

Asseburg, Muriel; Wimmen, Heiko

Research Report

Genf II - Chance zur Einhegung des syrischen Bürgerkriegs

SWP-Aktuell, No. 3/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Asseburg, Muriel; Wimmen, Heiko (2014) : Genf II - Chance zur Einhegung des syrischen Bürgerkriegs, SWP-Aktuell, No. 3/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255173>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Genf II – Chance zur Einhegung des syrischen Bürgerkriegs

Muriel Asseburg / Heiko Wimmen

Am 22. Januar 2014 sollen im schweizerischen Montreux unter internationaler Beteiligung Verhandlungen zwischen dem syrischen Regime und der Opposition beginnen. Angestrebt wird ein Ende der Gewalt und ein verhandelter Übergang in dem vom Bürgerkrieg gebeutelten Land. Bislang ist allerdings weder klar, ob es gelingt, die maßgeblichen Akteure an einem Tisch zu versammeln, noch ob die Konferenz überhaupt zum vorgesehenen Zeitpunkt stattfinden kann. Eine realistische Analyse der lokalen, regionalen und internationalen Interessengegensätze stimmt pessimistisch, was die Erfolgchancen einer Genf-II-Konferenz anbelangt. Doch das Risiko einer weiteren regionalen Eskalation sowie die katastrophale humanitäre Lage in Syrien und die massiven Flüchtlingsbewegungen machen ein Treffen dringlich, selbst wenn die geplante Konferenz jetzt nicht zustande kommt. Denn schon die Einigung auf eine regionale Einhegung des Konflikts sowie eine Selbstverpflichtung aller Seiten auf die Achtung des Kriegsvölkerrechts und auf die Gewährung humanitären Zugangs wären bedeutende Fortschritte. In diesem Sinne und im Interesse der syrischen Zivilbevölkerung sollte Deutschland darauf hinwirken, dass auch Verhandlungen über Schritte, die unterhalb einer politischen Konfliktlösung liegen, ausreichend Raum gegeben wird.

Fast drei Jahre nach dem Beginn der syrischen Protestbewegung ist die Situation in dem Land im Zentrum der arabischen Welt von bewaffneten Auseinandersetzungen, Warlord-Strukturen, konfessionellen Gegensätzen und einer extremen humanitären Notlage gekennzeichnet. Der Beitritt Syriens zur Chemiewaffenkonvention im Oktober 2013 hat einen Prozess der Vernichtung des geächteten Arsenal unter internationaler Aufsicht und Beteiligung eingeleitet. Trotz fortgesetzter massiver

Menschenrechtsverletzungen und exzessiver Gewalt gegen die Zivilbevölkerung hat das syrische Regime durch seine Kooperation in der Chemiewaffenfrage neues internationales Ansehen gewonnen. Dagegen bleiben Fortschritte im Hinblick auf eine Konfliktregelung und humanitären Zugang weiter aus.

Anfang 2014 beherrscht das Regime zwar nicht mehr den Großteil des Territoriums, doch in den Gebieten, in denen es die Oberhand hat, lebt nach wie vor die Mehrheit

der Bevölkerung. Unterschiedliche Rebellen-
gruppen kontrollieren Dörfer, kleinere
Städte und ländliche Gebiete. Im Norden
und Nordosten Syriens werden Gebiete mit
starkem kurdischem Bevölkerungsanteil
von der Partei der Demokratischen Einheit
(Partiya Yekîtiya Demokrat, PYD) beherrscht,
die aus der PKK hervorgegangen ist. Das
Regime hat militärische Erfolge der Rebellen
mit einer Politik der verbrannten Erde be-
antwortet. Ganze Landstriche in den Provin-
zen Latakia, Idlib, Hama und Deraa wurden
weitgehend entvölkert, ganze Stadtviertel,
etwa in den südlichen und östlichen Vor-
orten von Damaskus, in Aleppo, Homs und
Deir al-Zor, wurden dem Erdboden gleich-
gemacht.

