

Hilfe für Syriens Zivilgesellschaft – ineffektiv und fehlgeleitet

Ohne militärische Schritte bleibt internationale Unterstützung wirkungslos

Petra Becker

Dreieinhalb Jahre nach Beginn der friedlichen Protestbewegung in Syrien sind die zivilen Akteure marginalisiert. Das Bild wird beherrscht von Milizen unterschiedlichster Couleur. Nur wenige von ihnen haben eine Vision für ein territorial, ethnisch und konfessionell geeintes und pluralistisches Syrien. Die Hälfte der Bevölkerung ist entweder ins Ausland geflohen oder wurde im Landesinnern vertrieben. Millionen von Binnenflüchtlings sind auf humanitäre Hilfe angewiesen. Angesichts der internationalen Militärkampagne gegen den sogenannten Islamischen Staat ist es höchste Zeit für die westlichen Unterstützer der Opposition, dass sie ihre ursprüngliche Strategie – fast nur auf die Förderung ziviler Strukturen zu setzen – ernsthaft auf den Prüfstand stellen.

Als 2011 der Aufstand gegen Assads Regime begann, formierten sich zivile Akteure rasch in unterschiedlichsten Initiativen. Ermutigt wurden sie durch die weitgehend friedlichen Umbrüche in Tunesien und Ägypten sowie die erklärte Unterstützung westlicher Staaten wie der USA und der Europäer. Seither sind Tausende Aktivisten umgekommen, inhaftiert worden oder ins Ausland geflüchtet. Es spricht für den Zusammenhalt der syrischen Gesellschaft, dass es dennoch weiterhin zivile Kräfte gibt, die unter schwierigsten Bedingungen versuchen, humanitäre Hilfe zu leisten und die Infrastruktur zu erhalten. Dabei laufen sie nicht nur Gefahr, von Bomben des Regimes getroffen oder vom »Islamischen Staat« (IS) liquidiert zu werden, sondern müssen sich auch den lokal agierenden Milizen unterordnen.

Herausforderungen und Aufgaben

Je nachdem, ob es sich um Gebiete handelt, die vom Regime, von Rebellen, von der kurdischen Einheitspartei (PYD) oder vom IS kontrolliert werden, unterscheiden sich die Probleme und Aufgaben, mit denen zivile Akteure konfrontiert sind.

Vom Regime kontrollierte Gebiete

In den vom Regime kontrollierten Gebieten – von Sweida im äußersten Süden des Landes über Damaskus und Homs bis in das Küstengebirge – leisten zivile Akteure vor allem humanitäre Arbeit. Sie kümmern sich um Binnenflüchtlinge und organisieren Kleidung, Hausrat, Nahrungsmittel und medizinische Hilfe. Da Flüchtlinge, die aus Rebellenhochburgen stammen, vom Regime

Petra Becker ist Wissenschaftlerin im Projekt »Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung in der arabischen Welt«. Das Projekt wird gefördert aus Mitteln des Auswärtigen Amtes im Rahmen der Transformationspartnerschaften mit der arabischen Welt sowie der Robert Bosch Stiftung und kooperiert mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung sowie dem Institut für Begabtenförderung der Hanns-Seidel-Stiftung.

SWP-Aktuell 64
Oktober 2014

als Terroristen betrachtet werden, erfolgt der humanitäre Einsatz oft im Geheimen. Wer diese Hilfe öffentlich erbringt, läuft Gefahr, verhaftet, gefoltert oder ermordet zu werden. Selbst Mitarbeiter des Syrischen Roten Halbmonds sind davor nicht geschützt. Derselben Gefahr sehen sich Organisatoren von Workshops ausgesetzt, in denen es um ein friedliches Miteinander verschiedener Konfessionen oder um Menschenrechte geht. Trotzdem gibt es nach wie vor unerschrockene Aktivisten, die solche Veranstaltungen organisieren. Juristen und Freiwillige dokumentieren Menschenrechtsverbrechen und betreuen politische Häftlinge sowie deren Familien. Pädagogen, Psychologen und Künstler versuchen, traumatisierten Kindern zumindest zeitweise eine Flucht aus dem Kriegsalltag zu ermöglichen.

