



Politik International

Mittlerer und Naher Osten

Die Rehabilitierung Syriens in der Arabischen Liga

Kristof Kleemann & Leonie de Weerth



Zusammenfassung

Nach über zehn Jahren der weitgehenden internationalen Isolation des syrischen Regimes hat die Arabische Liga Syrien im Mai 2023 wieder als Mitglied aufgenommen. Das brutale Vorgehen gegen die friedlichen Proteste während des ‚Arabischen Frühlings‘ hatten im November 2011 einst zum Ausschluss Syriens geführt. Inzwischen kontrolliert das syrische Regime zwar wieder zwei Drittel des Landes, von Frieden ist das Land aber noch weit entfernt. Umso irritierender mag nun die Wiederaufnahme erscheinen.

Für Syrien bedeutet das hingegen einen Schritt aus der internationalen Isolation. Zu dieser Entwicklung haben mehrere Faktoren geführt, denen jeweils eine unterschiedliche Bedeutung zugeschrieben wird. Die folgende Analyse untersucht diese verschiedenen Faktoren, wirft einen Blick auf die regionale Dynamik, skizziert die internationalen Zusammenhänge und arbeitet eine Handlungsempfehlung für Deutschland und Europa heraus.

Aktuelle Situation	2
Captagon: Drogen als Druckmittel	2
Humanitäre Lage: Geflüchtete als politischer Spielball	3
Konkurrenz um die Vormachtstellung: Die Rolle der Türkei	4
Rückkehr ohne Bedingungen? Handlungsoptionen für den Westen	5
Es ist höchste Zeit für eine neue Politik im Nahen Osten	6
Weiterführende Links & Quellen	8
Über die Autoren	9
Über die Region	9
Impressum	9

Aktuelle Situation

Am 19. Mai 2023 kamen die Vertreter der Arabischen Liga zum Gipfeltreffen in Saudi-Arabien zusammen. Dabei waren alle Augen auf einen Mann gerichtet, allerdings war es nicht der als Ehrengast eingeladene ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj. Sondern Syriens Präsident, Bashar Al-Assad, dessen Land nach fast 12 Jahren in die Arabische Liga zurückkehrte.

Ihre Entscheidung begründen die Mitglieder damit, dass das syrische Regime nicht nur Druck, sondern auch positive Anreize brauche. Die Wiederaufnahme ist somit ein Vertrauensvorschuss in der Hoffnung, dass Assad die Forderungen der arabischen Nachbarn quasi postea erfüllt. Anders als zunächst erwartet, sind an die Aufnahme daher auch keine Bedingungen geknüpft. Für Assad hat die Wiederaufnahme vor allem symbolischen Wert. Denn die Arabische Liga verfügt – anders als die EU – über keine Freihandelszone oder gemeinsame Finanzinstrumente. Vor allem aber stellt Syriens Wiederaufnahme einen Wandel in der regionalen Wahrnehmung des Konflikts dar – trotz anhaltender Kämpfe und Menschenrechtsverletzungen. Für die Staaten der Liga hat das Assad-Regime den Krieg gewonnen. Man müsse sich nun mit ihm arrangieren.

Die angrenzenden Staaten sehen den Syrienkonflikt als arabisches Problem, mit großer Bedeutung für den Nahen Osten. Drogenschmuggel, Geflüchtete, geschwächte Grenzsicherheit und das Erstarken des Iran destabilisieren die gesamte Region. Die Entschärfung der Syrienkrise, so hoffen sie, dämme diese Probleme zumindest ein. Die Motive der arabischen Staaten variieren dabei. Für die Golfstaaten steht die Eindämmung des Captagon-Schmuggels im Vordergrund. Libanon und Jordanien erhoffen sich vor allem eine Rückführung der Geflüchteten. Länder wie Saudi-Arabien oder die Emirate wollen zudem den Einfluss des Irans und der Türkei beschränken.

