

La Syrie et le Comité constitutionnel syrien - Une constitution peut-elle atténuer les conséquences de la guerre ?

Reinhard Schulze (FINO)

Depuis juin 2012, les négociations de paix en Syrie se déroulent à Genève. Plus de sept ans après les premiers pourparlers, un "Comité constitutionnel syrien" s'est réuni à Genève le 30 septembre 2019. La base juridique de la convocation d'un tel comité est la résolution 2254 du Conseil de sécurité des Nations unies du 18 décembre 2015, présentée par la Russie, l'Iran et la Turquie. Le message clé de l'époque était qu'une fois qu'un cessez-le-feu serait entré en vigueur, des élections libres et régulières devraient se tenir sous les auspices de l'ONU, ce qui permettrait une « transition politique » façonnée et responsable par les Syriens eux-mêmes.

En 2017, le plus haut diplomate russe pour la Syrie, Alexandre Lavrentiev, avait préparé le terrain pour cette commission constitutionnelle. Celle-ci a été précédée en février et mars 2017 par cinq séries de pourparlers entre les représentants du régime à Damas et trois alliances de l'opposition, également tenues à Genève sous la médiation des Nations unies. Fait significatif, Lavrentiev a le privilège de participer lui-même aux travaux de négociation actuels.

Lavrentiev a également été le premier à proposer la création d'un comité de 150 membres en janvier 2018. Ce comité devait assumer le rôle de courtier indirect que les Nations Unies avaient joué jusque-là et ouvrir la discussion sur un nouvel ordre constitutionnel pour la Syrie.

Le comité est composé de 50 délégués du régime de Damas et de 50 du "Haut Comité de négociation pour les forces révolutionnaires et d'opposition syriennes" créé en décembre 2015

à Riyad, en Arabie saoudite. En outre, le Secrétariat général des Nations Unies a nommé 50 délégués supplémentaires pour représenter la société civile syrienne.

La Coalition nationale syrienne, basée à Istanbul, a le mot à dire au sein du Haut Comité de négociation. Les Forces démocratiques syriennes, qui contrôlaient auparavant le nord-est de la Syrie, et donc les Unités de protection du peuple kurdes (YPG), ne sont pas représentées. Il n'est pas surprenant que les groupes de combat djihadistes comme l'Organisation de Libération du Levant (*hay'at taḥrīr ash-Shām*, HTS) ne soient pas assis à la table des négociations. En revanche, les alliés saoudiens dans la guerre de Syrie, les Libres du Levant (*aḥrār ash-Shām*) et l'Armée de l'Islam (*jaysh al-Islām*) sont indirectement représentés dans la commission constitutionnelle.

La Commission constitutionnelle a le caractère d'un "pré-parlement". Comme les délégués n'ont pas été élus démocratiquement, il s'agit essentiellement d'une assemblée honoraire sans aucune légitimation démocratique. La commission doit désigner une « commission de cinquante » comme commission permanente de la " première législature ". La Russie, l'Iran et la Turquie, qui ont déployé des troupes de combat en Syrie, se considèrent comme garants d'un processus constitutionnel en Syrie et avaient envoyé leurs ministres des affaires étrangères à Genève pour ouvrir des négociations.

La discussion à Genève sera animée par Geir Pedersen, Représentant spécial des Nations Unies pour la Syrie. Il était optimiste dès le début : « Le fait que 150 Syriens se soient assis ensemble (...) pour discuter de l'avenir de la Syrie était assez impressionnant ». Aux membres du comité, il a dit : « Votre avenir sera façonné non seulement par ce qui est dans la Constitution, mais aussi par la façon dont elle est rédigée. (...) Les Constitutions peuvent aider à guérir les blessures d'un conflit dévastateur et même jeter les bases d'une nouvelle coexistence. »

L'objectif de la réunion est de convenir d'une nouvelle constitution pour la Syrie, mais il n'est pas clair s'il s'agira d'un supplément ou d'une révision de la constitution existante écrite en 2012, ou d'une constitution complètement réécrite. Aucune date limite n'a été fixée quant à la durée des pourparlers. Cependant, les délégués ont exprimé la volonté de « travailler vite ».

