

## Wiederaufbau in Syrien: Herausforderungen und Handlungsoptionen für die EU und ihre Mitgliedstaaten

Asseburg, Muriel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M. (2020). *Wiederaufbau in Syrien: Herausforderungen und Handlungsoptionen für die EU und ihre Mitgliedstaaten*. (SWP-Studie, 7/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2020S07v02>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68501-1>

SWP-Studie

---

*Muriel Asseburg*

# Wiederaufbau in Syrien

Herausforderungen und Handlungsoptionen für die EU  
und ihre Mitgliedstaaten



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 7  
April 2020, Berlin

- Der Bürgerkrieg in Syrien ist längst militärisch zugunsten des Regimes entschieden. Eine verhandelte Konfliktregelung, eine Aussöhnung oder eine nachhaltige Stabilisierung sind für das Land nicht in Sicht.
- Syrien steht vor enormen Herausforderungen, die über den Wiederaufbau von Infrastruktur und Wohnraum weit hinausgehen. Dazu gehören vor allem Anschubhilfe für eine wirtschaftliche Erholung, die Stabilisierung der Währung und die Erneuerung staatlicher Versorgungsleistungen, insbesondere bei Bildung, Gesundheit, Strom und Wasser.
- Der Ansatz der syrischen Führung, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und die geopolitischen Interessen der Regional- und Großmächte machen es äußerst unwahrscheinlich, dass ausreichend Mittel für einen umfassenden Wiederaufbau Syriens zur Verfügung stehen werden. Ebenso wenig ist zu erwarten, dass die Ressourcen gemäß dem Bedarf der Bevölkerung eingesetzt werden.
- Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ein Engagement beim Wiederaufbau Syriens von tragfähigen Schritten in Richtung einer verhandelten Konfliktregelung und einer politischen Öffnung des Landes abhängig gemacht. Sie sollten ihren Ansatz so anpassen, dass er besser den Herausforderungen vor Ort und der aktuellen Realität entspricht.
- Das bedeutet insbesondere, humanitäre Hilfe effektiver einzusetzen, sektorale Sanktionen abzubauen und die Rehabilitierung von Basisinfrastruktur auch in Gebieten zu unterstützen, die unter Kontrolle der syrischen Regierung stehen. Auf diese Weise ließe sich wirksamer als bislang zur Linderung der Not und zur Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen.
- Eine nachhaltige Stabilisierung Syriens ist allerdings nur zu erreichen, wenn dort tiefgreifende Reformen durchgeführt werden. In diesem Sinne sollten die Europäer ihren »More for More«-Ansatz ausbuchstabieren.
- Von einer vollständigen Normalisierung gegenüber den Spitzen des Assad-Regimes sollten die Europäer absehen. Stattdessen sind sie gefordert, die strafrechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, schweren Menschenrechtsverletzungen und dem Einsatz international geächteter Waffen noch aktiver als bislang zu unterstützen.

**SWP-Studie**

*Muriel Asseburg*

# Wiederaufbau in Syrien

Herausforderungen und Handlungsoptionen für die EU und ihre Mitgliedstaaten

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 7  
April 2020, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

**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 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S07v02

Am 28.4.2020 korrigierte  
Version.

# Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
<b>7</b>	<b>Der Ansatz der syrischen Führung: Wiederaufbau als Fortsetzung des (Bürger-) Krieges mit anderen Mitteln</b>
8	Politisierter Wiederaufbau
10	Internationale Hilfe am Gängelband
<b>12</b>	<b>Der Kontext:</b>
	<b>Die Interessen der Regional- und Großmächte</b>
12	Russland und Iran
13	Die Türkei
14	China
15	Arabische Golfstaaten
16	Syriens Nachbarn
16	Die USA
16	Zwischenfazit
<b>18</b>	<b>Herausforderungen des Wiederaufbaus</b>
18	Kriegszerstörungen und ihre Folgen
19	Kriegswirtschaft und Sanktionen
22	Die Folgen von Tod, Flucht und Vertreibung
24	Zwischenfazit
<b>25</b>	<b>Der europäische Ansatz:</b>
	<b>Kein Wiederaufbau ohne politische Öffnung</b>
25	Europäische Position und Instrumente
27	Zunehmende Divergenzen
<b>28</b>	<b>Schlussfolgerungen, Politikoptionen und Empfehlungen</b>
28	Ein realistischerer Ansatz der Europäer
30	Effektivierung der Hilfe
30	Europäischer Beitrag zur Rehabilitation von Basisinfrastruktur
31	Fokussierung auf ein exemplarisches Angebot
32	Überprüfung des Sanktionsregimes
32	Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen
33	Der »More for More«-Ansatz
34	Kein Freifahrtschein für schwere Menschenrechtsverletzungen
<b>35</b>	<b>Karte</b>
<b>36</b>	<b>Abkürzungen</b>
<b>37</b>	<b>Literaturhinweise</b>

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

### Wiederaufbau in Syrien. Herausforderungen und Handlungsoptionen für die EU und ihre Mitgliedstaaten

Auch wenn die gewaltsamen Auseinandersetzungen noch nicht beendet sind: Der Bürgerkrieg in Syrien ist längst militärisch zugunsten des Regimes entschieden. Damaskus und seine Verbündeten kontrollierten im Frühjahr 2020 rund zwei Drittel des syrischen Territoriums. Dass das Gros der verbleibenden Gebiete zurückerobert wird, ist absehbar. Eine verhandelte Konfliktregelung, die Aussöhnung zwischen den einzelnen Konfliktparteien und Bevölkerungsgruppen, eine Befriedung und nachhaltige Stabilisierung des Landes sind hingegen nicht in Sicht.

Der bewaffnete Konflikt in Syrien, 2011 hervorgegangen aus der gewaltsamen Niederschlagung einer Protestbewegung, hat katastrophale Folgen für Bevölkerung, Infrastruktur und Wirtschaft gezeitigt. Die Kosten des Wiederaufbaus werden, je nach Quelle, auf 250 bis 400 Milliarden oder sogar eine Billion US-Dollar geschätzt. Dabei steht Syrien vor enormen Herausforderungen, die über Minenräumung und den physischen Wiederaufbau von Infrastruktur und Wohnraum weit hinausgehen. Zu den Problemen gehören insbesondere der beträchtliche Verlust an Arbeits- und Fachkräften, die Kontraktion der syrischen Wirtschaft, der Verfall der Landeswährung und der Kollaps staatlicher Versorgungsleistungen.

Tatsächlich hat der Wiederaufbau bereits begonnen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um ein umfassendes, landesweites, zentral geplantes und gesteuertes sowie international finanziertes Programm. Vielmehr setzen unterschiedliche Akteure vor allem auf lokaler Ebene punktuelle Vorhaben um. Gemeinsam ist diesen, dass sie sich kaum am Bedarf der Bevölkerung orientieren. Für die Führung in Damaskus hat die Festigung ihrer Herrschaft oberste Priorität. Mit dem Wiederaufbau sollen der durchgeführte Bevölkerungsaustausch zementiert, die Loyalität alter und neuer Eliten durch lukrative Investitionsmöglichkeiten belohnt und die internationalen Unterstützer des Regimes – allen voran Russland und Iran – über den Zugriff auf Syriens Ressourcen kompensiert werden. Gleichzeitig hat Damaskus einen rechtlichen und politischen Rahmen für humanitäre Hilfe geschaffen, der in den vom Regime kontrollierten



Gebieten sicherstellt, dass die Entscheidung, wo internationale Hilfe durch wen eingesetzt wird und wer davon profitiert, bei ihm verbleibt.

Die syrische Führung hat deutlich gemacht, sie werde ein ausländisches Engagement beim Wiederaufbau nur aus solchen Ländern akzeptieren, die ihr freundlich gesinnt sind und Unterstützung ohne Konditionierung gewähren. Doch sind Damaskus' Freunde weder in der Lage noch willens, Gelder für einen umfassenden, landesweiten Wiederaufbau zur Verfügung zu stellen. Andere potentielle Unterstützer lehnen ein Engagement bislang kategorisch ab (die USA), zeigen sich zögerlich (die arabischen Golfstaaten), positionieren sich nur für ein späteres Engagement (China) oder konzentrieren sich ganz auf bestimmte Gebiete, die sie teils in ihre eigene Wirtschaft und Verwaltung integrieren (die Türkei). Insgesamt macht es der Ansatz der syrischen Führung in Kombination mit den unvereinbaren geopolitischen Interessen und Ordnungsvorstellungen der Regional- und Großmächte äußerst unwahrscheinlich, dass ausreichend Mittel für den Wiederaufbau des Landes fließen werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, insbesondere der Einbruch des Ölpreises, dürften die verfügbaren Mittel weiter einschränken.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten wiederum haben ein entsprechendes Engagement davon abhängig gemacht, dass es zu tragfähigen Schritten in Richtung einer verhandelten Konfliktregelung und einer politischen Öffnung Syriens kommt. Das europäische Engagement im Lande ist daher im Wesentlichen auf humanitäre Hilfe beschränkt geblieben. Gleichzeitig hat die EU umfassende Sanktionen verhängt. Allerdings konnten die Europäer mit ihrem Ansatz bislang wenig Einfluss auf die Konflikt dynamiken vor Ort und das Verhalten des Assad-Regimes entfalten. Das liegt auch daran, dass die EU zwar ihre Rhetorik aufgeweicht hat – es geht nicht mehr explizit um Regimewechsel oder Machtteilung –, aber letztlich sowohl das Sanktionsregime als auch die Konditionierung von Wiederaufbauhilfe nach wie vor auf Regimewechsel abzielen, obwohl ein solcher nicht mehr realistisch ist. Welche Art von Verhaltensänderung in Damaskus unterhalb der Schwelle eines politischen Übergangs zu welchem europäischen Entgegenkommen führen würde, hat Brüssel hingegen bislang nicht ausformuliert. Zudem ist der europäische Ansatz insofern problematisch, als er durch Sanktionen und Einschränkungen, denen die humanitäre Hilfe unterworfen ist, einer effektiven, nachhaltigen Unterstützung der Bevölkerung im Wege steht, wie sie

angesichts der sich zuspitzenden Wirtschaftskrise in Syrien dringend angezeigt wäre. Die EU läuft so Gefahr, zur Verfestigung einer Situation beizutragen, in der die syrische Bevölkerung auf Dauer von internationalen Hilfslieferungen abhängig bleibt.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Studie die Fragestellung, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten den Umgang mit Syrien so anpassen können, dass er besser auf die Herausforderungen vor Ort und die aktuelle Realität abgestimmt ist, europäische Interessen und Instrumente in Einklang bringt und den geringen Spielraum, den die Europäer haben, möglichst effektiv nutzt. Das würde zunächst voraussetzen, sich einzugestehen, dass die Europäer durch Anreize und Sanktionen nicht herbeiführen können, was das Assad-Regime und seine Verbündeten militärisch abgeschmettert haben: eine verhandelte Konfliktregelung und eine politische Öffnung. Es bedeutet zweitens, sich nicht der Illusion hinzugeben, dass Damaskus ein zuverlässiger Partner bei der ökonomischen Erholung und dem Wiederaufbau des Landes, bei Terrorismusbekämpfung und der Rückführung von Flüchtlingen sein könnte. Dazu gehört drittens, die aktuelle Wirtschafts- und Währungskrise und die Erosion staatlicher Kapazitäten in Syrien nicht mit einem bevorstehenden Kollaps des Regimes zu verwechseln, schon gar nicht zugunsten einer alternativen Kraft, die das Land einen und stabilisieren könnte.

Deutschland und seine Partner sollten effektiver als bisher zur Linderung der Not und zu einer wirtschaftlichen Erholung in Syrien beitragen. Dies kann ihnen gelingen, wenn sie auf eine Effektivierung der Hilfe durch die Vereinten Nationen (VN) hinarbeiten, hemmende sektorale Sanktionen abbauen und unter bestimmten Bedingungen auch in Gebieten, die vom Regime kontrolliert werden, die Rehabilitierung von Basisinfrastruktur unterstützen. Eine nachhaltige Stabilisierung wird sich allerdings nur dann erreichen lassen, wenn tiefgreifende Reformen im Land erfolgen. In diesem Sinne sollten die Europäer ihren »More for More«-Ansatz ausbuchstabieren und damit einen konkreten Pfad aufzeigen, wie sich die Beziehungen zu Damaskus im Gegenzug zu politischer Öffnung und strukturellen Reformen weitgehend normalisieren ließen. Von einer vollständigen Normalisierung im Umgang mit den Spitzen des Assad-Regimes sollten sie hingegen absehen. Vielmehr sind sie gehalten, eine strafrechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, schweren Menschenrechtsverletzungen und dem Einsatz international geächteter Waffen noch aktiver als bislang zu unterstützen.

# Der Ansatz der syrischen Führung: Wiederaufbau als Fortsetzung des (Bürger-) Krieges mit anderen Mitteln

Der Bürgerkrieg in Syrien ist längst militärisch zugunsten des Regimes entschieden. Damaskus und seine Verbündeten kontrollieren mittlerweile wieder rund zwei Drittel der syrischen Landfläche.<sup>1</sup> Auch wenn die territorialen Fragen nicht abschließend geklärt und die militärischen Auseinandersetzungen nicht beendet sind: Absehbar ist, dass das Regime mittelfristig den Großteil der verbliebenen Gebiete zurückerobert wird. Nicht zu erwarten sind hingegen eine verhandelte Konfliktregelung und eine Aussöhnung zwischen einzelnen Konfliktparteien und Bevölkerungsgruppen, ebenso wenig eine Befriedung und damit eine nachhaltige Stabilisierung des Landes. Denn noch immer sind – neben einer Vielzahl einheimischer und ausländischer Milizen – fünf Regional- und Großmächte (Iran, Israel, Russland, Türkei, USA) mit teils konträren Ordnungsvorstellungen militärisch in Syrien präsent.<sup>2</sup> Auch ist damit zu rechnen, dass Überbleibsel des »Islamischen Staates« (IS) und radikale Rebellen den Kern einer neuen Aufstandsbewegung und eines terroristischen Netzwerks bilden werden. Sie dürften eine Stabilisierung Syriens erschweren und auch darüber hinaus destabilisierend wirken.<sup>3</sup> Und vom Verfassungskomitee, das unter

Leitung des VN-Sonderbeauftragten Geir Pedersen Ende Oktober 2019 seine Arbeit aufgenommen hat,<sup>4</sup> ist weder eine Einigung auf bedeutsame Verfassungsreformen noch eine verhandelte Konfliktregelung zu erwarten (falls die Gespräche überhaupt fortgesetzt werden). Denn nicht nur fehlen wichtige Gruppierungen am Tisch.<sup>5</sup> Auch hat Damaskus klar signalisiert, kein Interesse an Machtteilung und politischem Übergang zu haben, und sich daher von »seiner« Delegation distanziert.

Dennoch hat der Wiederaufbau Syriens längst begonnen. Dabei handelt es sich nicht, wie es der Standardansatz der internationalen Finanzinstitutio-

into-syria-opened-the-door-for-an-islamic-state-comeback/> (Zugriff am 26.2.2020); Jeff Seldin, »Islamic State Poised for Comeback, US Defense Officials Report«, in: *Voice of America*, 4.2.2020, <<https://www.voanews.com/middle-east/islamic-state-poised-comeback-us-defense-officials-report>> (Zugriff am 26.2.2020).

4 Zur Vorgeschichte vgl. Muriel Asseburg, »Syrien: UN-Vermittlung als Spielball von Regional- und Großmachtinteressen«, in: Muriel Asseburg/Wolfram Lacher/Mareike Transfeld, *Mission Impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Studie 12/2018), S. 29–46, <<http://bit.ly/SWP18S12>> (Zugriff am 10.3.2020).

5 Vor allem ist die kurdisch dominierte Selbstverwaltung der Syrian Democratic Forces (SDF) bzw. die dominante Kurdenpartei PYD nicht vertreten. Auch die vorherrschende Rebellenformation in der Provinz Idlib, der Al-Qaida-Ableger Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), nimmt an den Gesprächen nicht teil. Sie hat allerdings, im Gegensatz zur kurdischen Selbstverwaltung, auch kein Interesse an einer Beteiligung gezeigt.

1 Siehe Karte auf S. 35.

2 Hinzu kommt noch eine Einheit französischer Spezialkräfte im Rahmen der Anti-IS-Koalition. Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), »Chapter Seven: Middle East and North Africa«, in: *The Military Balance*, 120 (2020) 1, S. 324–387 (376ff).

3 Vgl. Dareen Khalifa/Elizabeth Tsurkov, »Has Turkey's Incursion into Syria Opened the Door for an Islamic State Comeback?«, in: *War on the Rocks*, Commentary, 21.2.2020, <<https://warontherocks.com/2020/02/has-turkeys-incursion->

nen (IFIs) vorsieht, um ein umfassendes, landesweites, zentral gesteuertes und international finanziertes Programm. Vielmehr setzen unterschiedliche syrische und internationale Akteure vor allem auf lokaler Ebene punktuelle Vorhaben um. Diese orientieren sich allerdings kaum am Bedarf der Bevölkerung. Sie dienen vielmehr ganz überwiegend der Durchsetzung spezifischer Interessen und Prioritäten und stellen sich damit großteils als Fortsetzung des (Bürger-)Krieges mit anderen Mitteln dar.<sup>6</sup>

### **Damaskus zielt darauf ab, Bevölkerungsaustausch zu zementieren, Loyalität zu belohnen und internationale Unterstützer zu entschädigen.**

Bereits im Herbst 2017 leitete die syrische Führung die Phase des Wiederaufbaus ein. Die Festigung ihrer Herrschaft hat dabei oberste Priorität. Ziel ist nicht ein umfassender nationaler Wiederaufbau, sondern der Einsatz begrenzter Ressourcen im Sinne einer politökonomischen Ratio. Genutzt werden sollen vor allem Liegenschaften und Immobilien, da sich das Gros der Erdöl- und Erdgasquellen und landwirtschaftlich nutzbaren Flächen Syriens nicht unter Damaskus' Kontrolle befinden. Der Führung geht es darum, den im Zuge von Kampfhandlungen, Vertreibungen und sogenannten Versöhnungsabkommen durchgesetzten Bevölkerungsaustausch zu zementieren, die Loyalität alter und neuer Eliten durch lukrative Investitionsmöglichkeiten zu belohnen und die internationalen Unterstützer des Regimes für ihre Kosten zu kompensieren, indem man ihnen Zugriff auf die Ressourcen des Landes gewährt.<sup>7</sup> Eine Aufarbeitung von im Konflikt begangenen Verbrechen, Maßnahmen der Übergangsjustiz oder eine Aussöhnung zwischen den Bevölkerungsgruppen hat die

<sup>6</sup> Vgl. Khalil El-Hariri, »War by Other Means«, Beirut: Carnegie Middle East Centre, Diwan, 17.6.2019, <<https://carnegie-mec.org/diwan/79297>> (Zugriff am 6.3.2020); Synaps Network, »War by Other Means – Syria's Economic Struggle«, September 2019, <<http://www.synaps.network/syria-economic-battleground>> (Zugriff am 30.1.2020); Raymond Hinnebusch, »The Battle over Syria's Reconstruction«, in: *Global Policy*, 11 (2020) 1, S. 113 – 123.