In den sogenannten befreiten Gebieten
ereigneten sich immer häufiger bewaffnete
Auseinandersetzungen zwischen unter-
schiedlichen Rebellengruppen. Jihadisten
des Islamischen Staats im Irak und der
Levante (ISIL) liefern sich immer wieder
Gefechte mit den von der PYD dominierten
kurdischen Volksverteidigungseinheiten
(Yekîneyên Parastina Gel, YPG). Um die
Jahreswende 2013/2014 sind heftige Kämpfe
zwischen ISIL und anderen Rebellengruppen
ausgebrochen, in denen selbst islamistische
Organisationen, wie der al-Qaida-Ableger
Jabhat al-Nusra und die gemäßigttere Isla-
mische Front, gemeinsam mit der Freien
Syrischen Armee (FSA) gegen den immer
aggressiver auftretenden ISIL vorgehen.
Dieser hat sich weniger durch effektiven
Kampf gegen das Regime, sondern vielmehr
eine rigide Durchsetzung seiner extremisti-
schen Sharia-Interpretationen in den von
ihm kontrollierten Gebieten hervorgetan.
Brutales Vorgehen gegen Aktivisten, Jour-
nalisten, religiöse Minderheiten, als »Un-
gläubige« diffamierte Bürger, Mitarbeiter
von Hilfsorganisationen und andere Re-
bellengruppen haben der Organisation
einen miserablen Ruf eingetragen. Dagegen
haben sich andere islamistische Gruppen
wie al-Nusra durch großen Kampfgeist,
Kooperationsbereitschaft und besonnenen
Umgang mit der Bevölkerung Respekt ver-
schafft, auch wenn die USA al-Nusra im

November 2012 als terroristische Organisa-
tion eingestuft haben.

Auswirkungen für die Bevölkerung

Die Eskalation der Gewalt hat massive
Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung mit
sich gebracht. Die industrielle und land-
wirtschaftliche Produktion ist infolge von
Sanktionen und Kämpfen nahezu völlig
zusammengebrochen; die Kriegsschäden
sind immens. Aufgrund dessen waren im
Dezember 2013 rund 60% der syrischen
Erwerbsbevölkerung arbeitslos. Die Zahl
der Todesopfer wurde Anfang 2014 auf
130 000 geschätzt. Hinzu kommen Zehn-
tausende von Verletzten, Verhafteten und
Vermissten. Auch die Fluchtbewegungen
haben dramatische Ausmaße angenom-
men. Im Dezember 2013 gaben die UN die
Zahl der registrierten (beziehungsweise zur
Registrierung vorgemerkten) syrischen
Flüchtlinge bereits mit über 2,3 Millionen
an. Die meisten halten sich in den vier
Nachbarländern Türkei, Libanon, Jordanien
und Irak auf. Die Zahl der Binnenflücht-
linge wurde von den UN auf über 6,5 Millio-
nen beziffert. 9,3 Millionen von insgesamt
rund 21 Millionen Syrerinnen und Syrern
benötigten zur Jahreswende 2013/2014
humanitäre Hilfe.

Gleichzeitig ist der Zugang zu den um-
kämpften Gebieten für humanitäre Orga-
nisationen stark eingeschränkt. Sowohl das
Regime als auch einzelne Rebellengruppen
schneiden immer wieder die Zivilbevölke-
rung von der Versorgung in Gebieten ab,
die von der jeweils anderen Seite kontrol-
liert werden. Seit 2012 ist das Regime dazu
übergegangen, von Rebellen gehaltene
Orte oder Stadtteile, etwa von Homs oder
Damaskus, systematisch abzuriegeln und
auszuhungern. Anschläge, Massaker und
Pogrome, teils von Regierungstruppen und
regierungsnahen Shabiha-Milizen, teils von
unterschiedlichen Rebellengruppen verübt
und oftmals von einer extrem konfessiona-
listischen Rhetorik begleitet, terrorisieren
die Bevölkerung zusätzlich.

