

3.1. Der Bürgerkrieg in Syrien und die Ohnmacht der internationalen Politik

Muriel Asseburg und Heiko Wimmen

Auch im dritten Jahr des Konflikts spricht viel dafür, dass der Bürgerkrieg in Syrien auf absehbare Zeit weder politisch geregelt noch militärisch entschieden wird. Regime und Aufständische sehen sich in einem Überlebenskampf, der keine Kompromisslösung erlaubt. Auch externe Unterstützer beider Seiten betrachten den Konflikt als Nullsummenspiel mit weitreichenden, teils existenziellen Konsequenzen für ihre eigene strategische Position. Durch ihre diplomatische, finanzielle und teils auch militärische Unterstützung fachen sie die Auseinandersetzung weiter an und stärken die Hardliner auf beiden Seiten. Der Beitrag analysiert die derzeitigen und für die Zukunft absehbaren Implikationen des fortgesetzten Bürgerkriegs für Syrien und die Region. Er untersucht zudem die Hauptfaktoren, die für die Eskalationsdynamik verantwortlich sind, und sucht nach Ansatzpunkten auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene, die sie umkehren oder zumindest aufhalten könnten. Nicht zuletzt fragt er nach sinnvollen Prioritäten deutscher Politik, die darauf ausgerichtet sein sollte, eine weitere Eskalation der Gewalt zu verhindern, die Lebenssituation der Menschen vor Ort zu verbessern und günstigere Ausgangsbedingungen für den Übergang zu einer stabilen und inklusiven Nach-Assad-Ordnung zu schaffen.

Militärische Situation und Kräfteverhältnisse

Im Frühjahr 2013 dauern die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Regime und Rebellen in Syrien weiter an. Das Regime hat sich aus Teilen des Staatsgebietes zurückgezogen. Im März 2013 kontrollieren unterschiedliche Rebellengruppen Dörfer und kleinere Städte sowie ländliche Gebiete im Südwesten und Südosten des Landes sowie entlang der libanesischen und der türkischen Grenze. Teile der kurdischen Gebiete im Norden und Nordosten stehen unter der effektiven Kontrolle der aus der PKK hervorgegangenen „Partei der Demokratischen Einheit“ (*Partiya Yekitiya Demokrat*, PYD).¹

Den Rebellen ist es jedoch bislang nicht gelungen, größere zusammenhängende Gebiete oder eine der bedeutenden Städte vollständig und dauerhaft

¹ Eine regelmäßig aktualisierte Karte zu den bewaffneten Auseinandersetzungen und der Kontrolle von Städten und Grenzposten bietet die Webseite Political Geography Now: Syria Uprising Map, <http://www.polgeonow.com/search/label/syria>.

unter ihre Kontrolle zu bringen. Damaskus, Aleppo, Homs, Hama und Deir Al-Zor werden nach wie vor zum Teil vom Regime kontrolliert. Zudem ist es den Aufständischen nicht möglich, die Zivilbevölkerung in den sogenannten befreiten Gebieten gegen Angriffe der regulären Armee zu schützen. Seit die Rebellen im Sommer 2012 Offensiven in Damaskus und Aleppo gestartet haben, hat die Assad-Führung ihre Taktik geändert. Mit Ausnahme der strategisch wichtigen urbanen Zentren wie Aleppo, Homs und der Hauptstadt Damaskus versucht das Regime nicht länger, „befreite“ Gebiete zurückzuerobern. Stattdessen richtet es dort durch Flächenbombardements mit Artillerie, Raketen und Kampfjets großflächige Verwüstungen an.

Dies hat massive Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung mit sich gebracht. Mitte Februar 2013 schätzte die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte Navi Pillay die Zahl der Todesopfer seit Beginn des Aufstands auf nahezu 70.000.² Hinzu kommen Zehntausende von Verhafteten und Vermissten. Ende März 2013 hatten die UN in den Nachbarländern Türkei, Libanon, Jordanien, Irak und Ägypten bereits über 1,2 Millionen Flüchtlinge registriert bzw. zur Registrierung aufgenommen.³ Damit hat sich die Zahl der erfassten Flüchtlinge seit Jahresbeginn nahezu verdreifacht, allein im Februar kamen 166.000 neu hinzu. In der Realität dürften die Ziffern noch deutlich höher liegen, da Flüchtlinge sich aus unterschiedlichen Gründen nicht registrieren lassen. Die Zahl der Binnenflüchtlinge wird auf mindestens drei Millionen geschätzt.⁴ Damit ist ein Fünftel bis ein Viertel der Bevölkerung Syriens auf der Flucht.

Der Staat stellt in den umkämpften Gebieten kaum mehr öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung. Das betrifft ärztliche Versorgung und Schulbetrieb ebenso wie Transportwesen oder Müllbeseitigung. Auch die Zahlung von Gehältern hat das Regime dort weitgehend eingestellt. Gleichzeitig ist der Zugang zu diesen Gebieten stark eingeschränkt, auch für humanitäre Organisationen. Der Syrische Rote Halbmond versorgt keine Gebiete, die von Aufständischen kontrolliert werden. Deshalb sind Nahrung, Heizöl und Medikamente dort besonders knapp und teuer. Öffentliche Funktionen werden zum Teil durch lokale Koordinationskomitees oder Verwaltungsräte, Wohlfahrtsorganisationen und informelle Netzwerke ausgeübt. Auf lokaler Ebene findet hier ein beträchtliches Maß an Selbstorganisation statt. Zivile und bewaffnete

2 OHCHR: Statement by the High Commissioner for Human Rights to the Security Council, 12.02.2013. New York 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12990&LangID=E>.