Le négociateur de l'opposition et président de l'Alliance nationale, Hādī al-Baḥra, a déclaré que le travail sur la constitution ne prendrait que deux à six mois. Après tout, la coalition avait déjà élaboré un projet de constitution. Mais plusieurs observateurs ont souligné que le régime de Damas n'a pris aucune précaution pour transposer en droit syrien les résultats des travaux du Comité constitutionnel ; même s'il y avait un accord et que la proposition constitutionnelle était adoptée lors d'un référendum supervisé par l'ONU auquel les réfugiés syriens

pouvaient également participer, le régime pourrait soutenir que le Comité constitutionnel n'avait aucun pouvoir législatif.

En outre, il est peu probable que les délégués des petites et grandes chambres de la Commission constitutionnelle s'accordent sur un texte. De nombreuses dispositions ne seront adoptées, le cas échéant, qu'avec l'approbation de 75 % d'entre elles. Elle dépend donc avant tout de l'attitude des 50 « délégués indépendants » nommés par l'ONU.

Dans son discours d'ouverture, al-Baḥra a déclaré que la victoire en Syrie signifiait « obtenir justice et paix sans gagner la guerre ». La question que beaucoup se posent est de savoir si un processus constitutionnel peut créer et garantir un nouvel ordre de liberté, de justice et de paix. Le fait est qu'un tel processus ne reconnaît nullement les origines sociales et politiques de la guerre et donc les causes des conflits. A ce sujet il convient de rappeler que la guerre a éclaté parce que le régime a supprimé par la force des armes toute émancipation de la population en tant que société civile. L'exigence des manifestants dans les rues que le régime réponde à la population est morte dans le bruit des fusils et des grenades. La guerre a détruit les approches de l'émancipation d'une société civile. Au lieu de cela, d'innombrables petites zones de domination ont été formées par les chefs et les commandants des milices, qui exercent la souveraineté de l'État subsidiairement pour le régime. Dans les territoires rebelles aussi, la guerre a largement détruit l'ordre social. Les tentatives pour le remplacer par un « ordre islamique » ont échoué ; les dirigeants djihadistes d'aujourd'hui n'agissent pas différemment des commandants des milices du régime : corruption, extorsion, enlèvement et arbitraire sont devenus les marques de commerce de ces commandants ainsi que des djihadistes.

Qu'un processus constitutionnel s'enracine dans un ordre social complètement perturbé n'est qu'un vœu pieux de la part des anciennes élites. Il serait logique qu'un processus de pacification commence dans la réalité sociale. Il devrait y avoir un consensus sur le fait que seule

l'émancipation et la participation active de la population en tant que société civile peuvent briser le cycle de la violence. Seule une telle société civile sera en mesure d'intégrer les intérêts légitimes de la population et pas seulement des élites dans un processus politique. L'opposition soudanaise a donc réussi à faire en sorte qu'un processus constitutionnel fondamental assorti d'élections n'ait lieu qu'après la reconstruction d'une société civile libre. De nombreux membres de l'opposition en Algérie ont également un point de vue similaire. Pour la Syrie, cela signifie que la communauté internationale doit insister pour que la population syrienne ait la possibilité de s'organiser civiquement. Le régime de Damas, qui avait déjà anéanti les classes moyennes les années précédentes, n'a aucun intérêt à être contrôlé par une société civile. Ses représentants ne seront guère disposés à renoncer à leurs privilèges économiques et sociaux. Le régime devrait donc être contraint, sur le plan diplomatique, de mener une politique d'ouverture sociale et politique radicale.

//

Mais ni la Russie, ni la Turquie, ni les Etats-Unis n'auront d'intérêt à une telle diplomatie. C'est pourquoi les Européens sont demandés ici. L'UE ne joue pas le rôle d'une grande puissance dans la guerre syrienne, et pourtant l'Europe est la région massivement affectée par la guerre syrienne à travers le mouvement des réfugiés. L'Europe pourrait développer des modèles de reconstruction et d'émancipation d'une société civile et même, si nécessaire, offrir des moyens et une aide pour qu'un processus social pouvant conduire à une véritable pacification du pays devienne possible. Malheureusement, on ne peut pas s'attendre à grand-chose d'un processus constitutionnel qui se déroule du sommet vers la base.

