

SWP-Aktuell

NR. 54 OKTOBER 2018

Ein deutscher Militäreinsatz in Syrien

Politische Ziele, Umsetzbarkeit, rechtliche Voraussetzungen, Effekte

Muriel Asseburg / Markus Kaim

Im September 2018 diskutierten deutsche Politikerinnen und Politiker einmal mehr, ob die Bundesrepublik sich an einem Militäreinsatz in Syrien beteiligen sollte. Aktueller Anlass war, dass eine Offensive des Assad-Regimes, womöglich unter Einsatz von Chemiewaffen, in der Provinz Idlib erwartet wurde. Weil Russland und die Türkei vereinbarten, eine demilitarisierte Zone zu schaffen, ließ sich die Offensive zunächst abwenden. Die Frage einer internationalen Militäroperation in Syrien ist damit aber eher aufgeschoben als aufgehoben. Früher oder später wird wohl erneut über eine deutsche Beteiligung debattiert werden. Zu klären ist dabei nicht nur, welche Voraussetzungen eine solche Operation erfüllen müsste, um völkerrechts- und grundgesetzkonform zu sein. Vor allem sollte sich die deutsche Politik damit auseinandersetzen, welches Ziel der Einsatz hätte, welcher Mitteleinsatz dazu erforderlich wäre und welche Effekte gezeitigt würden. Tatsache ist, dass sich keine der denkbaren Zielsetzungen durch einen US-geführten Militäreinsatz realistischerweise erreichen ließe. Eine deutsche Beteiligung aus reiner Solidarität mit Verbündeten stünde im Zielkonflikt mit dem Erhalt einer regelbasierten internationalen Ordnung.

Auslöser der deutschen Debatte war eine Voranfrage der amerikanischen Regierung, ob und gegebenenfalls wie die Bundesrepublik sich am Einsatz einer westlichen Militärkoalition beteiligen würde, sollte das Assad-Regime bei der Rückeroberung Idlibs Chemiewaffen verwenden. Die Anfrage erfolgte vor dem Hintergrund, dass eine großangelegte Militäroffensive des syrischen Regimes erwartet wurde, die sich gegen die letzte verbliebene Deeskalationszone des Landes richten sollte. Die USA, Frankreich und Großbritannien hatten im September begonnen, eine Drohkulisse aufzubauen, um die Offensive zu verhindern, vor allem

aber um den Einsatz von Chemiewaffen zu unterbinden.

Die russisch-türkische Vereinbarung

Mit der russisch-türkischen Vereinbarung vom 17. September 2018, eine demilitarisierte Zone entlang der Frontlinie innerhalb der bisherigen Deeskalationszone zu schaffen, wurde die Militäroffensive des Regimes vorerst abgewendet. Die 15 bis 20 Kilometer breite demilitarisierte Zone soll bis Mitte Oktober eingerichtet sein und gemeinsam



von türkischen und russischen Einheiten kontrolliert werden. Schwere Waffen müssen dort abgegeben werden, bewaffnete Kämpfer die Zone verlassen. Von der Waffenruhe ausgenommen ist das militärische Vorgehen gegen »terroristische Gruppierungen«. Vorgesehen ist auch, dass die beiden zentralen Autobahnen M4 und M5, die durch das Gebiet führen, bis Ende des Jahres wieder geöffnet werden.

Das Abkommen zielt darauf, eine Machtübernahme des Regimes in der Provinz vorzubereiten und dabei Kampfhandlungen und eine humanitäre Krise zu vermeiden. Damaskus und Moskau arbeiten jedenfalls weiter darauf hin, Idlib unter Regierungskontrolle zu bringen, wenn nötig auch mit Waffengewalt. Dies gilt umso mehr, als der Erfolg des Demilitarisierungsansatzes in Frage steht. Denn noch sind entscheidende Details der Vereinbarung ungeklärt – so deren Laufzeit; die Definition terroristischer Gruppen; der Umgang mit Kämpfern, die zur Aufgabe bereit sind; und wie die Entwaffnung derjenigen, die nicht dazu bereit sind, vonstattengehen soll. Außerdem ist damit zu rechnen, dass Sabotageversuche seitens radikaler Rebellen das Abkommen schnell zum Scheitern bringen könnten.

