

Internationale Friedensförderung

Konflikt in Syrien – Einblicke in die Praxis

*Referat von Dr. Sara Hellmüller, Senior Researcher / Senior Program Officer, swisspeace
Veranstaltung des Vereins Mediation Zentralschweiz (VMZS), 9. November 2017, Luzern*

In Syrien herrscht seit fast sieben Jahren Krieg. Was als friedvolle Demonstrationen für demokratische Reformen begann, wandelte sich in einen der gewaltvollsten Kriege, den wir kennen. Mehr als 5 Millionen Menschen haben das Land verlassen, 6.3 Millionen sind intern vertrieben worden. Mindestens 300'000 Menschen wurden getötet und 145'000 Menschen werden vermisst.

Wenn wir in der Zeitung oder der Tagesschau von Syrien lesen oder hören, scheint der Konflikt fast unlösbar. In der Tat stellt er eine der größten Herausforderungen unserer Zeit dar. Was macht ihn so komplex? Ich sehe vier Hauptgründe:

- Zum einen, weil er sich auf verschiedenen Ebenen abspielt. Der Syrienkonflikt hat Aspekte auf der lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Ebene. International ist es ein Stellvertreterkrieg zwischen Russland und der USA um eine Vormachtstellung in der Weltpolitik. Regional ist es ein Konkurrenzkampf zwischen Iran und Saudi-Arabien um den Einfluss in der Region. National ist es ein Krieg zwischen der Regierung Assads und verschiedenen Oppositionskräften. Lokal gibt es Konflikte entlang unterschiedlichen Linien. Das bedeutet, dass der Konflikt nicht nur auf einer Ebene angegangen werden kann, sondern dass es auf allen vier Ebenen Friedensförderung braucht.
- Zweitens, weil sich die Konfliktparteien auf nationaler Ebene extrem zersplittert haben. Im Syrienkonflikt gibt es nicht einfach zwei Konfliktparteien, eine Opposition und eine Regierung. Zum einen hat sich die Opposition zersplittert, zum anderen gibt es etliche verschiedene Richtungen, Strömungen und politische Orientierungen innerhalb des Landes.
- Drittens kämpfen in Syrien extremistische Kräfte, welche ihre Forderungen nicht an einen bestimmten Staat richten, sondern die bestehende internationale Ordnung grundsätzlich hinterfragen und über Staatsgrenzen hinweg Terror anwenden. Diese Gruppen wollen nicht in die bestehende Weltordnung eingebunden werden, was Verhandlungen mit ihnen schwierig macht.
- Viertens ist sich die internationale Staatengemeinschaft uneinig. Am Anfang der Revolution dachten viele Beobachter/innen, dass der Machtwechsel in Syrien relativ schnell geschehen würde. Man dachte, der arabische Frühling würde ein Land nach dem anderen in eine Demokratie transformieren. Deshalb haben vor allem westliche Länder die syrische Opposition oft schon als neue Regierung behandelt. Dies führte dazu, dass es schwierig war, einen Mediator zu finden, der von beiden Seiten anerkannt werden konnte.

Friedensbemühungen

Was kann man also tun? Der Hauptakteur, der im Syrienkonflikt zu verhandeln versucht, ist die UN. Sie hat verschiedene Sondergesandte ernannt: Zuerst Kofi Annan, dann Lakhdar Brahimi und aktuell Staffan de Mistura. Ganz kurz zu den verschiedenen Mediationsversuchen, die unternommen wurden.

- Kofi Annan wurde anfangs 2012 ernannt und verhandelte das sogenannte Geneva Communiqué, zwar nicht mit den syrischen Parteien, sondern verschiedenen Staaten. Seine Strategie war, zuerst in der internationalen Gemeinschaft einen Konsens zu schaffen. Dieses Communiqué sah eine politische Transition in Syrien vor, die Frage

der Rolle Assads blieb jedoch offen. Als der UN Sicherheitsrat das Communiqué nicht annahm, trat Annan im August desselben Jahres zurück mit der Begründung, dass er keinen Konflikt medieren könne, wenn die mächtigsten Länder sich nicht einig seien. Er meinte: *“For the sake of the people of Syria, who are living through this nightmare, the international community must come together and act as one”*.

- Lakhdar Brahimi wurde im August 2012 ernannt. Knapp zwei Jahre später lud er die syrische Regierung und die Opposition zu Friedensgesprächen nach Genf ein. Die Verhandlungen scheiterten jedoch nach wenigen Tagen. Dies vor allem deshalb, weil beide Seiten das Gefühl hatten, dass sie den Krieg militärisch gewinnen können und eine verhandelte Lösung nicht als unabdingbar betrachteten. Brahimi entschuldigte sich mit dem folgenden Zitat beim Syrischen Volk: *“I am very, very sorry, and I apologize to the Syrian people that [...] we haven't helped them very much”* und ist daraufhin ebenfalls zurückgetreten.
- Staffan De Mistura folgte ihm und ist bis heute im Amt. Er änderte zu Beginn den Ansatz. Anstatt die Parteien nach Genf einzuladen, versuchte er, lokale Waffenstillstandsabkommen zu verhandeln. Dies scheiterte jedoch. Im Januar 2016 begann er wieder mit Gesprächen in Genf, die seither andauern. Er änderte aber zwei Aspekte im Vergleich zu seinen Vorgängern. Zum einen finden die Gespräche im Format der sogenannten Pendelmediation statt, d.h. der Mediator geht von einer Partei zur anderen, letztere treffen sich aber nicht direkt. Zweitens hat Staffan de Mistura bewusst auch die syrische Zivilgesellschaft in die Verhandlungen eingebunden, um den Mediationsprozess in der syrischen Bevölkerung breiter abzustützen. Er sagt: *“a platform aimed at facilitating the participation of civil society organisations here in Geneva, [...] will help me to do my job”*. Ich werde darauf später noch zu sprechen kommen, da swisspeace in diesem Prozess eine wichtige Rolle spielt.