Il est donc douteux qu'une constitution en Syrie puisse contribuer à guérir les blessures de la guerre et à jeter les bases d'une nouvelle coexistence. En Syrie, l'intégration sociale, qui constitue la base réelle de la constitution d'une

société à partir de laquelle les institutions d'une société civile peuvent se développer, ne peut être forcée et assurée par des constitutions. Ce qu'il faut, c'est une confiance sociale qui permette la remise des armes. Cette confiance ne naît que dans un contrat social renouvelé, que le régime devrait garantir. Pour être durable, un tel contrat social devrait reconnaître la pluralité sociale et culturelle du pays et donc renoncer aux modèles étatiques centralisateurs. Elle devrait permettre la sécession temporaire d'une partie de la population, car, dans de nombreux cas, elle sert uniquement à l'autoprotection. Avec une confiance croissante, une telle sécession pourrait aussi être surmontée ultérieurement par de nouvelles formes d'association de l'État ou de la société civile.

Une telle mesure serait que le régime puisse enfin rendre des comptes à son propre peuple, créer la transparence et ouvrir la voie à une justice transitionnelle réussie. En même temps, de nouvelles institutions devraient être créées dans les municipalités, principaux sites de la guerre, ce qui permettrait par analogie une nouvelle et juste répartition du pouvoir au niveau local.

Bien que dans un avenir proche, le régime de Damas et ses alliés russes et iraniens, les milices du Hezbollah et les mercenaires afghans devraient reprendre le contrôle militaire d'une grande partie du pays, cela ne permettra pas d'instaurer la paix. Le régime financera la reconstruction du pays par l'aide étrangère et fera des concessions sur la question des réfugiés. Elle n'assumera aucune responsabilité pour la guerre. Mais le régime ne sera guère en mesure de reprendre le contrôle politique réel du pays. Les nombreuses parties belligérantes locales ne voudront pas se passer du pouvoir qu'elles ont acquis au cours des sept dernières années ; le système social du patron-client, qui fait du peuple des clients du pouvoir, restera d'abord en place, même s'il est de plus en plus remis en question au Liban voisin. Le conflit persistera et avec lui le danger de nouvelles guerres.

De nouvelles formes de "diplomatie douce" informelle sont nécessaires pour contrer ce phé-

nomène, en remplacement de la diplomatie détournée de ces dernières années. Mais comment concevoir cette "diplomatie douce" dans le contexte de la guerre de Syrie ? Ici aussi, il convient de rappeler les revendications initiales de l'opposition syrienne en 2011 : il s'agit essentiellement du fait que c'est la société qui doit déterminer l'ordre de l'Etat et que ce n'est pas à l'Etat de définir l'ordre de la société. C'était pourtant le message principal de la domination des élites étatiques en Syrie depuis 1963. Dans le cadre de l'émancipation de la société civile, il a été demandé que des instruments soient créés pour assurer la représentation démocratique des intérêts et du contrôle ainsi que la protection des minorités politiques et sociales. Ce faisant, la société devait se construire à partir de la base, en commençant par les municipalités. Mais cela se heurterait à une résistance considérable des élites étatiques, qui contrôlent l'armée, les services secrets, l'appareil du parti Ba'ath et 75% du produit national brut du pays. Bien que les perspectives d'intervention diplomatique en faveur de la société civile soient faibles, il existe également des scénarios de changement possible dans le pays lui-même. Dans le cadre des négociations du « Pré-Parlement » de Genève, la possibilité d'établir une démocratie de parti avec une constitution parlementaire est discutée à plusieurs reprises. Cela donnerait à al-Asad l'occasion de continuer à représenter le pays en tant que président et de renforcer ainsi la légitimité des élites de l'État. Cela devrait également être dans l'intérêt des familles oligarques syriennes telles que Makhilūf et al-Asad.

Néanmoins, ce scénario, qui est même favorisé par certains groupes de réflexion russes, est plutôt improbable. Il ne faut pas non plus s'attendre à un coup d'État de l'armée à la suite des événements au Soudan.

Afin de se rapprocher de la paix en Syrie, le processus de Genève devrait être utilisé. Il faut créer des instruments juridiquement contraignants pour les mesures de confiance. Celles-ci devraient permettre un processus de démocratisation « d'en bas » parallèle à la reconstruction sociale et économique. La condition

préalable est que la non-violence et l'équité soient également garanties par la loi. Si le processus constitutionnel à Genève devait jeter les bases de cette garantie juridique, la paix se rapprocherait.