<sup>7</sup> Für eine Analyse des Ansatzes des Regimes vgl. Salam Said/Jihad Yazigi, *The Reconstruction of Syria. Socially Just Re-Integration and Peace Building or Regime Re-Consolidation?*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, Dezember 2018, <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/14939.pdf>> (Zugriff am 6.3.2020).

syrische Führung hingegen nicht initiiert, ebenso wenig Strukturreformen, die auf mehr Inklusion, Partizipation oder Rechtsstaatlichkeit abzielen würden. Im Gegenteil: Schwere Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen dauern an.<sup>8</sup>

### **Politisierter Wiederaufbau**

Die meisten der von Damaskus angestoßenen Entwicklungsprojekte zielen denn auch nicht darauf, zerstörte Viertel und Häuser für ehemalige Bewohnerinnen und Bewohner wieder nutzbar zu machen oder eine Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen zu ermöglichen. Absicht ist vielmehr, Patronagenetzwerke aus alten und neuen Regimeunterstützern in der Bevölkerung und der Wirtschaftselite zu festigen. Gleichzeitig werden vor allem in politisch-strategisch wichtigen Gegenden solche Bevölkerungsgruppen, die als (potentiell) illoyal angesehen werden, kollektiv bestraft und verdrängt. Dies betrifft etwa die Vororte von Damaskus. Damit besteht die Gefahr, dass nicht nur alte soziopolitische Konfliktlinien vertieft, sondern auch neue geschaffen werden.

Das Regime hat seit 2011 über 60 Gesetze und Dekrete verabschiedet, mit denen Wohnungs-, Land- und Eigentumsrechte (Housing, Land and Property Rights, HLP), städtebauliche Planung sowie Investitionsfragen geregelt werden.<sup>9</sup> Sie bilden den recht-

<sup>8</sup> Zu den in Syrien dokumentierten Verbrechen durch das Regime sowie bewaffnete Gruppierungen gehören insbesondere die Belagerung und das Aushungern von Zivilbevölkerung sowie gezielte Angriffe auf Zivilisten und zivile Einrichtungen; willkürliche Verhaftungen, Verschwindenlassen und Folter; Vertreibungen und Zwangsumsiedlungen; Plünderungen und der Einsatz geächteter Kriegswaffen. Für eine Dokumentation vgl. die regelmäßigen Berichte der vom VN-Menschenrechtsrat eingerichteten Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: United Nations Human Rights Council, »Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic«, <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>> (Zugriff am 31.1.2020); für den Einsatz von Chemiewaffen: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), *OPCW Releases First Report by Investigation and Identification Team*, 8.4.2020, <<https://www.opcw.org/media-centre/news/2020/04/opcw-releases-first-report-investigation-and-identification-team>> (Zugriff am 10.4.2020).

<sup>9</sup> Vgl. im Detail die unveröffentlichte Studie der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Housing*,

lichen Rahmen für den Wiederaufbau. Unter anderem wurde die Regierung so ermächtigt, Entwicklungszonen auszuweisen und dort Privateigentum zu beschlagnahmen.<sup>10</sup> Auf dieser Basis hat Damaskus nicht nur in großem Stil Land und Immobilien ohne angemessene Transparenz und Entschädigung enteignet und eine Rückkehr von Binnenflüchtlingen und Flüchtlingen in strategische Gebiete verhindert,<sup>11</sup> sondern auch ganze Viertel abgerissen, vor allem in den Vororten von Damaskus, in Homs und in Ost-Aleppo. In diesen Fällen handelt es sich also nicht um Kriegszerstörungen, sondern um staatliche Entwicklungsprojekte, die die Bevölkerungszusammensetzung in der Regel zu Ungunsten ärmerer und als illoyal wahrgenommener Gruppen verändern sollen. Für eine große Zahl von Syrerinnen und Syrern ist es nicht möglich, Eigentumsrechte anzumelden, da sie in informellen Siedlungen lebten oder leben und daher keine Eigentumstitel vorweisen können oder

*Land and Property Issues in Syria and Resulting Fields of Actions for Ongoing or Planned Programs of German Development Cooperation*, Mai 2018.

**10** Dazu gehört auch das international umstrittene Gesetz Nr. 10 von April 2018 (angepasst im November 2018), das die Grundlage für Enteignungen von Privateigentum im Zuge des Wiederaufbaus legt. Weitere relevante Bestimmungen in diesem Zusammenhang sind unter anderem Gesetz Nr. 3 von 2018, das ein Regierungskomitee ermächtigt, Gebäude zum Abbruch vorzuschlagen; Dekret 63 des Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung von 2012, das die Regierung ermächtigt, Vermögen und Eigentum von Vertretern der Opposition (bzw. als solchen wahrgenommenen) einzufrieren, sowie Dekret 66 von 2012 zu Entwicklungszonen. Vgl. Human Rights Watch, *Rigging the System: Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria*, Juni 2019, S. 43–46, <[https://www.ecoi.net/en/file/local/2012220/syria0619\\_web4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/2012220/syria0619_web4.pdf)> (Zugriff am 30.1.2020); Human Rights Watch, »Q&A: Syria's New Property Law«, 29.5.2018, <<https://www.hrw.org/news/2018/05/29/qa-syrias-new-property-law>> (Zugriff am 30.1.2020); Joseph Daher, *Decree 66 and the Impact of its National Expansion*, Washington, D.C.: Atlantic Council, 7.3.2018, <<https://atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/decreed-66-and-the-impact-of-its-national-expansion/>> (Zugriff am 30.1.2020); »Amendments to Law Nr. 10/2018 and Legislative Decree Nr. 66/2012 in Syria«, in: *Syrian Legal Development Programme – Human Rights and Business Unit*, <<https://www.hrpu.syrianldp.com/post/amendments-to-law-nr-10-2018-and-legislative-decree-nr-66-2012-in-syria>> (Zugriff am 30.1.2020).

**11** Vgl. Human Rights Watch, *Syria: Residents Blocked From Returning*, 16.10.2018, <<https://www.hrw.org/news/2018/10/16/syria-residents-blocked-returning>> (Zugriff am 30.1.2020).

weil Dokumente auf der Flucht bzw. aufgrund der Zerstörung von Katasterämtern verloren gegangen sind. Der Anteil der informellen Behausungen wird in Syrien insgesamt auf mindestens 30 bis 40 Prozent geschätzt.<sup>12</sup> Für viele Binnenflüchtlinge und Flüchtlinge ist es auch aus logistischen oder Sicherheitsgründen nicht möglich, bei den Behörden vorzusprechen.

Unterstützern des Regimes in der Wirtschaftselite wird die Möglichkeit zu profitorientierten Investitionen geboten, unter anderem in gehobenen Neubauvierteln.<sup>13</sup> Dabei haben sowohl Vertreter der alteingesessenen Elite, wie Rami Makhluf, ein Cousin des Präsidenten, als auch Angehörige einer neuen Schicht von Kriegsprofiteuren – wie Samer al-Foz, die Katerji-Brüder oder Mohamed Hamsho – Monopole in den maßgeblichen ökonomischen Sektoren des Landes erhalten. Dies findet im Rahmen einer Wirtschaft statt, die zum einen infolge der bewaffneten Auseinandersetzungen und internationalen Strafmaßnahmen durch Sanktionen, Kapitalflucht und Kontraktion geprägt ist, zum anderen noch stärker als zuvor unter Nepotismus, Korruption, Illegalität, Schattenbetrieb, Kriminalität und Rechtsunsicherheit leidet. Eine zentrale Rolle spielen dabei die »Konflikteliten«,<sup>14</sup> also Akteure, die während der bewaffneten Zusammenstöße aufgrund ihrer Beziehungen zu Politik, Administration, Sicherheitsapparat und Milizen auf lokaler Ebene entscheidend dazu beitragen, Transaktionen zu vermitteln, etwa zwischen Gebieten unter verschiedener Kontrolle sowie mit dem Ausland. Ihnen kommt nun auch beim Wiederaufbau eine herausgehobene Funktion zu – und zwar un-

**12** Vgl. Samir Aita, »Reconstruction as a Political-economy Issue: The Case of Syria«, in: *The Cairo Review of Global Affairs*, 18.9.2019, <<https://www.thecaireview.com/tahrir-forum/reconstruction-as-a-political-economy-issue-the-case-of-syria/>> (Zugriff am 30.1.2020).

**13** Dies betrifft etwa das Marota-City-Projekt im Damaszener Vorort Basateen al-Razi, vgl. »Luxury Marota City Project Shows Blueprint for Syria's Rebuilding Plans«, in: *Arab News*, 6.11.2018, <<https://www.arabnews.com/node/1399411/middle-east>> (Zugriff am 30.1.2020); Rashmee Roshan Lall, »Rebuilding Syria, One Luxury Hotel at a Time«, in: *The Arab Weekly*, 21.9.2019, <<https://the arabweekly.com/rebuilding-syria-one-luxury-hotel-time>> (Zugriff am 30.1.2020).

**14** Samer Abboud, *The Economics of War and Peace in Syria*, New York: The Century Foundation, Report 31.1.2017, <<https://tcf.org/content/report/economics-war-peace-syria?agreed=1>> (Zugriff am 30.1.2020).

geachtet des Umstands, dass die Regierung punktuell gegen prominente Personen aus diesem Kreis vorgeht.<sup>15</sup>

### Die Entscheidung, wo internationale Hilfe durch wen erfolgt und wer davon profitiert, bleibt beim Regime.

Auf der anderen Seite sind Versuche, syrische Unternehmer in der Diaspora dazu zu bewegen, wieder in Syrien zu investieren, bislang gescheitert. Dies liegt in erster Linie an den politökonomischen Gegebenheiten im Land, zu denen neben den genannten Missständen auch restriktive Investitionsbedingungen und ein Mangel an verlässlichen Regierungsgarantien gehören.<sup>16</sup> Bei Transparency International rangierte Syrien 2019 als drittkorruptestes Land der Welt.<sup>17</sup> Im selben Jahr hat Damaskus zwar den Entwurf für ein Investitionsgesetz vorgelegt, das den Rahmen für Investitionen nach Einschätzung der Economist Intelligence Unit (EIU) zumindest leicht verbessern würde. Es soll bürokratische Vorgänge verkürzen und An-

reize durch Importvergünstigungen und Zugang zu Finanzierung schaffen.<sup>18</sup> Im Weltbank-Ranking »Doing Business 2020« landet Syrien allerdings nur auf Platz 176 von 190.<sup>19</sup> Selbst wenn 2018/2019 einzelne Verbesserungen erreicht wurden:<sup>20</sup> Ohne wesentlich tiefgreifendere Reformen, die etwa Garantien gegen eine Beschlagnahme von Vermögen glaubwürdig machen, dürften kaum substantielle Fortschritte bei der Repatriierung von Kapital zu erzielen sein.<sup>21</sup>

### Internationale Hilfe am Gängelband

Gleichzeitig hat die syrische Führung einen rechtlichen und politischen Rahmen für internationale Hilfe geschaffen, der sicherstellt, dass in den von ihr kontrollierten Gebieten humanitäre und Entwicklungsorganisationen nicht unabhängig operieren können. Die Entscheidung, wo internationaler Beistand durch wen erfolgt und wer davon profitiert, verbleibt bei Damaskus. Damit hat die Regierung dafür gesorgt, dass auch humanitäre Hilfe in ihrem Sinne eingesetzt wird, das heißt um loyale Unternehmer und als regimetreu wahrgenommene Bevölkerungsgruppen an sich zu binden und andere zu bestrafen. Letzteres betrifft insbesondere Bewohnerinnen und Bewohner ehemals von Rebellen gehaltener Gebiete, etwa im Damaszener Vorort Duma oder in Ost-Aleppo.<sup>22</sup>

15 Vgl. auch die unveröffentlichte Studie des syrischen Beratungsunternehmens Etana, *The Business Base of the Syrian Regime. Frontmen, Shell Companies and Reconstruction*, Mai 2019. Im Laufe des Jahres 2019 begann die syrische Führung, ostentativ gegen Mitglieder der Unternehmerelite vorzugehen, um Korruption und Geldwäsche zu bekämpfen bzw. Steuern und Gebühren einzutreiben oder Vermögen zu konfiszieren. Eine Kehrtwende in Bezug auf die Verflechtung von Politik und Wirtschaftseliten wurde damit nicht vollzogen. Vgl. etwa »Assad Orders Measures against Rami Makhoul's Companies«, in: *Asharq Al-Awsat*, 27.8.2019, <<https://aawsat.com/english/home/article/1875991/assad-orders-measures-against-rami-makhoul%E2%80%99s-companies>> (Zugriff am 30.1.2020); Chloe Cornish, »The Men Making a Fortune from Syria's War«, in: *Financial Times*, 3.10.2019, <<https://www.ft.com/content/525ec4e4-e4a3-11e9-9743-db5a370481bc>> (Zugriff am 30.1.2020); »Syrian Government Seizes Assets of Businessman Rami Makhoul«, in: *Al Jazeera*, 24.12.2019, <<https://www.aljazeera.com/news/2019/12/syrian-government-seizes-assets-businessman-rami-makhoul-191224155408157.html>> (Zugriff am 30.1.2020).

16 Vgl. Joseph Daher, *The Political Context of Syria's Reconstruction: A Prospective in Light of a Legacy of Unequal Development*, Florenz: European University Institute (EUI), Dezember 2018, <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60112>> (Zugriff am 6.3.2020).

17 Transparency International, *Corruption Perception Index 2019*, <<https://www.transparency.org/cpi2019>> (Zugriff am 26.2.2020).

18 Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Syria*, 21.1.2020, S. 6.

19 World Bank Group, *Doing Business 2020*, <[https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/Doing-Business-2020\\_rankings.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/Doing-Business-2020_rankings.pdf)> (Zugriff am 26.2.2020).

20 World Bank Group, *Economy Profile Syrian Arab Republic – Doing Business 2020*, S. 61, <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/syria/SYR.pdf>> (Zugriff am 26.2.2020).

21 Vgl. Abboud, *The Economics of War and Peace in Syria* [wie Fn. 14]; Katherine Nazemi/Alexander Decina, »No Business as Usual in Syria«, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Sada Blog, 20.6.2019, <<https://carnegieendowment.org/sada/79351>> (Zugriff am 6.3.2020).

22 Für eine Analyse dieses Ansatzes und Beispiele, wie internationale Hilfe nicht bedarfsorientiert, sondern unter Gesichtspunkten der Regimestabilität vergeben wird, vgl. Haid Haid, *Principled Aid in Syria: A Framework for International Agencies*, London: Chatham House, Juli 2019, S. 5–10, <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-07-04-PrincipledAidSyria.pdf>> (Zugriff am 30.3.2020); Human Rights Watch, *Rigging the System* [wie Fn. 10].

In diesem Sinne schränkt das Regime den Handlungsspielraum internationaler Organisationen stark ein, vor allem was den Zugang zu hilfsbedürftigen Bevölkerungsgruppen angeht. Es verwehrt ihnen regelmäßig Feldbesuche für unabhängige Bedarfsanalysen, für Monitoring und Evaluierung (oder ignoriert entsprechende Anfragen), ebenso Genehmigungen für Hilfslieferungen über Frontlinien hinweg.<sup>23</sup> Um ihre Vorhaben umzusetzen, müssen internationale Organisationen grundsätzlich mit dafür vom Regime ermächtigten lokalen Partnern kooperieren. Dabei handelt es sich um die zuständigen Ministerien, den Syrisch-Arabischen Roten Halbmond (SARC) oder »NGOs« wie den *Syria Trust for Development*, der von Präsidentengattin Asma al-Assad geleitet wird und sowohl unter EU- als auch US-Sanktionen steht.<sup>24</sup>

Über diese Akteure nimmt wiederum der für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Sicherheitsapparat Einfluss, oder sie fungieren als Frontorganisationen von Regierungsvertretern, Militärs oder Milizen. Internationale Organisationen müssen ihre Programme und deren konkrete Ausführung im Detail durch diese Gatekeeper genehmigen und teils implementieren lassen. Auch hat die syrische Führung die Unabhängigkeit internationaler Organisationen unterminiert, etwa indem sie in deren Personalrekrutierung und Auftragsvergabe zugunsten von regimetreuen, teils unter US-/EU-Sanktionen stehenden Unternehmern eingegriffen hat. Damit wird internationale Hilfe zumindest teilweise zweckentfremdet, um diejenigen zu finanzieren, die Menschenrechtsverletzungen begehen.

23 Nach Angaben von Haid Haid ignorierte die syrische Führung etwa 2015 nicht weniger als 75 Prozent aller VN-Anfragen für Hilfslieferungen, und nur die Hälfte aller verbleibenden Anfragen resultierte in tatsächlicher Lieferung, vgl. Haid, *Principled Aid in Syria* [wie Fn. 22], S. 6. Im Jahr 2017 genehmigte Damaskus lediglich 27 Prozent der VN-Anfragen für Hilfslieferungen, in den ersten vier Monaten 2018 sogar nur 7 Prozent, vgl. Lisa Barrington, »2018 Worst Year in Syria's Humanitarian Crisis: U.N. Official«, *Reuters*, 18.5.2018. Auch seither hat sich nach Angaben humanitärer Organisationen vor Ort der Zugang nicht merklich verbessert. Telefongespräch der Autorin mit Vertreterin von Human Rights Watch, Februar 2020. Für die Politisierung humanitärer Hilfe durch Damaskus vgl. auch José Ciro Martínez/Brent Eng, »The Unintended Consequences of Emergency Food Aid: Neutrality, Sovereignty and Politics in the Syrian Civil War, 2012 – 15«, in: *International Affairs*, 92 (2016) 1, S. 153 – 173; Reinoud Leenders/Kholoud Mansour, »Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War«, in: *Political Science Quarterly*, 133 (2018) 2, S. 225 – 257, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/polq.12773>> (Zugriff am 10.4.2020).

24 Für einen Überblick über Bedarfe, Geber, regionale Verteilung und Implementierungspartner internationaler Hilfe vgl. UN OCHA, »Syrian Arab Republic – Organizations Implementing Humanitarian Activities Based within Syria«, 2019, <<http://www.ocha-sy.org/4wspresence2019.html>>; dies., »Interactive Humanitarian Response Dashboard (within Syria)«, 2019, <<http://www.ocha-sy.org/4wsresponse2019.html>>; dies., »Syrian Arab Republic – Communities and Key Facts (HNO 2019)«, 2019, <<http://www.ocha-sy.org/findlocation.html>> (alle Zugriffe am 31.1.2020); für die Kooperation mit Frontorganisationen des Assad-Regimes vgl. auch Khaled Yacoub Oweis, »UNHCR on Aid to Syria: What's Important Is to Deliver«, in: *The National*, 15.7.2019, <[https://www.thenational.ae/world/mena/unhcr-on-aid-to-](https://www.thenational.ae/world/mena/unhcr-on-aid-to-syria-what-s-important-is-to-deliver-1.886179)

[syria-what-s-important-is-to-deliver-1.886179](https://www.thenational.ae/world/mena/unhcr-on-aid-to-syria-what-s-important-is-to-deliver-1.886179)> (Zugriff am 6.3.2020).

