

Syrien und der syrische Verfassungsausschuss – Kann eine Verfassung die Folgen des Kriegs lindern?

Reinhard Schulze (FINO)

Seit Juni 2012 wird in Genf über einen Frieden in Syrien verhandelt. Mehr als sieben Jahre nach den ersten Gesprächen wurde am 30. September 2019 in Genf ein «Syrischer Verfassungsausschuss» einberufen. Rechtsgrundlage für die Einberufung eines solchen Ausschusses bildet die Resolution 2254 des UN-Sicherheitsrats vom 18. Dezember 2015, die von Russland, Iran und der Türkei eingebracht worden war. Die Kernaussage lautete damals, dass nach Inkrafttreten eines Waffenstillstands unter Aufsicht der Vereinten Nationen freie und faire Wahlen abgehalten werden sollten, die einen durch die Syrer selbst gestalteten und verantworteten "politischen Übergang" ermöglichten.

Teil I

2017 hatte der ranghöchste russische Diplomat für Syrien, Alexander Lavrentiev, den Boden für diesen Verfassungsausschuss bereitet. Vorausgegangen waren im Februar und März 2017 fünf Gesprächsrunden zwischen Vertretern des Regimes in Damaskus und drei Oppositionsbündnissen, die ebenfalls in Genf unter Vermittlung der UN stattgefunden hatten. Bezeichnenderweise hat Lavrentiev das Privileg, selbst an den aktuellen Verhandlungen teilzunehmen.

Lavrentiev war es auch, der im Januar 2018 erstmals die Bildung eines 150-köpfigen Ausschusses vorgeschlagen hatte. Dieser sollte die indirekte Maklerrolle, die bislang die Vereinten

Nationen innehatten, übernehmen und die Diskussion einer neuen Verfassungsordnung für Syrien eröffnen.

Besetzt wurde der Ausschuss mit 50 Delegierten des Regimes in Damaskus und 50 Delegierten des in Riyad/Saudi-Arabien ansässigen, im Dezember 2015 eingerichteten Hohen Verhandlungsausschusses für die syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte. Zudem ernannte das Generalsekretariat der Vereinten Nationen weitere 50 Delegierte, die die syrische Zivilgesellschaft repräsentieren sollten.

In dem Hohen Verhandlungsausschuss hat vor allem die in Istanbul ansässige Syrische Nationale Koalition das Sagen. Die Syrischen Demokratischen Kräfte, die bislang den Nordosten Syriens kontrollierten, und damit die kurdischen YPG sind nicht vertreten. Während es nicht

überrascht, dass die jihadistischen Kampf-bünde wie die HTS nicht am Verhandlungstisch sitzen, sind die saudi-arabischen Alliierten im Syrienkrieg, die Freien der Levante (*ahrār ash-Shām*) und die Armee des Islam (*jaysh al-Islām*) im Verfassungsausschuss indirekt vertreten.

Der Verfassungsausschuss hat den Charakter eines «Vorparlaments». Da die Delegierten nicht demokratisch gewählt wurden, handelt es sich im Grunde um eine Honoratiorenversammlung ohne jede demokratische Legitimation. Der Ausschuss soll einen Fünzigerrat als permanente Kommission des "Vorparlaments" bestimmen. Russland, Iran und die Türkei, die Kampftruppen in Syrien stationiert haben, verstehen sich als Garantiemächte eines Verfassungsprozesses in Syrien und hatten ihre Aussenminister zur Eröffnung der Verhandlungen nach Genf geschickt.

Moderiert wird die Diskussion in Genf von Geir Pedersen, UN-Sonderbeauftragter für Syrien. Er zeigte sich von Beginn an optimistisch: «Die Tatsache, dass 150 Syrer zusammengesessen haben (...), um über die Zukunft Syriens zu diskutieren, war ziemlich beeindruckend.» Zu den Mitgliedern des Ausschusses sagte er: «Ihre Zukunft wird nicht nur von dem geprägt sein, was in der Verfassung steht, sondern auch von der Art und Weise, wie sie geschrieben wird. (...) Verfassungen können helfen, die Wunden eines verheerenden Konflikts zu heilen und sogar die Grundlagen für ein neues Zusammenleben zu schaffen.»