Regionale und internationale Beteiligung

Immer offener sind die Konfliktparteien in Syrien in den letzten drei Jahren von externen Akteuren unterstützt worden. Über den internen Machtkampf hinaus hat die Auseinandersetzung so den Charakter eines Stellvertreterkriegs bekommen, in dem internationale, regionale und subnationale Konflikte ausgetragen werden. Dabei hat vor allem der Konflikt um die regionale Rolle Irans den Bürgerkrieg in Syrien angeheizt (zur Stellvertreterdimension des Bürgerkriegs siehe SWP-Aktuell 68/2012).

Iran, aber auch Russland versorgen das Regime mit Geld und militärischer Ausrüstung. Arabische Golfstaaten (verstärkt Saudi-Arabien, nachlassend Katar) gewähren den Rebellen finanzielle und in begrenztem Umfang militärische Hilfe oder dulden private Netzwerke zu ihrer Finanzierung. Westliche Staaten, vor allem die USA, Frankreich, Großbritannien sowie die Türkei, leisten ebenfalls finanzielle und begrenzte militärische (im Wesentlichen sogenannte nicht-letale) Unterstützung für die Opposition. Angesichts der wachsenden Dominanz islamistischer Gruppen bleibt diese Hilfe jedoch an Umfang und Wirkungsgrad beschränkt und wird immer wieder in Frage gestellt.

Denn mittlerweile wird der Anteil der Kämpfer mit islamistischem oder jihadistischem Hintergrund, je nach Quelle, auf die Hälfte bis zu gut zwei Dritteln der Kämpfer geschätzt – auch wenn diese Angaben freilich kaum zu verifizieren sind. Außerdem hat die Zahl ausländischer Kämpfer stark zugenommen. Während die libanesischen Hisbollah und (schiitische) irakische Milizen mit Tausenden von Kämpfern auf Seiten der Regimetruppen und der Shabiha kämpfen, werden die Rebellen immer mehr durch (sunnitische) Jihadisten aus arabischen Ländern, dem Kaukasus und (in deutlich geringerem Maße) dem Westen verstärkt. Beide Seiten nutzen dabei die Logik konfessioneller Mobilisierung (Schiiten inklusive Alawiten

gegen Sunniten), um neue Kämpfer aus dem Ausland zu gewinnen.

Zugleich greifen die Kämpfe immer wieder auf die fragilen Nachbarländer Irak und Libanon über und destabilisieren diese zusätzlich. Im Januar 2014 hat ISIL weite Teile der irakischen Provinz Anbar zumindest kurzfristig unter seine Kontrolle gebracht. Damit hat die Organisation eine neue Runde der Konfrontation zwischen der Regierung des schiitischen Premierministers Nouri al-Maliki und den sunnitisch bevölkerten Landesteilen eröffnet. Teile der nordlibanesischen Hafenstadt Tripoli sowie des syrisch-libanesischen Grenzgebiets in der nordöstlichen Bekaa-Ebene werden von jihadistischen Gruppen kontrolliert, die direkte Verbindungen nach Syrien unterhalten. Immer wieder flammen dort Kämpfe auf, seit Herbst 2012 hat eine neue Serie von Bombenanschlägen das Land erschüttert (zum Libanon siehe SWP-Aktuell 48/2013).

Die Plattform von Genf

Das am 30. Juni 2012 in Genf verabschiedete Communiqué der Aktionsgruppe für Syrien ist bislang die einzige Plattform, auf die sich die wichtigsten um eine Lösung des Syrienkonflikts bemühten internationalen Akteure einigen konnten (Syrier nahmen an Genf I nicht teil). Darunter sind auch die maßgeblichen Unterstützer der Konfliktparteien wie die USA und Russland. Neben einem Ende der Gewalt, Zugang für humanitäre Hilfe und der Freilassung aller politischen Gefangenen wird in der Genfer Erklärung gefordert, einen »syrisch geführten Übergangsprozess« mit dem Endziel eines demokratischen Mehrparteiensystems in Gang zu setzen sowie die verübten Verbrechen aufzuarbeiten. Zu diesem Zweck soll »in gegenseitigem Einvernehmen« eine mit »voller Exekutivgewalt« auszustattende Übergangsregierung gebildet und mit der Aufgabe betraut werden, eine »neutrale Ausgangssituation« zu schaffen, die allen Gruppen in Syrien die Teilnahme am demokratischen Wettbewerb erlaubt.

