischen Friedensprozess leisten.

Frieden kann nicht erreicht werden kann, indem nur auf der Makroebene mit syrischen Akteuren zusammengearbeitet wird, sondern erfordert in erster Linie konzertierte Bemühungen, die unmittelbar auf die syrische Zivilgesellschaft, die verschiedenen Gemeinschaften und die vom Krieg betroffene Bevölkerung ausgerichtet sind, da diese an der Festlegung von Übergangsregelungen und des künftigen politischen Systems in Syrien beteiligt werden sollten. Die EU-Initiative zur Unterstützung des Friedensprozesses in

Syrien¹³ entwickelt eine konkrete Plattform, um den Friedensprozess und den Waffenstillstand zu unterstützen, die Oppositionsparteien zu stärken und einen Beitrag zum Dialog mit der Zivilgesellschaft zu leisten. Die EU wird den VN-Sondergesandten für Syrien weiter in seinen Bemühungen unterstützen, die Zivilgesellschaft mithilfe des „Civil Society Support Room“ und des „Women’s Advisory Board“ in seine Arbeit einzubeziehen.

Die EU wird ihre restriktiven Maßnahmen gegen syrische Personen und Organisationen, die das Regime unterstützen, aufrechterhalten, solange die Repressionen gegen die Zivilbevölkerung andauern. Die gezielten Maßnahmen gegenüber bestimmten Sektoren der syrischen Wirtschaft werden, soweit erforderlich, ebenfalls aufrechterhalten. Die bestehenden Sanktionen werden gegebenenfalls weiter verlängert. Die EU wird die Auswirkungen der Sanktionen weiter fortlaufend beobachten und regelmäßig prüfen, wie etwaige unerwünschte Folgen gemildert werden können.

5.2. Förderung eines konstruktiven, alle Seiten einbeziehenden Übergangsprozesses in Syrien durch Unterstützung der Stärkung der politischen Opposition im Einklang mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates und dem Genfer Kommuniqué

Ein umfassender und dauerhafter Übergang in Syrien kann ohne Vertretung und Stärkung aller wichtigen politischen Gruppierungen Syriens nicht verwirklicht werden.

Die syrische Opposition, sowohl innerhalb als auch außerhalb Syriens, benötigt Unterstützung bei ihren Bemühungen, zu einer starken und tragfähigen politischen Plattform zu werden, die eine demokratische Alternative bietet und während des Übergangsprozesses in Syrien und danach eine entscheidende Rolle spielt. Die EU wird auf ihren bisherigen Arbeiten aufbauen, um die wichtigsten politischen Oppositionsgruppen im Verhandlungsprozess sowie bei der Überarbeitung und Weiterentwicklung ihrer Vision vom politischen Übergang und von der Zukunft des syrischen Staates und der syrischen Gesellschaft zu unterstützen.

Die EU wird sich im Rahmen ihrer Bemühungen um die Stärkung des Hohen Verhandlungskomitees sowie seiner beiden wichtigsten politischen Komponenten, der Nationalen Koalition der Kräfte der syrischen Revolution und der Nationalen Koordinierungsstelle, weiter für die Einung der syrischen Opposition engagieren.

¹³ EU-Fonds für Syrien, eingerichtet im Rahmen des Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt.

Die EU wird den Ausbau der Plattform der Opposition für die Verhandlungen durch den Dialog mit anderen syrischen Oppositionsgruppen, die bisher nicht am Genfer Prozess beteiligt sind, unterstützen. Darüber hinaus ermutigt die EU zum Dialog zwischen Oppositionsgruppen und syrischen Interessenträgern wie zivilgesellschaftlichen Organisationen, religiösen Führern und Stammesführern, Wirtschaftskreisen und Frauenverbänden, damit ihre Standpunkte in eine politische Plattform einbezogen werden.

Die EU wird die Zusammenarbeit der politischen Opposition in Syrien mit gemäßigten bewaffneten Gruppen weiterhin unterstützen, um deren Beteiligung am Waffenstillstand und an den Vorbereitungen für einen künftigen politischen Übergang zu stärken.