# Der Kontext: Die Interessen der Regional- und Großmächte

## Russland und Iran

Das Regime in Damaskus hat deutlich gemacht, dass es ein ausländisches Engagement beim Wiederaufbau<sup>25</sup> nur aus solchen Ländern akzeptieren wird, die im Bürgerkrieg auf seiner Seite gestanden haben und die ihre Hilfe ohne Konditionierung gewähren.<sup>26</sup> Allerdings kämpfen die befreundeten Staaten Russland und Iran selbst mit Wirtschaftskrisen, die unter anderem durch Sanktionen verursacht wurden. Sie sind nicht in der Lage, Gelder für einen umfassenden Wiederaufbau in Syrien zur Verfügung zu stellen. Daher zielen die Absichtserklärungen (Memoranda of Understanding, MoU), die Teheran und Moskau jeweils mit Damaskus unterzeichnet haben, vor allem auf zweierlei. Zum einen wollen die beiden Länder einen Ausgleich für die Kosten erhalten, die ihnen durch den Krieg entstanden sind. Erfolgen soll dies über den Abbau von Ressourcen und eine Beteiligung an lukrativen Investitionsprojekten in Syrien. Zum anderen geht es ihnen darum, durch Militärbasen und die Kontrolle von Häfen und Transportwegen ihre jeweiligen strategischen Interessen langfristig zu sichern. Gleichzeitig verfolgen die beiden Partner des Assad-Regimes unterschiedliche, teils konträre Interessen

**25** Vgl. zum Kontext ausführlicher Muriel Asseburg, »Der Syrien-Konflikt: Widerstreitende Interessen der lokalen, regionalen und internationalen Akteure«, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, *Deutschland & Europa: Zeitschrift für Gemeinschaftskunde, Geschichte, Deutsch, Geographie, Kunst und Wirtschaft*, Stuttgart, Dezember 2019 (Heft 78-2019), S. 46 – 57, <[http://www.deutschland-undeuropa.de/78\\_19/frieden\\_sicherheit\\_eu.pdf#page=48](http://www.deutschland-undeuropa.de/78_19/frieden_sicherheit_eu.pdf#page=48)> (Zugriff am 26.2.2020).

**26** Beispielhaft die Aussage des syrischen Premierministers: »Khamis: Investment Opportunities Will Be Given to Countries That Stood by Syria«, *SANA (Syrian Arab News Agency)*, 8.8.2017, <<https://sana.sy/en/?p=111457>> (Zugriff am 26.2.2020).

und Ordnungsvorstellungen in Syrien.<sup>27</sup> Für Russland steht die Stärkung (zentral-)staatlicher Funktionen im Mittelpunkt. Zu diesem Zweck hat sich Moskau bislang vor allem dabei engagiert, den syrischen Sicherheitssektor zu reformieren und effektiver zu machen.<sup>28</sup> Iran hingegen setzt mehr auf verbündete Milizen und lokale Gemeinschaften, um seinen Einfluss in Syrien dauerhaft zu verankern.

Beide Länder haben Absichtserklärungen mit Syrien über Investitionen unterzeichnet. In deren Fokus stehen die Sektoren Öl, Gas, Mineralien, Elektrizität, Landwirtschaft und Tourismus. Dabei gibt es mittlerweile auch eine Konkurrenz zwischen Iran

**27** Vgl. ausführlicher für die unterschiedlichen Ansätze und Vorgehensweisen Moskaus und Teherans Sinan Hatahet, *Russia and Iran: Economic Influence in Syria*, London: Chatham House, März 2019, <<https://www.chathamhouse.org/publication/russia-and-iran-economic-influence-syria>> (Zugriff am 26.2.2020); Faysal Itani, »Geo-Economics: Russia and Iran in Syria«, Washington, D.C.: *The Atlantic Council*, 17.5.2019, <<https://www.atlanticcouncil.org/insight-impact/in-the-news/faysal-itani-in-syria-studies-geo-economics-russia-and-iran-in-syria/>> (Zugriff am 26.2.2020); Anton Mardasov, »Are Russia, Iran Engaged in Tug of War over Syria?«, in: *Al Monitor*, 30.1.2019, <<https://www.al-monitor.com/pulse/fa/originals/2019/01/russia-iran-syria-rivalry.html>> (Zugriff am 31.1.2020).

**28** Vgl. Yury Barnim, *Reforming the Syrian Arab Army: Russia's Vision*, Genf/Istanbul: Geneva Center for Strategic Policy (GCSP)/Omran Centre for Strategic Studies, März 2019 (Discussion Paper 4), S. 3f, <<https://dam.gcsp.ch/files/2y10s7R3ZIZ5bgMFacQKkFx7E3XAdDccH5OSWyZGupATjEocJRepTEy>> (Zugriff am 2.3.2020). Für Russlands Interessen und Ansätze allgemein auch Joost Hiltermann/Andrey Kortunov/Ruslan Mamedov/Tatyana Shmeleva, *Squaring the Circle: Russian and European Views on Syrian Reconstruction*, Moskau: Russian International Affairs Council, 5.6.2019, <[https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/squaring-the-circle-russian-and-european-views-on-syrian-reconstruction/?sphrase\\_id=29878654](https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/squaring-the-circle-russian-and-european-views-on-syrian-reconstruction/?sphrase_id=29878654)> (Zugriff am 31.1.2020).

und Russland um einträgliche Konzessionen, vor allem beim Abbau von Phosphat und im Öl- und Gassektor.<sup>29</sup> Teheran hat MoU mit Damaskus für den Ausbau des Hafens Latakia, den Bau mehrerer Elektrizitätswerke und die Etablierung eines dritten Mobilfunkanbieters in Syrien unterzeichnet. Moskau erhielt den Zuschlag für Erweiterung und langjähriges Management der Marinebasis Tartus, den Abbau von Phosphat bei Palmyra und den Betrieb einer Düngemittelfabrik in Homs. Darüber hinaus hat sich Russland das exklusive Recht zu Exploration sowie Förderung von Öl und Gas in Syrien und den syrischen Küstengewässern gesichert. Auch wenn Iran bislang weniger Fortschritte bei der Umsetzung wirtschaftlicher Vorhaben gemacht hat als Russland, bleibt die Islamische Republik als wichtiger Handelspartner und Lieferant raffinierten Öls einflussreich in Syrien.

Überdies hat Iran dem Assad-Regime in den letzten Jahren erhebliche Kredite gewährt, Russland wiederum verschaffte ihm finanzielle Mittel zur Stützung der Landeswährung. Doch fehlen beiden die Ressourcen, um den Wiederaufbau Syriens zu finanzieren. Vor diesem Hintergrund versucht Moskau, andere davon zu überzeugen, dass sie diese Aufgabe übernehmen. Entsprechende Bemühungen richten sich besonders auf die Europäer und die arabischen Golfstaaten. Auf diesem Wege ließen sich nicht nur die eigenen Kosten für eine Stabilisierung Syriens senken, so das russische Kalkül – möglich wäre damit auch ein Durchbruch bei der internationalen Rehabilitation Bashar al-Assads. Den Europäern hat Russland klar vermittelt, dass es von ihnen nicht nur einen Abbau der Sanktionen und Unterstützung beim Wiederaufbau erwartet, sondern diese Schritte auch im ureigenen europäischen Interesse sieht – denn andernfalls sei es kaum zu erreichen, dass Syrien stabilisiert wird und Flüchtlinge dorthin zurückkehren können.<sup>30</sup>

**29** Hamidreza Azizi/Leonid Issaev, *Russian and Iranian Economic Interests in Syria (Pre-2010 and Intra-war Period)*, Genf/Istanbul: GCSP/Omran Centre for Strategic Studies, Mai 2019 (Discussion Paper 8), <<https://dam.gcsp.ch/files/2y10nlGNuebj3zh4kU5wS7N66uuFm35TYDmJjO9jyzKVQYbDoO7vybkfq>> (Zugriff am 24.3.2020).

**30** »Putin Urges Europe to Help Rebuild Syria So Refugees Can Return«, in: *The Guardian*, 18.8.2018, <<https://www.theguardian.com/global/2018/aug/18/putin-urges-europe-to-help-rebuild-syria-so-refugees-can-return>> (Zugriff am 31.1.2020); Diana Hodali, »Rebuilding Assad's Syria: Who Should Foot the Bill?«, *Deutsche Welle*, 8.9.2018, <<https://>

## Die Türkei

Es ist vor allem die Türkei, die im engeren Sinne Wiederaufbau in Syrien betreibt. Dies betrifft allerdings nur die Gebiete im Norden des Landes, die seit Ankaras Militärinterventionen von 2016, 2018 und 2019 unter Kontrolle der Türkei und der mit ihr verbündeten Milizen der Syrischen Nationalen Armee (SNA) stehen; Letztere ist aus der Freien Syrischen Armee (FSA) hervorgegangen.<sup>31</sup> Ankaras Hauptziel ist dabei, ein zusammenhängendes kurdisches Siedlungs- und Selbstverwaltungsgebiet unter Führung der dominanten Kurdenpartei PYD dauerhaft zu verhindern und vor Ort eine alternative Elite zu kreieren, die loyal zur Türkei ist.

Entsprechend hat die Türkei in den von ihr kontrollierten Gebieten neue Sicherheitsstrukturen aufgebaut. Die Kämpfer der SNA stehen de facto unter Ankaras Kommando; das Land bildet zudem zivile Polizisten für den dortigen Einsatz aus. Auch hat die Türkei in diesen Gebieten eine Militärpolizei etabliert, um Kriegsverbrechen und Übergriffe durch die SNA zu verhindern.<sup>32</sup> Und die Institutionen der PYD-beherrschten Selbstverwaltung hat sie durch Lokalräte ersetzt, die nicht nur die PYD ausschließen, sondern auch Vertreter des Kurdischen Nationalrates (Kurdish National Council, KNC) und türkei-kritische kurdische Aktivisten. Der oppositionellen Syrischen Interimsregierung (Syrian Interim Government, SIG) kommt hier lediglich eine nominelle Rolle zu. Die von Ankara neu geschaffenen Strukturen sind weitgehend in die türkische Verwaltung eingebunden. Finanziert werden sie, wie auch die Sicherheitsstruk-

[www.dw.com/en/rebuilding-assads-syria-who-should-foot-the-bill/a-45389963](http://www.dw.com/en/rebuilding-assads-syria-who-should-foot-the-bill/a-45389963)> (Zugriff am 31.1.2020).

**31** Vgl. Karte, S. 35. Für die unterschiedlichen Voraussetzungen und Ansätze der Türkei in den Gebieten unter ihrer Kontrolle vgl. Khayrallah al-Hilu, *Afrin under Turkish Control: Political, Economic and Social Transformations*, Florenz: EUI, Juli 2019, <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/63745>> (Zugriff am 10.3.2020); Engin Yüksel/Erwin van Veen, *Turkey in Northwestern Syria*, Den Haag: Clingendael, 4.6.2019, <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-06/PB\\_Turkey\\_in\\_Northwestern\\_Syria\\_June\\_2019.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-06/PB_Turkey_in_Northwestern_Syria_June_2019.pdf)> (Zugriff am 10.3.2020); Gregory Waters, *Between Ankara and Damascus: The Role of the Turkish State in North Aleppo*, Washington, D.C.: Middle East Institute, 20.6.2019, <<https://www.mei.edu/publications/between-ankara-and-damascus-role-turkish-state-north-aleppo>> (Zugriff am 6.3.2020).

**32** Al-Hilu, *Afrin Under Turkish Control* [wie Fn. 31], S. 5f.



turen, vor allem durch Einkünfte der türkisch-syrischen Grenzübergänge.

Über ihre Katastrophenschutzbehörde AFAD koordiniert und kontrolliert die Türkei vor Ort die humanitäre Hilfe. Darüber hinaus hat sie vor allem in dem Gebiet, das sie 2016 in der Operation »Euphrat-Schild« besetzte, massiv in die Rehabilitierung der Infrastruktur, in Bildung und Gesundheit investiert, um der Bevölkerung öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung stellen zu können. Wirtschaftlich engagiert sind insbesondere die angrenzenden türkischen Provinzen sowie türkische Unternehmer. Auch bewaffnete Gruppen spielen eine herausragende Rolle in den Wirtschaftsbeziehungen. Die involvierten türkischen Akteure sehen in Syrien vor allem einen Absatzmarkt für türkische Produkte und ein Investitionsziel für türkisches Kapital. An einer Wiederbelebung der lokalen Wirtschaftsstrukturen ist ihnen hingegen weniger gelegen.

### **Ankara will im Norden Syriens offenbar eine dauerhafte türkisch kontrollierte Pufferzone schaffen.**

In den mehrheitlich kurdisch besiedelten Gebieten kam es im Zuge der türkischen Militäroperationen zu (teils nach wie vor andauernden) Vertreibungen der ansässigen kurdischen Bevölkerung und zur Neuan siedlung von Binnenflüchtlingen etwa aus den östlichen Vororten von Damaskus und Aleppo.<sup>33</sup> Außerdem ist zu vermuten, dass die von Ankara beabsichtigte Rückführung syrischer Flüchtlinge in den Nordosten Syriens nicht nur darauf zielt, die finanziellen und gesellschaftlichen Kosten für die Beherbergung der Menschen in der Türkei zu senken. Darüber hinaus soll damit wohl auch die Bevölkerungszusammensetzung in dem betreffenden Gebiet dauerhaft zu Ungunsten der Kurden verändert werden.<sup>34</sup>

Grundsätzlich scheint hinter dem Ansatz der Türkei im Norden Syriens die Absicht zu stehen, eine auf Dauer angelegte türkisch kontrollierte Pufferzone einzurichten – ein Unterfangen, das zu einem anhalten-

den Konflikt zwischen Ankara und Damaskus führen würde. In Reaktion auf die türkischen Militär- und Säuberungsoperationen haben die kurdischen Volksverteidigungseinheiten der PYD (Yekîneyên Parastina Gel, YPG) versucht, die türkische Besatzung, Wiederaufbauprojekte und die von Ankara eingesetzten lokalen Räte durch Angriffe zu destabilisieren. Insofern besteht auch das Risiko eines langwierigen Guerillakonflikts. Die Militäroperationen der Türkei in Kooperation mit der SNA haben zudem die ethnischen – hier: kurdisch-arabischen – Spannungen in Syrien weiter angeheizt.

## **China**

Seit 2017 hat Peking seine humanitäre Hilfe in Syrien ausgeweitet und die Basis für künftige Wirtschaftsbeziehungen mit dem Land gelegt.<sup>35</sup> Unter anderem richtete China in dem Jahr eine Messe zu Wiederaufbauprojekten für Syrien aus und sagte 2 Milliarden US-Dollar zu, um dort Industrieparks zu errichten. 2018 stellte es insgesamt 23 Milliarden US-Dollar an Krediten und Hilfen für arabische Länder, einschließlich Syrien, in Aussicht. Wiederholt fanden gegenseitige Besuche von Wirtschaftsdelegationen zwischen den beiden Ländern statt. Dabei folgt die Politik Chinas gegenüber Syrien im Wesentlichen zwei Zielsetzungen. Erstens geht es Peking darum, eine Wirtschaftspartnerschaft zu entwickeln, die sich in seine »Neue Seidenstraße«-Initiative einfügt. In diesem Sinne hat China seit 2012 den Mittelmeerhafen im libanesischen Tripoli ausgebaut und Interesse daran gezeigt, die Bahnlinie Tripoli-Homs zu reaktivieren. Zweitens setzt die Führung in Peking auf gute Beziehungen zum syrischen Regime, weil sie von ihm erhofft, die transnationale Ausbreitung des Jihadismus einzudämmen. Konkret zielt China hier vor allem darauf ab, eine Rückkehr von Uiguren in die Volksrepublik zu verhindern, die in Syrien auf Seiten der jihadistischen Rebellen kämpfen.

China zeigt sich allerdings zurückhaltend damit, tatsächlich im größeren Maßstab in Syrien zu investieren. Die bisherigen Hilfs-, Investitions- und Kreditzusagen haben sich kaum materialisiert. Bedeutenden

33 Schon vor den türkischen Militäroperationen hatte sich die Bevölkerungszusammensetzung in den kurdisch dominierten Gebieten durch Flucht und Vertreibung deutlich verändert. Vgl. die Zusammenfassung bei al-Hilu, *Afrin under Turkish Control* [wie Fn. 31], S. 14ff.

34 Vgl. Sinem Adar, *Repatriation to Turkey's »Safe Zone« in Northeast Syria*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2020 (SWP Comment 1/2020), <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C01/>> (Zugriff am 10.3.2020).

35 Vgl. ausführlicher John Calabrese, *Syria and China: In War and Reconstruction*, Washington, D.C.: Middle East Institute, Juli 2019, <<https://www.mei.edu/publications/china-and-syria-war-and-reconstruction>> (Zugriff am 31.1.2020), auch für die folgenden Zahlenangaben.

dere chinesische Investitionen in Syrien sind auch kaum zu erwarten, solange die Sicherheitslage dort instabil ist, die ökonomischen Strukturen von mangelnder Rechtsstaatlichkeit, Korruption und Vetternwirtschaft geprägt sind und damit Arbeitskräfte und Kapital aus China gefährdet wären. Auch amerikanische Sekundärsanktionen dürften das Land von Kooperationen mit Damaskus abhalten; dies signalisiert der Rückzug von Unternehmen, die anscheinend als Tarnfirmen des chinesischen Hightech-Konzerns Huawei in Syrien und Iran operiert haben.<sup>36</sup>

## Arabische Golfstaaten

Die arabischen Golfstaaten waren vor 2011 die größten Investoren in Syrien. Doch auch sie zeigen sich bislang zögerlich. Zwar haben die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Bahrain Ende 2018 einen Kurswechsel gegenüber Damaskus vollzogen. Sie eröffneten ihre Botschaften dort wieder und unterzeichneten im Zuge gegenseitiger Besuche diverse Absichtserklärungen mit dem syrischen Regime.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Steve Stecklow/Babak Dehghanpisheh/James Pomfret, »Exclusive: New Documents Link Huawei to Suspected Front Companies in Iran, Syria«, *Reuters*, 8.1.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-huawei-iran-exclusive/exclusive-new-documents-link-huawei-to-suspected-front-companies-in-iran-syria-idUSKCN1P21MH>>; Steve Stecklow/Moira Warburton, »Key Events in Huawei CFO Meng Wanzhou's Extradition Case«, *Reuters*, 20.1.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei-tech-events-time-line/key-events-in-huawei-cfo-meng-wanzhou-extradition-case-idUSKBN1ZJ15Z>>; Pan Yuanyuan, »The Looming Threat of Sanctions for Chinese Companies in Iran«, in: *The Diplomat*, 1.2.2020, <<https://thediplomat.com/2020/02/the-looming-threat-of-sanctions-for-chinese-companies-in-iran/>> (alle Zugriffe am 3.2.2020).

<sup>37</sup> Vgl. Taylor Luck, »Postwar Syria? Arab World Moving to Bring Damascus Back into the Fold«, in: *Christian Science Monitor*, 19.1.2019, <<https://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2019/0117/Postwar-Syria-Arab-world-moving-to-bring-Damascus-back-into-the-fold>>. Vgl. für die VAE ausführlich Joseph Daher, *The Dynamics and Evolution of UAE-Syria Relations: Between Expectations and Obstacles*, Florenz: EUI, Oktober 2019; Kinda Makieh, »UAE Firms Scout Trade at Syria Fair, Defying U.S. Pressure«, *Reuters*, 31.8.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-syria-emirates/uae-firms-scout-trade-at-syria-fair-defying-u-s-pressure-idUSKCN1VL0HB>>. Für Bahrain »Damascus Grants Bahraini Royal Lucrative Business Deal as Gulf Regimes Rally round Syria's Assad«, in: *The New Arab*, 3.4.2019, <<https://www.alaraby.co.uk/english/>

Zudem haben die Golfstaaten gemeinsam mit Ägypten und Jordanien und mit Unterstützung Russlands – bislang erfolglos – dafür plädiert, die Suspendierung Syriens in der Arabischen Liga aufzuheben.<sup>38</sup> Denn die Golfmonarchien haben großes Interesse daran, den iranischen und den türkischen Einfluss in Syrien zurückzudrängen, auch wenn sie – vor dem Hintergrund der erratischen US-Politik am Golf – selbst begonnen haben, eine Verständigung mit Teheran zu suchen. Bislang sind allerdings kaum golf-arabische Investitionsprojekte in Syrien konkretisiert oder gar umgesetzt worden. Entsprechenden Geldflüssen aus den Golfmonarchien (wie aus anderen potentiell interessierten Ländern) stehen die genannten Hindernisse in Syriens politökonomischer Struktur sowie sekundäre US-Sanktionen entgegen. Überdies wird vermutet, dass Washington auch direkt bremsend eingewirkt hat, wodurch insbesondere verhindert worden sein dürfte, dass Syrien und Saudi-Arabien sich einander wieder annähern.<sup>39</sup> Hinzu kommt, dass die Staatsfinanzen der Golfmonarchien erheblich unter den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie leiden, vor allem weil das Ölgeschäft eingebrochen ist und Einnahmen durch die Pilgerfahrt ausbleiben dürften. Damit wird zumindest kurz- bis mittelfristig auch das Potential dieser Staaten ein-

<<https://www.reuters.com/news/2019/4/3/syria-regime-rewards-bahraini-rapprochement-with-royal-business-deal>> (alle Zugriffe am 30.3.2020).