Zeitfenster zur Klärung

In der bisherigen Debatte über einen deutschen Einsatz gehen rechtliche, politische und militärische Aspekte vielfach durcheinander. Sinnvoll wäre daher, den gewonnenen Aufschub für eine vertiefte Diskussion zu nutzen, in der sich die einzelnen Dimensionen eines möglichen Engagements der Bundesrepublik klären lassen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen den politischen Zielen eines solchen Einsatzes, seinen spezifischen rechtlichen Voraussetzungen und der militärischen Umsetzbarkeit angesichts der Kräfteverhältnisse vor Ort. Ebenso müssen intendierte wie nicht-intendierte Effekte abgeschätzt werden.

Grundsätzlich gilt: Ein Einsatz der Bundeswehr jenseits der Bündnis- und Landesverteidigung muss nach dem Urteil des

Bundesverfassungsgerichts von 1994 drei Voraussetzungen erfüllen. Erstens muss ihn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VII der VN-Charta mandatiert haben. Zweitens muss er im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit erfolgen, worunter üblicherweise die VN, die Nato und teils auch die EU verstanden werden. Drittens bedarf ein solcher Einsatz der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Dass ein internationaler Militäreinsatz in Syrien von den VN mandatiert wird, ist derzeit nicht vorstellbar. Grund dafür sind die Rolle Russlands in dem Konflikt und seine Vetomacht im Sicherheitsrat. Zumindest hat Moskau bislang alle Zwangsmaßnahmen in Syrien verhindert. Bei der Koalition der Willigen, die den jüngst diskutierten Einsatz durchführen würde, lässt sich nicht von einem System kollektiver Sicherheit sprechen; dazu fehlt es ihr an Dauerhaftigkeit und ausreichender Institutionalisierung. Fraglich ist ebenfalls, ob der Bundestag eine deutsche Beteiligung billigen würde, denn weite Teile des Parlaments haben bereits ihre Ablehnung signalisiert.

Doch entheben diese rechtlichen Einwände nicht der Pflicht, politisch über einen solchen Einsatz nachzudenken. Dabei lassen sich vier mögliche Ziele der Operation unterscheiden: der Schutz der Zivilbevölkerung, eine Verhinderung des Einsatzes gefährdeter Kriegswaffen (Chemiewaffen), die Förderung politischer Verhandlungen sowie Solidarität mit Verbündeten.

Schutz der Zivilbevölkerung

Das erste denkbare Ziel eines Militäreinsatzes in Syrien ist die Einrichtung von Zonen zum Schutz der Zivilbevölkerung. Das demilitarisierte Gebiet, das jetzt gemäß russisch-türkischem Abkommen geschaffen werden soll, dient diesem Ziel nicht.

Schutzzonen müssten mit Bodentruppen dauerhaft aufrechterhalten und gegen mögliche Angriffe gesichert werden. Dazu bedürfte es einer Präsenz von Streitkräften, die durch einen unparteiischen Akteur und nicht durch eine Konfliktpartei gestellt wer-

den. Notwendigerweise wären das die VN, nicht eine Koalition der Willigen. Eine effektive Schutzzone könnte zum Beispiel eine Fläche von etwa 60 Kilometer Breite und 50 Kilometer Tiefe umfassen; dies wäre rund die Hälfte der Provinz Idlib. Benötigt würde dafür – analog zu den im Jahr 1993 eingerichteten Schutz zonen in Bosnien – mit allen unterstützenden Einheiten eine Kontingentstärke von 40 000 bis 50 000 Soldaten. Zudem wäre eine Schutzzone am Boden kaum zu realisieren, wenn über diesem Gebiet keine Flugverbotszone durchgesetzt würde. Zu einem solch umfassenden Einsatz von Boden- und Luftstreitkräften ist keine westliche Hauptstadt bereit.