Ziel der Verhandlungen ist die Einigung auf eine Verfassung für Syrien, aber es ist unklar, ob dies eine Ergänzung oder Neufassung der bestehenden, 2012 geschriebenen Verfassung oder eine von Grund auf neu formulierte Verfassung bedeuten wird. Eine Frist, wie lange die Gespräche dauern sollen, wurde nicht festgelegt. Allerdings bekundeten die Delegierten den Willen, «schnell zu arbeiten».

Der Verhandlungsführer der Opposition und Präsident der Nationalen Allianz, Hādī al-Baḥra, liess verlauten, dass die Arbeiten an der Verfassung nur zwei bis sechs Monate benötigten. Immerhin habe die Koalition schon einen Verfassungsentwurf erarbeitet. Doch verschiedene

Beobachter haben darauf hingewiesen, dass das Regime in Damaskus keinerlei Vorsorge getroffen habe, um die Arbeitsergebnisse des Verfassungsausschusses in syrisches Recht umzumünzen; selbst wenn es eine Einigung gäbe und der Verfassungsvorschlag in einem von der UN überwachten Referendum, an dem auch syrische Flüchtlinge teilnehmen könnten, angenommen würde, könnte sich das Regime darauf berufen, dass der Verfassungsausschuss keinerlei Rechtsetzungskompetenz hätte.

Darüber hinaus ist kaum zu erwarten, dass sich die Delegierten des Verfassungsausschusses und der permanenten Kommission auf einen Text einvernehmlich einigen werden. Viele Bestimmungen werden, wenn überhaupt, nur grossmehrheitlich angenommen werden: hierzu ist die Zustimmung von 75% der Delegiertenstimmen erforderlich. Die erfolgreiche Implementierung von Einzelbestimmungen wird also von der Haltung der 50 «unabhängigen Delegierten» abhängen, die durch die UN bestimmt worden sind.

In seiner Eröffnungsrede meinte al-Baḥra, der Sieg in Syrien bedeute, "Gerechtigkeit und Frieden zu erlangen, ohne den Krieg zu gewinnen". Die Frage, die sich viele stellen, ist, ob ein Verfassungsprozess eine neue Ordnung der Freiheit, Gerechtigkeit und des Friedens herstellen und garantieren kann. Tatsache ist, dass ein solcher Prozess die soziale und politische Entstehungsgeschichte des Kriegs und damit die Konfliktursachen in keiner Weise würdigt. Man erinnere sich: der Krieg brach aus, weil das Regime jedwede Emanzipation der Bevölkerung als Zivilgesellschaft mit Waffengewalt unterdrückte. Die Forderung der Demonstranten auf der Strasse, das Regime habe sich vor dem Volk zu verantworten, verhalten im Lärm der Gewehre und Granaten. Der Krieg hat Ansätze für die Emanzipation einer Zivilgesellschaft zunichtegemacht. Stattdessen konnten Milizenführer und Kommandanten zahllose kleine Herrschaftsgebiete bilden, wo sie die staatliche Hoheit subsidiär für das Regime ausüben. Auch in den Rebellengebieten hat der Krieg die soziale Ordnung weitgehend zerstört. Versuche,

diese durch eine «islamische Ordnung» zu ersetzen, sind ebenfalls gescheitert. Korruption, Erpressung, Entführung und Willkür sind zum Markenzeichen solcher Kommandanten wie auch der Jihadisten geworden.