Auch das syrische Regime sowie die von der Gruppe der Freunde des syrischen Volkes unterstützten Oppositionsgruppen, allen voran die Nationale Koalition der syrischen revolutionären und oppositionellen Kräfte (kurz: Nationale Koalition), akzeptieren diese Prinzipien grundsätzlich. Was aber deren Umsetzung betrifft, vertreten die Kontrahenten unvereinbare Positionen. In den Augen der Nationalen Koalition ist ein politischer Übergang nur ohne Bashar al-Assad und seine engsten Vertrauten möglich. Deshalb pocht sie darauf, nicht mit Vertretern der Regimespitze zu verhandeln. Das syrische Regime lehnt seinerseits eine Beteiligung von »Terroristen« ab, worunter nach Damaszener Sicht alle bewaffneten Oppositionskräfte fallen.

Da auch die internationalen Sponsoren der Genfer Erklärung sowie einflussreiche Drittstaaten wie Iran und Saudi-Arabien mit dem Konflikt in Syrien weitreichende Folgen für die eigenen strategischen Interessen verbinden und Kompromissen bislang nicht zugänglich waren, wurden seit Juli 2012 keine praktischen Schritte zur Umsetzung dieser Ziele unternommen. Stattdessen haben alle Akteure weiter auf einen militärischen Sieg gesetzt oder versucht, durch militärischen Druck der anderen Seite Bedingungen zu diktieren. Die wachsende Erkenntnis, dass entscheidende militärische Erfolge nicht zu erreichen sind, vielmehr Syrien zunehmend zu einer neuen Brutstätte des internationalen Terrorismus wird und eine regionale Destabilisierung mit unabsehbaren Folgen droht, ist die Triebkraft für den erneuten Versuch, eine Lösung auf Basis der Plattform von Genf I zu finden.

Teilnehmer und Interessen

Obwohl der gemeinsame Vermittler von UN und Arabischer Liga, Lakhdar Brahimi, zur Jahreswende 2013/2014 Einladungen zur Genf-II-Konferenz versandt hat, ist der Teilnehmerkreis noch nicht endgültig geklärt. So ist sich auch kurz vor der Konferenz die *syrische Opposition* trotz intensiver

Abstimmungsbemühungen uneins, ob sie sich beteiligen soll. Gruppen wie al-Nusra und ISIL sind international geächtet und damit ohnehin von der Zusammenkunft ausgeschlossen. Sie haben mittlerweile diejenigen, die sich für eine Teilnahme aussprechen, als Verräter gebrandmarkt und mit dem Tode bedroht. Aber auch die meisten anderen islamistischen Kräfte lehnen Gespräche mit dem Assad-Regime und einen verhandelten Übergang kategorisch ab. Auch wenige Tage vor der Konferenz bleibt unklar, ob Bemühungen von Diplomaten aus dem Kreis der Freunde Syriens fruchten, doch noch einen Sinneswandel bei den gemäßigten Kräften des islamistischen Spektrums herbeizuführen, etwa der Islamischen Front. Unter den relevanten bewaffneten Gruppen hat bislang allein die FSA die Beteiligung an Genf II ausdrücklich unterstützt. Sie hat jedoch zuletzt in den befreiten Gebieten viel Boden an die Islamisten verloren.