Geklärt werden müsste überdies, wie innerhalb der Schutzzone mit den als terroristisch eingestuften Rebellengruppen umzugehen ist. Diese Zone wäre zudem nur eine Übergangslösung; eine dauerhafte Verständigung über den politischen Status des Gebiets könnte sie nicht ersetzen.

Rechtliche Voraussetzung für die Einrichtung einer Schutzzone wäre ein Mandat des VN-Sicherheitsrates – das aber wegen Russlands Vetomacht nicht zu erwarten ist. Auch ein Eingreifen nach dem Prinzip der internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) wäre nur dann völkerrechtskonform, wenn es vom Sicherheitsrat beschlossen würde.

Verhinderung eines Chemiewaffen-Einsatzes

Das zweite mögliche Ziel einer Militäroperation ist proliferationspolitischer Natur. Angestrebt würde, die syrische Regierung von einem Chemiewaffen-Einsatz in Idlib abzuhalten bzw. sie der dafür notwendigen Fähigkeiten zu berauben. Mit dieser Zielsetzung haben sowohl die USA als auch eine Koalition der Willigen in der Vergangenheit schon Militärschläge durchgeführt. Allerdings zeigte sich, dass das Assad-Regime wie auch der IS danach weiter Chemiewaffen verwendeten. Davon abgesehen widersprechen die Militärschläge dem Gewaltverbot, und sie haben auch die Arbeit der Inspekto-

ren von der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) unterminiert.

Aus militärischer Sicht hätte diese Zielsetzung zwei problematische Aspekte. Zum einen erscheint es kaum möglich, syrische Chemiewaffen-Bestände und entsprechende Produktionskapazitäten vollständig zu vernichten, da sich etwa Chlorgas mit relativ geringem Aufwand produzieren lässt. Auch sind die Informationen dürftig, die westliche Geheimdienste über Produktions- und Lagerstätten besitzen. Syrien verfügt zudem über mobile Abfüllanlagen für Nervenkampfstoffe. Zum anderen müssten in Syrien auch Start- und Landebahnen, Flugzeuge und Helikopter durch Luftschläge zerstört werden, um die militärischen Fähigkeiten des Regimes zum Einsatz geächteter Kampfstoffe deutlich einzuschränken. Damit verbunden wären eine erhebliche Eskalationsgefahr und die Möglichkeit eigener Verluste, da Syriens Luftabwehr derzeit durch russische Lieferungen des Raketensystems S-300 verstärkt wird. Rechtlich problematisch bliebe selbst ein Militäreinsatz *nach* Verwendung chemischer Kampfstoffe, da nicht zu erwarten ist, dass ihn Russland im Sicherheitsrat billigen würde. Dies gilt umso mehr für eine präventive Operation *vor* dem befürchteten C-Waffen-Gebrauch.

Fragwürdig wäre die proliferationspolitische Begründung eines Militäreinsatzes auch in anderer Hinsicht. Denn ungewollt gäbe die internationale Gemeinschaft so (einmal mehr) das Signal, dass eine russisch-syrische Kriegführung, die die Bevölkerung von Idlib in Mitleidenschaft zöge, so lange akzeptabel sei, wie sie lediglich mit konventionellen Waffen ausgetragen würde.