Dass in einer vollkommen zerrütteten sozialen Ordnung ein Verfassungsprozess greifen wird, ist reines Wunschdenken der alten Eliten. Logisch wäre ein Befriedungsprozess, der in der sozialen Wirklichkeit beginnt. Es müsste der Konsens entstehen, dass nur die Emanzipation und aktive Partizipation der Bevölkerung als Zivilgesellschaft den Kreislauf der Gewalt durchbrechen kann. Erst eine solche Zivilgesellschaft wird in der Lage sein, die berechtigten Interessen der Bevölkerung und nicht bloss der Eliten in einen politischen Prozess einzubringen. Die sudanesischen Opposition hat deshalb durchgesetzt, dass erst nach der Rekonstruktion einer freiheitlichen zivilgesellschaftlichen Ordnung ein fundamentaler Verfassungsprozess mit begleitenden Wahlen stattfinden wird. Ähnlich denken auch viele Oppositionelle in Algerien. Für Syrien bedeutet dies, dass die Weltgemeinschaft darauf beharren muss, dass der syrischen Bevölkerung die Chancen und Möglichkeiten für eine zivilgesellschaftliche Selbstorganisation gegeben werden. Das Regime in Damaskus, das in früheren Jahren schon das Bürgertum ausgemerzt hatte, hat keinerlei Interesse daran, durch eine Zivilgesellschaft kontrolliert zu werden. Seine Repräsentanten werden kaum bereit sein, auf ihre ökonomischen und sozialen Privilegien zu verzichten. Daher müsste das Regime diplomatisch gezwungen werden, eine Politik der radikalen gesellschaftlichen und politischen Öffnung zu ermöglichen.

Doch werden weder Russland, noch die Türkei oder die USA ein Interesse an einer solchen Diplomatie haben. Daher sind hier die Europäer gefragt. Die EU spielt nicht die Rolle einer Grossmacht im Syrienkrieg, und doch ist Europa durch die Flüchtlingsbewegung massiv vom syrischen Krieg betroffen ist. Europa könnte Modelle entwickeln, wie die Rekonstruktion und Emanzipation einer Zivilgesellschaft aussehen solle und gegebenenfalls sogar Mittel

und Hilfen anbieten, sodass ein sozialer Prozess, der zu einer wirklichen Befriedung des Landes führen kann, möglich wird.

Teil II

Es ist mehr als zweifelhaft, ob eine Verfassung in Syrien helfen kann, die Wunden des Kriegs zu heilen und die Grundlagen für ein neues Zusammenleben zu schaffen. Die soziale Integration, die eigentliche Grundlage für die Konstituierung einer Gesellschaft, aus der sich dann die Institutionen einer Zivilgesellschaft herausbilden können, lässt sich nicht durch Verfassungen erzwingen und sicherstellen. Vielmehr bedarf es eines sozialen Vertrauens, das es erlaubt, die Waffen abzugeben. Doch dieses Vertrauen entsteht erst in einem erneuerten Gesellschaftsvertrag, den das Regime garantieren müsste. Ein solcher Gesellschaftsvertrag, soll er denn nachhaltig sein, bedingt, die soziale und kulturelle Pluralität im Land anzuerkennen und daher auf zentralistische Staatsmodelle zu verzichten. Selbst temporäre Sezession von Teilen der Bevölkerung, die vielfach allein dem Selbstschutz dient, würde zugelassen. Mit wachsendem Vertrauen liesse sich später eine solche Sezession durch neue Formen staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Assoziation überwinden.

Vertrauensbildende Massnahmen sind es also, worum es gehen müsste; eine solche Massnahme wäre, wenn sich das Regime endlich vor der eigenen Bevölkerung verantworten, Transparenz schaffen und den Weg für eine erfolgreiche Übergangsgerechtigkeit ebnen würde. Zugleich müssten auch in den Kommunen, den Hauptorten des Kriegs, neue Institutionen geschaffen werden, die analog auf lokaler Ebene eine neue und gerechte Machtverteilung ermöglichen.

Zwar dürfte in näherer Zukunft das Regime von Damaskus zusammen mit seinen russischen und iranischen Verbündeten, Milizen der Hizbollah und Söldnern aus Afghanistan die militärische Kontrolle über weite Teile des Landes zurückgewinnen, doch wird dies keinen Frieden

bringen. Das Regime wird sich den Wiederaufbau des Landes durch auswärtige Hilfen finanzieren lassen und dafür Zugeständnisse in der Flüchtlingsfrage machen. Eine Verantwortung für den Krieg wird es nicht übernehmen. Das Regime wird aber die tatsächliche politische Kontrolle über das Land kaum wiedergewinnen können. Die vielen lokalen Kriegsparteien werden auf ihre in den letzten sieben Jahren erworbene Macht nicht verzichten wollen; das System der Patronage, in dem die Menschen Klienten der Macht sind, wird zunächst noch Bestand haben, auch wenn es im Nachbarland Libanon zunehmend in Frage gestellt wird. Der Konflikt wird bleiben und damit auch die Gefahr neuer Kriege. Dem zu begegnen braucht es neue Formen einer informellen "weichen Diplomatie", die die Hintertürdiplomatie der letzten Jahre ersetzt.