Rebellengebiete

All diese Aufgaben erfüllen zivile Kräfte auch in Rebellengebieten, vor allem in der südlichen Provinz Deraa, im Umland von Damaskus und in den nordwestlich gelegenen Provinzen Aleppo und Idlib. Hier haben die Aktivisten aber zusätzlich die Bürde der Zivilverwaltung zu tragen. Sie bemühen sich, Infrastruktur wie Wasserleitungen, Strom- und Kommunikationsnetze instand zu halten, die Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln, Kochgas, Heiz- und Treibstoff zu versorgen und Schulunterricht zu gewährleisten. Seit drei Jahren werden die Menschen in diesen Gebieten durch Angriffe von Syriens Luftwaffe und Artillerie terrorisiert; Tausende Aktivisten wurden getötet, viele in die Flucht geschlagen. Wer geblieben ist, kann das zivile Engagement meist kaum aufrechterhalten, zumal es nur noch wenige Möglichkeiten gibt, die eigene Familie zu ernähren. Manche haben sich desillusioniert den Milizen angeschlossen.

Die Netzwerke der »Lokalen Koordinierungskomitees« der syrischen Revolution und ähnliche Zusammenschlüsse, die 2011 das ganze Land überspannten, sind löchrig geworden. Trotzdem gibt es Aktivisten, die

ihre Arbeit fortsetzen. Inwieweit ihnen das gelingt, hängt stark davon ab, wie gut das jeweilige Komitee mit der Exilopposition und ihren Gremien vernetzt ist, wie viel Unterstützung es aus dem Ausland mobilisieren kann und ob die zivilen Akteure in der Lage sind, sich mit den lokal tonangebenden Rebellengruppen zu arrangieren.

PYD-kontrollierte Gebiete

In den kurdisch dominierten und von der PYD kontrollierten Gebieten im Nordosten des Landes, in denen im Frühjahr 2014 eine kurdische Selbstverwaltung ausgerufen wurde, ist zivilgesellschaftliche Arbeit bislang mit Einschränkungen möglich. Die PYD – der syrische Arm der PKK – folgt dabei einer ähnlichen Strategie wie das Assad-Regime vor Ausbruch des Aufstandes: Solches Engagement wird entweder unter die Schirmherrschaft der eigenen Partei bzw. ihrer Massenorganisationen gestellt und so vereinnahmt, oder man lässt unabhängige Aktivisten zunächst gewähren, um sie dann aber zu drangsalieren oder auszuschalten, sobald sie an Einfluss gewinnen.

IS-kontrollierte Gebiete

Da der IS nicht in der Lage war, die Zivilverwaltung von Raqqa – der einzigen von ihm kontrollierten größeren Stadt in Syrien – selbst zu übernehmen, hat er die oppositionelle Administration bis auf weiteres im Amt belassen und für sich nur die Bereiche Erziehung und öffentliche Ordnung beansprucht. So kann er sich darauf konzentrieren, die Bevölkerung zu ideologisieren, neue Kämpfer zu rekrutieren und weitere Landesteile zu erobern. Gleichzeitig werden alle Aktivitäten, die auf Demokratie, Pluralismus oder Meinungsfreiheit zielen, vom IS brutal unterdrückt. Zivilgesellschaftliche Akteure wurden verhaftet, verschleppt oder hingerichtet. Trotzdem existieren in diesen Gebieten weiterhin konspirative Gruppen, die Medienarbeit leisten oder Menschenrechtsverletzungen dokumentieren.

Internationale Hilfe – an den Grundbedürfnissen vorbei

Zwar leistet die internationale Gemeinschaft – vor allem über die UN, aber auch über eine Vielzahl privater Organisationen – Hilfe für Syrien. Diese kommt aber zum Großteil nicht dort an, wo sie gebraucht wird, und reicht auch nicht aus, um das Überleben von Bevölkerung und Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