3 UNHCR: Syria Regional Refugee Response. Information Sharing Portal, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

4 IDMC: Syria. A full-scale displacement and humanitarian crisis with no solutions in sight, Genf 2013, <http://www.internal-displacement.org/countries/syria>.

Kräfte stimmen sich ab, um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, die Menschen mit Lebensmitteln und Medizin zu versorgen und Protestaktionen zu organisieren.⁵

Es fehlen jedoch nach wie vor Ansprechpartner mit klarer Verantwortlichkeit auf Seiten der Rebellen. Diese haben sich zwar in lokalen Militärräten und zunehmend auch in regionalen Brigaden organisiert, doch noch immer kann nicht von einer zentralen Kommandostruktur gesprochen werden. Zudem weigert sich nach wie vor ein beträchtlicher Teil der radikaleren, islamistisch geprägten Brigaden (etwa *Jabhat al-Nusra* oder *Kata'ib Ahrar al-Sham*), die Autorität der Räte anzuerkennen.⁶

Konfliktdynamik

In Syrien sehen sich beide Seiten, Regime und Opposition, in einem Kampf um ihr physisches Überleben und setzen auf militärischen Sieg. Zu einem Ausgleich sind sie deshalb nicht bereit. Initiativen zur Einleitung eines „Dialogs“ – wie in der Rede von Präsident Bashar al-Assad Anfang Januar 2013 im Damaszener Opernhaus oder in dem Gesprächsangebot von Oppositionsführer Moaz al-Khatib während der Münchener Sicherheitskonferenz einen Monat später – sind stets von Bedingungen und Rhetorik begleitet, die für die andere Seite nicht akzeptabel sind, und dienen vor allem dazu, den Gegner als verantwortlich für die Fortdauer der Gewalt darzustellen.

Auf der einen Seite beschreibt sich das syrische Regime als Zielscheibe einer konzertierten, durch Israel und westliche bzw. pro-westliche arabische Staaten betriebenen Strategie. Ziel dieser Strategie sei es, mit Hilfe regionaler Verbündeter wie Saudi-Arabien und Katar, die Interessen des Westens und Israels in der Region durchzusetzen und all diejenigen Akteure zurückzudrängen oder auszuschalten, die sich einer solchen regionalpolitischen (Neu)Ordnung widersetzen, also die sogenannte „Achse des Widerstands“, zu der neben Syrien gemeinhin Iran, *Hisbollah* und *Hamas* gezählt werden. Zu diesem Zwecke bediene sich das pro-westliche Lager fundamentalistisch-islamischer Extremisten und Terroristen.

Es scheint, dass für die Mehrheit der Akteure auf den Entscheidungsebenen der Staats- und Sicherheitsapparate diese ideologische Ausrichtung zu-

5 Vgl. Doreen Khouri: *Losing the Syrian Grassroots. Local Governance Structures Urgently Need Support*, SWP Comments 9, Berlin 2013.

6 Hania Mourtada/Anne Barnard: *Jihadists and Secular Activists Clash in Syria*, in: *New York Times*, 27.01.2013, http://www.nytimes.com/2013/01/27/world/middleeast/syria-war-developments.html?_r=0.

mindest partiell tatsächlich auch handlungsbestimmend ist bzw. dass ihr politisches Handeln weiterhin im Rahmen der Ideologie legitimiert und rationalisiert wird. Dazu treten zunehmend Befürchtungen einzelner Gesellschaftsgruppen (besonders Alawiten und Christen) vor kollektiven Racheakten bzw. einer islamistisch geprägten Gesellschaftsordnung im Falle eines Machtwechsels. Diese Befürchtungen werden auch durch eine Beschreibung der Rebellen als durch die USA und ihre arabischen Klienten ausgerüstete und gesteuerte „Extremisten“ und „*al-Qaida*-Terroristen“ in regimetreuen Medien und offiziellen Stellungnahmen generiert und von diesen in den übergeordneten „anti-imperialistischen“ Diskurs integriert. Der Spielraum für Kompromisse ist entsprechend gering und die Entschlossenheit, den Konflikt ungeachtet der Kosten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln auszukämpfen, sehr hoch.

Auf der anderen Seite hat die Gewalteskalation tatsächlich zur Radikalisierung der Rebellen beigetragen. Der Anteil der Kämpfer mit salafistischer bzw. jihadistischer Orientierung ist entsprechend gestiegen. Außerdem sickern zunehmend ausländische Jihadisten nach Syrien ein.⁷ Auch wenn der Anteil solcher Kämpfer an den Rebellen nach wie vor relativ gering sein dürfte, ist dieser Trend besorgniserregend. Er geht einher mit einer zunehmenden Konfessionalisierung des Konflikts, die durch das Regime ebenso gefördert wird wie durch die externen Sponsoren der Rebellen. Mehr und mehr verfestigt sich die Wahrnehmung eines sunnitischen Aufstands (unterstützt von den sunnitischen Golfmonarchien und der Türkei) gegen ein alawitisches Regime und seine schiitischen Bündnispartner (Iran, *Hisbollah*, die schiitisch dominierte irakische Regierung) und verleiht damit den existenziellen Ängsten der regimeloyalen oder unentschlossenen Bevölkerung vor Chaos und Genozid weitere Nahrung.