5.3. Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechts auf freie Meinungsäußerung durch die Stärkung der Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft

Die EU wird weiterhin umfassende Unterstützung für die Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft bereitstellen, die die Werte der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechts auf freie Meinungsäußerung teilen. Die syrische Zivilgesellschaft wird in der Zeit nach dem Konflikt eine maßgebliche Rolle übernehmen müssen, unter anderem mit Blick auf die Unterstützung des Landes bei der Bewältigung seiner Vergangenheit, die Erleichterung der Bemühungen um die lokale und nationale Aussöhnung, den interkulturellen und interreligiösen Dialog und die Beteiligung an der Überwachung der Umsetzung jeglicher politischen Einigung.

Insbesondere wird die EU die syrische Zivilgesellschaft dabei unterstützen, sich zu kohärenten Plattformen zusammenzuschließen, die ihre Ziele besser fördern und einem möglichst breiten Spektrum der syrischen Gesellschaft Gehör verschaffen können. Außerdem sollen die zivilgesellschaftlichen Organisationen besser befähigt werden, mit der breiten Öffentlichkeit in Kontakt zu treten, um den Anliegen der syrischen Bürger Ausdruck verleihen zu können. Die Unterstützung für Organisationen für Frauen-, Jugend- und Minderheitenrechte, die eine Agenda für ihre Beteiligung an einem inklusiven und demokratischen Syrien verfolgen, wird fortgesetzt.

Die Unterstützung der freien Meinungsäußerung sollte auch den Aufbau dynamischer, freier und unabhängiger Medien und die Förderung von Kanälen für eine offene und tolerante Kommunikation, auch über soziale Medien, umfassen.

5.4. Förderung eines nationalen Aussöhnungsprozesses auf der Grundlage friedenskonsolidierender Maßnahmen und der Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus und des Sektierertums, unter anderem durch ein Konzept für die Übergangsjustiz, das eine Rechenschaftspflicht für Kriegsverbrechen vorsehen sollte

Während des Konflikts und in der Zeit danach wird die EU weiterhin Initiativen der Übergangsjustiz unterstützen, um sicherzustellen, dass diejenigen, die für Kriegsverbrechen, Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich sind, zur Rechenschaft gezogen werden. Dies betrifft auch den nachgewiesenen Einsatz von chemischen Waffen, sowie die Unterstützung für die Untersuchung von Kriegsverbrechen auf nationaler und auf internationaler Ebene. Diese Bemühungen werden mit einer Unterstützung für die psychosoziale Aufarbeitung und die Aussöhnung im ganzen Land verbunden.

Was die Bemühungen zur Friedenskonsolidierung betrifft, so wird die EU die verschiedenen Teile der syrischen Gesellschaft dabei unterstützen, das friedliche Miteinander und die Resilienz der Gemeinschaften als Voraussetzung für den Aufbau eines künftigen demokratischen Syriens zu fördern. Die Vermittlungsbemühungen müssen sorgfältig auf die besonderen Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaften zugeschnitten sein und den jeweils aktuellen Entwicklungen des Konflikts Rechnung tragen.

Die EU wird die Arbeiten zur Identifizierung vermisster und verschwundener Personen unterstützen und für ihre Familien Beistand durch Beratung, Rechtsberatung und Interessenvertretung bieten.

5.5. Rettung von Menschenleben durch Deckung des humanitären Bedarfs der hilfebedürftigsten Syrer durch rechtzeitige, effiziente, wirksame und auf Prinzipien gegründete Hilfe

Die Bereitstellung humanitärer Hilfe in Syrien erweist sich als immer schwieriger. Die Genehmigung oder Ablehnung des Zugangs für humanitäre Hilfe ist zur Kriegstaktik geworden, die von allen Konfliktparteien für ihre jeweiligen Zwecke eingesetzt wird. Die EU wird die praktische Zusammenarbeit mit der syrischen Regierung und den Oppositionsgruppen fortsetzen, um nicht nur darauf zu drängen, dass alle Konfliktparteien die fundamentalen humanitären Grundsätze achten, sondern auch darauf, dass politische Einflussnahme auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe vermieden wird. Die EU wird

weiterhin einen auf Prinzipien beruhenden, nicht diskriminierenden und bedarfsorientierten Ansatz für die Bereitstellung der Hilfe durch ihre Partner verfolgen.