Doch wie lässt sich diese "weiche Diplomatie" im Kontext des syrischen Kriegs denken? Auch hier lohnt es sich, sich an den Kern der ursprünglichen Forderungen der syrischen Opposition 2011 zu erinnern: es ist die Gesellschaft, die die Ordnung des Staats zu bestimmen hat und es ist nicht Aufgabe des Staats, die Ordnung der Gesellschaft zu definieren. Letzteres war aber genau die Hauptaussage der Herrschaft der Staatseliten in Syrien seit 1963 gewesen. Im Zuge der zivilgesellschaftlichen Emanzipation wurde gefordert, Instrumente zu schaffen, welche die demokratische Interessensvertretung und Kontrolle sowie den Minderheitenschutz sicherstellen. Dabei sollte der Gesellschaftsaufbau von unten nach oben erfolgen und bei den Kommunen beginnen. Dies aber würde auf erheblichen Widerstand der Staatseliten stossen, die die Armee, die Geheimdienste, den Apparat der Ba'ath-Partei und zudem 75% des Bruttosozialprodukts des Landes kontrollieren.

Auch wenn die Aussichten für eine diplomatische Intervention zugunsten der Zivilgesellschaft schlecht sind, gibt es auch im Land selbst Szenarien für einen möglichen Wandel. Im Kontext der Verhandlungen des Vorparlaments in Genf wird immer wieder die Möglichkeit der Er-

richtung einer Parteiendemokratie mit einer parlamentarischen Verfassung diskutiert. Diese gäbe al-Asad die Möglichkeit, das Land als Präsident weiter zu repräsentieren und damit auch die Legitimität der Staatseliten zu zementieren. Das dürfte durchaus auch im Interesse der syrischen Oligarchenfamilien wie Makhlūf und al-Asad sein.

Dennoch ist dieses Szenario, das sogar von einigen russischen Think Tanks favorisiert wird, eher unwahrscheinlich. Genauso wenig ist ein Putsch der Armee nach dem Muster der Ereignisse im Sudan zu erwarten.

Um einem Frieden in Syrien näher zu kommen, sollte der Genfer Prozess dennoch genutzt werden. Es müssten rechtlich verbindliche Instrumente für vertrauensbildende Massnahmen geschaffen werden. Diese müssten einen Demokratisierungsprozess «von unten» ermöglichen, der parallel zum sozialen und ökonomischen Wiederaufbau verläuft. Voraussetzung hierfür ist Gewaltlosigkeit und Fairness auch rechtlich zu garantieren. Würde der Verfassungsprozess in Genf Grundlagen für diese rechtliche Garantie schaffen, könnte der Frieden schon näher rücken.

Einen weiteren Aspekt gilt es zu berücksichtigen: Da der Sieger dieses Kriegs allein die herrschenden Staatseliten und ihre auswärtigen Bündnispartner sein werden, ist es sehr zweifelhaft, ob das Prinzip, wonach allein die Syrer eine Lösung für den Krieg in Syrien finden müssten, Bestand haben wird. Der Krieg in Syrien ist zwischenzeitlich schon weitgehend globalisiert und berührt nicht nur die Interessen der Anrainerstaaten, sondern auch Europas. Daher ist es zwingend, dass alle Betroffenen an einer Friedenslösung mitwirken. Diese Mitwirkung könnte zugleich den Effekt haben, dass die vertrauensbildenden Massnahmen gewissermaßen garantiert werden. Wie dringend solch ein externer Standpunkt in Mediationsprozessen ist, wurde schon öfters gezeigt. Der Verhandlungsführer des Regimes in Damaskus, der Jurist Aḥmad Nabīl al-Kuzbarī (geb. 1971), hatte gleich bei der Eröffnung der Gespräche des Verfassungskomitees gesagt, dass der «Kampf zum Schutz des Staats legitim» sei und dass