Die Logik des Stellvertreterkrieges

Damit sind die internen Konfliktakteure in einem verhängnisvollen Kreislauf der Gewalt gefangen, aus dem sie sich nur mit Hilfe externer Vermittlung oder Intervention befreien könnten. Stattdessen heizen externe Akteure aufgrund ih-

7 Vgl. Aaron Lund: Syrian Jihadism, UI Brief Nr. 13, Stockholm 2012, <http://www.ui.se/upl/files/77409.pdf>; Elizabeth O'Bagy: Jihad in Syria, Middle East Security Report Nr. 6, Washington 2012, <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Jihad-In-Syria-17SEPT.pdf>; International Crisis Group: Tentative Jihad. Syria's Fundamentalist Opposition, Middle East Report Nr. 131, Brüssel 2012, [www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle East North Africa/Iraq Syria Lebanon/Syria/131-tentative-jihad-syrias-fundamentalist-opposition.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/131-tentative-jihad-syrias-fundamentalist-opposition.pdf).

rer jeweiligen strategischen Interessen ihrerseits den Konflikt in Syrien weiter an.⁸ Iran sieht die Ereignisse dort (wie auch den Konflikt um sein Atomprogramm) als Teil einer umfassenden, gegen das Modell der islamischen Republik gerichteten westlichen/US-amerikanischen/israelischen Strategie (vgl. Beitrag 1.5.). Ein Regimewechsel in Damaskus wäre demnach nur ein Vorspiel zu einem Regimewechsel in Teheran. Iranische Gesprächspartner lassen keinen Zweifel daran, dass Teheran seinen syrischen Verbündeten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln stützen werde. Energielieferungen, Militärberater und Kreditlinien für Importe sind die praktische Umsetzung dieser Haltung. Trotz verhaltener Kritik stärken auch Russland und China dem Assad-Regime weiter ökonomisch den Rücken und blockieren eine klare Verurteilung der syrischen Führung und ein schärferes Sanktionsregime durch ihr Veto im Sicherheitsrat.

Die externen Unterstützer der syrischen Opposition – allen voran Frankreich, die USA, die Türkei, Saudi-Arabien, Katar – verbinden mit dem Konflikt ähnlich weitreichende Kalkulationen wie Iran, allerdings mit genau entgegengesetzter Stoßrichtung. Aus Sicht der Golfstaaten, insbesondere Saudi-Arabien und Katars, bietet die Syrienkrise eine Gelegenheit, den seit dem Irakkrieg 2003 deutlich gewachsenen Einfluss Teherans in der Region zurückzudrängen und die eigene Position zu stärken. Manche amerikanische (und israelische) Strategen hoffen darüber hinaus, dass eine Niederlage in der Levante Teheran genug schwächen könnte, um es zum Einlenken bei anderen Streitpunkten – etwa dem Nuklearprogramm – zu zwingen. Zudem wird erwartet, dass die libanesische *Hisbollah* durch einen Machtwechsel in Syrien geschwächt würde, da Syrien der *Hisbollah*-Miliz als wichtigstes Transitland für Waffenlieferungen dient. Zugleich hat Damaskus starken Einfluss auf andere Akteure im Libanon, was wesentlich dazu beiträgt, dass der *Hisbollah* im Machtgefüge des Landes eine übermächtige Position zukommt. Fällt das Assad-Regime, so die Kalkulation, würden sich auch die Risiken verringern, die mit einem Angriff auf die iranischen Nuklearanlagen verbunden wären – vor allem mögliche Vergeltungsangriffe der *Hisbollah* auf Israel. Bei einem Umsturz in Syrien würde die militärische Drohkulisse gegenüber Teheran somit an Glaubwürdigkeit gewinnen. Dabei kommt die Unterstützung der regionalen Akteure Türkei, Katar und Saudi-Arabien vornehmlich Oppositionskräften mit (wenn auch unterschiedlicher) islamistischer Ausrichtung zugute und stärkt generell diejenigen, die Kompromissen ablehnend gegenüberstehen.

8 Vgl. ausführlicher Muriel Asseburg / Heiko Wimmen: Syrien im Bürgerkrieg. Externe Akteure und Interessen als Treiber des Konflikts, SWP-Aktuell 68, Berlin 2012.

Kein Ausweg aus der Sackgasse

Externe Akteure verbinden mit dem Syrien-Konflikt also weitreichende, mitunter sogar existenzielle Konsequenzen für ihre eigene strategische Position bzw. ihre langfristigen politischen Ziele. Sie dürften deshalb weiter erhebliche Anstrengungen darauf verwenden, einen aus ihrer Sicht nachteiligen Ausgang des Bürgerkriegs zu verhindern. Die Konfliktparteien innerhalb Syriens können so auf absehbare Zeit mit dem Zufluss von Geld und Waffen rechnen. Signifikante militärische Erfolge der einen Kriegspartei dürften fast automatisch zu intensiverer Unterstützung für die andere Seite führen. Damit ist unwahrscheinlich, dass der Bürgerkrieg bald *militärisch* entschieden wird. Vielmehr steht zu befürchten, dass Ausmaß und Intensität der Kämpfe ebenso wie die Opfer- und Flüchtlingszahlen zumindest kurzfristig weiter zunehmen werden.