Die humanitäre Hilfe der EU wird weiterhin zwei Arten von Szenarien – rasche Soforthilfe und Maßnahmen im Anschluss daran – durch einen integrierten Ansatz mit fünf Interventionsbereichen abdecken: Nahrungsmittel, Gesundheit, Unterkünfte und andere Hilfsgüter als Nahrungsmittel, Wasser-, Sanitär- und Hygieneversorgung sowie Schutzmaßnahmen. Bei ihren raschen Soforthilfemaßnahmen werden die EU und die humanitären Partnerorganisationen Gebieten Vorrang einräumen, in denen die Zivilbevölkerung keinen oder nur begrenzten Zugang zu humanitärer Hilfe hat. Die EU unterstützt die Ausarbeitung von Notfallplänen, um jegliche Verschlechterung der humanitären Lage zu antizipieren und wirksam darauf zu reagieren.

Sie wird außerdem weiterhin lebensrettende Unterstützung für die bedürftigsten Syrer im Anschluss an Notsituationen bereitstellen, z. B. im Fall lang andauernder Fluchtsituationen oder eines anhaltenden Mangels an grundlegenden Dienstleistungen. Die EU wird die Komplementarität zwischen humanitärer Hilfe, Resilienz und der Unterstützung für die Existenzsicherung weiter stärken.

Die EU wird im Rahmen ihrer humanitären Diplomatie weiterhin fordern, dass alle Konfliktparteien den Schutz von Zivilpersonen sicherstellen, den Zugang humanitärer Hilfe ermöglichen und dafür sorgen, dass diese Hilfe im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht und den Grundsätzen der Rechenschaftspflicht erbracht werden kann. Die EU wird weiterhin einen soliden „Whole of Syria“-Ansatz unterstützen, da es sich um den besten Weg handelt, Zugangsbeschränkungen anzugehen und Unterstützung für bedürftige Bevölkerungsgruppen über alle Hilfe-Drehscheiben zu leisten, und zwar auf konsequente, prinzipientreue und wirksame Weise.

5.6. Stärkung der Resilienz der syrischen Bevölkerung sowie der Institutionen und der syrischen Gesellschaft im Einklang mit dem „Whole of Syria“-Ansatz

Die Stärkung der Resilienz der syrischen Bevölkerung entsprechend dem „Whole of Syria“-Ansatz erfordert die Bereitstellung von Hilfe für die betroffenen Bevölkerungsgruppen im ganzen Land. Aufgrund des mangelnden Zugangs, der unsicheren Lage und der begrenzten Fähigkeit der Durchführungspartner, in einem Konfliktumfeld zu arbeiten, stellt dies eine wachsende Herausforderung dar. Dieser Ansatz erfordert eine umsichtige, konfliktsensible

Bewertung und Überwachung, um zu ermitteln, wo und wie die EU Unterstützung leisten kann. Die EU hat daher Maßnahmen getroffen, um die politischen und sonstigen Risiken der Arbeit innerhalb Syriens zu verringern, und hat ihre Präsenz in der Region verstärkt.

Die EU wird die Resilienz der syrischen Zivilbevölkerung weiter fördern. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Schaffung von Arbeitsplätzen durch unter Eigenverantwortung der lokalen Gemeinschaften durchgeführte Konzepte zur Erzeugung von Einkommen und zur Förderung eines Gefühls der Selbstbestimmtheit. Darüber hinaus räumt die EU weiterhin der Bereitstellung von Bildungsangeboten einen hohen Stellenwert ein, einschließlich der allgemeinen und der höheren Bildung, der Entwicklung von Kompetenzen, der beruflichen Bildung und der psychosozialen Betreuung für syrische Kinder und Jugendliche sowie spezifischer Maßnahmen zur Förderung des gleichberechtigten Zugangs von Mädchen zur Bildung. Auf diese Weise werden die Kinder und Jugendlichen in die Lage versetzt, ihre Schul- oder sonstige Ausbildung fortzusetzen, wodurch ihnen die Aussicht auf eine bessere Zukunft eröffnet wird und sie mit den notwendigen Fähigkeiten ausgestattet werden, um zum Wiederaufbau Syriens beizutragen. Ferner wird unter anderem für jüngere Menschen ein Anreiz dafür geschaffen, in Syrien zu bleiben oder nach Beendigung des Konflikts dorthin zurückzukehren, und es werden Alternativen zur Beteiligung an bewaffneten oder gewalttätigen extremistischen Gruppen geboten, wodurch auch die Gefahr sinkt, unter deren Einfluss zu geraten.