Bei der von den Freunden Syriens unterstützten Nationalen Koalition hat die Entscheidung über eine Teilnahme in Montreux zu heftigen internen Auseinandersetzungen geführt. Erst nach massivem Druck aus westlichen Hauptstädten, dem Rückzug von mehr als einem Drittel der Delegierten und der Aufhebung des Quorums fiel am Wochenende vor der geplanten Konferenz der Beschluss zur Teilnahme. Er wurde allerdings lediglich von 58 der ursprünglich 121 Delegierten mitgetragen. Die anderen lehnten die Teilnahme ab, solange ein Machtverzicht Assads und der Regimespitze nicht bereits im Vorfeld festgeschrieben wird. Entsprechende Forderungen wurden auch bei einem Treffen unterschiedlicher »moderater« Oppositionskräfte in Cordoba am 9./10. Januar 2014 formuliert. Oppositionsvertreter argwöhnen, dass andernfalls die Konferenz dem syrischen Regime neue Legitimität verleihen und ein als Übergang bezeichneter Prozess lediglich die Herrschaft des Assad-Regimes zementieren wird.

Diese Befürchtungen sind keineswegs aus der Luft gegriffen. Denn nach den militärischen Erfolgen des Regimes ist die

Opposition in einer ungünstigen Verhandlungsposition. Nicht zuletzt deshalb wird es ihr kaum gelingen, solche offenkundig unrealistischen Bedingungen zu stellen. Ohnehin wachsen unter den internationalen Akteuren Zweifel, ob die zur Teilnahme gedrängten oppositionellen Gruppen ausreichend geeint sind und genügend Einfluss auf die Kräfte vor Ort besitzen, um mögliche Vereinbarungen auch gegen die erstarkenden Islamisten durchzusetzen.

Die Sorge vor dem stetig zunehmenden Einfluss der Islamisten motiviert besonders die *westlichen Unterstützer* der Opposition, Wege zu einer Beilegung des Konflikts zu suchen. Hinzu kommen der wachsende Flüchtlingsstrom und die Furcht, dass der Konflikt noch stärker als bislang auf die Nachbarstaaten übergreift. Jüngste Fortschritte in den Beziehungen zu Iran, besonders in den Verhandlungen über dessen Atomprogramm, nähren Hoffnungen, dass mittelfristig eine Stabilisierung der sensiblen Nahostregion erreicht werden könnte. Damit sinkt das strategische Interesse an einem Machtwechsel in Syrien und steigt die Bereitschaft zu Zugeständnissen, wenn damit die Aussicht auf eine Befriedung oder zumindest Eindämmung des Konflikts verbunden wäre.

Einige der *arabischen Unterstützer* der syrischen Rebellen kommen freilich zum genau gegenteiligen Schluss. Besonders Saudi-Arabien befürchtet, dass die westlich-iranische Annäherung auf Kosten der eigenen strategischen Position gehen und zur Anerkennung Irans als Regionalmacht sowie seiner Präsenz im Nahen Osten führen wird. Daher sucht es den iranischen Einfluss in einzelnen arabischen Staaten zurückzudrängen (neben Syrien besonders Libanon, Irak, Bahrain und Jemen). In Syrien hat sich Riad in den letzten Monaten zunehmend um eine Konsolidierung und Stärkung islamistischer Gruppen der Islamischen Front bemüht, um so auch unabhängig von seinen westlichen Verbündeten auf die Situation einwirken zu können. Zudem soll so der Einfluss von Gruppen mit Verbindungen zu al-Qaida begrenzt

werden, die auch die saudische Monarchie als direkte Bedrohung ansieht.

Im Gegensatz dazu sieht *Iran* als engster Verbündeter des Assad-Regimes die syrische Krise als Chance, um seine Rolle in der Region zu untermauern. Iranische Gesprächspartner betonen bei jeder Gelegenheit, dass es ohne Teherans Mitarbeit keine Lösung geben wird. Zugleich signalisieren sie Kompromissbereitschaft, was Assads Zukunft betrifft. In der Tat dürfte eine Ausgrenzung Irans oder eine als demütigend empfundene Beteiligung vom Spielfeldrand aus, wie von US-Außenminister John Kerry vorgeschlagen, zur Folge haben, dass Teheran Assad weiterhin aktiv unterstützt und zu einer harten Haltung ermutigt. Entsprechend lud der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-Moon, am Wochenende vor der Konferenz Teheran zur Teilnahme ein. Die Nationale Koalition stellte daraufhin ihre Beteiligung wieder in Frage.

