

Die Krise in Syrien – Möglichkeiten und Grenzen militärischen Eingreifens

Markus Kaim

Der oppositionelle Syrische Nationalrat hat jüngst eine internationale militärische Intervention in Syrien und eine Unterbrechung der Waffenlieferungen an Damaskus gefordert. Damit scheint eine weitere militärische Eskalation der Krise in Syrien unausweichlich. Für die internationale Politik verschärft sich dadurch ein Dilemma: Entweder akzeptieren die westlichen Regierungen das Scheitern ihrer bisherigen Bemühungen, den Konflikt einzuhegen, und lassen seiner Eskalation zu einem Bürgerkrieg mit Tausenden von Toten ihren Lauf. Oder aber sie ziehen ein militärisches Engagement in Betracht, mit allen damit verbundenen militärischen Risiken und mit ungewissem politischem Ausgang.

Eine andere Perspektive auf das Thema bietet SWP-Aktuell Nr. 12 (Februar 2012) von Muriel Asseburg und Heiko Wimmen: »Der gewaltsame Machtkampf in Syrien. Szenarien und Einwirkungsmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft«

Die internationalen Bemühungen, im VN-Sicherheitsrat eine Verurteilung der syrischen Führung als Reaktion auf ihr brutales Vorgehen gegen die politische Opposition zu erwirken, sind vorläufig gescheitert. Dies hat einmal mehr gezeigt, dass Versuchen zur Einhegung des Konflikts enge Grenzen gezogen sind. Solange sich Moskau und Peking im Sicherheitsrat gegen die Verabschiedung einer Resolution sperren, die das Verhalten der syrischen Regierung verurteilt, ist dieses wichtigste internationale Forum daran gehindert, eine Initiative zur Konfliktregelung in Syrien zu starten. Dies gilt auch für die jüngsten Vorschläge zur Entsendung einer VN-Friedenstruppe, die der Situation in Syrien allerdings nicht angemessen wäre. Denn weder existiert ein Waffenstillstand, den diese Truppe über-

wachen könnte, noch liegt die Zustimmung der syrischen Regierung für eine solche Mission vor.

Die Appelle zahlloser Regierungen an Damaskus, die Gewalt gegen die Regimegegner zu beenden, die Opposition anzuerkennen und den Weg für eine Transformation des politischen Systems freizumachen, sind erfolglos geblieben. Auch haben die Erwartungen getrogen, dass die Beobachtermission der Arabischen Liga (AL) zu einer Deeskalation des Konflikts beitragen könnte. Die bereits verhängten und geplante weitere Sanktionen der USA, der EU und der AL gegen Syrien sind politisch-symbolischer Natur. Kurzfristig werden sie die Führung in Damaskus nicht zu einer Verhaltensänderung bewegen können. Unklar bleibt auch, welche neuen Handlungs-

optionen der »Gruppe der Freunde Syriens« nach ihrem Treffen Ende Februar zur Verfügung stehen sollen.

Rechtliche Fragen

Russland und China haben am 4. Februar 2012 im VN-Sicherheitsrat ihr Veto gegen den Resolutionsentwurf S/2012/77 eingelegt. Damit dürfte auf absehbare Zeit keine VN-Resolution mehr möglich sein, die das Verhalten der syrischen Regierung sanktioniert – bis hin zur Legitimierung von Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta zur Sicherung des Friedens und der internationalen Sicherheit.