der «heldenhafte Kampf der syrischen Armee dem Terrorismus» gelte. Al-Kuzbarī war massgeblich für die Revision der syrischen Verfassung 2011/2 verantwortlich gewesen und wird wohl kaum davon zu überzeugen sein, dass das Verfassungskomitee etwas anderes im Sinn haben dürfe als eine Ergänzung zur bestehenden Verfassung auszuarbeiten.

Und doch wäre es an den Europäern als legitime Mediatoren in diesem Prozess darauf hinzuweisen, dass ein Frieden in Syrien nur dann gewährleistet ist, wenn er nicht dem Staat, sondern der Gesellschaft gilt. Die alten Eliten hatten sich über die Ba'ath-Partei und die Armee den Staat angeeignet und zum Souverän über die Gesellschaft erklärt. In ihren Augen ist der Krieg in Syrien ein Krieg der Gesellschaft gegen «ihren» legitimen Staat, den sie als Garanten ihrer Interessen und als Patron der syrischen Bevölkerung definiert hatten. «Krieg gegen den Staat» ist für sie semantisch gleichbedeutend mit «Terrorismus». Daher gelten in der Logik der alten Staatseliten die Rebellen genauso als

«Staatsfeinde» wie in Deutschland die RAF, in Italien die Mafia, in Südamerika die Drogen-Syndikate oder rechtsradikale Terroristen. In dem Mediationsprozess ginge es nun darum, diese Logik zu durchkreuzen und deutlich zu machen, dass der 'Krieg gegen die Gesellschaft', den der Staat führt, erst den Nährboden für den jihadistischen Terror und das Marodieren der Milizen bildet.

Die Befriedung der Gesellschaft müsste so über die Vergesellschaftung des Friedens erfolgen. Gemeint ist damit die Idee, dass Frieden in Syrien nicht durch staatliche Gewalt gestiftet werden kann, sondern nur durch einen neuen sozialen Konsens der Bevölkerung selbst und dass der Staat die Aufgabe hat, die Räume für die Bildung dieses Konsenses zu schaffen. Nur dann wird der Staat die Legitimität zurückgewinnen, die er braucht, um die gesellschaftliche Friedensordnung zu garantieren.¹

¹ Folgender Kommentar des Leipziger Historikers, Journalisten und Übersetzer Eduard Burckhardt zum Schicksal der französischen Verfassung von 1791 trifft recht genau die Auffassung des syrischen Verhandlungsführers al-Kuzbarī zur syrischen Verfassung von 2012: «Dass aber diese treffliche Verfassung sobald vernichtet wurde, darf uns nicht wundern, wenn wir die Verhältnisse, unter denen sie entstand, betrachten und wenn wir bedenken, welche Tage ihr folgten. Sie ward zertreten in dem Getümmel der Partheien! Die Leidenschaftlichkeit der Opposition, die gar bald einen blutigen Krieg gegen den Staat hervorrief, der so mächtig durch die Gewalt der Ideen die andern überflügelte

hatte, die unausgesetzt thätige, ränkevolle Hofparthei, die Emigranten und die im Stillen herumschleichenden Priester, die mit heimlichen Gifte die innersten Lebensnerven Frankreichs vernichtete, – das waren die siegreichen Feinde der Constitution von 1791, über ihr Haupt kommt alles Blut, was die nächstfolgenden Jahre so reichlich vergossen und sie allein tragen die Schuld, dass die Revolution, die jetzt schon geendigt war, vom Neuen begann und mit Riesenschritten ihren furchtbar großen Zielen entgegeneilte.» (Eduard Burckhardt: Geschichte der französischen Revolution im Jahre 1789. Bd. 1. Leipzig: Literarisches Museum, 1838, S. 164 f.)