Nebst den UN Bemühungen finden in Astana Waffenstillstandsverhandlungen unter der Leitung von Russland, Iran und der Türkei statt. Die Idee ist, dass Astana und Genf parallel laufen, mit dem Fokus in Astana auf militärische und in Genf auf politische Angelegenheiten, und sie sich gegenseitig positiv beeinflussen. Allerdings sieht man darin auch eine bestimmte Konkurrenz um die Vormachtstellung in den Friedensbemühungen. Sie sehen: ein extrem komplexer Kontext.

Internationale Friedensmediation im Vergleich

Wenn Sie diese komplexen Verhandlungen und Akteure mit der Mediation in einem nationalen oder zwischenmenschlichen Kontext vergleichen, fallen Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf.

Zuerst zu den Gemeinsamkeiten:

1. Die Definition einer Mediation ist ähnlich, also ein Prozess, in dem eine unparteiliche Drittpartei (z.B. Staffan de Mistura) zwei oder mehrere Parteien (z.B. die syrische Regierung und Oppositionsplattformen) dabei unterstützt, Konflikte zu verhindern, zu bewältigen oder zu lösen (im Falle Syriens sicher „zu lösen“).
2. Auch die Verantwortlichkeiten sind ähnlich, im Sinne, dass die Parteien den Inhalt bestimmen und die Drittpartei den Prozess führt. Staffan de Mistura sagt zum Beispiel, wann die Parteien wieder nach Genf kommen sollen und wie der Prozess strukturiert ist, aber den Inhalt und die Agenda der Gespräche bestimmen die Parteien.
3. Auch die Lösungsfindung ist ähnlich strukturiert, so dass man versucht, die Parteien zu motivieren, von ihren Positionen zu Interessen zu gehen, um neue Optionen zu finden. Allerdings ist dieser Prozess in einer internationalen Mediation extrem langwierig und viele Prozesse bleiben aus Mangel an Zeit und aufgrund der hohen humanitären Kosten der Verhandlungen bei den Positionen und gehen so nicht wirklich auf die Ursachen des Konfliktes ein.

4. Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass das Abkommen den rechtlichen Rahmenbedingungen genügen muss. Auch auf internationaler Ebene kann ein/e Mediator/in, zumindest im Rahmen der UN, nicht einfach irgendetwas verhandeln, sondern es muss völkerrechtkonform sein. Zum Beispiel kann ein UN-Mediator kein Abkommen medieren, das Begnadigungen für Kriegsverbrechen, Genozid oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorsieht.

Es gibt aber auch Unterschiede:

1. Der erste ist, dass die Alternative zu einer Mediation auf internationaler Ebene die Weiterführung des Krieges und daher großes humanitäres Leiden ist. Das macht ein Abkommen sehr dringend, allerdings bedeutet Zeitdruck auch oft, dass die Ursachen des Krieges nicht angegangen werden.
2. Zweitens kommt das Mandat eines Mediators auf internationaler Ebene oft nicht von den Parteien wie auf nationaler Ebene, sondern die Mediatoren sind selbsternannt oder im Falle eines UN Mediators ist es der UN-Generalsekretär, der den/die Mediator/in ernennt und der UN-Sicherheitsrat, der das Mandat spezifiziert.
3. Auch die Auswahl der Parteien ist anders. Auf internationaler Ebene sprechen die Parteien nicht nur für sich selber, sondern müssen repräsentativ für eine breitere Bevölkerungsgruppe sein, da sie über die Zukunft eines ganzen Landes entscheiden.
4. Des Weiteren ist ein/e Mediator/in auf internationaler Ebene nicht unbedingt ein/e Experte/Expertin in Mediation, sondern verfügt über langjährige diplomatische Erfahrung, einen gewissen Status und ist eine Respektsperson (so wie Kofi Annan). Die Mediationsexpertise wird dann von Anderen im Team des Mediators eingebracht.
5. Schließlich sind die politischen Auswirkungen einer Friedensmediation enorm und oft ist die aus einer rein technischen Sicht beste Lösung politisch nicht machbar.

swisspeace – Forschung und Praxis

Was macht swisspeace in diesem Umfeld? Ganz kurz zum Hintergrund von swisspeace. Wir sind ein praxisorientiertes Forschungsinstitut. Unser Mandat ist es, unabhängige Forschung zu machen, um so zu effektiverer Friedensförderung beizutragen und eine aktive Rolle in der schweizerischen Friedenspolitik zu spielen. Wir analysieren die Ursachen von bewaffneten Konflikten und entwickeln Strategien für eine nachhaltige Konfliktbeilegung. Das Institut wurde im Jahre 1988 gegründet und wir sind ca. 50 Leute, Praktiker/innen und Forschende. Wir haben unseren Hauptsitz in Bern, sind aber auch ein assoziiertes Institut der Universität Basel.