Die Aussichten für eine immer wieder geforderte *politische* Lösung, also Verhandlungen zwischen Vertretern von Regime und Opposition über einen Übergang,⁹ sind ebenfalls denkbar gering. Trotz deutlicher Anzeichen von Realitätsverlust können sich auch Regime-Eliten nicht der Einsicht entziehen, dass ein solcher Prozess unausweichlich zum Verlust der Macht führen wird. Dauer und Ausmaß des Aufstands sprechen eine allzu deutliche Sprache. Einem verhandelten Übergang stehen auch die allzu berechtigten Befürchtungen einer stetig wachsenden Anzahl von Mitarbeitern der machtvollen Sicherheitsapparate im Wege, in diesem Fall persönlich für Tod und Folter politischer Gegner verantwortlich gemacht zu werden sowie das Interesse eines Teils der ökonomischen Elite, ihre im Schatten des Regimes erlangten Privilegien zu sichern.

Entsprechend kann sich die überwiegende Mehrheit der Akteure des Regimes nur dann auf eine „politische“ Lösung des Konflikts einlassen, wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass sie sich innerhalb dieses Prozesses eine Machtposition bewahren kann, die es ihr erlaubt, sich weitgehende Immunität und den Schutz der eigenen ökonomischen Interessen zu sichern und eine langfristige Festschreibung der außenpolitischen Ausrichtung Syriens zu erreichen. Ein solches Arrangement könnte auch Zustimmung im Iran finden, wo ein Teil der politischen Elite Unbehagen über die Gewalt in Syrien und die mit ihr einhergehende Konfessionalisierung zeigt. Es erscheint vorstellbar, dass Teheran auf Damaskus einwirken könnte, einer Verhandlungslösung im oben beschrie-

9 Auf einen solchen Ansatz hatte sich die internationale Gemeinschaft, freilich unter Ausschluss Irans und Saudi-Arabiens, in Genf im Sommer 2012 grundsätzlich geeinigt. Vgl. UNOG. Final communiqué of the Action Group for Syria, Genf 30.06.2012, http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/%28httpNewsByYear_en%29/18F70DBC923963B1C1257A2D0060696B?OpenDocument.

benen Sinne zuzustimmen, um so die eigene Position in Syrien langfristig zu vertretbaren Kosten abzusichern. Ein Verzicht Assads darauf, bei den 2014 anstehenden Präsidentschaftswahlen erneut anzutreten, könnte Teil einer solchen Paketlösung sein. Westliche Initiativen und vertrauensbildende Maßnahmen in der Nuklearfrage würden eine solche Haltung zweifellos begünstigen, eine „Patenschaft“ Russlands ihre Glaubwürdigkeit erhöhen. Angesichts der engen syrisch-iranischen Allianz ist anzunehmen, dass Damaskus eine Initiative, die die Zustimmung Teherans hat, zumindest ernsthaft erwägen würde.

Die Aussichten für eine solche, extern initiierte Kompromisslösung sind dennoch denkbar gering. So ist ein Machtteilungsarrangement nicht vorstellbar, das die politischen Präferenzen und Privilegien des derzeitigen Regimes langfristig festschreibt und zugleich ein Maß an Partizipation ermöglicht, das die Aspirationen der syrischen Bevölkerung auch nur im Ansatz befriedigen kann. Genauso unwahrscheinlich ist, v.a. angesichts des Ausmaßes der verübten Gewalt, dass sich irgendeine oppositionelle Kraft in Syrien auf einen Prozess einlassen kann, der die Haupttäter gegen Verfolgung immunisiert, ohne dabei vollständig die Glaubwürdigkeit zu verlieren. Schließlich haben alle bisherigen Initiativen des Regimes und seiner regionalen Alliierten erkennbar auf eine Erneuerung der Legitimität der Assad-Herrschaft durch eine allein symbolische Beteiligung handverlesener „Oppositioneller“ abgezielt, um so das Machtmonopol im Kern zu bewahren.

Szenarien und ihre Implikationen

Derzeit erscheinen vier Szenarien für die kurz- bis mittelfristige Entwicklung Syriens plausibel.¹⁰

- *Verhandelter Übergang*: Trotz der intensiven Bemühungen des Vermittlers der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga, Lakhdar Brahimi, scheint ein zwischen Regime und Opposition verhandelter Übergang nach jemenitischem Vorbild derzeit äußerst unwahrscheinlich. Denn die Konfliktparteien in Syrien selbst agieren nach der Logik eines Nullsummenspiels, in dem es nur Gewinner oder Verlierer geben kann, und sind daher nicht zu Verhandlungen bereit. Nur eine entschlossene und konzertierte Intervention aller in den Konflikt involvierten regionalen und internationalen Akteure könnte die Konfliktparteien dazu bringen, von ihren Maximalforderungen abzulassen und Kompromisse einzugehen. Eine solche breite Kooperation

¹⁰ Vgl. Muriel Asseburg: Ziviler Protest, Aufstand, Bürgerkrieg und Zukunftsaussichten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 63 (2013): 8, S. 11-17.

ist aber, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Konflikts um die regionale Rolle und das Atomprogramm Irans, auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

- *Fortdauer der Kampfhandlungen:* Am wahrscheinlichsten scheint vielmehr das Szenario eines Fortdauerns der Kampfhandlungen und einer Festschreibung der Fragmentierung des Landes. Denn externe Unterstützer werden weiterhin ihren jeweiligen Klienten militärische Mittel zur Verfügung stellen, um den Kampf weiterzuführen. Ohnehin verfügt das Regime nach wie vor über erhebliche Rüstungsgüter. Westliche Unterstützer des Aufstands sind zudem über eine mögliche Stärkung islamistischer Gruppen besorgt und leisten daher nur zögerliche und stark limitierte Waffenhilfe, während potenzielle Transitstaaten – Libanon, Jordanien, Irak, aber auch die Türkei – Konsequenzen für die eigene Stabilität fürchten. All dies macht eine rasche militärische Entscheidung unwahrscheinlich. Auch ist eine militärische Intervention seitens der internationalen Gemeinschaft, die den Kriegsverlauf entscheidend verändern könnte, nach wie vor nicht abzusehen.