<sup>38</sup> Vgl. Khaled Yacoub Oweis, »Support Lacking to Readmit Syrian Regime to Arab League, Group's Head Says«, in: *The National*, 25.12.2019, <<https://www.thenational.ae/world/support-lacking-to-readmit-syrian-regime-to-arab-league-group-s-head-says-1.955909>> (Zugriff am 31.1.2020). Für Ägypten David Awad, »The Business of War: Egypt, Others Eye Reconstruction Bids«, in: *Al Monitor*, 12.9.2017, <<https://www.al-monitor.com/pulse/fr/originals/2017/09/egypt-invest-reconstruction-process-syria-iraq.html#ixzz6C6BQmmns>> (alle Zugriffe am 31.1.2020).

<sup>39</sup> Daher, *The Dynamics and Evolution of UAE-Syria Relations* [wie Fn. 37], S. 12; »U.S. Pressing Gulf States to Keep Syria Isolated: Sources«, *Reuters*, 19.2.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-gulf/u-s-pressing-gulf-states-to-keep-syria-isolated-sources-idUSKCN1Q70VO>>; Hussein Bakeer/Giorgio Cafiero, »Bashar al-Assad and the Greater Arab World«, Washington, D.C.: The Atlantic Council (Blog), 8.2.2019, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/bashar-al-assad-and-the-greater-arab-world/>>; Sami Moubayed, »Iran Ties Hinder Gulf Normalisation with Syria«, in: *The Arab Weekly*, 22.12.2019, <<https://the arabweekly.com/iran-ties-hinder-gulf-normalisation-syria>> (alle Zugriffe 30.3.2020).

geschränkt, signifikante Summen für den Wiederaufbau Syriens bereitzustellen.

## Syriens Nachbarn

Andere Länder der Region, vor allem Syriens Nachbarn Libanon, Jordanien und Irak, haben großes Interesse daran, dass sich die Lage in dem Land stabilisiert, Flüchtlinge dorthin zurückkehren und bilaterale Handelsbeziehungen wieder aufgenommen werden. Insbesondere der Libanon hofft, direkt vom Wiederaufbau in Syrien zu profitieren. Das bedeutet aber nicht, dass die drei Länder relevante Summen bereitstellen könnten, denn sie stehen jeweils selbst vor großen wirtschaftlichen und innenpolitischen Herausforderungen. Israel ist der einzige Nachbar, der sich mit Syrien formal im Kriegszustand befindet. Das Land, das die syrischen Golanhöhen seit 1967 besetzt hält (und 1981 annektiert hat), kann und will keine Rolle beim Wiederaufbau spielen. Zugleich dürfte Israel weiterhin versuchen, diplomatisch und militärisch die Rolle Irans in Syrien zurückzudrängen.<sup>40</sup>

## Die USA

Seit dem Amtsantritt von Präsident Donald Trump Anfang 2017 haben die USA ihr Ambitionsniveau in Syrien schrittweise heruntergeschraubt. Heute sind sie dort vor allem involviert, um ein Wiedererstarken des IS zu verhindern und dem iranischen Einfluss entgegenzuwirken. Klares Desinteresse hat die amerikanische Regierung signalisiert, was ein Engagement beim Wiederaufbau Syriens betrifft.<sup>41</sup> Vielmehr

<sup>40</sup> Vgl. Gil Murciano, *Preventing a Spill-over of the Iran-Israel Conflict in Syria. E3 + Russia Should Lead the Way Out*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP Comment 27/2018), <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/preventing-a-spillover-of-the-iran-israel-conflict-in-syria/>> (Zugriff am 10.4.2020).

<sup>41</sup> Vgl. etwa Natasha Turak, »No US Assistance on Syria Reconstruction until Iran Is Out: Top US Diplomat«, *CNBC*, 19.1.2019, <<https://www.cnn.com/2019/01/12/no-us-assistance-on-syria-reconstruction-until-iran-is-out-top-us-diplomat.html>> (Zugriff am 31.1.2020); Karen DeYoung/Shane Harris, »Trump Instructs Military to Begin Planning for Withdrawal from Syria«, in: *Washington Post*, 5.4.2018, <<https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-instructs-military-to-begin-planning-for>

haben die USA ihre direkten und sekundären Syrien-Sanktionen 2019 ausgeweitet; sie warnen andere Länder vor einer Kooperation mit dem Assad-Regime und mit Personen, die für schwere Menschenrechtsverletzungen im Land verantwortlich sind.<sup>42</sup> Vor Ort engagieren sich die USA heute mit Patrouillen im Nordosten des Landes, einer Präsenz in al-Tanf an der Grenze zum Irak und begrenzter Stabilisierungshilfe in den vom IS befreiten Gebieten östlich des Euphrats. Zudem leisten die USA humanitäre Hilfe.<sup>43</sup>

## Zwischenfazit

Die in Syrien involvierten Regional- und Großmächte haben geopolitische Interessen und Ordnungsvorstellungen, die sich nicht vereinbaren lassen. Zudem dürften die Einnahmen der arabischen Golfstaaten, die als potentielle Investoren in Frage kämen, durch die Covid-19-Pandemie signifikant zurückgehen. Daher ist nicht zu erwarten, dass ausreichend Mittel für einen raschen und umfassenden Wiederaufbau des Landes zur Verfügung stehen werden. Stattdessen wird Wiederaufbau sowohl von der syrischen Führung als auch von den externen Akteuren als Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln betrieben. Selbst zwischen Damaskus und seinen Verbündeten in Moskau und Teheran dürften die Spannungen

[withdrawal-from-syria/2018/04/04/1039f420-3811-11e8-8fd2-49fe3c675a89\\_story.html](https://www.nytimes.com/2018/04/04/1039f420-3811-11e8-8fd2-49fe3c675a89_story.html)> (Zugriff am 26.2.2020).

<sup>42</sup> Ian Talley/Sune Engel Rasmussen, »US Sanctions Syrian Businessman Samer Foz, Others«, in: *Wall Street Journal*, 11.6.2019, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-sanctions-syrian-businessman-samer-foz-others-11560272405>> (Zugriff am 31.1.2020); US-Kongress, »Title LXXIV – Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019«, in: *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, Dezember 2019, S. 2611 – 2635, <<https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/CRPT-116hrpt333.pdf>> (Zugriff am 29.1.2020); siehe auch das Statement von Außenminister Pompeo, U.S. State Department, »Passage of the Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019«, Press Statement Michael R. Pompeo, Secretary of State, 20.12.2019, <<https://www.state.gov/passage-of-the-caesar-syria-civilian-protection-act-of-2019/>> (Zugriff am 29.1.2020).

<sup>43</sup> Vgl. »House Hearing on U.S. Policy towards Syria« [Video], in: *C-Span*, 23.10.2019, <<https://www.c-span.org/video/?465609-1/house-hearing-us-policy-syria>> (Zugriff am 27.2.2020); Congressional Research Service, *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, Washington, D.C., 12.2.2020 (CRS Report), <<https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>> (Zugriff am 27.2.2020).

zunehmen, was Prioritäten, Ansätze und Profite bei entsprechenden Projekten betrifft. Rehabilitation und Wiederaufbau werden so auch nach einem Ende der Kampfhandlungen fragmentiert, lokal begrenzt und von unterschiedlichen Partikularinteressen bestimmt sein. Die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort sowie von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen dürften hintangestellt bleiben gegenüber Gewinnstreben sowie politökonomischen bzw. geostrategischen Anliegen. Die politische und gesellschaftliche Dimension des Wiederaufbaus (Übergangsgerechtigkeit, Aussöhnung) bleibt ausgeblendet.<sup>44</sup> Eine langfristige Stabilisierung wird auf diesem Wege kaum gelingen.

**44** Zu den unvereinbaren geopolitischen Interessen der relevanten Akteure und der daraus resultierenden Diskrepanz zwischen Herausforderungen und Angebot im Zusammenhang mit Wiederaufbau vgl. auch Erwin van Veen, *The Geopolitics of Syria's Reconstruction: A Case of Matryoshka*, Den Haag: Clingendael, April 2019.

# Herausforderungen des Wiederaufbaus

Die Kosten des Wiederaufbaus in Syrien werden, je nach Quelle, auf 250 bis 400 Milliarden oder sogar eine Billion US-Dollar geschätzt.<sup>45</sup> Doch um was geht es eigentlich bei diesem Wiederaufbau? Syrien steht infolge des bewaffneten Konflikts, der 2011 aus der gewaltsamen Niederschlagung der Protestbewegung hervorging, vor enormen Herausforderungen. Diese gehen über Minenräumung und den physischen Wiederaufbau von Infrastruktur und Wohnraum weit hinaus, so der weitgehende Konsens in den relevanten VN-Institutionen, bei der Weltbank, in der Wissenschaft und der syrischen Zivilgesellschaft.<sup>46</sup> Erforderlich ist insbesondere, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die unterschiedlichen Teile der Gesellschaft friedlich zusammenleben, die Verluste an Humankapital und menschlicher Entwicklung ausgeglichen werden und Wirtschaft wie staatliche Grundversorgung des Landes wieder in Gang gebracht werden können.

<sup>45</sup> 250 Milliarden US-Dollar: »Security Council Briefing on the Situation in Syria, Special Envoy Staffan de Mistura«, *United Nations Department of Political Affairs*, 27.11.2017, <<https://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/27112017/syria>> (Zugriff am 28.1.2020); 400 Milliarden US-Dollar: »President al-Assad in Interview to Russian NTV Channel: Any Constitutional Reform in Syria Is a Wholly Syrian Matter«, *SANA*, 24.6.2018, <<https://sana.sy/en/?p=140830>> (Zugriff am 28.1.2020); eine Billion US-Dollar: »Syria Needs \$1 Trillion Dollars to Rebuild from the Ashes (And China Is Waiting)«, in: *The National Interest*, 6.2.2017, <<https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/syria-needs-1-trillion-dollars-rebuild-the-ashes-china-19337>> (Zugriff am 28.1.2020). Vgl. auch Sharmila Devadas/Ibrahim Elbadawi/Norman v. Loayza, *Growth After War in Syria*, Washington, D.C.: World Bank Group, Development Research Group, August 2019, S. 3, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/424551565105634645/pdf/Growth-after-War-in-Syria.pdf>> (Zugriff am 26.2.2020).

<sup>46</sup> Vgl. die in diesem Kapitel rezipierte Literatur.

## Kriegszerstörungen und ihre Folgen

Im Verlauf der bewaffneten Auseinandersetzungen ist Syriens Infrastruktur weitgehend zerstört worden. Dies betrifft vor allem den Energiesektor inklusive Öl- und Gasförderung sowie Elektrizitätswerke, Straßen und Transportwege sowie Wasser- und Abwasser Versorgung. Zu massiven Schäden kam es ebenso beim Wohnungsbestand, bei Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie in der Landwirtschaft. Dabei sind die Kriegsschäden sehr ungleich verteilt. Schwere Zerstörungen gibt es vor allem in jenen Gebieten, die teils jahrelang umkämpft waren und die durch das Regime und seine Verbündeten von den Rebellen oder dem IS zurückerobert wurden. Insbesondere gilt das für die östlichen Vororte von Damaskus, für Yarmouk, ein Flüchtlingscamp am Südrand der Hauptstadt, ebenso Ost-Aleppo, Al-Raqqa, Homs und Hama.

Fast alle Provinzhauptstädte wurden während der letzten Jahre zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu Schlachtfeldern; viele historische Zentren (etwa die Altstadt von Aleppo, die UNESCO-Weltkulturerbe ist, oder die Altstadt von Homs) und die antiken Stätten von Palmyra wurden zerstört oder stark in Mitleidenschaft gezogen. Ganze Vororte und Stadtrandgebiete sind heute entvölkerte Ruinenlandschaften. Luftangriffe in Homs, Al-Raqqa, Teilen Aleppos und den Vororten von Damaskus haben Schäden gezeitigt, die mit denen des Zweiten Weltkriegs vergleichbar sind. Die Weltbank schätzte schon 2017, dass knapp 30 Prozent des Gebäudebestands in Syrien zerstört oder stark beschädigt waren.<sup>47</sup> Die VN gingen im Frühjahr 2019 davon aus, dass insgesamt 140 000

<sup>47</sup> Vgl. Weltbank, *The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria*, Washington, D.C., 10.7.2017, S. v – x, 17 – 75, <<https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria>> (Zugriff am 29.1.2020).

Gebäude beschädigt, davon 40 000 komplett zerstört und 50 000 stark getroffen wurden.<sup>48</sup> Vor allem in den (vormals) umkämpften Orten ist die Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen, Schulbildung, Trinkwasser und Elektrizität erheblich eingeschränkt. Nach Angaben der VN arbeitete 2018 infolge von Kampfhandlungen rund die Hälfte der Gesundheitseinrichtungen gar nicht mehr oder nur in reduziertem Maße. Jede dritte Schule war zerstört oder beschädigt. Über 50 Prozent des Abwassersystems funktionierten nicht oder nur eingeschränkt, so dass rund 70 Prozent des Abwassers nicht aufbereitet wurden.<sup>49</sup>

### **Mehr als die Hälfte der verbliebenen Bevölkerung lebt in Gegenden mit hohen Explosionsrisiken.**

In Homs etwa sind nach Angaben von UN Habitat knapp 54 Prozent der Gebäude nicht mehr bewohnbar; rund zwei Drittel der Stadtviertel sind nicht mehr funktionsfähig, da Infrastruktur zerstört ist und Grunddienstleistungen fehlen. In der Folge sind rund 40 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner entweder in andere Viertel oder ganz aus der Stadt geflüchtet.<sup>50</sup> Im Flüchtlingscamp Yarmouk und den angrenzenden Gebieten in Damaskus wurden rund 80 Prozent der Gebäude zerstört; von ursprünglich rund 800 000 Einwohnern verblieben lediglich rund 1 000.<sup>51</sup> In Aleppo fiel die Einwohnerzahl von vormals

rund 2,5 auf 1,6 Millionen, in den östlichen Vororten von Damaskus von rund 390 000 auf 270 000.<sup>52</sup> Dabei reduzierte sich die Einwohnerzahl in einzelnen Vororten der Hauptstadt besonders drastisch: in Duma von rund 120 000 (2004) auf 40 000 (2019), in Harasta von 80 000 auf 2 600 und in Arbin von 90 000 auf 19 000.<sup>53</sup>

Zudem sind diese Orte besonders stark mit Landminen, improvisierten Sprengkörpern und nicht-explodierender Munition kontaminiert. 2019 lebten laut UN OCHA 10,2 Millionen Syrerinnen und Syrier (also mehr als die Hälfte der im Land verbliebenen Bevölkerung) in Gegenden, die hohe Explosionsrisiken aufwiesen. Dies führt nicht nur immer wieder zu gravierenden Unfällen, insbesondere bei Rückkehrern und spielenden Kindern, sondern behindert vor allem auch die Landwirtschaft, die Trümmerbeseitigung und den humanitären Zugang erheblich. Das ganze Ausmaß der Kontaminierung ist allerdings noch gar nicht bekannt.<sup>54</sup>

## **Kriegswirtschaft und Sanktionen**

Infolge des Konflikts ist Syriens Wirtschaft erheblich geschrumpft. Der Verlust an Realkapitalbestand wurde 2018 von den VN insgesamt auf mehr als 388 Milliarden US-Dollar geschätzt; dabei veranschlagten sie die direkten Kriegszerstörungen mit rund 120 Milliarden US-Dollar und den Verlust an Produktivität mit rund 268 Milliarden US-Dollar.<sup>55</sup> Allein in den ersten

<sup>48</sup> Vgl. die Schäden im Detail in United Nations Institute for Training and Research, *Syrian Cities Damage Atlas*, März 2019, <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/reach\\_thematic\\_assessment\\_syrian\\_cities\\_damage\\_atlas\\_march\\_2019\\_reduced\\_file\\_size\\_1.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/reach_thematic_assessment_syrian_cities_damage_atlas_march_2019_reduced_file_size_1.pdf)> (Zugriff am 29.1.2020).

<sup>49</sup> UN OCHA Syria, *2019 Humanitarian Needs Overview*, März 2019, insbesondere S. 5, 6, 28, <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019\\_Syr\\_HNO\\_Full.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_Syr_HNO_Full.pdf)> (Zugriff am 29.1.2020); für Schäden vgl. auch Weltbank, *The Economics of Post-Conflict Reconstruction in MENA*, Washington, D.C., 1.4.2017, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/235401491413228678/The-Economics-of-Post-Conflict-Reconstruction-in-MENA>> (Zugriff am 29.1.2020); Weltbank, *The Toll of War* [wie Fn. 47], S. v – x, 17 – 75. Vgl. auch die aktuelleren Berichte des Center for Operational Analysis and Research (COAR) zu Schäden, Herausforderungen und politökonomischen Dynamiken in einzelnen Regionen Syriens unter: <<https://coar-global.org/nosap/>>.

<sup>50</sup> UN Habitat, *City Profile Homs. Multi Sector Assessment*, Mai 2014, <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Homs%20RCP.pdf>> (Zugriff am 27.3.2020).

<sup>51</sup> United Nations Institute for Training and Research, *Syrian Cities Damage Atlas* [wie Fn. 48].

<sup>52</sup> Ebd.

<sup>53</sup> COAR, *Eastern Ghouta. Needs Oriented Strategic Area Profile*, Juli 2019, S. 18, <<https://coar-global.org/nosap/>> (Zugriff am 27.3.2020).

<sup>54</sup> Vgl. »Syria in 2020: The Deadly Legacy of Explosive Violence and Its Impact on Infrastructure and Health«, *ReliefWeb*, 18.12.2019, <<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-2020-deadly-legacy-explosive-violence-and-its-impact>> (Zugriff am 31.1.2020); »Syria – Explosive Hazard Contamination«, UNMAS Syria, März 2019, <<https://unmas.org/en/programmes/syria>> (Zugriff 29.1.2020); UN OCHA Syria, *2019 Humanitarian Needs Overview* [wie Fn. 49], S. 52f.