Humanitäre Hilfe

Nach wie vor gelangt humanitäre Hilfe nicht in ausreichendem Maße in die von Rebellen kontrollierten Gebiete. Zwar hat der UN-Sicherheitsrat im Juli 2014 mit Resolution 2165 bestätigt, dass Hilfslieferungen in solche Landesteile auch ohne Zustimmung der Regierung zulässig sind. Dieser Beschluss löst aber nicht das Problem der Gebiete im Umland von Damaskus und Homs, in denen rund eine halbe Million Einwohner von Regimekräften belagert werden. Hier hat sich eine Kriegswirtschaft etabliert: Rebellengruppen wie die »Islamische Armee« machen Geschäfte mit mafiösen Akteuren der syrischen Geheimdienste, schmuggeln Lebensmittel in die belagerten Gebiete und verknappen Güter künstlich, um die Preise hochzutreiben. Regimetreue Kräfte erpressen Lebensmittel von Hilfsorganisationen und verkaufen sie auf dem Schwarzmarkt. Von Belagerung durch die Rebellen betroffen sind wiederum rund 45 000 Einwohner im Nordwesten Syriens.

Institutionelle Unterstützung und Capacity Building

Die internationale Kontaktgruppe »Freunde des syrischen Volkes« unterstützt die Institutionalisierung der oppositionellen Nationalen Koalition und ihrer Gremien sowie der Syrischen Interimsregierung (Syrian Interim Government, SIG). Es wird immer wieder beklagt, dass dieses Engagement durch Grabenkämpfe innerhalb der Opposition und durch deren mangelhafte Organisation behindert werde. Auch wenn diese

Kritik zutrifft, greift sie doch zu kurz, denn die internen Konflikte werden auch dadurch befördert, dass es den »Freunden des syrischen Volkes« an einer gemeinsamen Strategie fehlt.

So braucht eine effektive Aufbauarbeit etwa einen verlässlichen Etat. Wenn zugesagte Mittel aber nur zum Teil fließen und dann nicht vollständig über die Nationale Koalition bzw. die SIG eingespeist werden, sondern im Wesentlichen an ihnen vorbei, ist eine strukturierte Arbeit unmöglich. Das gilt für die Unterstützung von Versorgung, Verwaltung und Infrastruktur ebenso wie für die Militärhilfe, die der Opposition zugesichert wurde. Statt diese Hilfe über den oppositionellen Militärrat, also den militärischen Arm der Koalition, laufen zu lassen, werden entsprechende Gelder von unterschiedlichen Staaten – Katar, Saudi-Arabien, aber auch den USA – noch immer direkt an diverse Rebellengruppen oder Einzelpersonen innerhalb der Opposition vergeben. Der Fragmentierung in den Reihen der Rebellen leistet man so weiter Vorschub.

Dabei wird der Aufbau lokaler Strukturen nach wie vor durch militärische Angriffe der Regimekräfte torpediert. Kurse, in denen zivile Akteure etwa darin geschult werden, demokratische Verfahren anzuwenden, Medienarbeit zu leisten oder Kinder psychologisch zu unterstützen, sind fraglos wichtig. Sie verfehlen aber ihr Ziel, wenn Kinder weiterhin Opfer von Luftangriffen werden und sich keine demokratischen Strukturen schaffen lassen, weil Interessen auch im lokalen Kontext nicht mehr ausgehandelt, sondern mit Waffengewalt durchgesetzt werden.

Infrastruktur-Maßnahmen

Ähnliches gilt für Hilfe, die internationale Organisationen bereitstellen, um die Infrastruktur in den Rebellengebieten zu erhalten bzw. instand zu setzen. Die Stadt Aleppo bietet ein Beispiel dafür, wie kommunale Arbeiter unermüdlich Wasserleitungen und Abwasserkanäle reparieren, die bei Luftangriffen zerstört wurden, während an

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektürehinweis:

Khaled Yacoub Oweis
Struggling to Build an Alternative to Assad.
Structural Flaws and Lack of Protection Undermine Syria's Opposition Government
SWP Comments 35/2014,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C35_ows.pdf>

anderer Stelle täglich neue Schäden entstehen. In anderen Orten der Provinzen Aleppo und Idlib kann man beobachten, wie Berichte über erfolgreich durchgeführte Projekte der zivilen Verwaltungsräte unweigerlich neue Bombardements nach sich ziehen. Die Strategie des Regimes ist offensichtlich: keine Normalisierung des Lebens in Rebellengebieten zu erlauben, um keine politische Alternative entstehen zu lassen. Angesichts ständiger Rückschläge bei solchen »Aufbauarbeiten« haben manche internationalen Organisationen ihre Unterstützung eingestellt, weil unter den gegebenen Umständen keine nachhaltigen Verbesserungen möglich sind.