In diesem Szenario würde das Regime das Zentrum der Hauptstadt, einen Korridor zur Küste (via Homs), inklusive der Städte Latakia und Tartus, und das alawitisch besiedelte Küstengebirge kontrollieren, die PYD die kurdischen Gebiete im Norden und die Rebellen den Rest des Landes. Allerdings dürfte es sowohl zwischen diesen drei Kräften als auch in den jeweiligen Gebieten weiterhin zu Kämpfen kommen, nicht zuletzt zwischen konkurrierenden Rebellen und sich etablierenden *Warlords*. Auch dürfte sich der Trend der Radikalisierung und Konfessionalisierung fortsetzen: Bevölkerungsgruppen werden aus Gebieten fliehen oder vertrieben werden, in denen sie von der militärisch dominierenden Partei aufgrund ihrer konfessionellen oder ethnischen Zuordnung als Anhänger der Gegenseite verdächtigt werden. Unabhängig von solchen Zuschreibungen werden Menschen generell aus umkämpften Gebieten fliehen.

- *Fall des Regimes und umfassender ethno-konfessioneller Bürgerkrieg:* Sollte es den Rebellen wider Erwarten gelingen, den Sturz des Regimes mit militärischen Mitteln zu erreichen, bestünde die große Gefahr massiver Gewalt in Form von Vergeltungsakten gegen einzelne Bevölkerungsgruppen, die für die Gräueltaten des Regimes in Kollektivhaft genommen werden. Zudem könnten die Kämpfe zwischen unterschiedlichen Rebellengruppen, Überbleibseln der Sicherheitskräfte des Regimes und Milizen entlang solcher Konfliktlinien eskalieren und zur Vertreibung der jeweils als „feindlich“ angesehenen Bevölkerungsteile, also „ethnischen Säuberungen“, führen.

- *Fall des Regimes und politischer Übergang:* Zwar existieren innerhalb der syrischen Gesellschaft durchaus starke gesellschaftliche und politische Kräfte, die eine demokratische, pluralistische und inklusive Nach-Assad-Ordnung in einem geeinten Syrien anstreben.¹¹ Aber mit der Fortdauer des Konflikts verringern sich die Aussichten zusehends, dass sich solche Kräfte gegen militärisch gut ausgerüstete Gewaltakteure durchsetzen und einen demokratisch strukturierten politischen Prozess einleiten können. Viel wird davon abhängen, ob die Staatengemeinschaft effektiver als bislang zusammenarbeitet, um ein Auseinanderbrechen des Landes und einen umfassenden ethno-konfessionellen Bürgerkrieg zu verhindern und ob sie den Syrerinnen und Syrern bei der Bewältigung der immensen Herausforderungen, vor denen das Land im Sicherheitsbereich, bei der Übergangsgerechtigkeit und beim wirtschaftlichen Wiederaufbau steht, unter die Arme greift.

Regionale Auswirkungen

Dauern die Kampfhandlungen an bzw. eskalieren sie weiter, werden sich auch die negativen Effekte für die Nachbarstaaten weiter verstärken. Schon heute stellt die immer rascher ansteigende Zahl syrischer Flüchtlinge insbesondere den Libanon, die Türkei, Jordanien, den Irak und zunehmend auch Ägypten vor enorme Herausforderungen, was eine adäquate Unterbringung und Versorgung angeht. Die Präsenz von Flüchtlingen verstärkt zudem Spannungen in der lokalen Bevölkerung. So verursacht etwa in der Türkei die Präsenz von überwiegend sunnitischen Flüchtlingen und Rebellen im Grenzgebiet zu Syrien Probleme mit der dort ansässigen arabisch-alawitischen Bevölkerung. Letztere sieht sich von den Rebellen bedroht und den Flüchtlingen gegenüber benachteiligt, teilweise sympathisiert sie mit dem Assad-Regime. In allen Nachbarstaaten dürften Verteilungskonflikte weiter zunehmen, wenn die Flüchtlingszahlen weiter anwachsen und die Bürde nicht durch die Staatengemeinschaft effektiv abgefedert wird.

¹¹ Vgl. etwa die Grundsatzklärung, die Anfang Juli 2012 von Vertretern der syrischen Opposition in Kairo verabschiedet wurde, online: www.facebook.com/notes/us-embassy-damascus/the-final-statement-for-the-syria-opposition-conference/10150925537506938 und das Dokument, das im Rahmen des „The Day After“-Projekts in Berlin erarbeitet wurde und von den großen Oppositionsbündnissen unterstützt wird. Siehe: The Day After Group: The Day After Project. Supporting a Democratic Transition in Syria, Berlin 2012, <http://www.usip.org/the-day-after-project>. Für eine Zusammenfassung siehe: Stiftung Wissenschaft und Politik / United States Institute of Peace: The Day After. Supporting a Democratic Transition in Syria, SWP Comments 28, Berlin 2012, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C28_TDA.pdf.