Russland ist durch seine Militär- und Wirtschaftshilfe und seinen diplomatischen Schutz (insbesondere im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen) die zweite außenpolitische Stütze Assads. Das Land hat durch seine Vermittlung in der Frage syrischer Chemiewaffen deutlich an Statur auf der internationalen Bühne gewonnen. Eine ähnliche Rolle bei der Beilegung des Syrienkonflikts würde Russlands Anspruch auf neue weltpolitische Relevanz eindrucksvoll unterstreichen und anderen Bündnispartnern den Wert und die Verlässlichkeit russischer Unterstützung vor Augen führen – allerdings nur in dem Maße, wie Moskau tatsächlich Gestaltungsmacht beweist und die Interessen seines Klienten Assad zumindest teilweise wahren kann. An Konzessionen gegenüber radikalen sunnitischen Kräften oder einem demokratischen Übergang ist Russland hingegen wenig gelegen.

Somit erscheint unwahrscheinlich, dass das Assad-Regime in Montreux unter ernsthaften Druck geraten könnte, substantielle Zugeständnisse zu machen oder gar auf die Macht zu verzichten. Die Konferenz bietet Damaskus vielmehr eine gute Bühne, sich selbst einmal mehr als verantwortungsvol-

ler und kompromissbereiter Akteur zu präsentieren, während die Gegenseite als disparate Ansammlung radikaler, ineffizienter und relativ einflussloser Kräfte erscheinen dürfte, mit denen im Wortsinn kein Staat zu machen ist. Es ist vorstellbar, dass Assads Entsandte mit konkreten Angeboten für eine »Teilung der Macht« und zu einem »Bündnis aller patriotischen Kräfte gegen den Terrorismus« selbst die Initiative ergreifen und darauf bauen, dass sich ein großer Teil der Gegenseite einem solchen Szenario verweigert. Außerdem bietet Montreux dem Assad-Regime eine Plattform, um ein weiteres Mal als legitime Regierung eines souveränen UN-Mitgliedstaates aufzutreten und Beistand im Kampf gegen aus dem Ausland gesteuerte »Terroristen« einzufordern. Äußerungen des russischen Außenministers Sergei Lawrow im Vorfeld deuten darauf hin, dass Moskau eine solche Linie vehement unterstützen dürfte.

Herausforderungen der Umsetzung

Sollte es trotz der genannten Hindernisse tatsächlich gelingen, in Montreux den Einstieg in einen Übergang auszuhandeln, so bergen der Prozess und die Beendigung des Konflikts weiter erhebliche Herausforderungen. So wird ohne einen stabilen Waffenstillstand ein politischer Prozess kaum möglich sein. Es ist jedoch fraglich, ob die politische Opposition die Einhaltung eines Waffenstillstands in den befreiten Gebieten gewährleisten kann. Denn einige der stärksten bewaffneten Gruppen lehnen ein Arrangement mit dem Regime ausdrücklich ab beziehungsweise werden aufgrund ihrer islamistischen Ausrichtung von einer politischen Einigung ausgeschlossen bleiben. Sie haben deswegen ein direktes Interesse daran, einen Waffenstillstand durch Angriffe zu sabotieren. Anzunehmen ist auch, dass irreguläre Gewaltakteure auf Seiten des Regimes, etwa die berüchtigten Shabiha-Milizen, ihre im Schatten des Konflikts erworbenen Privilegien gewaltsam verteidigen werden. Sie könnten dabei auch aus dem Regimeapparat heraus von

Kräften unterstützt werden, die politische Veränderungen aus ideologischer Motivation oder Furcht um die eigenen Interessen zu verhindern suchen. Ohne die Entsendung einer zur Überwachung und Durchsetzung des Waffenstillstands ausgerüsteten und autorisierten Friedenstruppe könnte der Prozess daher schon in dieser Phase scheitern.