Il y a un autre aspect dont il faut tenir compte : Étant donné que le seul vainqueur de cette guerre sera l'élite de l'État au pouvoir et ses alliés étrangers, il est très douteux que le principe selon lequel les Syriens seuls auraient à trouver une solution à la guerre en Syrie tienne la route. Entre-temps, la guerre en Syrie est déjà largement mondialisée et affecte non seulement les intérêts des États voisins, mais aussi ceux de l'Europe. Il est donc impératif que toutes les parties concernées participent à une solution pacifique. Dans le même temps, cette participation pourrait avoir pour effet, dans une certaine mesure, de garantir les mesures de confiance. L'urgence d'un tel point de vue externe dans les processus de médiation a été démontrée à plusieurs reprises. Le négociateur du régime à Damas, l'avocat Aḥmad Nabīl al-Kuzbarī (né en 1971), avait déjà déclaré lors de l'ouverture des débats du Comité constitutionnel que la « lutte pour la protection de l'Etat est légitime » et que la « lutte héroïque de l'armée syrienne contre le terrorisme » était valable. Al-Kuzbarī a été largement responsable de la révision de la Constitution syrienne 2011/2 et ne sera guère convaincu que le Comité constitutionnel devrait avoir autre chose à l'esprit que d'élaborer un supplément à la Constitution existante.

Et pourtant, il serait utile de rappeler aux Européens, en tant que médiateurs légitimes dans ce processus, que la paix en Syrie ne peut être garantie que si elle n'est pas pour l'Etat mais pour la société. Les anciennes élites s'étaient appropriées l'Etat à travers le parti Ba'ath et l'armée et s'étaient déclarées souveraines de la société. A leurs yeux, la guerre en Syrie est une guerre de la société contre « leur » Etat légitime, qu'ils avaient défini comme garant de leurs intérêts et patron de la population syrienne. Pour eux, « guerre contre l'État » est sémantiquement synonyme de « terrorisme ». Ainsi, dans la logique des anciennes élites de l'Etat, les rebelles sont tout autant ennemis de l'Etat

que la RAF en Allemagne, la mafia en Italie, les syndicats de la drogue ou les terroristes radicaux de droite en Amérique du Sud. Le processus de médiation vise maintenant à contrecarrer cette logique et à montrer clairement que la « guerre contre la société » menée par l'État est le terreau de la terreur djihadiste et de la maraude des milices.

La pacification de la société doit donc passer par la socialisation de la paix. Il s'agit ici de

1

l'idée que la paix en Syrie ne peut être établie par la violence étatique, mais seulement par un nouveau consensus social de la population elle-même et que l'État a pour mission de créer les espaces nécessaires à la formation de ce consensus. Ce n'est qu'alors que l'État retrouvera la légitimité dont il a besoin pour garantir la paix sociale.

¹ Le commentaire suivant de l'historien, journaliste et traducteur de Leipzig Eduard Burckhardt sur le sort de la Constitution française de 1791, Eduard Burckhardt, rejoint assez précisément l'avis du négociateur syrien al-Kuzbarī sur la Constitution syrienne de 2012 : " Mais le fait que cette excellente constitution ait été détruite si rapidement ne doit pas nous surprendre quand on considère les circonstances de sa création et les jours suivants. Il a été écrasé dans la tumulte des parties ! La passion de l'opposition, qui provoqua très vite une guerre sanglante contre l'Etat, qui avait si puissamment devancé les autres (Etats) par la violence des idées, le parti du roi toujours actif et intrigant, les émigrants, les prêtres sournois qui ont détruit en secret, à coup de poison, les nerfs les plus intimes de France, ennemis de la Constitution de 1791, les ont vaincu ; Tout le sang qui a été versé si abondamment dans les années qui ont suivi vient sur leurs têtes, et eux seuls sont à blâmer pour le fait que la révolution, qui était déjà terminée, a commencé à partir de la nouvelle et s'est hâtée de pas de géant vers ses buts terriblement grands. » Eduard Burckhardt: Geschichte der französischen Revolution im Jahre 1789. Bd. 1. Leipzig: Literarisches Museum, 1838, p. 164 s.

[Pour la version française cliquez ici](#)

FINO-Memo Nr. 16

November 2019

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" ermöglichen.

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 zurückerlangen, 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 überflügelt 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.)