Wiederholt haben die Kämpfe zudem auf die beiden ohnehin instabilen Nachbarländer Libanon und Irak übergegriffen und die dortigen ethnisch-konfessionellen Konflikte weiter angeheizt. Immer wieder brechen zum Beispiel in der nordlibanesischen Hafenstadt Tripoli Kämpfe zwischen lokalen alawitischen und sunnitisch-islamistischen Parteien aus. Zunehmende und zunehmend konfessionell geprägte Proteste gegen die irakische Regierung in den sunnitisch dominierten Landesteilen sowie eine erneute Zunahme der Terroranschläge gegen vornehmlich schiitische Ziele werden oft als indirekte Auswirkung der Ereignisse in Syrien gewertet. Außerdem werden aus beiden Ländern von Regierung und Opposition jeweils unterschiedliche Kräfte im syrischen Konflikt unterstützt – rhetorisch, finanziell und durch Entsendung von Kombattanten. Während die libanesischen *Hisbollah* und die irakische Regierung auf der Seite des syrischen Regimes stehen, solidarisieren sich sunnitische Politiker im Libanon sowie sunnitische Stämme und sunnitisch-jihadistische Gruppen im Irak mit den Aufständischen. Hier besteht die konkrete Gefahr, dass beide Länder durch den Bürgerkrieg massiv destabilisiert, eventuell gar in ihn hineingezogen werden.

Während Israel sich gegenüber dem Machtkampf im Nachbarland zunächst zurückhaltend zeigte, griff es im Januar 2013 durch die Bombardierung eines für den Libanon bestimmten Waffentransports nahe Damaskus ins Konfliktgeschehen ein. Diese Konfliktdimension birgt die Gefahr einer ernsthaften regionalen Eskalation – gerade auch im Zusammenwirken mit dem Atomkonflikt mit Iran.

Nicht zuletzt sieht sich die Türkei, die als Gastgeberin des oppositionellen Syrischen Nationalrats und als Operationsbasis der FSA schon früh zur Konfliktpartei geworden ist, heute durch die Entwicklung in Syrien unmittelbar bedroht. Denn die Türkei ist immer wieder direkt durch Kampfhandlungen an der Grenze betroffen, die Eskalationspotenzial bergen. Entsprechend hat das türkische Parlament Anfang Oktober 2012 Operationen in den Nachbarländern autorisiert. Im Januar 2013 hat die NATO (Deutschland, die USA und die Niederlande) zudem Patriot-Abwehrsysteme an der Grenze zu Syrien stationiert. Diese Systeme sind in ihrer aktuellen Mission allein auf die Verteidigung der Türkei gegen (eher unwahrscheinliche) direkte Angriffe durch syrische Luft- oder Raketenangriffe ausgerichtet. Sie stellen damit eine vornehmlich symbolische Unterstützung des NATO-Partners Türkei und der aufgrund ihrer Syrien-Politik innenpolitisch bedrängten türkischen Regierung dar. Weder haben sie eine direkte Auswirkung auf die Konfliktodynamik in Syrien, noch dienen sie dem Schutz der dortigen Zivilbevölkerung.

Vor allem aber befürchtet die Türkei, dass unmittelbar hinter der Grenze eine weitere autonome Kurdenregion (neben der im Nordirak) entstehen könnte, die separatistischen Tendenzen in der eigenen kurdischen Bevölkerung neue Nahrung sowie der PKK ein weiteres Rückzugsgebiet gibt.¹² Tatsächlich haben seit Beginn der Syrien-Krise die Anschläge der PKK in der Türkei deutlich zugenommen und haben sich in den syrischen Kurdengebieten die Strukturen einer faktischen Autonomie unter Kontrolle der PKK-nahen PYD verfestigt. Belege für einen Zusammenhang zwischen den beiden Entwicklungen und insbesondere für PKK-Angriffe aus syrischem Gebiet gibt es freilich nicht. Neuerliche Verhandlungen mit dem inhaftierten PKK-Führer Abdullah Öcalan könnten potenziell zur Stabilisierung der fragilen Situation beitragen. Allerdings bleibt abzuwarten, in welchem Maße die aktuelle militärische Führung der Organisation sich tatsächlich an den Ende März 2013 durch Öcalan ausgerufenen Waffenstillstand gebunden sieht.

Ansatzpunkte für ein sinnvolles internationales Engagement und Prioritäten für die deutsche Politik

Weder für eine Unterstützung der syrischen Rebellen mit schweren Waffen noch für ein direktes militärisches Eingreifen gibt es derzeit eine rechtliche Grundlage und es bleibt äußerst unwahrscheinlich, dass der UN-Sicherheitsrat eine entsprechende Resolution verabschieden wird. Das Ausmaß der Gewalt und die ständig steigenden Opferzahlen verleihen allerdings Positionen zunehmendes Gewicht, die eine externe Intervention nach Maßgabe der internationalen Schutzverantwortung auch ohne Mandat des Sicherheitsrats für legitim halten. Zweifellos würde eine substanzielle Aufrüstung der Rebellen die militärische Balance zu deren Gunsten verändern. Jedoch ist äußerst fraglich, ob der Konflikt dadurch ohne weitere große Verluste von Menschenleben beendet werden kann. Mindestens ebenso wahrscheinlich ist, dass mit der Qualität der eingesetzten Waffen die Intensität der Gewalt und die Opferzahlen weiter zunehmen, während der Abnutzungskrieg fort dauert. Zudem ist die Vorstellung, dass es möglich wäre, die Bewaffnung auf diejenigen militärischen Akteure zu beschränken, die uns ideologisch genehm, d.h. nicht jihadistisch orientiert, sind und die während und nach dem Konflikt die Autorität der zivilen politischen Strukturen anerkennen und menschen- und kriegsrechtliche Standards einhalten, wirklichkeitsfremd.