<sup>55</sup> »Experts Discuss Post-conflict Reconstruction Policies after Political Agreement in Syria«, *UNESCWA*, 7.8.2018, <<https://www.unescwa.org/news/syrian-experts-discuss-post-conflict-reconstruction-policies-after-political-agreement-syria>> (Zugriff am 28.1.2020); »The Latest: UN Says Civil War Has Cost Syria \$388B in Damage«, *AP*, 9.8.2018, <<https://apnews.com/aa0aaa2c44cd430196f572227b45c150/The->

fünfeinhalb Jahren des Krieges – von Mitte 2011 bis Ende 2016 – hatten sich die Verluste des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf rund 226 Milliarden US-Dollar addiert, ein Betrag, der rund viermal so hoch war wie das syrische BIP 2010. Das reale BIP schrumpfte im gleichen Zeitraum um rund zwei Drittel.<sup>56</sup>

Hauptursache für den Rückgang der Produktivität war zum einen der Ausfall von Produktionsfaktoren – insbesondere die physische Zerstörung von Betrieben in Aleppo, Homs und den Vororten von Damaskus –, zum anderen der Abzug von Investitionen, der Verlust an Arbeitskraft und Kompetenzen sowie ein Mangel an Treibstoff, Elektrizität und Rohmaterialien.<sup>57</sup> Zudem verschob sich in der Kriegswirtschaft das Anreizsystem weg von produktiven Aktivitäten.<sup>58</sup> Eine entscheidende Rolle spielte auch, dass Verbindungswege, Handelsnetzwerke und Lieferketten kriegsbedingt beeinträchtigt wurden. In der Folge brach auch der Handel mit den Nachbarn ein.<sup>59</sup>

## Investitionseinbruch

Die syrische Ölproduktion kam durch den Krieg weitgehend zum Erliegen. Und was davon übrig geblieben ist, wurde auch Anfang 2020 zum größten Teil nicht von Damaskus kontrolliert.<sup>60</sup> Dabei war Öl einst

Hauptexportgut und -einnahmequelle des Staates. Zusammen mit hohen Militärausgaben brachte der Einbruch bei den Staatseinnahmen (aufgrund des Verlusts von Öl- und Steuereinnahmen und des Kollapses des Außenhandels) einen starken Rückgang öffentlicher Investitionen mit sich. Diese fielen von 9 Prozent des BIP im Jahr 2010 auf 0,5 Prozent 2016.<sup>61</sup> Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite deckte Damaskus durch Abbau der Währungsreserven, durch Geld drucken und über Vorzugskredite von Iran und Russland. Dies wiederum bewirkte, dass die öffentliche Verschuldung deutlich stieg, die Währungsreserven schrumpften und das syrische Pfund drastisch abwertete. Während ein US-Dollar vor dem Aufstand 2011 rund 50 Pfund gekostet hatte, wurde er im Oktober 2019 mit 630 Pfund gehandelt. Mitte Januar 2020 waren für einen US-Dollar – vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Finanzkrise im Libanon – bereits 1.200 Pfund zu zahlen.<sup>62</sup>

Für die Menschen in Syrien wirkte sich das vor allem in einem deutlichen Anstieg der Lebenshaltungskosten aus.<sup>63</sup> In Kombination mit einer massiven Zunahme der Arbeitslosigkeit waren sie immer stärker auf internationale Hilfsleistungen und Überweisungen aus der Diaspora angewiesen.<sup>64</sup> 2018

Latest: UN-says-civil-war-has-cost-Syria-\$388B-in-damage> (Zugriff am 10.2.2020).

56 Weltbank, *The Toll of War* [wie Fn. 47], S. vii.

57 Devadas/Elbadawiv. Loayza, *Growth After War in Syria* [wie Fn. 45], S. 33.

58 Vgl. Weltbank, *The Toll of War* [wie Fn. 47], S. i.

59 Syriens Exporte schrumpften aufgrund von bewaffneten Auseinandersetzungen und Sanktionen allein zwischen 2011 und 2015 um 92 Prozent. Weltbank, *The Toll of War* [wie Fn. 47], S. vii.

60 Nach Angaben der Weltbank fiel die Produktion von rund 368 000 Fass pro Tag 2010 auf rund 40 000 Fass 2016. Weltbank, *The Economics of Post-Conflict Reconstruction in MENA* [wie Fn. 49], S. 27. Davon wurden nur rund 10 000 Fass pro Tag in Gebieten unter Kontrolle des Regimes produziert. Weltbank, *The Toll of War* [wie Fn. 47], S. vii. EIU zufolge lag die Produktion 2019 bei 25 000 Fass pro Tag. EIU, *Country Report Syria* [wie Fn. 18], S. 8. Nach Angaben von SOHR wurden im Herbst 2019 rund ein Drittel des syrischen Territoriums sowie 70 Prozent der Öl- und Gasquellen von den Syrian Democratic Forces (SDF) kontrolliert. SOHR, »5 Years of International Coalition Involvement in Syria: One-third of the Country and 70% of Oil and Gas Are under Its Control, While Thousands of Victims and Violations Awaiting Investigation«, 2.10.2019, <<http://www.syriaahr.com/en/?p=142551>> (Zugriff am 29.1.2020).

61 Weltbank, *The Economics of Post-Conflict Reconstruction in MENA* [wie Fn. 49], S. 29.

62 Die offizielle Wechselkursrate lag bei 515 Pfund pro Dollar, vgl. Khaled Yacoub Oweis, »Syrian Currency Collapse Prompts Rare Criticism of Regime«, in: *The National*, 21.1.2020, <<https://www.thenational.ae/world/syrian-currency-collapse-prompts-rare-criticism-of-regime-1.966447>> (Zugriff am 29.1.2020). EIU gab die öffentliche Verschuldung 2019 mit 123,8 Prozent des BIP an. EIU, *Country Report Syria* [wie Fn. 18], S. 10. Vgl. auch *Two Countries, One Crisis: The Impact of Lebanon's Upheaval on Syria*, COAR, Thematic Report, 21.12.2019, <<https://coar-global.org/2019/12/21/two-countries-one-crisis-the-impact-of-lebanons-upheaval-on-syria/>> (Zugriff am 10.3.2020).

63 Ben Parker, »Briefing: What to Watch in Syria This Year«, in: *The New Humanitarian*, 8.1.2020, <<https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/1/8/Syria-aid-reconstruction-refugees-peace-conflict-Idlib-UN-NGOs-Turkey-Russia>> (Zugriff am 29.1.2020); World Food Programme (WFP), *Market Price Watch Bulletin*, Syria Country Office, November 2019, <<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000111576/download/?iframe>> (Zugriff am 29.1.2020).

64 Nach Schätzung der Weltbank beliefen sich 2018 die Rücküberweisungen von den mehr als 9 Millionen Auslands-syrern auf rund 1,6 Milliarden US-Dollar, vgl. EIU, *Country*





zu isolieren. Es ist aber offensichtlich, dass sie Geldüberweisungen aus dem Ausland und den Import von Nahrungs- und Lebensmitteln erschweren, Produktionskosten erhöhen und die Herstellung medizinischer Güter negativ beeinflussen. Somit ist auch davon auszugehen, dass sie zur Zunahme von Arbeitslosigkeit, zum Rückgang von Gehältern und zum Anstieg der Lebenshaltungskosten beitragen.<sup>69</sup> Die Verschärfung von US-Sanktionen gegen Iran hat zudem Treibstoffknappheit und Preiserhöhungen in Syrien nach sich gezogen. Eine besondere Hürde für den Wiederaufbau dürften die umfassenden Sekundärsanktionen werden, die der US-Kongress im Dezember 2019 beschlossen hat.<sup>70</sup>

## Die Folgen von Tod, Flucht und Vertreibung

Beobachter gehen davon aus, dass im Zuge der Kampfhandlungen in Syrien über eine halbe Million Menschen getötet und Hunderttausende mehr verletzt wurden.<sup>71</sup> In und um Syrien spielt sich die größte humanitäre Notlage unserer Zeit ab.<sup>72</sup> Mehr als die Hälfte der syrischen Bevölkerung sah sich gezwungen, den Wohnort zu verlassen – infolge von schwe-

ren Menschenrechtsverletzungen durch das Regime, den IS und Rebellengruppen, wegen Kampfhandlungen und Zerstörungen sowie angesichts des Zusammenbruchs von Infrastruktur. Anfang 2020 waren für Syrien rund 5,6 Millionen Flüchtlinge und 6,1 Millionen Binnenflüchtlinge beim Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) registriert.<sup>73</sup> Viele der Binnenflüchtlinge mussten im Verlauf des Krieges mehrmals fliehen bzw. wurden mehrmals vertrieben oder umgesiedelt. Zu neuen Wellen von Flucht und Vertreibung kam es Anfang 2020 vor allem in der umkämpften Provinz Idlib.<sup>74</sup> Durch Flucht und Vertreibung, Zerstörung und Plünderung sowie den Kollaps der syrischen Wirtschaft hat das Gros der Bevölkerung seine Lebensgrundlage verloren. Rund 11 Millionen Syrerinnen und Syrer – also etwa zwei Drittel der im Land verbliebenen Menschen – waren Anfang des Jahres 2020 auf humanitäre Hilfe angewiesen.<sup>75</sup>

## Soziales und Humankapital

Erhebliche Auswirkungen hat der Konflikt auch auf die Gesellschaft und das Humankapital Syriens. Der Gesellschaftsvertrag zwischen politischer Führung und Bevölkerung ist zerrissen, das Zusammenleben der einzelnen Gruppen in der multiethnischen und -religiösen Bevölkerung des Landes nachhaltig gestört. Verantwortlich dafür sind ethnische und konfessionelle Mobilisierung sowie Kriegsverbrechen zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Ethnien und Glaubensrichtungen. Syrien ist überdies bei der

<sup>69</sup> Erica S. Moret, »Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria«, in: *European Security*, 24 (2015) 1, S. 10ff; UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights on His Mission to the Syrian Arab Republic*, 11.9.2018, <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_39\\_54\\_Add.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_39_54_Add.pdf)> (Zugriff am 27.3.2020).

<sup>70</sup> US-Kongress, »Title LXXIV – Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019« [wie Fn. 42].

<sup>71</sup> Unabhängige Angaben existieren nicht; die VN haben bereits Anfang 2014 damit aufgehört, die Todesopfer zu zählen. Neben den bei Kampfhandlungen Getöteten zählen zu den Todesopfern auch schätzungsweise 100 000 Syrerinnen und Syrer, die in Gefängnissen des Regimes und des IS zu Tode gefoltert wurden. Für eine differenzierte Aufstellung siehe SOHR, »About Nine Years of the Syrian War: Continuous Killing and Destruction while War Criminals Go Unpunished«, 10.1.2020, <<http://www.syriahr.com/en/?p=152653>> (Zugriff am 26.2.2020).

<sup>72</sup> Syrerinnen und Syrer stellen die zweitgrößte Flüchtlingsbevölkerung der Welt. So der damalige VN-Hochkommissar für Flüchtlinge António Guterres bereits 2014, zitiert in: UNHCR, »Needs Soar as Number of Syrian Refugees Tops 3 Million«, 29.8.2014, <<https://www.unhcr.org/53ff76c99.html>> (Zugriff am 28.1.2020).

<sup>73</sup> Die Flüchtlinge befinden sich überwiegend in den Nachbarstaaten Türkei (ca. 3,6 Millionen), Libanon (ca. 900 000), Jordanien (ca. 650 000), Irak (ca. 250 000) und Ägypten (ca. 130 000). UNHCR, »Operational Portal – Refugee Situation«, <[https://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions)> (Zugriff am 28.1.2020).

<sup>74</sup> UN OCHA, *Syrian Arab Republic – Recent Developments in Northwest Syria*, Situation Report Nr. 7, 29.1.2020, <<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-recent-developments-northwestern-syria-situation-13>> (Zugriff am 26.2.2020). Vgl. auch Sinem Adar/Steffen Angenendt/Muriel Asseburg/Raphael Bossong/David Kipp, *Das Flüchtlingsdrama in Syrien, der Türkei und Griechenland. Warum ein umfassender Ansatz nötig ist*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2020 (SWP-Aktuell 22/2020), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/das-fluechtlings-drama-in-syrien-der-tuerkei-und-griechenland/>> (Zugriff am 26.3.2020).

<sup>75</sup> UNHCR, »Operational Portal« [wie Fn. 73].

menschlichen Entwicklung weit zurückgefallen. War das Land im VN-Ranking der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI) 2010 noch in der mittleren Kategorie verortet und hatte es in den zwei Jahrzehnten davor eine positive Entwicklung verzeichnet, so rangiert es dort mittlerweile in der untersten Kategorie.<sup>76</sup>

### Auf eine Ausbreitung von Covid-19 ist das syrische Gesundheitssystem denkbar schlecht vorbereitet.

Besonders gravierende Langzeitfolgen hat der Konflikt im Bildungs- und im Gesundheitsbereich. Nicht nur ist Syrien durch Flucht und Vertreibung ein dramatischer Verlust an Lehrkräften entstanden, auch wächst derzeit eine »verlorene Generation« heran. Nach Schätzungen von UNICEF geht rund die Hälfte der syrischen Kinder (in Syrien und den Nachbarländern) nicht zur Schule, unter anderem weil ein beträchtlicher Teil der Gebäude zerstört ist oder als temporäre Unterkunft zweckentfremdet wird. Das syrische Gesundheitssystem ist mittlerweile ebenfalls völlig dysfunktional. Viele der Einrichtungen wurden zerstört, es mangelt an medizinischem Gerät und Arzneimitteln, ein Großteil des Fachpersonals ist geflohen. Dies hat unter anderem zu einem drastischen Rückgang von Impfungen geführt sowie Krankheiten, Epidemien und Säuglingssterblichkeit anwachsen lassen.<sup>77</sup> Denkbar schlecht ist Syrien daher auch auf eine Ausbreitung von Covid-19 vorbereitet.<sup>78</sup>

### Begrenzte Rückkehr

Obwohl mittlerweile große Teile des Landes nicht mehr umkämpft sind und die Lebensbedingungen für

Flüchtlinge sich in den Nachbarstaaten Syriens während der letzten Jahre deutlich verschlechtert haben, ist die Zahl von Rückkehrerinnen und Rückkehrern bislang relativ niedrig geblieben. Nach Einschätzung der VN sind die Bedingungen für eine freiwillige, sichere und dauerhafte Rückkehr nach wie vor nicht gegeben. Das liegt unter anderem daran, dass UNHCR keinen ungehinderten Zugang zu Rückkehrern hat, um deren Sicherheit und Versorgung zu gewährleisten. Von Seiten der VN und internationaler Organisationen wie der IOM wird eine Rückkehr daher nicht aktiv unterstützt.<sup>79</sup> Im Laufe des Jahres 2019 kehrten nach VN-Angaben 87 000 Flüchtlinge nach Syrien zurück, im Zeitraum 2016 – 2019 waren es insgesamt rund 220 000, jeweils überwiegend aus der Türkei, Jordanien und dem Libanon.<sup>80</sup>

Wie Erhebungen zeigen, die UNHCR 2018 durchgeführt hat, kehren syrische Flüchtlinge in allererster Linie deshalb nicht in ihr Heimatland zurück, weil sie Angst vor politischer Verfolgung, Rechtlosigkeit und Zwangsrekrutierung haben und sich aufgrund fehlender Dokumente nicht sicher fühlen bzw. ihr Eigentum nicht reklamieren können. Dass die Sorgen um die persönliche Sicherheit nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigt ein Bericht des Syrischen Netzwerks für Menschenrechte (SNHR) von August 2019. Er dokumentiert nahezu 2 000 Fälle, in denen Rückkehrerinnen und Rückkehrer willkürlich verhaftet wurden. Davon blieb fast ein Drittel verschwunden, 15 starben nachweislich unter Folter. Viele der Freigelassenen wurden laut SNHR später wieder inhaftiert oder

<sup>76</sup> Allein seit 2013 ist Syrien um 14 Plätze zurückgefallen, vgl. United Nations Development Programme (UNDP), »Human Development Report 2019«, S. 304, <<http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1990-2018>> (Zugriff am 28.1.2020); UNDP, »Syrian Arab Republic – Human Development Indicators«, <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SYR>> (Zugriff am 28.1.2020).

<sup>77</sup> Vgl. Weltbank, *The Economics of Post-Conflict Reconstruction in MENA* [wie Fn. 49], S. 17–29.

<sup>78</sup> Vgl. United Nations Security Council (UNSC), *Briefing Security Council, Emergency Relief Coordinator Warns of Potentially Devastating Consequences for Syrians Most Vulnerable to COVID-19*, 31.3.2020, <<https://www.un.org/press/en/2020/sc14148.doc.htm>> (Zugriff am 10.4.2020).

<sup>79</sup> Vgl. »United Nations Seeks Negotiated Political Solution as Syria Conflict Enters Ninth Year, Under-Secretary-General Tells Security Council«, United Nations Press Release, SC/13751, 27.3.2019, <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13751.doc.htm>> (Zugriff am 29.1.2020). Die Einschätzung wird von der Bundesregierung geteilt. Vgl. die Bundeskanzlerin bei einer Pressekonferenz mit dem türkischen Präsidenten Erdoğan am 24.1.2020 in Istanbul, »Video – Merkel stellt der Türkei weitere finanziellen Hilfen in Aussicht«, in: *Tagesschau.de*, 24.1.2020, <<https://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-651383.html>> (Zugriff am 29.1.2020). Vgl. auch Muriel Asseburg, *Perspektiven für Flüchtlinge statt Anreize zur Rückkehr nach Syrien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 29.4.2019 (SWP Kurz gesagt), <<http://bit.ly/SWP19KG0429>> (Zugriff am 10.3.2020).

<sup>80</sup> UNHCR, »Operational Portal« [wie Fn. 73]. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl höher liegt und ein Teil der betreffenden Menschen nicht freiwillig zurückkehrte.

zwangsrekrutiert.<sup>81</sup> Zudem gehen zahlreiche Flüchtlinge davon aus, dass sie nach einer Rückkehr keine ausreichende Existenzgrundlage vorfinden würden – aufgrund der Zerstörung von Wohnraum, Plünderungen sowie einer Gesetzgebung, die auf Enteignung und Beschlagnahme des Besitzes insbesondere von Geflohenen zielt. Außerdem erwarten Flüchtlinge, dass der Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen vor allem in (ehemals) umkämpften Gebieten stark eingeschränkt ist.<sup>82</sup>

## Zwischenfazit

Unter den derzeitigen Bedingungen ist eine Wiederankurbelung der syrischen Wirtschaft kaum möglich, die es erlauben würde, Arbeitsplätze zu schaffen, der Bevölkerung zu einem ausreichenden Einkommen zu verhelfen und die Produktion von Lebensmitteln für den lokalen Bedarf in Gang zu setzen. Auch dürfte es dem Staat selbst mittelfristig kaum gelingen, seine Einnahmen zu erhöhen und damit die Grundversorgung der Bevölkerung wieder zu übernehmen. Dem stehen einerseits die sektoralen Sanktionen und die zu erwartende Verschärfung der amerikanischen Sekundärsanktionen, andererseits die politökonomischen Hemmnisse in Syrien selbst entgegen.

**81** SNHR, »The Syrian Regime Continues to Pose a Violent Barbaric Threat and Syrian Refugees Should Never Return to Syria«, 15.4.2019, <<http://sn4hr.org/blog/2019/08/15/54146/>> (Zugriff am 29.1.2020).

**82** Weltbank, *The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis*, Washington, D.C., 6.2.2019, S. 16–20, <<https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-mobility-of-displaced-syrians-an-economic-and-social-analysis>> (Zugriff am 30.3.2020).

# Der europäische Ansatz: Kein Wiederaufbau ohne politische Öffnung

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ein Engagement beim Wiederaufbau in Syrien davon abhängig gemacht, dass es dort zu einem politischen Übergang gemäß VN-Sicherheitsratsresolution 2254 (2015) oder zumindest zu tragfähigen Schritten in Richtung einer inklusiven Konfliktregelung und einer politischen Öffnung kommt.<sup>83</sup> Entsprechend ist das europäische Engagement vor Ort im Wesentlichen auf humanitäre Hilfe beschränkt geblieben. Gleichzeitig hat die EU umfassende Sanktionen gegen syrische Institutionen und Privatpersonen verhängt. In den letzten Jahren ist die einheitliche Haltung Europas zu Syrien mehr und mehr erodiert. Eine Debatte über europäische Interessen und Ansatzpunkte für ein effektiveres Engagement hat es bislang nicht gegeben – nicht zuletzt aus Angst, die Positionen der Mitgliedstaaten könnten noch weiter auseinanderfallen.