Aber auch das militärische Chaos behindert das Engagement in den Rebellengebieten. So berichten Aktivisten von Fällen, in denen neu angeschaffte Krankenwagen von Rebellen beschlagnahmt und zu Kampffahrzeugen umgerüstet wurden. Im April 2014 wurde der Leiter des Zivilrates der Stadt Saraqeb von Rebellen entführt und tagelang misshandelt, da der Rat für Infrastruktur-Maßnahmen eine größere Geldsumme erhalten hatte, von der die Rebellen einen Anteil erpressen wollten.

Umfassende Strategie erforderlich

Mehr als drei Jahre lang haben die Unterstützer der Opposition – allen voran die USA – ein direktes militärisches Eingreifen in Syrien ausgeschlossen. Sie gaben sich dabei der Illusion hin, der Konflikt könne wenn nicht am Verhandlungstisch gelöst, so doch auf Syrien begrenzt werden. Der Vormarsch des IS hat sie eines Besseren belehrt. Zwar werden mittlerweile durch eine fragile Staatenkoalition unter amerikanischer Führung Luftangriffe gegen den IS und andere radikale Gruppierungen geflogen, und über den Einsatz von Bodentruppen wird intensiv diskutiert. Doch ist unklar, wie auf diesem Wege der zugrunde liegende Konflikt bearbeitet werden soll. Um den IS zu bekämpfen und den Druck auf die Nachbarstaaten durch immer neue Flüchtlingswellen zu vermindern, bedarf es in der

Tat militärischer Mittel. Diese müssen aber in einen umfassenderen Ansatz eingebettet sein, der zwei wesentliche Elemente enthält:

Erstens die Schaffung einer Flugverbotszone über ganz Syrien, um die Zivilbevölkerung zumindest größtenteils vor Angriffen des Regimes zu schützen. Nachdem die US-geführte Koalition ihre militärische Zurückhaltung aufgegeben hat, sollte sie ebendiesen Schutz ins Zentrum stellen. Dies könnte zugleich den Einstieg in Waffenstillstandsverhandlungen bieten und den Weg zu einer politischen Lösung öffnen. Das Regime wird nämlich erst dann zu ernsthaften Gesprächen bereit sein, wenn es sich militärisch in höchster Bedrängnis sieht. Das Gros der Rebellen wiederum dürfte sich für eine Verhandlungslösung gewinnen lassen, falls gewährleistet ist, dass der innere Machtzirkel um Assad von einem Übergangsarrangement ausgeschlossen bleibt. Denn die Rebellen sind ebenso kriegsmüde wie ihr soziales Umfeld.

Zweitens die Einrichtung eines Fonds der »Freunde des syrischen Volkes«, aus dem die Interimsregierung und der syrische Militärat finanziert werden. Ein externes Aufsichtsgremium sollte den Topf kontrollieren, um die Transparenz bei Verwaltung der Gelder zu gewährleisten.

Diese beiden Schritte könnten die Lage in den Rebellengebieten stabilisieren und den zivilen Akteuren wieder Handlungsspielräume geben. Verbunden wäre damit auch eine Signalwirkung für die Menschen in den vom Regime kontrollierten Gebieten. Der Fall des Militärflughafens von Al-Tabqa Ende August 2014, bei dem Hunderte Regimesoldaten vom IS hingerichtet wurden, hat das Vertrauen in die Assad-Führung auch bei deren eigener Basis schwer erschüttert. Was den Menschen fehlt, um sich der »Wir oder der Terrorismus«-Strategie des Regimes zu entziehen, ist eine vertrauenerweckende Alternative. Die allerdings rückt in immer weitere Ferne, wenn die Gewalt in den Rebellengebieten anhält und sich damit auch die Bevölkerung weiter radikalisiert.