Die EU will einen Beitrag dazu leisten, den Zusammenbruch der syrischen Staatsverwaltung zu verhindern. Ein funktionsfähiger Staat erfordert, dass die Verwaltungsstrukturen aller Ebenen im ganzen Land ein zusammenhängendes Gefüge bilden. Die EU wird die Unterstützung ausweiten, die sie für lokale zivile Verwaltungsstrukturen – wie Kommunalräte und andere Verwaltungsstellen – in von der Opposition verwalteten Gebieten leistet, um ihre Transparenz und ihre Beteiligung an der Erbringung von Dienstleistungen sowie ihre damit verbundene Rechenschaftspflicht zu stärken und zu verhindern, dass militärische Akteure die Kontrolle über zivile Strukturen übernehmen. Die EU wird eng mit anderen Gebern und syrischen Akteuren einschließlich der syrischen Übergangsregierung¹⁴ zusammenarbeiten, um

¹⁴ Die syrische Übergangsregierung wurde 2013 von der Nationalen Koalition der Kräfte der syrischen Revolution eingesetzt und bemüht sich, funktionsfähige lokale Verwaltungsstrukturen innerhalb Syriens in Oppositionsgebieten zu errichten, die in der Lage sind, Dienstleistungen für die Bevölkerung erbringen.

für harmonisierte und komplementäre Ansätze in und zwischen den verschiedenen Sektoren zu sorgen.

Im Rahmen des „Whole of Syria“-Ansatzes wird die EU auch weiterhin Unterstützung für die Resilienz im ganzen Land leisten. Diese Unterstützung zielt auf Folgendes ab:

- i) Erhaltung des syrischen Humankapitals und Weitererbringung von grundlegenden Dienstleistungen, wodurch der Weg für den Wiederaufbau nach dem Konflikt geebnet wird, und
- ii) Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass Menschen in Würde weiter in ihrem Zuhause leben können und Binnenvertriebene Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen erhalten, wodurch die Migrationsströme reduziert werden.

Dieser „Whole of Syria“-Ansatz sollte weiterverfolgt werden, um die Grundlagen für den Wiederaufbau nach dem Konflikt und für die Reform des Staates nach einer Einigung zu schaffen, wobei die lokalen Einrichtungen im ganzen Land eine wichtige stabilisierende Rolle übernehmen sollten.

6. Engagement der EU im Bereich der frühzeitigen Planung des Wiederaufbaus und des politischen Übergangs

6.1 Planung für die Zeit nach einer Einigung

Die EU hat deutlich gemacht, dass sie den Wiederaufbau des Landes nicht unterstützen kann, solange kein umfassender, echter und alle Seiten einbeziehender politischer Übergang im Gange ist. Das Engagement der EU für den Wiederaufbau ist daher an eine politische Lösung des Konflikts auf der Grundlage der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates und des Genfer Kommuniqués geknüpft. Darüber hinaus sollten diejenigen externen Akteure, die den Konflikt angetrieben haben, eine besondere Verantwortung für die Kosten des Wiederaufbaus übernehmen. Nichtsdestotrotz muss im Voraus mit den Vorbereitungen begonnen werden, damit zum geeigneten Zeitpunkt rasch und wirksam gehandelt werden kann. Es werden enorme Investitionen und daher auch internationale Anstrengungen erforderlich sein.

Die EU wird weiterhin an der von der zuständigen Interinstitutionellen Arbeitsgruppe der VN geleiteten Planung für die Zeit nach der Einigung mitwirken, in deren Rahmen die sektorübergreifenden Maßnahmen festgelegt werden, die in den ersten 6 Monaten nach

Unterzeichnung eines Friedensabkommens erforderlich sein werden, um den politischen Prozess und die Übergangsregierung zu unterstützen. Darüber hinaus laufen Arbeiten zur Ausweitung der bisherigen gemeinsamen Schadens- und Bedarfsbewertungen der EU und der VN in einer Reihe syrischer Städte und zur Gewährleistung der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung bei den Wiederaufbaumaßnahmen. Die EU wird sich bemühen, dies mit den ähnlichen, gleichzeitigen Bemühungen der Weltbank zu verknüpfen. Diese Arbeiten werden die Grundlagen schaffen und die Zeit verkürzen, die nach einer Einigung für die Durchführung einer gemeinsamen Bewertung der EU und der Weltbank („Recovery and Peace Building Assessment“) zur Unterstützung der längerfristigen Erholungs- und Wiederaufbaupläne der Übergangsregierung benötigt werden.