## Europäische Position und Instrumente

Im Rahmen ihres konditionierten Ansatzes verfolgen die Europäer gemäß ihrer Syrien-Strategie von April 2017 diese Zielsetzungen: den Krieg durch einen inklusiven politischen Übergang zu beenden; den humanitären Bedürfnissen besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen nachzukommen; Demokratie, Menschenrechte und Meinungsfreiheit zu unterstüt-

zen; die Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen voranzutreiben und die Resilienz der syrischen Bevölkerung zu fördern.<sup>84</sup> Dabei geht Brüssel nach wie vor davon aus, dass eine nachhaltige Stabilisierung Syriens unter der Führung Bashar al-Assads nicht möglich ist. Assad wird in Brüssel nicht als Kooperationspartner betrachtet, auch vor dem Hintergrund von Kriegsverbrechen und dem Einsatz international geächteter Waffen, die ihm zur Last gelegt werden. Europäische Unterstützung für einen Wiederaufbau unter Assad, so die Sichtweise, würde nur dazu beitragen, ein repressives Regime zu festigen, Konfliktlinien zu zementieren und damit die Saat für künftige Konfrontationen zu legen.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Rat der Europäischen Union, »Council Adopts EU Strategy on Syria«, Press Release, 3.4.2017, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/>> (Zugriff am 6.3.2020).

<sup>85</sup> Gespräch der Autorin mit europäischen Diplomaten: Sankt Petersburg, Dezember 2019; Berlin, Dezember 2019; Beirut, Januar/Februar 2020, sowie telefonisch, Brüssel, März 2020. Ebenso bei van Veen, *The Geopolitics of Syria's Reconstruction* [wie Fn. 44]. Für die Argumentation vgl. auch Steven Heydemann, *Beyond Fragility: Syria and the Challenges of Reconstruction in Fierce States*, Washington, D.C.: Brookings Institute, Juni 2018, <<https://www.brookings.edu/research/beyond-fragility-syria-and-the-challenges-of-reconstruction-in-fierce-states/>> (Zugriff am 6.3.2020); André Bank, *Der »Siegfrieden« in Syrien und die Grenzen multilateraler Politik*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Dezember 2019 (Focus Nahost), S. 8, <[https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_nahost\\_1907.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1907.pdf)> (Zugriff am 6.3.2020); Adopt a Revolution (Hg.), *Reconstructing Syria: Risks and Side Effects. Strategies, Actors and Interests*, Leipzig, 5.4.2019, <[https://adoptrevolution.org/wp-content/uploads/2019/01/Adopt\\_1812\\_Layout\\_EN\\_final\\_N.pdf](https://adoptrevolution.org/wp-content/uploads/2019/01/Adopt_1812_Layout_EN_final_N.pdf)> (Zugriff am 6.3.2020); Muriel Asseburg/Khaled Yacoub Oweis, »Syria's Reconstruction Scramble«, in: *Syria Studies*, (2017), S. 15 – 30,

<sup>83</sup> VN-Sicherheitsrat, *Resolution 2254 – Middle East (Syria)*, S/RES/2254 (2015), 18.12.2015, <<http://unscr.com/en/resolutions/2254>> (Zugriff am 6.3.2020); Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), »Syria: Speech by HR/VP Josep Borrell in the EP on the Current Security Situation in Syria«, 12.2.2020, <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74537/syria-speech-hrvp-josep-borrell-ep-current-security-situation-syria\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74537/syria-speech-hrvp-josep-borrell-ep-current-security-situation-syria_en)> (Zugriff am 6.3.2020).

Konkret leisten die Europäer – neben dem Engagement in der Koalition gegen den IS<sup>86</sup> – in Syrien vor allem humanitäre Hilfe. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind zusammen bei weitem der größte Geber in diesem Bereich. Von 2011 bis zum Spätherbst 2019 stellten sie insgesamt über 17 Milliarden Euro an humanitärer Hilfe für Syrerinnen und Syrer im Land selbst und den Nachbarstaaten zur Verfügung.<sup>87</sup> Deutschland ist nach den USA der zweitgrößte bilaterale Geber.<sup>88</sup> Dem deutschen VN-Botschafter Christoph Heusgen zufolge hat sich die Bundesrepublik seit 2012 mit mehr als 8 Milliarden Euro an der humanitären Hilfe in Syrien beteiligt.<sup>89</sup> Diese Hilfe wird vor Ort ganz überwiegend durch VN-Organisationen und internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) umgesetzt. Sie beschränkt sich grundsätzlich auf die Notversorgung von Bevölkerung, Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen. Weitergehende Maßnahmen, wie eine Rehabilitation von Infrastruktur, werden nur von einzelnen Mitgliedstaaten und in sehr geringem Maße unterstützt.<sup>90</sup> Zeitweise wurden zusätzlich Mittel (sogenannte Stabilisierungshilfen) in von der Opposition und – dort in geringerem Maße – von den Kurden kontrollierten Gebieten eingesetzt, um lokale politische Strukturen zu stärken. Sehr begrenzt fördern die Europäer auch kleine Rehabilita-

tions- und Entwicklungsprojekte, die durch INGOs und syrische zivilgesellschaftliche Organisationen im Land betrieben werden.

Seit 2011 haben die Europäer umfassende Sanktionen gegen den syrischen Staat sowie gegen syrische Individuen und Entitäten verhängt. Diese Maßnahmen werden regelmäßig aktualisiert und (bislang) jährlich durch Beschluss der Mitgliedstaaten verlängert.<sup>91</sup> Zum einen zielen die Sanktionen auf Personen ab, die für die gewaltsame Unterdrückung der Bevölkerung und den Einsatz international geächteter Waffen verantwortlich sind, deren Aktivitäten direkt dem Assad-Regime zugutekommen oder die von Geschäften profitieren, durch welche Wohnungs-, Land- und Eigentumsrechte (HLP-Rechte) verletzt werden; ebenfalls im Fokus stehen mit ihnen assoziierte Individuen und Firmen. Zu dem sanktionierten Kreis gehören insbesondere führende Unternehmer, Angehörige der Assad- und der Makhluף-Familien, Minister, höherrangige Militärs und Geheimdienstler, Mitglieder von mit dem Regime verbundenen Milizen sowie Personen, die mit Produktion, Verbreitung oder Einsatz chemischer Waffen in Verbindung gebracht werden. Demgemäß haben die Europäer im Fall von 277 Individuen und 71 Unternehmen Einreiseverbote angeordnet bzw. Vermögenswerte einfrieren lassen (Stand Mitte Februar 2020).<sup>92</sup>

<<https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1573/1207>> (Zugriff am 6.3.2020); Kristin Helberg, »Syrien als Beute: Der Wiederaufbau einer Diktatur«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2018) 11, S. 83 – 92, <<https://www.blaetter.de/ausgabe/2018/november/syrien-als-beute-der-wiederaufbau-einer-diktatur>> (Zugriff am 6.3.2020).

**86** Vgl. Rat der Europäischen Union, *Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as Well as the Da'esh Threat*, 23.5.2016, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9105-2016-INIT/en/pdf>> (Zugriff am 6.3.2020).

**87** Rat der Europäischen Union, »Overview – Syria: Council Response to the Crisis«, 10.2.2020, <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/syria/>> (Zugriff am 6.3.2020).

**88** Allein 2019 hat Deutschland insgesamt über 300 Millionen Euro an humanitärer Hilfe zur Verfügung gestellt. Auswärtiges Amt, »Humanitäre Hilfe in Syrien«, 4.2.2020, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/syrien-node/humanitaere-hilfe-syrien/2303004?isLocal=false&isPreview=false>> (Zugriff am 9.3.2020).

**89** Vertretung der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen, Twitter, 5.3.2020, <<https://twitter.com/GermanyUN/status/1235619814560980993?s=20>> (Zugriff am 9.3.2020).

**90** Gespräche der Autorin mit europäischen Diplomaten, Beirut, Januar/Februar 2020.

### **Bisher stimmen alle EU-Staaten für eine Fortführung der Sanktionen – doch die Einigkeit erodiert.**

Zum anderen bezwecken die Sanktionen, die Finanzierungsmöglichkeiten des Regimes sowie seine Repressionskapazitäten zu beschränken und es international zu isolieren. In diesem Sinne haben die Europäer ein Waffenembargo gegen Damaskus sowie Exportbeschränkungen für Waren verhängt, die zur

**91** Vgl. Rat der Europäischen Union, »Council Decision 2011/273/CFSP of 9 May 2011 Concerning Restrictive Measures against Syria«, in: *Official Journal of the European Union*, 10.5.2011 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:121:0011:0014:EN:PDF>> (Zugriff am 6.3.2020). Die EU setzt zudem VN-Sanktionen in Bezug auf Al-Qaida und den IS um.

**92** Rat der Europäischen Union, »Syria: EU Adds Eight Businessmen and Two Entities to Sanctions List«, Press Statement, 17.2.2020, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/17/syria-eu-adds-eight-businessmen-and-two-entities-to-sanctions-list/>> (Zugriff am 6.3.2020).

internen Repression genutzt werden können. Zudem haben sie ein Ölembargo erlassen, die Vermögenswerte der syrischen Zentralbank in der EU eingefroren sowie Sanktionen gegen den syrischen Finanz- und Bankensektor und gegen die Finanzierung des Handels mit dem Land in Kraft gesetzt. Exporte von militärischen und »dual use«-Gütern nach Syrien wurden verboten. Daneben gehören zum Sanktionspaket auch weitreichende sektorbezogene Maßnahmen, die einem Wiederaufbau im Wege stehen. Dies betrifft insbesondere Einschränkungen für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten im Bereich von Öl und Elektrizität; das Verbot für die Europäische Investitionsbank (EIB), Projekte in Syrien zu finanzieren, die dem Staat zugutekommen würden; ebenso Beschränkungen der Zusammenarbeit bei Banken und Transport, etwa im Fall der syrischen Fluggesellschaft.<sup>93</sup>

## Zunehmende Divergenzen

Bislang haben zwar alle EU-Mitgliedsländer regelmäßig dafür gestimmt, die Sanktionen fortzuführen. Doch zeichnet sich mittlerweile eine Erosion der europäischen Haltung ab. Den Hintergrund dafür bilden die militärischen Gewinne des Regimes und seiner Verbündeten, die Sorge vor einem Andauern der Flüchtlingskrise oder gar neuen Fluchtbewegungen und das Werben Russlands um europäische Wiederaufbauhilfe.

Es sind vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die an der bisherigen Position festhalten.<sup>94</sup> Andere EU-Mitgliedstaaten haben entweder

ihre diplomatischen Beziehungen zu Damaskus nie abgebrochen (Tschechische Republik) oder nur heruntergestuft (Bulgarien), wieder Beziehungen zu relevanten Personen aus dem Führungskreis des Regimes aufgenommen (Italien, Polen) oder in den letzten Jahren vernehmlich über die Wiedereröffnung ihrer Botschaft und ein stärkeres wirtschaftliches Engagement in Syrien diskutiert (Italien, Österreich, Ungarn, Polen).<sup>95</sup> Zum Teil spielt dabei eine Rolle, dass europäische Firmen Interesse haben, sich am Wiederaufbau zu beteiligen. Umgesetzt worden sind entsprechende Schritte allerdings bis dato nicht.

<sup>93</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, »Council Regulation (EU) No 36/2012 of 18 January 2012 Concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria and Repealing Regulation (EU) No 442/2011«, in: *Official Journal of the European Union*, Document 02012R0036, 27.9.2017, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1512995969284&uri=CELEX:02012R0036-20170927>> (Zugriff am 6.3.2020); Rat der Europäischen Union, »Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 Concerning Restrictive Measures against Syria«, in: *Official Journal of the European Union*, Document 02013D0255, 27.9.2017, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1521627773811&uri=CELEX%3A02013D0255-20170927>> (Zugriff am 6.3.2020).

<sup>94</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, *Gemeinsame Erklärung der Regierungen Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten zum 9. Jahrestag des Aufstands in Syrien*, 15.3.2020, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/>

[jahrestag-syrien-aufstand/2318666](https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/jahrestag-syrien-aufstand/2318666)>. Darin heißt es: »Wir werden [...] erst dann jegliche Unterstützung im Bereich des Wiederaufbaus in Betracht ziehen, wenn ein unumkehrbarer, glaubhafter, substanzieller und echter politischer Prozess eingeleitet ist. Ohne einen derartigen Prozess würde die Unterstützung des Wiederaufbaus in Syrien lediglich eine zutiefst mangelhafte und missbräuchliche Regierungsführung verankern, die Korruption erhöhen, die Kriegswirtschaft verstärken und den Wurzeln des Konflikts weitere Nahrung geben.«

<sup>95</sup> Für den jeweiligen Stand der Beziehungen von EU-Mitgliedstaaten zu Syrien vgl. International Crisis Group (ICG), *Ways out of Europe's Syria Reconstruction Conundrum*, Brüssel, 25.11.2019 (Middle East Report Nr. 209), S. 22f, <[https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/209-syria-reconstruction\\_1.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/209-syria-reconstruction_1.pdf)> (Zugriff am 6.3.2020); Anchal Vohra, »Europe Doesn't Even Agree on Assad Anymore«, in: *Foreign Policy*, 8.3.2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/03/08/europe-doesnt-even-agree-on-assad-anymore/>> (Zugriff am 6.3.2020).

# Schlussfolgerungen, Politikoptionen und Empfehlungen

Der Wiederaufbau Syriens berührt vor allem drei Interessen der Europäer. *Erstens* muss ihnen an einer nachhaltigen Stabilisierung des Landes gelegen sein, damit es künftig nicht mehr Ausgangsort von Konflikten, Fluchtbewegungen und Terrorismus ist. *Zweitens* dient es auch ihnen, wenn eine sichere, würdevolle und freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingsen möglich wird. *Drittens* ist es in ihrem Sinne, dass Verantwortlichkeit für schwere Menschenrechtsverletzungen, für Kriegsverbrechen und den Einsatz international geächteter Waffen hergestellt wird, um potentielle künftige Straftäter abzuschrecken, die Basis für Aussöhnung in Syrien zu schaffen und einer weiteren Erosion der regelbasierten Weltordnung entgegenzuwirken.

Bislang konnten die Europäer allerdings wenig Einfluss auf die Konfliktodynamiken vor Ort, auf eine verhandelte Konfliktregelung oder auf das Verhalten des Regimes entfalten; auch ist es ihnen nicht gelungen, strafrechtliche Verantwortlichkeit für die in Syrien begangenen Verbrechen herzustellen. Das liegt einerseits daran, dass sie militärisch nicht in relevantem Ausmaße präsent sind und ihr politisches Gewicht international kaum in die Waagschale geworfen haben. Andererseits hat es damit zu tun, dass die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente – das sind vor allem die Konditionierung von EU-Wiederaufbauhilfe und das Sanktionsregime – keinen Verhaltenswandel in Damaskus bewirken können, weil sich die Situation grundlegend verändert hat. Die Europäer setzen letztlich nach wie vor auf einen Regimewechsel bzw. auf ein europäisches Engagement in einem »Day after«-Szenario; zumindest schließen sie eine Kooperation nicht nur mit den Spitzen des Regimes, sondern auch mit Vertretern staatlicher Institutionen aus. Ein solches Szenario ist allerdings infolge der militärischen und politischen Konfliktodynamiken auf absehbare Zeit nicht realistisch. Dagegen haben die Europäer bislang nicht ausreichend durchdacht, wie sich die formulierten Interessen

unter der Voraussetzung verfolgen lassen, dass das Assad-Regime fortbesteht. Dabei liegt eines klar auf der Hand: Fallen die EU-Mitgliedstaaten im Umgang mit Damaskus auseinander, so riskieren sie, den Einfluss zu verspielen, den sie potentiell haben. Denn nur wenn Wiederaufbaugelder, die Rückkehr zu diplomatischen Beziehungen und der Abbau von Sanktionen gezielt und gemeinsam eingesetzt werden, können solche Schritte überhaupt politisches Gewicht entfalten.<sup>96</sup>

## Ein realistischerer Ansatz der Europäer

Sinnvoll wäre es daher, den europäischen Ansatz so anzupassen, dass er besser der aktuellen Realität entspricht, eigene Interessen und Instrumente in Einklang bringt und die geringen Einflussmöglichkeiten, die Europa besitzt, möglichst effektiv nutzt. Voraussetzung dafür wäre erstens, sich einzugestehen, dass die Europäer durch Anreize und Sanktionen nicht herbeiführen können, was Damaskus und seine Verbündeten militärisch abgeschmettert haben: eine zwischen den syrischen Konfliktparteien verhandelte Konfliktregelung, eine politische Öffnung, die zu einem inklusiven, partizipativen und rechtsstaatlichen System führt, sowie Maßnahmen einer Übergangsgerechtigkeit, mit denen sich zur Aussöhnung zwischen Konfliktparteien und unterschiedlichen Bevölke-

<sup>96</sup> Vgl. Roderich Kiesewetter, »Wiederaufbau jetzt? Die Rolle Deutschlands und Europas«, in: *Die politische Meinung – Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur*, (4.12.2018) 553, S. 18f, <<https://www.kas.de/de/web/die-politische-meinung/artikel/detail/-/content/wiederaufbau-jetzt->> (Zugriff am 10.3.2020); Eugenio Dacrema/Valerie Talbot (Hg.), *Rebuilding Syria. The Middle East's Next Power Game*, Mailand: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), September 2019, insbesondere S. 137 – 143, <[https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi\\_report\\_rebuilding\\_syria\\_2019.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_report_rebuilding_syria_2019.pdf)> (Zugriff am 27.3.2020).

rungsgruppen beitragen ließe. Dazu gehört zweitens, sich nicht der Illusion hinzugeben, dass die Führungsriege um Assad ein zuverlässiger Partner bei Stabilisierung, wirtschaftlicher Erholung und Wiederaufbau des Landes, bei Terrorismusbekämpfung und Rückkehr von Flüchtlingen sein könnte. Denn ihr oberstes Ziel ist Regimekonsolidierung. Ihm wird alles andere untergeordnet, auch auf Kosten von großen Teilen der Bevölkerung. Das bedeutet auch, dass ein umfassender Wiederaufbau – ein Unterfangen, das über physische Rekonstruktion weit hinausgehen müsste und keine Rückkehr zum Status quo ante sein dürfte, soll eine dauerhafte Befriedung gelingen<sup>97</sup> – mit der derzeitigen Führung in Damaskus nicht zu erreichen ist.<sup>98</sup> Drittens gilt es die aktuelle Wirtschafts- und Währungskrise und die Erosion staatlicher Kapazitäten in Syrien nicht mit einem bevorstehenden Zusammenbruch des Regimes zu verwechseln, schon gar nicht zugunsten einer alternativen Kraft, die das Land einen und stabilisieren könnte. Fortschreitender Staatszerfall dürfte vielmehr einhergehen mit abermaligen militärischen Auseinandersetzungen in vermeintlich »versöhnten« Gegenden und einer sich neu formierenden Aufstandsbewegung.<sup>99</sup> Eine solche Entwicklung droht über Syrien hinaus in Form von Terrorismus und neuen Fluchtbewegungen destabilisierend zu wirken.

Zuvorderst sollten die Europäer deutlich stärker diplomatisch aktiv werden. Dabei gilt es, auf ein Krisenmanagement und temporäre Arrangements hinzuwirken, die den Schutz der Zivilbevölkerung

<sup>97</sup> Vgl. Aita, »Reconstruction as a Political-economy Issue« [wie Fn. 12]; Faten Ghosn, »The Hard Road Ahead for Syria Reconstruction«, in: *Current History*, Dezember 2018, <<http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=1533>> (Zugriff am 6.3.2020).