Tiefes Misstrauen, konfessionell untermauerte Ressentiments und ideologische Gräben zwischen den Konfliktparteien bilden eine schwere Hypothek für den in der Genfer Erklärung geforderten »syrisch geführten Übergangsprozess« zu Pluralismus und einem demokratischen Mehrparteiensystem. Bereits die »einvernehmliche« Bildung einer Übergangsregierung dürfte intensive internationale Vermittlung erfordern. Die tiefergehende Frage lautet jedoch, wie die Übergangsregierung »volle Exekutivgewalt« ausüben und eine »neutrale Umgebung für einen demokratischen Übergang« schaffen soll. Vierzig Jahre Baath-Herrschaft haben die Institutionen des syrischen Staates ausgehöhlt, und infolge der bewaffneten Auseinandersetzungen der letzten Jahre sind sie in vielen Teilen des Landes zusammengebrochen. Die wirkliche Macht wird über ausgedehnte Patronagenetzwerke ausgeübt, die eng mit den repressiven Sicherheitsapparaten verflochten sind. Ohne eine Zerschlagung dieser vom Assad-Clan kontrollierten Machtstrukturen, die zumindest in Genf I nicht vorgesehen ist, wird jeder Übergangsprozess eine Farce bleiben. Die stattdessen in der Genfer Erklärung formulierte Erwartung, dass solche Institutionen mit Beginn des Übergangsprozesses gemäß »professionellen Standards« operieren, die Menschenrechte achten und sich der Übergangsregierung unterstellen werden, mutet naiv an. Nur mit direkter Unterstützung von außen wird eine Übergangsregierung imstande sein, sich gegen antidemokratische Kräfte innerhalb des Staats- und Sicherheitsapparats durchzusetzen.

Die Forderung nach einer rechtlichen Aufarbeitung von Verbrechen und Gewalt-

taten verdient prinzipiell Unterstützung. In Syrien existiert jedoch keine unabhängige Gerichtsbarkeit, die einer solchen Aufgabe gewachsen wäre. *Internationale* Rechtsinstanzen sind nach Ansicht der Parteigänger des Regimes grundsätzlich nicht neutral, sondern Werkzeuge in den Händen westlicher Staaten, besonders der USA. Forderungen nach einem internationalen Tribunal werden daher auf erbitterten Widerstand stoßen. Da die syrische Gesellschaft in der Wahrnehmung des Konflikts tief gespalten ist, dürfte eine baldige rechtliche Aufarbeitung auch kaum zur Versöhnung beitragen. Vielmehr dürfte ein bedeutender Teil der Öffentlichkeit solche Tribunale als Fortsetzung des Konflikts mit juristischen Mitteln betrachten. Politische Strömungen oder konfessionelle Gruppen würden sich mit »ihren« Angeklagten solidarisieren. Eine dauerhafte Verhärtung der Gegensätze wäre die Folge.

Realistische Ziele für Genf II und Politikempfehlungen

Aufgrund der erläuterten Interessendivergenzen ist es sehr unwahrscheinlich, dass in Montreux sowie bei eventuellen Folgekonferenzen der Einstieg in eine Umsetzung der Genfer Vereinbarung vom Juni 2012 erreicht werden kann. Dafür wäre *erstens* ein regionaler und internationaler Kompromiss erforderlich, der den Verzicht *aller* externen Akteure auf eine militärische Lösung beinhaltet. Konkret hieße dies, dass sich alle Drittstaaten dazu verpflichten müssten, sämtliche ausländischen Kämpfer abzuziehen oder zu verhindern, dass diese über ihre Grenzen Syrien infiltrieren, sowie den Waffennachschub auszusetzen und private Waffenhilfen zu unterbinden. Wahrscheinlich wird es auch dann nicht gelingen, den Zustrom von Waffen, Kämpfern und Geld völlig versiegen zu lassen. Doch wenn die bisher wichtigsten Sponsoren des Konflikts (die Gruppe der Freunde des syrischen Volkes, Russland und Iran) ernsthafte Schritte in diese Richtung unter-

nehmen, ist es ohne Zweifel möglich, den Nachschub erheblich zu drosseln.