Die EU setzt sich bereits für die Verbesserung der Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und anderen wichtigen Gebern in Syrien ein. In diesem Zusammenhang hat die EU seit Oktober 2012 bereits neun Zusammenkünfte der wichtigsten Geber ausgerichtet, um die internationale Koordinierung der (nicht-humanitären) Unterstützung für die Erholung, die Resilienz und die Entwicklung sowie die Vorausplanung für die Reaktion auf die Syrien-Krise zu koordinieren. Als Vorbereitung auf die Zeit nach einer Einigung wird die EU gemeinsam mit den Nachbarländern Syriens, den arabischen internationalen Finanzinstitutionen und anderen einschlägigen Dritten erörtern, wie die Nachbarn Syriens und die regionalen Akteure einen Beitrag zum Wiederaufbau Syriens leisten und eine sichere, freiwillige und würdige Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen unterstützen können.

6.2 Rolle der EU beim Wiederaufbau Syriens

Sobald ein echter politischer Übergang im Einklang mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates und dem Genfer Kommuniqué eingesetzt hat, kann die EU Schritte zur Unterstützung des Wiederaufbaus unternehmen. Dies wird nach und nach abhängig von konkreten und messbaren Fortschritten erfolgen:

- Aufhebung der restriktiven Maßnahmen: Die EU könnte die derzeit geltenden restriktiven Maßnahmen gegen Syrien überprüfen, um die frühe Phase der Erholung und des Wiederaufbaus zu unterstützen.

- Wiederaufnahme der Zusammenarbeit: Die EU könnte die bilaterale Zusammenarbeit mit der syrischen Regierung wieder aufnehmen und geeignete Instrumente im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik und anderer Programme einsetzen, um die Wirtschaft anzukurbeln und die Herausforderungen in Bezug auf die Regierungsführung und die Rechenschaftspflicht anzugehen.
- Mobilisierung von Finanzmitteln: Wenn ein echter und umfassender politischer Übergang einsetzt, wird die EU bereitstehen, einen Beitrag zum Wiederaufbau Syriens zu leisten und u. a. durch eine Hebelwirkung Finanzmittel anderer internationaler Geber zu mobilisieren. Der Regionale Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Krise in Syrien sollte eine wichtige Rolle bei der Bündelung und Weiterleitung der Finanzmittel der EU und der Mitgliedstaaten sowie anderer Geber spielen.

Unbeschadet der Ergebnisse der Konsultationen mit den nach einer Einigung zuständigen syrischen Partnern, die ihre eigenen Prioritäten für den Wiederaufbau festlegen müssen, könnte die EU Unterstützung in folgenden Bereichen bieten:

- Sicherheit: Die Gewährleistung von Sicherheit wird bei der Umsetzung jeglicher politischen Einigung von entscheidender Bedeutung sein. In der Zeit unmittelbar nach der Einigung könnte die EU die Räumung von Minen und Blindgängern finanzieren und lokale oder internationale Mechanismen zur Beaufsichtigung und Kontrolle der Einstellung der Feindseligkeiten unterstützen. Der Übergangsprozess in Syrien kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Sicherheitseinrichtungen so reformiert werden, dass sie rechenschaftspflichtig sind und den Fokus auf den Schutz und die Sicherheit der Bürger richten. Dabei ist eine zivile Kontrolle auf lokaler und nationaler Ebene erforderlich. Die EU könnte die Reform des Sicherheitssektors sowie die Demilitarisierung, die Demobilisierung und die Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in das zivile Leben oder in die reformierten Sicherheitseinrichtungen unterstützen. Sie könnte auch andere relevante Maßnahmen, einschließlich der Entsorgung von Chemiewaffen sowie der Rückverfolgung und Entsorgung von Kleinwaffen und leichten Waffen, finanzieren.
- Regierungsführung, Reformen und Dienstleistungserbringung: In der Zeit unmittelbar nach der Einigung könnte die EU die Entstehung von Friedensdividenden durch einen raschen Wiederaufbau grundlegender Dienste auf lokaler Ebene (Bildung,