<sup>98</sup> Die Weltbank weist darauf hin, dass die Geschwindigkeit des syrischen Wiederaufbaus und das künftige Wirtschaftswachstum des Landes in erster Linie davon abhängen werden, auf welche Art der Konflikt endet. Denn dies wird entscheidend sein für die Höhe der Wiederaufbauhilfe, die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und die Stärkung des sozialen Kapitals, also des Vertrauens zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Diese Einschätzung gibt wenig Anlass zu Optimismus. Vgl. das projizierte Wachstum nach unterschiedlichen Szenarien der Konfliktbeendigung bei Devadas/Elbadawi/Loayza, *Growth After War in Syria* [wie Fn. 45].

<sup>99</sup> Vgl. etwa Abdullah Al-Jabassini, *Festering Grievances and the Return to Arms in Southern Syria*, Florenz: EUI, April 2020, <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/66786>> (Zugriff am 10.4.2020).

(etwa in der umkämpften Provinz Idlib) in den Fokus rücken, und eine verhandelte Konfliktregelung zu befördern. Sinnvoll wäre in diesem Kontext auch, die unterschiedlichen multilateralen Prozesse – den Astana-Prozess, die sogenannte kleine Gruppe und den Genfer Prozess<sup>100</sup> – stärker miteinander zu verzahnen und fruchtbar zu machen. Mit einem ersten Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Russland und der Türkei wurde im Oktober 2018 ein entsprechender Auftakt gemacht, den man bislang allerdings nicht weiterverfolgt hat.

### Die strafrechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und schweren Menschenrechtsverletzungen ist ein zentrales Interesse der Europäer.

Es mag richtig sein, dass sich durch ein verstärktes europäisches Engagement in Syrien weder eine Machtteilung noch eine politische Öffnung oder eine verhandelte Konfliktregelung erwirken lassen, solange dort die derzeitige Führung herrscht. Und zu Recht betonen die Europäer, dass für die Finanzierung des Wiederaufbaus jene Länder eine besondere Verantwortung tragen, die den Konflikt befeuert haben bzw. direkt für Kriegsschäden verantwortlich sind. Dennoch sollten Deutschland und seine Partner in der EU versuchen, zur Linderung der Not und zu einer wirtschaftlichen Erholung beizutragen, indem sie auch in Gebieten, die von Damaskus kontrolliert werden, Unterstützung bei der Rehabilitierung von Basisinfrastruktur anbieten und die sektoralen Sanktionen abbauen, die einem Wiederaufbau entgegenstehen. Den Europäern sollte bewusst sein, dass ein solcher Ansatz es nötig machen wird, sich mit der syrischen Regierung zumindest auf technischer Ebene abzustimmen. Der »Preis« dafür wird sein, dass Damaskus dies als indirekte Anerkennung der eigenen Legitimität deuten wird.

Klar ist aber auch: Eine nachhaltige Stabilisierung des Landes wird sich nur erreichen lassen, wenn tiefgreifende Reformen durchgeführt werden. In diesem Sinne sollten die Europäer ihren »More for More«-

<sup>100</sup> Im Astana-Format stimmen sich Russland, die Türkei und Iran ab; in der kleinen Gruppe konsultieren sich Ägypten, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Jordanien, Saudi-Arabien und die USA. Für die Bemühungen des VN-Sonderbeauftragten in Genf vgl. die Webseite <<https://www.unog.ch/Syria>>.



Ansatz<sup>101</sup> ausbuchstabieren, um einen künftigen Pfad politischer Öffnung, struktureller Reformen und einer weitgehenden Normalisierung der Beziehungen aufzuzeigen. Realpolitik sollte aber nicht dazu führen, dass ein zentrales europäisches Interesse vernachlässigt wird: Die Europäer sollten davon absehen, ihr Verhältnis zu den Spitzen des Assad-Regimes vollständig zu normalisieren, und stattdessen auf strafrechtliche Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen, schwere Menschenrechtsverletzungen und den Einsatz international geächteter Waffen dringen.

Im Einzelnen bieten sich die folgenden Maßnahmen an.

## Effektivierung der Hilfe

Die humanitäre Hilfe, die die Europäer über VN-Unterorganisationen und INGOs in Syrien leisten, wird durch das Regime manipuliert und politisiert. Damit dient sie zumindest teilweise den Interessen des Regimeerhalts, statt sich am Bedarf der Bevölkerung zu orientieren. Sie entspricht nicht internationalen Standards für humanitäre Hilfe. Gleichwohl steht außer Frage, dass Syrerinnen und Syrer auf absehbare Zeit – und zunehmend – auf externe Unterstützung angewiesen sein werden. Deshalb wäre es sinnvoll, Anstrengungen zu unternehmen, damit der internationale Beistand effektiver geleistet werden kann.

In diesem Sinne hat die EU einen »Joint Programme Mechanism« etabliert, der dafür sorgt, dass sechs in Damaskus registrierte VN-Organisationen bei ihren Maßnahmen einen gemeinsamen regionalen Ansatz verfolgen. Dieser Mechanismus könnte, wenn andere Geber sich anschließen und eine kritische Finanzmasse erreicht wird, künftig bei Verhandlungen mit Damaskus über Zugang, Visavergabe und Implementierungsmodalitäten ein größeres Gewicht erlangen. Auf diese Weise ließe sich verhindern, dass Damaskus die einzelnen Organisationen je nach ihrer wahrgenommenen Nützlichkeit oder Risikoträchtigkeit bevorzugt bzw. benachteiligt.<sup>102</sup> In diesem Sinne soll-

**101** Erstmals formuliert hat die damalige Außenbeauftragte Federica Mogherini diesen Ansatz hier: EAD, *Elements for an EU Strategy for Syria: Joint Communication to the European Parliament and the Council*, JOIN (2017) 11, Straßburg, 14.3.2017, S. 15–18, <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/celex3a52017jc00113aen3atxt.pdf>> (Zugriff am 6.3.2020).

**102** Gespräche der Autorin mit europäischen und EU-Diplomaten, Beirut, Februar 2020.

ten die Europäer einen größeren Anteil ihrer Unterstützung über den Mechanismus vergeben und dafür werben, dass weitere Geber involviert werden, um ihn zu stärken.

Ein Koordinierungsmechanismus aus VN und Gebern müsste auch dafür sorgen, dass es ein konsequentes Auswahl- und Überprüfungsverfahren für VN-Personal vor Ort gibt und humanitäre Organisationen ihre lokalen Implementierungspartner frei wählen können. Damit ließe sich die Abhängigkeit von lokalen Organisationen reduzieren, die direkt oder indirekt mit dem Regime verbunden sind. Wichtig ist ebenso, dass transparente Beschaffungsverfahren und ein unabhängiger Monitoring- und Evaluierungsprozess etabliert werden.<sup>103</sup>

## Europäischer Beitrag zur Rehabilitation von Basisinfrastruktur

Die Europäer stehen vor dem Dilemma, dass eine nachhaltige Stabilisierung Syriens weder in Kooperation mit der Führung in Damaskus noch gegen sie bzw. an den staatlichen Strukturen vorbei erreicht werden kann. Bislang richtet sich der Fokus der sogenannten Stabilisierungshilfe auf Gebiete, die nicht vom Regime kontrolliert werden. Doch je weiter dieses seine Kontrolle wieder ausdehnt, desto weniger lassen sich so die Herausforderungen angehen, vor denen Syrien steht. Schon heute sind unabhängige lokale Strukturen, die als Kooperationspartner für Wiederaufbau fungieren könnten, in Gebieten außerhalb von Damaskus' Kontrolle nicht mehr vorhanden (so in der Provinz Idlib unter der von HTS dominierten »Regierung der Rettung«) oder dürften es bald nicht mehr sein (so die Selbstverwaltung in den kurdisch geprägten Gebieten im Nordosten Syriens).

Die Europäer können und sollten in Regimegebieten durchaus zivilgesellschaftliche Initiativen unterstützen, die auf lokaler Ebene kleinere Rehabilitationsprojekte auch ohne Zustimmung von Damaskus, aber unter Einbezug der relevanten Stakeholder umsetzen und so ein gewisses Maß an Mitbestimmung erlauben.<sup>104</sup> Doch lässt sich dieser Ansatz nur bedingt

**103** Vgl. im Detail die Empfehlungen bei Haid, *Principled Aid in Syria* [wie Fn. 22], S. 5–10; Human Rights Watch, *Rigging the System* [wie Fn. 10].

**104** Gespräche der Autorin mit Vertreterinnen und Vertretern der EU, internationalen NGOs und syrischer NGOs, die Projekte in Syrien durchführen, Beirut, Februar 2020.

ausdehnen oder vervielfältigen, ohne dass seine lokalen Protagonistinnen und Protagonisten gefährdet bzw. Projekte durch Damaskus angeeignet werden. Und auch wenn über einen solchen Ansatz lokale Prioritäten besser erkannt und mit maßgeblichen Akteuren vor Ort bearbeitet werden können – den enormen Herausforderungen des Wiederaufbaus lässt sich so nicht angemessen begegnen. Lokale politische Strukturen, die unabhängig von Damaskus arbeiten, existieren seit den Kommunalwahlen von September 2018 ohnehin kaum mehr.<sup>105</sup> Einer Dezentralisierung, die autonome lokale Einheiten oder gar Gegengewichte zu Damaskus zulassen würde, hat man damit effektiv entgegengewirkt.<sup>106</sup>

Sinnvoll wäre daher ein rascher Übergang zu einer Hilfe, die deutlich stärker als bislang auf die Rehabilitation von Basisinfrastruktur setzt und die lokale Wirtschaft durch Arbeitsprogramme und örtliche Beschaffung ankurbelt.<sup>107</sup> Denn die Beschränkung auf Nothilfe, die sich die Europäer als größte Geber auf-

erlegt haben, steht einer effektiven Unterstützung der Bevölkerung im Wege. Sie trägt letztlich dazu bei, eine Situation zu zementieren, in der keine eigenständige Entwicklung in Gang gesetzt werden kann und die Bevölkerung auf Dauer von internationalen Hilfslieferungen abhängig bleibt. Dies trifft besonders jene Städte, Stadtteile und Ortschaften, die zeitweise von der Opposition kontrolliert wurden und bei der Rückeroberung massive Schäden erlitten haben. Die Europäer sollten es nicht vom politischen Verhalten des Regimes, sondern allein vom Bedarf der Bevölkerung abhängig machen, ob Minenräumung betrieben, Wohnraum geschaffen, Basisinfrastruktur – Wasser und Abwasser, Elektrizität, Gesundheit, Bildung – wieder in einen funktionsfähigen Zustand versetzt wird und lokale Programme zur Sicherung der Lebensgrundlagen durchgeführt werden. Maßgeblich für ein stärkeres europäisches Engagement sollte hier in allererster Linie sein, ob sich entsprechende Projekte umsetzen lassen, ohne dass Eigentumsrechte verletzt oder Bevölkerungsgruppen aufgrund von (unterstellten) politischen Haltungen benachteiligt werden.

## Fokussierung auf ein exemplarisches Angebot

Ein Weg zu testen, ob ein solches Engagement möglich ist, wäre ein europäisches Angebot, das so attraktiv ist, dass es für Damaskus schwierig wäre, es abzulehnen.<sup>108</sup> Statt ihre Unterstützung über viele VN-Organisationen und INGOs zu streuen, könnten die Europäer einen Teil der Hilfe in einer wegweisenden Offerte bündeln – etwa zur Wiedererrichtung der Basisinfrastruktur in einer der besonders zerstörten Städte. Auf diese Weise ließe sich ein Beispiel setzen.<sup>109</sup> Bedingung für das Vorhaben wäre nicht, dass das Regime sein Verhalten auf politischer Ebene ändert. Es müsste »lediglich« zulassen, dass die Unterstützung am Bedarf der Bevölkerung ausgerichtet wird. Das Rehabilitationsprojekt würde sich so durch eine Reihe von Aspekten auszeichnen: Keine Bevölkerungsgruppe ist ausgeschlossen, und bislang getrenn-

**105** Die von der Baath-Partei dominierte Nationale Progressive Front stellte in den Regimegebieten rund 70 Prozent der Kandidatinnen und Kandidaten (in vielen Orten ohne Mitbewerber) und dominiert nun die lokalen Räte. Die Wahlen dienten auch dazu, örtliche Warlords mit Ämtern zu versorgen, über die sie lokale Prioritäten beim Wiederaufbau entscheidend beeinflussen können. Für eine Analyse der Wiederbelebung der Baath-Partei und ihrer Massenorganisationen sowie der Relevanz der Wahlen für den Wiederaufbau vgl. Agnès Favier/Marie Kostrz, *Local Elections: Is Syria Moving to Reassert Central Control?*, Florenz: EUI, Februar 2019, <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/61004>> (Zugriff am 6.3.2020); Myriam Youssef/Rim Turkmani/Mazen Gharibah, *Progress in the Wrong Direction: The 2018 Local Council Elections in Syria*, London: London School of Economics (LSE), Februar 2019, <[http://eprints.lse.ac.uk/100171/1/Local\\_elections\\_Syria\\_CRP\\_2019.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/100171/1/Local_elections_Syria_CRP_2019.pdf)> (Zugriff am 6.3.2020).

**106** Vgl. »President al-Assad: The war was between us Syrians and terrorism, we triumph together not against each other«, *SANA*, 17.2.2019, <<https://www.sana.sy/en/?p=158819>> (Zugriff am 12.4.2020).

**107** Tatsächlich leisten einige EU-Mitgliedstaaten schon Unterstützung auch für Projekte im Bereich der Rehabilitation von Basisinfrastruktur. Dies macht aber bislang nur einen kleinen Teil der Gesamthilfen aus. Vgl. ICG, *Ways out of Europe's Syria Reconstruction Comundrum* [wie Fn. 95], S. 24. Gespräche der Autorin mit europäischen Diplomaten, Beirut, Februar 2020. Für die Forderung vgl. auch Volker Perthes, *Syria: Too Fragile to Ignore. Military Outcomes, External Influence and European Options*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP Comment 7/2019), <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C07/>> (Zugriff am 10.3.2020).

**108** Die Idee wurde in einem Gespräch der Autorin mit Maxwell Gardiner, COAR, entwickelt, Beirut, Februar 2020.

**109** Für eine entsprechende Planung hilfreich sein könnten die »Needs Oriented Strategic Area Profiles«-Berichte des COAR zu einzelnen Regionen Syriens, die sich hier finden: <<https://coar-global.org/nosap/>>.

te Viertel werden wieder miteinander verbunden; zugrunde liegen unabhängige Bedarfserhebungen und Prioritätensetzungen, wobei die lokale Bevölkerung einbezogen wird; HLP-Rechte sind gewährleistet; die ausführenden Firmen werden von den Europäern frei beauftragt; ein unabhängiges Monitoring ist möglich.

## Überprüfung des Sanktionsregimes

Sinnvoll wäre auf jeden Fall auch eine Überprüfung des bisherigen Sanktionsregimes. Die europäischen Strafmaßnahmen tragen offenkundig dazu bei, Wiederaufbau und wirtschaftliche Erholung in Syrien zu verhindern. In den Blick zu nehmen sind insbesondere die sektorbezogenen Sanktionen, denn sie erschweren eine Rehabilitation von Basisinfrastruktur, wirtschaftliche Aktivitäten unabhängiger Unternehmerinnen und Unternehmer sowie eine Verbesserung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung. Vordringlich ist dabei, die Bedingungen für humanitäre Ausnahmen zu klären und zu vermeiden, dass Vorschriften übererfüllt werden, etwa durch Banken. Es sollte aber auch um den tatsächlichen Abbau von Sanktionen in den genannten Bereichen gehen. Um den Eindruck zu vermeiden, dies sei ein politisches Zugeständnis an Damaskus, könnten zeitgleich solche Sanktionen weiter verschärft werden, die sich gegen die Spitzen des Regimes richten und gegen Akteure, die für schwere Verbrechen verantwortlich gemacht werden oder die sich durch die Verletzung von HLP-Rechten bereichern.

### **Zwischen einer raschen Flüchtlingsrückkehr und der Erhöhung des Lebensstandards in Syrien besteht eine negative Korrelation.**

Würde ein Teil der sektorbezogenen europäischen Sanktionen aufgehoben, wäre zumindest eine gewichtige Blockade aus dem Weg geräumt, die wirtschaftliche Erholung und Rehabilitation (etwa der Stromversorgung) hemmt. Doch sollten sich die Europäer keinen Illusionen hingeben. Neben den europäischen Strafmaßnahmen sind es die politökonomischen Strukturen in Syrien sowie die amerikanischen Sanktionen, die einer wirtschaftlichen Erholung und einem Wiederaufbau des Landes entgegenstehen. Insbesondere wenn das im Dezember 2019 vom amerikanischen Kongress beschlossene Sanktionspaket umfassend in Kraft tritt, werden direkte und sekundäre

US-Sanktionen ein internationales Engagement in Syrien extrem unattraktiv machen. Hilfreich wäre deshalb ein Dialog mit der US-Regierung, der darauf zielt, die sogenannten Caesar Sanctions weniger prohibitiv umzusetzen.

## Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen

Derzeit können die Europäer wenig dazu beitragen, die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen zu erleichtern. Denn die Bedingungen für eine freiwillige, sichere und würdevolle Rückkehr sind nicht gegeben. Dass sich die Voraussetzungen rasch verbessern werden, ist nicht zu erwarten. Eine entsprechende Verhaltensänderung bei der Führung in Damaskus zeichnet sich ebenso wenig ab wie der erforderliche Fortschritt beim Wiederaufbau. Sollten im Land die Dienstleistungen wieder funktionieren, würde dies nach Simulationen der Weltbank viele Syrerinnen und Syrer nur dann zu einer Rückkehr veranlassen, sofern sie auch ihre persönliche Sicherheit gewährleistet sehen. Und selbst wenn die Bedingungen für eine sichere Rückkehr gegeben sind: Die Berechnungen weisen darauf hin, dass eine negative Korrelation zwischen einer raschen Rückkehr von Flüchtlingen und der Erhöhung des Lebensstandards im Land besteht. Deshalb rät die Weltbank davon ab, die Rückkehr international schnell voranzutreiben.<sup>110</sup>

Die Europäer sollten Unterstützung für den Fall anbieten, dass es künftig auf Seiten des Regimes ernsthafte Bereitschaft gibt, Flüchtlinge zurückkehren zu lassen. Hierfür müsste die nötige Basis geschaffen werden. Dazu würde gehören, einen klaren Rechtsrahmen sowie Prozeduren und Mechanismen zu etablieren, die für Land, Wohnungen und Gewerbeimmobilien eine geordnete Restitution bzw. Entschädigung erlauben.

Mittelfristig allerdings sollten die Europäer vor allem darauf setzen, zur Versorgung der Binnenflüchtlinge UNHCR und UNRWA zu unterstützen, im Fall der Flüchtlinge wiederum VN-Organisationen, INGOs und Syriens Nachbarstaaten. Gerade was Letztere angeht, ist es zentral, die Unterstützung auszuweiten und den Dialog zu intensivieren, damit sich die Bedingungen vor Ort nicht weiter verschlechtern

<sup>110</sup> Weltbank, *The Mobility of Displaced Syrians* [wie Fn. 82], S. 23–26.

und Rückführungen in eine Situation der Unsicherheit vermieden werden.