12 Vgl. Heiko Wimmen / Müzehher Selçuk: The Rise of Syria's Kurds, in: Sada, 05.02.2013, <http://carnegieendowment.org/2013/02/05/rise-of-syria-s-kurds/fa7v>.

Flugverbotszonen werden ohne den zusätzlichen Einsatz von Bodentruppen kaum einen effektiven Schutz der Bevölkerung bieten. Darüber hinaus bergen selbst begrenzte Militäreinsätze (Pufferzonen, Luftschläge) große Eskalationsgefahr – bis hin zu direkter Konfrontation mit den regionalen Verbündeten des syrischen Regimes (in erster Linie Iran) – und zögen eine drastische Verschlechterung der internationalen Beziehungen, insbesondere mit Russland und China nach sich. Sie würden auch einen weiteren Rückschlag für die Bemühungen zur Verrechtlichung internationaler Beziehungen und Konfliktkontrolle bedeuten. Selbst wenn es gelingen sollte, den Sturz des Regimes militärisch herbeizuführen, bleibt unklar, wie im Anschluss eine Stabilisierung des Landes erreicht und weitere Gewalt – insbesondere konfessionell und ethnisch motivierte Racheakte – und ein Übergreifen solcher Auseinandersetzungen auf die fragilen Nachbarstaaten verhindert werden können.

Somit wäre im Falle einer militärischen Intervention eine der grundlegenden Anforderungen des Prinzips der internationalen Schutzverantwortung, nämlich dass durch die ergriffenen Maßnahmen die Zivilbevölkerung tatsächlich wirksam geschützt wird, nicht erfüllt. Sie birgt darüber hinaus in ihrer Tragweite kaum zu kalkulierende Risiken und ist daher in der gegenwärtigen Situation nicht zu verantworten. Andererseits läuft die Staatengemeinschaft Gefahr, einmal mehr durch Tatenlosigkeit systematische Kriegsverbrechen und die Verletzung elementarer menschlicher Normen zu sanktionieren, während zugleich einzelne internationale Akteure aktiv zur Eskalation und damit zu einer akuten Gefahr von Staatszerfall und Genozid beitragen.

In diesem Dilemma sollte es für die Staatengemeinschaft in erster Linie darum gehen, die aufgezeigte Eskalationsdynamik umzukehren oder zumindest aufzuhalten. Dies kann ohne das Einbeziehen aller regionalen und internationalen Akteure nicht gelingen. Darüber hinaus sollte internationale Politik gegenüber Syrien darauf ausgerichtet sein, die humanitären Auswirkungen des Krieges für die Menschen vor Ort zu lindern und bessere Ausgangsbedingungen für den Übergang zu einer stabilen und inklusiven Nach-Assad-Ordnung zu schaffen.

Einbeziehung aller externen Akteure: Solange es im Interesse Irans bleibt, die Hardliner innerhalb des syrischen Regimes zu stärken, werden Ansätze zu einer Verhandlungslösung scheitern. Iranische Kooperation ist aber unwahrscheinlich, wenn in der Frage des Nuklearkonflikts und des Sanktionsregimes die Zeichen weiter auf Eskalation stehen. Daher sollte Deutschland im Rahmen der EU-3 (also gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien) sowohl die USA als auch Iran ermutigen, eine Annäherung in der Nuklearfrage zu erreichen, etwa durch direkte bilaterale Verhandlungen. Gleichzeitig soll-

te Deutschland auf Iran und Israel einwirken, von Eskalationsrhetorik und Kriegsvorbereitungen abzusehen. Daneben gilt es weiter nach konstruktiven Ansätzen zu suchen, über die sich Russlands Position ändern lässt. Ein Ansatzpunkt könnte etwa darin bestehen, Moskau stärker in Entscheidungen zum NATO-Raketenabwehrschirm einzubinden.

Konflikteindämmung und Gewaltreduzierung: Jegliche Unterstützung für die Aufständischen sollte sorgfältig dahingehend geprüft werden, ob sie dazu beiträgt, dass der Konflikt weiter eskaliert. Die Rebellen sollten darüber hinaus nach Möglichkeit davon abgehalten werden, Operationen in bewohntem Gebiet durchzuführen, solange sie die dortige Zivilbevölkerung nicht wirksam schützen können. Insbesondere sollte die Türkei deutlich davor gewarnt werden, die Präsenz PKK-naher Kräfte in den kurdischen Gebieten als Anlass zu nehmen, um dort militärisch einzugreifen.

Ein umfassender Waffenstillstand bleibt unwahrscheinlich, solange es keinen von allen Parteien getragenen politischen Prozess gibt. Vorrang sollten daher Vermittlungsbemühungen haben, die partielle Waffenstillstände bzw. Initiativen zur Gewaltreduzierung auf lokaler Ebene unterstützen. Deutschland und seine Verbündeten sollten darauf hinwirken, dass die Mission von Unterhändler Brahimi in diesem Sinne erweitert wird.