Unterdessen steigt in Syrien die Zahl der Opfer und droht der bisherige Machtkonflikt zwischen Regierung und oppositionellen Gruppen zu einem Bürgerkrieg entlang ethnisch-konfessioneller Linien zu eskalieren. In Anbetracht dieser Entwicklung steigt der Druck innerhalb der westlichen Demokratien, sich auch ohne ausreichende völkerrechtliche Legitimation durch den VN-Sicherheitsrat militärisch in Syrien zu engagieren. Wiederholt haben viele westliche Regierungen die sich herausbildende Völkerrechtsnorm der »Responsibility to Protect« (R2P) im Kontext der Libyen-Krise vereinfachend als Interventionsverpflichtung dargestellt. Als Folge würde es ihnen eine gravierende humanitäre Notlage in Syrien – die sich immer deutlicher abzeichnet – schwermachen, Erwartungen zurückzuweisen, dass sie auch ohne Sicherheitsratsmandat militärisch handeln. Äußerungen von VN-Vertretern, denen zufolge das Vorgehen der syrischen Regierung einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit gleichkäme, haben den Druck verstärkt, notfalls auch ohne ein solches Mandat schnell zu handeln.

Bereits seit Herbst des vergangenen Jahres ist erkennbar, dass diese Position unter den Mitgliedstaaten der Nato rhetorisch vorbereitet wird, ohne deren integrierte Kommandostruktur sich eine derartige Militäroperation kaum durchführen lässt. Zum einen – so argumentieren Vertreter

einzelner Regierungen und auch der Nato selbst – gebe es moralische Prinzipien und internationale Verpflichtungen, die gegebenenfalls zum Handeln zwingen; zum anderen sei man nicht bereit, Russland und China ein Veto über das westliche sicherheitspolitische Handeln einzuräumen.

Politische Rahmenbedingungen

Die Regierungen der Nato-Mitglieder haben ihre Vorstellungen von einer Regelung des Syrienkonflikts weitgehend angenähert: Präsident Assad müsse zurücktreten und das Amt seinem Stellvertreter übergeben, die Gewalt gegen die Opposition müsse enden und die Opposition sei durch Wahlen und ein Verfassungsreferendum am politischen Prozess zu beteiligen.

Ob sie sich mit der Forderung nach einem Regimewechsel bzw. einer grundlegenden internen Transformation einen Gefallen getan haben, scheint zweifelhaft. Denn zum einen haben sie damit die eigenen diplomatischen Handlungsspielräume unnötig eingeengt. Zum anderen müsste sich ein externes militärisches Engagement in Syrien an diesem hochgesteckten Ziel messen lassen.

Zwar herrscht in allen westlichen Staaten eine prinzipielle Einsatzmüdigkeit, entscheidend für die politische Zustimmung zu einem Einsatz werden aber seine konkrete Form und das angestrebte Ziel sein. Das ist in denjenigen Staaten gut erkennbar, die an der Libyen-Operation der Nato teilgenommen haben: Eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in diesen Staaten lehnt eine große Stabilisierungsoperation wie in Afghanistan ab; ungeachtet dessen dominiert beispielsweise in Frankreich, Norwegen oder Kanada in Öffentlichkeit und politischer Klasse das Gefühl, mit der vom Umfang her begrenzten »Operation Unified Protector« unter humanitären, aber auch unter politischen Gesichtspunkten in Libyen grundsätzlich das Richtige getan zu haben. Anknüpfend an diese Stimmung würde eine zugespitzte humanitäre Lage in Syrien die Bereitschaft dieser Staaten zu

einem militärischen Engagement wieder aktivieren können.

Militärische Optionen

Über die genaue Form einer Militäroperation lässt sich aus heutiger Sicht nur spekulieren. Sie wird sich in jedem Fall nach dem angestrebten politischen Ziel richten. Grundsätzlich ist eine Reihe von Optionen denkbar, die sich nach ihrer Intensität unterscheiden. Sie alle bergen vielfältige politische wie militärische Risiken und wären in der Wirklichkeit nicht so trennscharf abzugrenzen, wie das hier geschieht:

1) Die erste Handlungsoption wäre der verdeckte Einsatz von Spezialkräften in Syrien, der vor allem zwei Ziele hätte: zum einen die Unterstützung der Freien Armee Syriens (FAS) in Form von Ausbildung und Bewaffnung und zum zweiten die Schwächung des syrischen Regimes durch Sabotage der militärischen Infrastruktur. Daneben zielte ein solches Engagement darauf ab, Teile der militärischen Führung zur Abkehr von der syrischen Führung zu veranlassen und der herrschenden Elite gegebenenfalls eine gesichtswahrende Exilierung zu ermöglichen.