Doch geht es nicht allein darum, Geflüchtete zu versorgen. Schließlich bieten die Syrerinnen und Syrer in der Diaspora den Europäern die Chance, eine der großen Herausforderungen des Landes anzugehen – nämlich die Stärkung des Humankapitals, das Syrien zur Verfügung stehen wird, wenn die politischen Bedingungen eine Rückkehr erlauben. Deutlich entschlossener als bisher sollten die Europäer daher in den Hauptaufnahmeländern – der Region wie Europas – in die Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern, Ärztinnen und Ärzten, Pflegerinnen und Pflegern, Verwaltungsexpertinnen und -experten, Ingenieurinnen und Ingenieuren etc. investieren.

## Der »More for More«-Ansatz

Über aktuelle Politikoptionen hinaus wäre es äußerst hilfreich zu klären, unter welchen Bedingungen sich die Europäer wie beim Wiederaufbau engagieren wollen und wie ein Pfad der Normalisierung im Verhältnis zu Damaskus aussehen kann. Bereits 2017 hat die damalige EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini einen »More for More«-Ansatz vorgestellt, der europäisches Entgegenkommen von Verhaltensänderungen auf Seiten des Regimes abhängig macht. Dieser Ansatz wurde bis dato aber nicht ausgearbeitet und gegenüber Damaskus aktiv ins Spiel gebracht.<sup>111</sup> Damit bietet die EU ein umfassendes Engagement beim Wiederaufbau bislang nur dann an, wenn ein politischer Übergang gemäß Sicherheitsratsresolution 2254 auf sicherem Weg ist. In diesem Fall würden die Europäer im Gegenzug zu messbaren, konkreten Fortschritten konkrete Angebote machen – im Bereich von Sanktionserleichterungen, bei der Wiederaufnahme von Kooperation mit der syrischen Regierung, etwa im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), bei der Mobilisierung von Finanzmitteln für den Wiederaufbau zusammen mit IWF und Weltbank, im Sicherheitsbereich, bei Regierungsführung, Reformen und Dienstleistungen, bei sozialem Zusammenhalt, Peacebuilding und Aussöhnung, der Förderung von Humankapital und wirtschaftlicher Erholung. Wie Damaskus sein Verhalten – unterhalb der Schwelle eines Regimewechsels bzw. substantiellen Regimewandels – konkret ändern müsste und wie

<sup>111</sup> Vgl. EAD, *Elements for an EU Strategy for Syria* [wie Fn. 101].

die europäische Seite darauf im Einzelfall reagieren würde, hat Brüssel hingegen bislang nicht ausformuliert.<sup>112</sup>

Realistischerweise ist kaum zu erwarten, dass die Führung in Damaskus zum jetzigen Zeitpunkt einen ausformulierten »More for More«-Ansatz als Angebot sehen würde, mit dem sie sich auseinandersetzen hätte. Damit ist auch unwahrscheinlich, durch eine Operationalisierung unter den derzeitigen Umständen eine Verhaltensänderung erreichen zu können. Dennoch bleibt es unabdingbar, dass die Europäer sich auf eine gemeinsame Linie verständigen, von welchem Verhalten der syrischen Führung europäisches Entgegenkommen abhängen soll. Auch gilt es gegenüber Damaskus klarzustellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten an der Sichtweise festhalten, eine nachhaltige Stabilisierung setze tiefgreifende Reformen voraus. Und es lohnt sich aufzuzeigen, wie ein Pfad der Annäherung aussehen könnte. Denn es ist keineswegs ausgeschlossen, dass Damaskus mittelfristig Interesse an einer solchen Annäherung entwickelt und dass Moskau bereit ist, Elemente davon zu unterstützen. Genau dieser Punkt sollte in einem Dialog mit russischen Partnerinnen und Partnern eruiert werden.<sup>113</sup>

Dabei wäre es hilfreich, die oben genannte europäische Angebotsliste mit differenzierendem Blick zu betrachten und systematisch zu überprüfen, was bereits jetzt getan werden kann und was vom Verhalten der Regimespitze abhängig sein sollte. In diesem Sinne sollten Maßnahmen, die sich an Grundbedürfnissen der Bevölkerung orientieren, nicht politisch konditioniert werden. Bei ihnen gilt es in erster Linie

<sup>112</sup> ICG, *Ways out of Europe's Syria Reconstruction Conundrum* [wie Fn. 95], S. 28ff, bietet die hilfreiche Operationalisierung eines »More for More«-Ansatzes, die detailliert aufzeigt, wie parallele Schritte beider Seiten aussehen könnten. Der hier vorgeschlagene Ansatz unterscheidet sich davon; dies gilt in erster Linie für den Aspekt, dass er europäische Maßnahmen, die auf Befriedigung von Grundbedürfnissen der syrischen Bevölkerung abzielen, aus der politischen Konditionierung herausnimmt.

<sup>113</sup> Bisherige Bemühungen in dieser Hinsicht scheinen erfolglos gewesen zu sein. Für einen gemeinsamen bzw. arbeitsteiligen Ansatz mit Russland vgl. auch die Vorschläge bei Julien Barnes-Dacey, *A Framework for European-Russian Cooperation in Syria*, London: European Council of Foreign Relations (ECFR), 17.6.2019 (Commentary), <[https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_a\\_framework\\_for\\_european\\_russian\\_cooperation\\_in\\_syria](https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_framework_for_european_russian_cooperation_in_syria)> (Zugriff am 6.3.2020); Hinnebusch, »The Battle over Syria's Reconstruction« [wie Fn. 6].

darauf zu achten, dass europäische Hilfe nicht zweckentfremdet und politisiert wird. Eine Annäherung an Damaskus und ein Engagement beim Wiederaufbau sollten hingegen von konkreten und nachprüfbar politischen Schritten abhängen.

Als Erstes würden dazu Elemente gehören, die sich auf grundlegende Menschenrechte beziehen. Einzustellen wären demnach systematische Misshandlungen, willkürliche Verhaftungen sowie Folter und Zwangsrekrutierung durch die syrischen Sicherheitskräfte; politische Häftlinge und Vermisste müssten freigelassen werden, Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge in Würde und Sicherheit zurückkehren können; HLP-Rechte wären zu garantieren. Ohne den Abbau von Willkürherrschaft und eine Stärkung von Rechtsstaatlichkeit dürfte all dies kaum gelingen.<sup>114</sup> Weitere Schritte würden dann auf eine politische Öffnung und mehr Inklusion abzielen (etwa durch Wahlen unter internationaler Aufsicht und bei Beteiligung aller Syrerinnen und Syrer) sowie den Genfer Prozess (Verfassungskomitee und Bemühen um eine Konfliktregelung) unterstützen. Im Gegenzug könnten die Europäer schrittweise die technische Zusammenarbeit mit syrischen Ministerien wieder aufnehmen, über Rehabilitierungsmaßnahmen hinaus gemeinsam mit staatlichen Stellen, lokalen Stakeholdern und der syrischen Zivilgesellschaft Pläne für Wiederaufbau, Reformen und Aussöhnung entwerfen und unterstützen<sup>115</sup> sowie einen hochrangigen Ansprechpartner der EU für die Beziehungen zu Damaskus und den Wiederaufbau benennen.

## Kein Freifahrtschein für schwere Menschenrechtsverletzungen

Ausgeschlossen sein sollte allerdings die völlige Normalisierung im Verhältnis zu den Spitzen des Regimes. Mit den Hauptverantwortlichen für schwere Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und

den Einsatz international geächteter Waffen kann es keine Rückkehr zum »business as usual« geben.<sup>116</sup> Die Europäer haben großes Interesse daran, dass diese Akteure nicht straffrei davonkommen, sondern vor Gericht gestellt werden. Schließlich geht es darum, eine regelbasierte Weltordnung zu erhalten, künftige potentielle Straftäter abzuschrecken und Genugtuung für die Opfer von Verbrechen bzw. ihre Angehörige zu schaffen.

In diesem Sinne sollten die Europäer die Dokumentation von Verbrechen durch syrische zivilgesellschaftliche Organisationen und internationale Untersuchungsmechanismen wie den IIIM<sup>117</sup> weiterhin unterstützen. Eine Strafverfolgung ist weder durch die syrischen Behörden noch durch den Internationalen Strafgerichtshof zu erwarten. Syrien ist kein Vertragsstaat des Letzteren und eine Überweisung an das Gericht aufgrund des absehbaren russischen Vetos im VN-Sicherheitsrat unwahrscheinlich. Die Europäer sollten daher Verfahren nach dem Weltrechtsprinzip vor nationalen europäischen Gerichten, sofern möglich, ermutigen und die Kapazitäten ihrer Strafverfolgungsbehörden im erforderlichen Maße erweitern.<sup>118</sup>

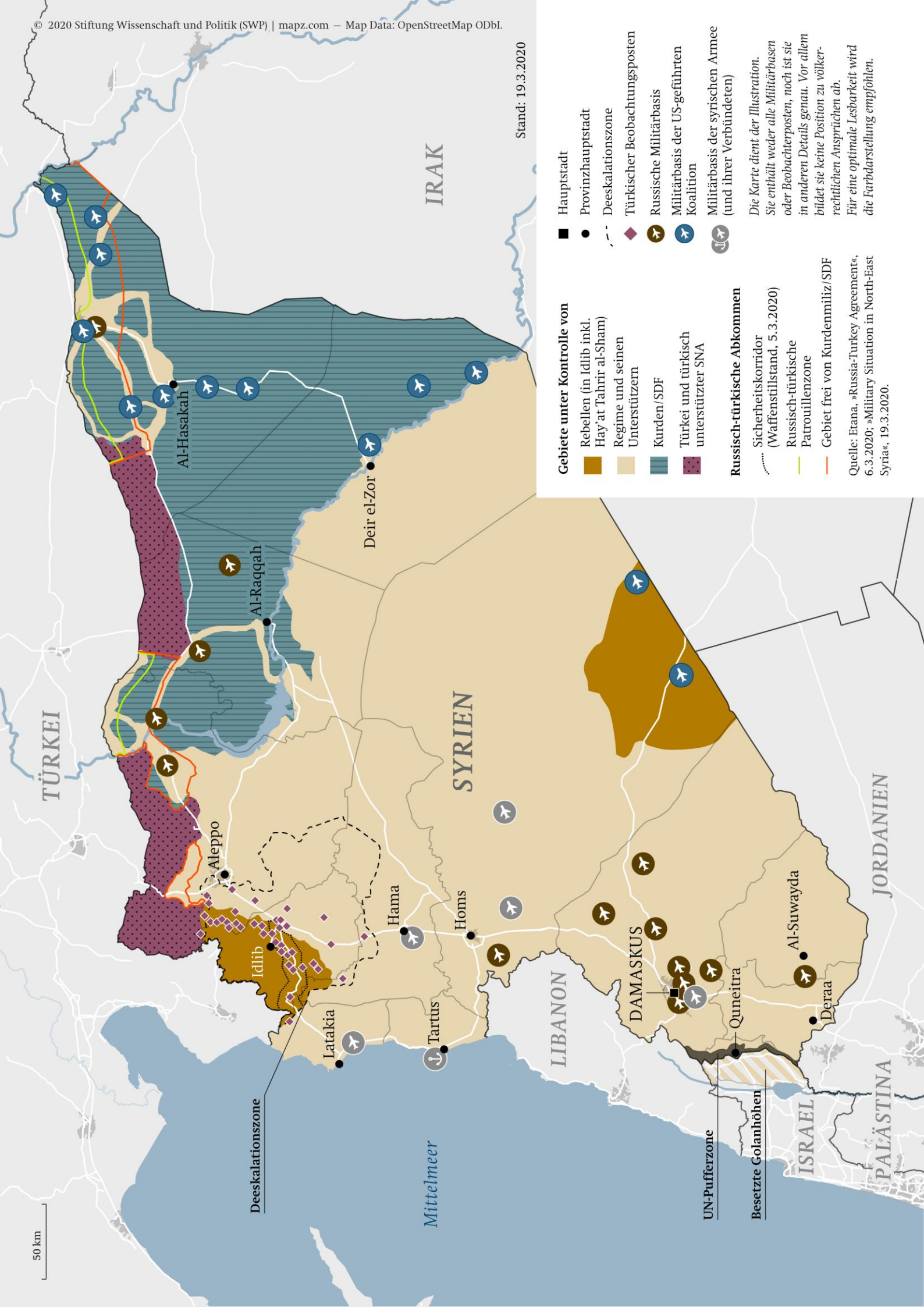
**114** Vgl. den Vorschlag für einen europäischen Ansatz, der Rechtsstaatlichkeit ins Zentrum rückt, bei Bassma Kodmani, *Europe Is the Key Player in Syria: An Alternative Template for Transition*, Paris: Arab Reform Initiative, 4.10.2018, <<https://www.arab-reform.net/publication/europe-is-the-key-player-in-syria-an-alternative-template-for-transition/>> (Zugriff am 6.3.2020).

**115** Vgl. SNHR, *Joint Statement. A Vision from Syrian Civil Society Organizations about the General Principles of the Rebuilding Process of Syria*, 5.12.2018, <[http://sn4hr.org/wp-content/pdf/english/A\\_vision\\_from\\_Syrian\\_civil\\_society\\_organizations\\_en.pdf](http://sn4hr.org/wp-content/pdf/english/A_vision_from_Syrian_civil_society_organizations_en.pdf)> (Zugriff am 6.3.2020).

**116** Vgl. Bank, *Der »Siegfrieden« in Syrien und die Grenzen multilateraler Politik* [wie Fn. 85].

**117** Der »International, Impartial and Independent Mechanism to assist in the investigation and prosecution of persons responsible for the most serious crimes under International Law committed in the Syrian Arab Republic since March 2011« (IIIM) wurde im Dezember 2016 durch die VN-Generalversammlung (Resolution 71/248) eingerichtet. Seine Aufgabe ist es, Beweise zu sammeln und zu analysieren und Unterlagen vorzubereiten, die es erlauben, Verstöße gegen Kriegsvölkerrecht und Menschenrechte in Syrien gerichtlich zu verfolgen.

**118** Vgl. Susanne Buckley-Zistel, »Gerechtigkeit für Syrien aus der Distanz? Das Weltrechtsprinzip und die strafrechtliche Aufarbeitung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland«, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, Dezember 2019, ohne Seitenangaben.



50 km

Deeskalationszone

Mittelmeer

UN-Pufferzone

Besetzte Golanhöhen

Stand: 19.3.2020

**Gebiete unter Kontrolle von**

- Rebellen (in Idlib inkl. Hay'at Tahrir al-Sham)
- Regime und seinen Unterstützern
- Kurden/SDF
- Türkei und türkisch unterstützter SNA

**Hauptstadt**

- Provinzhauptstadt
- Deeskalationszone
- Türkischer Beobachtungsposten
- Russische Militärbasis
- Militärbasis der US-geführten Koalition
- Militärbasis der syrischen Armee (und ihrer Verbündeten)

**Russisch-türkische Abkommen**

- Sicherheitskorridor (Waffenstillstand, 5.3.2020)
- Russisch-türkische Patrouillenzone
- Gebiet frei von Kurdenmiliz/SDF

Quelle: Etana. »Russia-Turkey Agreement«, 6.3.2020. »Military Situation in North-East Syria«, 19.3.2020.

Die Karte dient der Illustration. Sie enthält weder alle Militärbasen oder Beobachterposten, noch ist sie in anderen Details genau. Vor allem bildet sie keine Position zu völkerrechtlichen Ansprüchen ab. Für eine optimale Lesbarkeit wird die Farbdarstellung empfohlen.

## Abkürzungen

AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (Behörde für Katastrophen- und Notfallmanagement; Türkei)	SIG	Syrian Interim Government (Syrische Interimsregierung; oppositionelle Regierung, Sitz im türkischen Gaziantep)
AL	Arabische Liga	SNA	Syrian National Army (Syrische Nationale Armee; aus der FSA hervorgegangene, mit der Türkei verbündete Formation)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	SNHR	Syrian Network for Human Rights (Syrisches Netzwerk für Menschenrechte; oppositionell)
COAR	Center for Operational Analysis and Research (Beirut)	SOHR	Syrian Observatory for Human Rights (Syrische Beobachtungsstelle für Menschenrechte; oppositionell)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
EIU	Economist Intelligence Unit	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik	UNESCWA	United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Westasien)
EU	Europäische Union	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
EUI	European University Institute (Florenz)	UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
FAO	Food and Agricultural Organisation of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)	UNMAS	United Nations Mine Action Service
FSA	Free Syrian Army (Freie Syrische Armee; oppositionelle Rebellenformation)	UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten)
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten)
HDI	Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung)	UNSC	United Nations Security Council (VN-Sicherheitsrat)
HLP	Housing, Land and Property Rights (Wohnungs-, Land- und Eigentumsrechte)	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
HTS	Hay'at Tahrir al-Sham (Komitee zur Befreiung der Levante; dominante Rebellenformation in der Provinz Idlib, aus dem syrischen Al-Qaida-Ableger hervorgegangen)	VN	Vereinte Nationen
ICG	International Crisis Group	WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm)
IIIM	International, Impartial and Independent Mechanism to assist in the investigation and prosecution of persons responsible for the most serious crimes under International Law committed in the Syrian Arab Republic since March 2011	YPG	Yekîneyên Parastina Gel (Volksverteidigungseinheiten; Milizenverbände der PYD, dominante Formation innerhalb der SDF)
INGO	International Non-Governmental Organisation (Internationale Nichtregierungsorganisation)		
IOM	Internationale Organisation für Migration		
IS	»Islamischer Staat«		
IWF	Internationaler Währungsfonds		
KNC	Kurdish National Council (Kurdischer Nationalrat)		
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)		
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Organisation für das Verbot chemischer Waffen)		
PYD	Partiya Yekîtiya Demokrat (Partei der Demokratischen Union; syrische Schwesterpartei der PKK)		
SANA	Syrian Arab News Agency (staatliche syrische Nachrichtenagentur)		
SARC	Syrian-Arab Red Crescent (Syrisch-Arabischer Roter Halbmond)		
SDF	Syrian Democratic Forces (Demokratische Kräfte Syriens; Milizen der kurdisch dominierten Selbstverwaltung im Nordosten des Landes)		

## Literaturhinweise

*Sinem Adar/Steffen Angenendt/Muriel Asseburg/  
Raphael Bossong/David Kipp*

**Das Flüchtlingsdrama in Syrien, der Türkei und  
Griechenland. Warum ein umfassender Ansatz  
nötig ist**

SWP-Aktuell 22/2020, März 2020

*Günter Seufert*

**Die Türkei verlagert den Schwerpunkt ihrer  
Außenpolitik. Von Syrien ins östliche Mittelmeer  
und nach Libyen**

SWP-Aktuell 6/2020, Februar 2020

*Muriel Asseburg*

**Perspektiven für Flüchtlinge statt Anreize zur  
Rückkehr nach Syrien**

SWP Kurz gesagt, 29.4.2019

*Muriel Asseburg/Markus Kaim*

**Ein deutscher Militäreinsatz in Syrien. Politische  
Ziele, Umsetzbarkeit, rechtliche Voraussetzungen,  
Effekte**

SWP-Aktuell 54/2018, Oktober 2018

*Muriel Asseburg/Wolfram Lacher/Mareike Transfeld*

**Mission Impossible? UN-Vermittlung in Libyen,  
Syrien und dem Jemen**

SWP-Studie 12/2018, Juli 2018

*Günter Seufert (Hg.)*

**Die Kurden im Irak und in Syrien nach dem  
Ende der Territorialherrschaft des »Islamischen  
Staates«. Die Grenzen kurdischer Politik**

SWP-Studie 11/2018, Juli 2018

*Muriel Asseburg/Khaled Yacoub Oweis*

**Syria's Reconstruction Scramble. In a Game  
Fraught with Political Risk, Europe Should Aim  
for Long-term Stabilization**

SWP Comment 51/2017, Dezember 2017