Ein solcher Ansatz würde *zweitens* substantielle Zugeständnisse an Assad notwendig machen – nicht zuletzt, weil das westliche Drohpotential seit der Chemiewaffenkrise vom August 2013 viel von seiner Glaubwürdigkeit verloren hat. Ein demokratischer Übergang und eine Aufarbeitung der Baath-Herrschaft sowie von Kriegsverbrechen müssten zunächst hintangestellt werden. Der Ansatz würde *drittens* ein direktes militärisches Engagement externer Akteure verlangen, um Vergeltungsakte zu verhindern und einen Waffenstillstand durch die Entsendung einer robusten Friedenstruppe abzusichern.

Der hier skizzierte Ansatz, der die Einhegung des Konflikts vor einen Regimewechsel stellt, würde freilich weit über alles hinausgehen, wozu der Westen und seine Verbündeten in der Gruppe der Freunde des syrischen Volkes bislang bereit waren. Dennoch dürfte er der einzige Weg sein, das Land wenigstens kurz- bis mittelfristig zu stabilisieren und eine weitere regionale Eskalation zu verhindern.

Parallel zu einem solchen Ansatz, aber auch für den Fall, dass Deutschland und seine Partner sich (noch) nicht zu so weitgehenden Kompromissen entschließen können, wäre es sinnvoll und dringend, sich auf die Durchsetzung humanitärer Waffenstillstände sowie die Selbstverpflichtung aller Kombattanten auf das Kriegsvölkerrecht und humanitären Zugang zu konzentrieren. Dazu aber wäre es notwendig, zumindest indirekt all jene Gruppen einzubinden, die vor Ort kämpfen oder Einfluss ausüben. Neben den sogenannten moderaten Rebellen der FSA sind dies auch Teile des islamistischen Spektrums sowie die PYD.

Für die Auswahl möglicher Kooperationspartner sollte dann auch weniger das ideologische oder programmatische Profil der einzelnen Gruppen ausschlaggebend sein, sondern eher deren konkretes Verhalten gegenüber der Zivilbevölkerung und die Beachtung menschen- und kriegsrecht-

licher Prinzipien. Dort wo eine solche Stabilisierung gelingt, sollte humanitäre Hilfe mit Unterstützung für den Aufbau inklusiver lokaler Selbstverwaltungsstrukturen verbunden werden, die eine praktische Alternative zum Herrschaftsanspruch des Assad-Regimes schaffen.

Die Bundesregierung sollte darauf drängen, dass alle relevanten Regionalmächte bei Bemühungen um die Einhegung des Syrienkonflikts einbezogen werden, und sich energisch gegen die strategisch oder ideologisch motivierte Ausgrenzung von Akteuren wenden, die für eine Lösung unverzichtbar sind. Dabei gilt es insbesondere, das Tauwetter zwischen Iran und den P5 zu nutzen, um Teheran in einen konstruktiven Ansatz in Syrien einzubinden. Zugleich muss Saudi-Arabien und den kleineren Golfstaaten mit Hilfe konkreter Angebote und Garantien signalisiert werden, dass eine Verbesserung der Beziehungen zu Iran nicht auf Kosten ihrer existentiellen Interessen gehen wird.

Deutschland sollte sich zudem dafür einsetzen, dass Verhandlungen über Schritte unterhalb einer politischen Konfliktlösung ausreichend Raum erhalten, damit es möglich wird, die Situation der Zivilbevölkerung und der Binnenflüchtlinge zu verbessern. Hier geht es in erster Linie um Fragen, die humanitären Zugang, humanitäre Waffenstillstände und die Einhaltung des Kriegsvölkerrechts betreffen.

Deutschland sollte überdies im Rahmen der Vereinten Nationen Vorbereitungen für eine robuste Friedenstruppe für Syrien anstoßen. Wenn der Übergangsprozess gelingen soll, muss eine solche Truppe ihn absichern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin und des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364