2) Als zweites käme eine Militäroperation in Frage, die den Schutz der syrischen Zivilbevölkerung zum Ziel hat (nach VN-Angaben befinden sich mindestens 95 000 Syrer innerhalb des Landes auf der Flucht bzw. haben Syrien verlassen). Konkret ginge es darum, an der syrisch-türkischen bzw. syrisch-jordanischen Grenze auf syrischem Territorium Schutzzonen (safe areas) zu schaffen. Diese Zonen, deren Hauptzweck humanitärer Natur wäre, müssten mit Bodentruppen eingerichtet und gegen mögliche Angriffe regimetreuer Kräfte gesichert werden, was unter anderem eine Form der Luftüberwachung erfordern würde. Eine Schutzzone von beispielsweise 80 km Breite und 50 km Tiefe würde inklusive aller unterstützenden Einheiten ein Kontingent von rund 40 000 bis 50 000 Soldaten erfordern. Dabei setzt diese Form des militärischen Engagements aber voraus, dass

sowohl die syrische Luftverteidigung als auch die Luftwaffe weitgehend ausgeschaltet sind. Eine Schutzzone am Boden ist also ohne die Durchsetzung einer Flugverbotszone über Syrien kaum zu realisieren. Die syrische Führung würde eine solche Intervention sicherlich als Angriff auf die territoriale Integrität und politische Souveränität des Landes werten – die Schwelle zum bewaffneten internationalen Konflikt wäre überschritten.

3) Eine weitergehende Option wäre die Sicherung von Gebieten, aus denen heraus die FAS operieren könnte, die (nach eigenen Angaben) aus 15 000 bis 20 000 Deserteuren der regulären Streitkräfte besteht; in diesen Gebieten würden ihre Kämpfer auch von ausländischen Streitkräften ausgebildet und ausgerüstet. Bislang ist die FAS organisatorisch eher lose aufgestellt, so dass die Ausbildung entsprechend aufwändig wäre; zuerst müsste eine klare Führungsorganisation geschaffen werden. Der Bedarf an notwendigen Kräften wäre vergleichsweise hoch. Diese Schutzzonen besäßen insofern eine ausgeprägtere politische Dimension, als es ihr explizites militärisches Ziel wäre, eine Grundlage für den angestrebten Regimewechsel in Damaskus zu schaffen. Aufgrund dieser eindeutigen Parteinahme externer Kräfte auf Seiten der Opposition birgt diese Option großes Eskalationspotential.

4) Bei einer vierten Option ginge es darum, die militärischen Fähigkeiten des Assad-Regimes durch ein Waffenembargo zu schwächen. Unmittelbare Wirkung und mittelfristige Folgen sind schwer abzuschätzen. Denn ein solches Embargo würde mit Seestreitkräften einschließlich See- und Luftaufklärung bzw. Kräften zur Überwachung der Landesgrenzen schwer zu kontrollieren sein; zudem sähen sich westliche Streitkräfte unter Umständen mit den beiden Hauptwaffenlieferanten des syrischen Regimes konfrontiert: Russland und Iran.