Wir arbeiten in verschiedenen Regionen mit Schwerpunkt auf Syrien, Myanmar, Kolumbien, Südsudan und Palästina. Wir haben sechs thematische Bereiche: Vergangenheitsarbeit, Business & Peace, Staatlichkeit, Policy & Plattform, Analyse & Wirkung und Mediation.

Was machen wir genau in Syrien? In Syrien haben wir einen "Light Footprint"-Ansatz. Das bedeutet, dass wir vor allem syrische Akteure fördern und insbesondere den Austausch unter ihnen. swisspeace agiert dabei eher im Hintergrund. Dabei legen wir einen Fokus auf die Zivilgesellschaft. Dies aus zwei Gründen. Erstens wird in der Öffentlichkeit vor allem auch seit dem Aufkommen von ISIS ein extrem starker Fokus auf bewaffnete Akteure gelegt. Ob in der Zeitung, Tagesschau oder in online Foren, worüber man am meisten liest oder wovon man am meisten hört, sind Geschichten von Terror und anderen gewaltvollen Handlungen. Zweitens ist die syrische Zivilgesellschaft zunehmend entlang der Konfliktlinien polarisiert. Wir wollen dem entgegenwirken und Brücken bauen zwischen verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen politischen Meinungen.

In diesem Rahmen haben wir sowohl Projekte in der Forschung wie auch in der Praxis.

Im Forschungsbereich haben wir zum Beispiel in Zusammenarbeit mit einer syrischen Organisation einen Bericht zu lokalen Friedenskapazitäten veröffentlicht. Darin wird dargestellt, was Akteure innerhalb Syriens in ihrem Alltag zur Friedensförderung vor Ort beitragen (z.B. durch

gemeinsame Gartenprojekte, Radioprogramme, Verhandlungen zur Freilassung von Gefangenen, Verhandlungen mit lokalen bewaffneten Gruppierungen etc.). Oft stellt man sich vor, dass es in Kriegsgebieten nur Gewalt gibt, aber in jedem bewaffneten Konflikt gibt es auch Inseln des Friedens und diese wollten wir in diesem Bericht hervorheben, damit sie bewusst gestärkt werden können. Zweitens, weil Syrien inzwischen von verschiedenen politischen Akteuren regiert wird, haben wir auch eine Studie gemacht, wie diese Regierungsstrukturen von der lokalen Bevölkerung wahrgenommen werden. Ein drittes Beispiel ist eine Publikationsserie, in der wir syrischen Autoren das Wort geben, ihre Perspektive darzulegen. Außerdem forschen wir zur UN Mediation zu Syrien und inwiefern die verschiedenen Mediatoren Normen diffundieren.

In der Praxis unterstützen wir verschiedene syrische Organisationen, indem wir ihre Mediationskapazitäten stärken oder ihnen bei der Vernetzung untereinander helfen. Das momentan größte Projekt bei swisspeace zu Syrien ist der sogenannte Civil Society Support Room, der im Rahmen der eingangs erwähnten Verhandlungen in Genf stattfindet. Wie schon gesagt, hat sich Staffan de Mistura bewusst entschieden, die Zivilgesellschaft in den Prozess einzubeziehen. Dies können Sie sich folgendermaßen vorstellen: Wenn immer Gespräche in Genf zu Syrien stattfinden, trifft sich das Mediationsteam mit der Regierung und den Oppositionsplattformen. swisspeace und eine norwegische Partnerorganisation, NOREF, wurden beauftragt, gleichzeitig Zivilgesellschaftsakteure in den *Palais des Nations* zu bringen. Das Mediationsteam trifft sich auch mit diesen Akteuren, um deren Stimmen zu hören, da sie oft wertvolles Wissen haben und weil sie den Friedensprozess besser in der breiteren Bevölkerung verankern.

Frieden in Syrien

Dies war nun also ein kurzer Überblick zu Syrien, der internationalen Mediation, swisspeace und unserer Arbeit zu Syrien. Vielleicht klang es manchmal sehr technisch. Was am Ende aber immer zentral ist, sind die Menschen, die hinter diesen Projekten stehen und wir versuchen, deren Perspektiven hervorzuheben. In diesem Sinne möchte ich mit einem Zitat eines 14-jährigen Jungen enden, der auf die Frage, was für ihn Frieden bedeutet, meinte, dass es für ihn bedeute, die Schule und das Spielen draußen als selbstverständlich zu betrachten. Mit unserer Arbeit hoffen wir dazu beizutragen, dass er dies sobald als möglich wieder tun kann.