Immunisierung der Nachbarstaaten: Auf den Irak und Libanon übt der syrische Bürgerkrieg schon heute eine stark destabilisierende Wirkung aus. Deutschland sollte sich bei seinen Verbündeten sowie bei den Unterstützern von Opposition und Regime dafür einsetzen, dass alle Schritte unterbleiben, die diesen Trend weiter verschärfen. Negative Folgen hätte es etwa, den Irak und Libanon zur Parteinahme im Bürgerkrieg zu drängen, ihr Territorium als Operationsbasis oder für den Waffentransit zu nutzen oder syrische Flüchtlinge in diesen Ländern als Rekrutierungspool für die Rebellen zu missbrauchen.

Repräsentativität der politischen Opposition: Das Bemühen, die Gegensätze innerhalb der syrischen Opposition zu überwinden, sollte unterstützt werden. Dabei war die Gründung der Syrischen Nationalen Koalition Mitte November 2012 in Doha ein Schritt in die richtige Richtung. Für eine künftige Übergangsregierung spielt es eher eine nachgeordnete Rolle, ob in ihrer Zusammensetzung die politischen, konfessionellen und ethnischen Kräfte des Landes exakt ausbalanciert sind. Viel wichtiger ist, dass sie mit den entstehenden Strukturen lokaler Selbstverwaltung in den „befreiten“ bzw. vom Regime aufgegebenen Gebieten kommuniziert und kooperiert. Wichtig ist auch, dass eine Übergangsregierung konstruktiv auf jene Oppositionsgruppen zugeht, die in den vom Regime kontrollierten Gebieten aktiv sind und die es bislang ablehnen, sich dem Bündnis von Doha anzuschließen. Grundlage könnten dabei die

im Juli 2012 in Kairo erarbeiteten Leitlinien für die Zukunft Syriens sein (s.o. Fn 11). Zugleich müsste eine solche Regierung dafür sorgen, dass auch diejenigen Syrerinnen und Syrer für sich eine Zukunft im Land sehen, die heute – aus welchen Gründen auch immer – nicht auf Seiten des Aufstands stehen.

Strukturierung der militärischen Opposition: Klare Verantwortlichkeiten und Befehlsstrukturen bei den Aufständischen sind essenziell, um Fragmentierung und einer möglichen Herrschaft von *Warlords* entgegenzuwirken. Gleichzeitig sind die Rebellen zu verpflichten, das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. Hier werden vor allem jene Staaten Einfluss ausüben können, die selbst militärische Unterstützung leisten. Einige von ihnen sind enge politische und militärische Partner Deutschlands; auf sie sollte die Bundesregierung entsprechend einwirken. Vor allem gilt es sicherzustellen, dass auch nichtstaatliche Netzwerke zur Unterstützung der Opposition – besonders in den Golfstaaten – auf die Ziele einer solchen gemeinsamen Strategie verpflichtet werden.

Unterstützung lokaler Strukturen: Nach dem Ende des Bürgerkriegs wird es darauf ankommen, den Einfluss militärischer Akteure zurückzudrängen und die Gräben zu überwinden, die zwischen den gesellschaftlichen Gruppen aufgerissen wurden. Wichtige Voraussetzung ist, dass die entstehenden Strukturen lokaler Selbstorganisation gestärkt werden und die FSA ebenso wie andere Rebellengruppen sich auf eine strikt militärische Rolle beschränken. Die Aussichten für ein friedliches Zusammenleben nach dem Ende des Regimes verbessern sich deutlich, wenn integrative politische Strukturen aufgebaut werden. Deutschland sollte solche lokalen Strukturen unterstützen, um die Lebenssituation der Bevölkerung zu erleichtern und eine Basis für die Zeit nach Assad zu schaffen. Dabei variieren die Funktionsfähigkeit der lokalen Verwaltungsräte und ihre Kooperation mit den Rebellen von Ort zu Ort sehr deutlich, ebenso wie ihre Kapazität, staatliche und humanitäre Funktionen zu übernehmen. Bei der Unterstützung ist vor allem darauf zu achten, dass die Fragmentierung nicht noch dadurch verstärkt wird, dass Geberkonkurrenzen auf lokale Strukturen übertragen werden. In diesem Sinne ist eine enge Abstimmung zu empfehlen, etwa im Rahmen der Gruppe der Freunde Syriens.

Humanitäre Hilfe: Besonders in den von Rebellen und der PYD kontrollierten Gebieten ist es dringend erforderlich, der ansässigen Bevölkerung und den Binnenflüchtlingen umfangreiche humanitäre Hilfe – Lebensmittel, Notunterkünfte, Heizmaterial, medizinische Versorgung – zukommen zu lassen. Dies bietet nicht zuletzt einen Ansatzpunkt, um die Legitimation und Autorität der entstehenden lokalen Strukturen ziviler Selbstverwaltung zu stärken.

Darüber hinaus sollte die Hilfe für die Hauptaufnahmestaaten syrischer Flüchtlinge – Türkei, Libanon, Jordanien, Irak und zunehmend auch Ägypten

ten – erheblich ausgeweitet werden, ebenso die Unterstützung des UN-Flüchtlingshilfswerks, dessen Arbeit bereits heute deutlich unterfinanziert ist. Andernfalls drohen eine humanitäre Katastrophe und eine Eskalation von Verteilungskonflikten in den Aufnahmeländern. Die Bundesregierung sollte es zudem ermöglichen, dass komplizierte Verletzungen in Deutschland medizinisch behandelt werden – unabhängig von der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit der Betroffenen.