Unterstützung von Verhandlungen

Das dritte Ziel eines Militäreinsatzes könnte darin bestehen, politische Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien zu befördern, indem ihnen die Aussicht genommen wird, ihre Ziele militärisch durchzusetzen. Eine solche Operation müsste darauf ge-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

SWP-Aktuell 54
Oktober 2018

richtet sein, die militärischen Fähigkeiten der syrischen Regierung und ihrer Verbündeten so zu schwächen, dass sie zu offensiven Operationen nicht mehr in der Lage wären. Dieser Ansatz wäre völkerrechtskonform nicht umzusetzen. Mehr noch: Er hätte eine direkte Konfrontation mit Russland zur Folge und würde den Bürgerkrieg erneut eskalieren lassen, anstatt ihn schrittweise zu beenden. Zudem wäre der operative Aufwand eines solchen Unternehmens gewaltig; es müsste auf die gesamte militärische Infrastruktur Syriens sowie die im Land befindlichen russischen und iranischen Einheiten zielen.

Schließlich wären dafür international auch keine Partner mehr zu finden. Die USA zeigen kein großes Interesse am Erfolg politischer Verhandlungen; sie konzentrieren sich vielmehr darauf, den iranischen Einfluss in Syrien zurückzudrängen und den IS endgültig zu zerschlagen. Die Golfstaaten haben ihren Fokus längst auf den Krieg im Jemen verschoben. Und die Türkei will vor allem im Grenzgebiet zu Syrien ihre Interessen durchsetzen, das heißt voran: eine kurdische Autonomie verhindern. Ohnehin ist fraglich, ob auf Seiten der syrischen Rebellen tatsächlich Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft wachsen würden, sollte das Assad-Regime geschwächt werden – oder ob die Aufständischen so nicht einmal mehr dazu ermutigt würden, ganz auf die militärische Karte zu setzen.

Solidarität mit Verbündeten

Viertens könnte ein deutscher Syrien-Einsatz auch darauf zielen, die Zuverlässigkeit der Bundesrepublik als Bündnispartner im Rahmen des »Westens« zu untermauern. Ein solches Motiv würde sich in eine Argumentation deutscher Sicherheitspolitiker einfügen, der zufolge nicht nur die Höhe der nationalen Verteidigungsausgaben ein Ausweis deutscher Verantwortung sei,

sondern ebenso die Beteiligung an internationalen Militäroperationen. Doch bei allen hier skizzierten Einsatz-Szenarien käme es zum Zielkonflikt zwischen Solidarität mit Verbündeten und der Wahrung einer regelbasierten internationalen Ordnung – einem erklärten Leitbild deutscher Außenpolitik. Nur scheinbar weniger problematisch wäre in dieser Hinsicht eine deutsche Beteiligung, die eher unterstützenden Charakter hätte, wie etwa durch Luftaufklärung oder Luftbetankung. Daher müssten die völkerrechtliche Legalität eines Einsatzes, die Ziel-Mittel-Relation und der konkrete Beitrag, den Deutschland leisten kann und will, sehr genau überprüft werden.

Schlussfolgerungen

Für einen westlichen Militäreinsatz in Syrien existiert gegenwärtig keine erfolgversprechende Option. Alle drei hier diskutierten Zielsetzungen (Einrichtung einer Schutzzone, Verhinderung des Chemiewaffen-Einsatzes, Unterstützung von Verhandlungen) lassen sich nicht völkerrechtskonform verfolgen; sie erfordern einen erheblichen Mittelaufwand, bergen enormes Eskalationsrisiko und drohen ihre jeweilige Stoßrichtung zu verfehlen.

Für die Konfliktbearbeitung ist es daher nicht empfehlenswert, den Ansatz der dominanten Groß- und Regionalmächte (Russland, Iran, Türkei) militärisch zu konterkarieren. Zielführender scheint dagegen, das europäische Gewicht in Form von Anerkennung, Sanktionen und Wiederaufbauhilfe in die Waagschale zu werfen, etwa im Rahmen des Formats Deutschland, Frankreich, Türkei und Russland. So ließe sich auf eine politische Konfliktregelung hinwirken, die eine langfristige Stabilisierung Syriens erlaubt.

*Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.
Dr. habil. Markus Kaim ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.*