5) Schließlich bliebe eine Militärinvasion einzelner Nato-Staaten mit Regierungen aus der AL sowie externen Partnern. Ziel

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung 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

wäre, die militärischen Anlagen und Fähigkeiten des syrischen Regimes (Luftabwehr, Kommandozentralen, Munitionslager, Kasernen etc.) hauptsächlich mittels einer groß angelegten Operation multinationaler Luft- und Seestreitkräfte gezielt zu schwächen. Dies bedeutete jedoch unausweichlich die Eskalation eines innersyrischen Konflikts zu einem unbegrenzten konventionellen Krieg gegen die syrischen Regierungstruppen. Neben Risiken für die westlichen Streitkräfte birgt diese Option in besonderem Maße die Gefahr, dass syrische Zivilisten getötet oder verletzt werden. Explizites Ziel wäre es, einen Regimewechsel in Damaskus herbeizuführen. Nicht nur Umfang und Verlauf einer solchen Militäroperation wären trotz technischer Überlegenheit einer Koalition von Nato-Staaten schwer zu planen, auch die politischen Folgen für das Land und die Region sind kaum kalkulierbar. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die syrischen Streitkräfte, insbesondere die Luftverteidigung, seit 2009 einen Modernisierungsprozess durchlaufen, der ihre Schlagkraft deutlich erhöht hat.

Ein militärisches Engagement einzelner Nato-Staaten in Syrien unter Nutzung der Kommandostruktur der Allianz und unter Beteiligung von Nicht-Nato-Ländern der Region (Katar, Saudi-Arabien) würde angesichts der skizzierten politischen wie militärischen Rahmenbedingungen wohl am unteren Ende der Eskalationsleiter anzusiedeln sein. In seinen Elementen würde es der Libyen-Operation ähneln: Zuerst verdeckte Spezialoperationen, um die militärische Infrastruktur des Regimes zu schädigen, sowie Angebote an hohe Vertreter des syrischen Militärs, die Seiten zu wechseln; daneben Ausbildung und Ausrüstung für die FAS – wohl nicht direkt, sondern über Verbündete in der Region; im Falle einer dramatischen Verschlechterung der humanitären Lage ginge es gegebenenfalls um die Einrichtung und Sicherung von ein bis zwei Schutzzonen auf syrischem Territorium.

Jede dieser hier nur skizzierten Optionen müsste begleitet sein von diplomatischen Schritten und Angeboten an die syrische

Führung und ihre Verbündeten, um die militärische Eskalation auch wieder zurückführen zu können. In diesem Sinne wäre ein militärisches Engagement nicht das Ende oder gar das Versagen von Politik, sondern ihr essentieller Bestandteil.

Für eine deutsche Beteiligung

Vor allem zwei Argumente sprechen für eine deutsche Beteiligung an einem militärischen Engagement in Syrien bzw. an der Aufrichtung einer entsprechenden Drohkulisse:

1) Nicht nur weil Deutschland derzeit einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat innehat, erwarten die traditionellen Partner deutscher Sicherheitspolitik, dass Berlin größere Verantwortung in der internationalen Politik übernimmt. Weil sich Deutschland überdies nicht an der Libyen-Operation der Nato beteiligt hat, wird es für die Bundesrepublik allein schon aus bündnispolitischen Erwägungen nahezu unmöglich sein, sich einem eventuellen militärischen Syrien-Engagement vollständig zu entziehen. Eine symbolische Beteiligung wird dabei nicht ausreichen.

2) Deutsche Politiker haben in den vergangenen Monaten immer wieder geäußert, dass sie über die humanitäre Lage in Syrien besorgt seien. Zugleich haben sie auf die R2P-Doktrin als eine Leitmaxime deutscher Außenpolitik verwiesen und damit den Erwartungsdruck auf die deutsche Politik erhöht. Angesichts einer sich zuspitzenden humanitären Notlage zählt nunmehr zügiges Handeln.

Bundestag und Bundesregierung sollten auf ein mögliches internationales Militäengagement in Syrien vorbereitet sein und die deutsche Rolle dabei konkret und zügig festlegen. Ein schlichtes »Ohne uns« würde die moralische Glaubwürdigkeit deutscher Außenpolitik massiv unterminieren und die Partner der Bundesrepublik (erneut) fragen lassen, welche Lasten Deutschland denn in der internationalen Politik zu schultern bereit sei.