medizinische Versorgung, Wasserversorgung, Strom, Schuttbeseitigung, Abfallwirtschaft usw.) unterstützen, vor allem in Gebieten, in denen sich große Zahlen von Binnenvertriebenen oder Rückkehrern aufhalten. Auf längere Sicht könnte die EU die nach Beendigung des Konflikts notwendige Reform der staatlichen Institutionen unterstützen, einschließlich Bemühungen zur Abschaffung der unterschiedlichen Verfahren bzw. Verwaltungsstrukturen, zur Stärkung der Kohärenz der Dienstleistungserbringung und zur Aussöhnung der gespaltenen Gemeinschaften. Die EU könnte die Ausarbeitung einer neuen Verfassung und die Durchführung von Wahlen unterstützen, insbesondere durch Hilfe bei der Organisation von Wahlen und eine EU-Wahlbeobachtungsmission. Sie könnte außerdem ihre Unterstützung für die Dienstleistungserbringung mithilfe staatlicher und lokaler Einrichtungen verstärken und somit die Legitimität der reformierten und rechenschaftspflichtigen staatlichen und lokalen Einrichtungen in ganz Syrien erhöhen. Die EU könnte Syrien bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität durch die Umsetzung der Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) unterstützen.

- Sozialer Zusammenhalt, Friedenskonsolidierung und Aussöhnung: In der Zeit unmittelbar nach der Einigung könnte die EU Unterstützung für Aussöhnungsprozesse auf lokaler Ebene leisten, um das Friedensabkommen zu stärken und ein Wiederaufflammen des Konflikts zu verhindern. Darüber hinaus könnte sie die Übergangsbehörden bei der Bewältigung der dringlichsten Probleme (ehemalige Häftlinge und vermisste Personen, Beilegung von Streitigkeiten um Immobilien- und Grundbesitz usw.) unterstützen, wobei sie eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten würde. Die EU ist ferner bereit, zur Vorbereitung und Unterstützung der sicheren, freiwilligen und würdigen Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in ihre Heime und bei ihrer Eingliederung in die syrische Gesellschaft beizutragen. Längerfristig bedarf es hierfür unter anderem eines Übergangsjustizmechanismus, der auf den einschlägigen Rechten basiert und die Opfer in den Mittelpunkt stellt, sowie Maßnahmen zur Förderung der Aussöhnung auf nationaler und lokaler Ebene, darunter ein nationaler Dialog und eine tief greifende Justizreform.
- Humankapital: Die EU kann auf bestehenden Initiativen aufbauen, um das für den Wiederaufbau Syriens benötigte Humankapital zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Zu diesem Zweck könnten die einschlägigen sektorpolitischen Instrumente der EU wie das Programm „Horizont 2020“ mobilisiert werden.

- Wirtschaftliche Erholung: In der Zeit unmittelbar nach der Einigung könnte die EU ihre Unterstützung der Existenzsicherung für die Bevölkerung verstärken, vor allem für die am stärksten benachteiligten Gruppen, junge Menschen und Binnenvertriebene. Längerfristig können der Frieden und der Wiederaufbau in Syrien nur durch eine Wiederbelebung der syrischen Wirtschaft erreicht werden, die durch sechs Jahre Krieg schweren Schaden erlitten hat. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Möglichkeiten für alle Syrer (insbesondere für rückkehrende Flüchtlinge, Binnenvertriebene, vom Krieg betroffene Gemeinschaften und ehemalige Kämpfer), einschließlich der Möglichkeiten, die sich durch den Wiederaufbauprozess ergeben, spielen eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Erholung. Um die Wirksamkeit der internationalen Hilfe zu maximieren, muss die internationale Gemeinschaft an einem Strang ziehen und in sehr enger Abstimmung zusammenarbeiten. Sobald die Umstände dies zulassen und nach Maßgabe der Erfordernisse könnte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Führung bei Bemühungen um die makroökonomische Stabilisierung übernehmen, verknüpft mit Darlehen der Weltbank und Beratung zu Konzepten für strukturelle und sektorale Reformen. Nach Beendigung des Konflikts könnte Syrien makrofinanzielle Hilfe der EU zur Verfügung gestellt werden, sofern dann ein IWF-Auszahlungsprogramm vorhanden ist und die entsprechenden Voraussetzungen (Achtung demokratischer Verfahren, einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte) erfüllt sind. Die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) könnten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate ihr Sachwissen im Bereich Infrastrukturfinanzierung und Entwicklung des Privatsektors mobilisieren, wobei auch Unterstützung für Kleinunternehmer durch Mikrokredite geleistet werden könnte.