Captagon: Drogen als Druckmittel

Das syrische Regime ist mittlerweile der wahrscheinlich größte Drogenproduzent der Region. Die Droge ‚Captagon‘, die den Großteil der Produktion ausmacht ist dabei nicht nur eine Einnahmequelle, sondern auch ein politisches Druckmittel. Captagon wurde in den Sechzigerjahren in Deutschland entwickelt. Es ist ein süchtig machendes amphetaminhaltiges Aufputzmittel und wurde bekannt als Doping für die Kämpfer der Terrormiliz Islamischer Staat in Syrien und in dessen Nachbarländern. Auch deshalb ist es schon lange Gegenstand diplomatischer Gespräche in der Region. Captagon wird in Syrien hergestellt und hauptsächlich in die wohlhabenden Golfstaaten geschmuggelt. Dort hat sich die Droge rasant ausgebreitet und ist besonders bei der jungen Bevölkerung in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten beliebt. Die Golfstaaten wollen den illegalen Handel deshalb so schnell wie möglich stoppen. Dabei zählen sie auch auf Assad, der die Droge allerdings erfolgreich als Druckmittel einsetzt.

Ob die syrische Regierung den Drogenhandel aber eindämmen wird, ist fraglich. Zwar hat die Arabische Liga eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche den illegalen Handel mit Captagon angehen soll. Westliche Diplomaten bezeichnen sie allerdings als Farce. Denn die Droge ist die wichtigste Geldquelle für Assads Regime und dessen Anhänger. In einem Bericht des „Spiegel“ wird der Ertrag 2021 auf rund 5,7 Milliarden USD geschätzt, für 2022 sogar auf rund 10 Milliarden USD (Taim Alhadj

2022). Die oppositionelle Nachrichtenseite „Syria Report“ schrieb bereits 2020, dass das wachsende Volumen der syrischen Drogenexporte und der gleichzeitige Rückgang der egalenden Handelsaktivitäten Captagon zur wichtigsten Devisenquelle in Syrien mache.

Das Regime könnte daher wohl nur mit erheblichen Geldtransfers dazu gebracht werden, den Drogenhandel einzustellen. Bislang gibt es nur Spekulationen, ob und wie viel einige der Golfstaaten zu zahlen bereit sind. Nicht zuletzt ist es aber fraglich, ob Assad überhaupt in der Lage ist, den Handel bedeutend einzuschränken. Schließlich verdient nicht nur Damaskus daran, sondern auch viele Günstlinge des Regimes sowie die libanesisch-Hisbollah und iranische Milizen (Carnit Valensi/Orna Mizrahi 2023).

Humanitäre Lage: Geflüchtete als politischer Spielball

Der Wunsch, den Drogenhandel einzudämmen, ist nicht die einzige Motivation hinter der Reintegration Syriens in die Arabische Liga. Insbesondere Jordanien und der Libanon erhoffen sich, dass Syrien zustimmt, zumindest einen Teil der Geflüchteten zurückzunehmen. Im Rahmen der Resolution der Arabischen Liga zur Wiederaufnahme Syriens vom 7. Mai haben die Delegierten bereits erklärt, dass die freiwillige und sichere Rückkehr von Geflüchteten nun Priorität habe.

Im Libanon wurde in den vergangenen Monaten – wenn auch nur begrenzt – bereits mit ersten Deportationen begonnen. Für die Staaten, die mit der Aufnahme syrischer Geflüchteter überlastet sind, mag dies eine Erleichterung sein. Aus humanitärer Perspektive ist die Entwicklung jedoch ein Armutszeugnis, für einen großen Teil der syrischen Geflüchteten bedeutet es möglicherweise ein Todesurteil. Ihnen drohen Haft und Folter. In den Aufnahmeländern wächst trotzdem der Druck. Im Libanon beispielsweise haben viele Syrer seit jeher einen unklaren Aufenthaltsstatus. Nun leben sie auch noch in ständiger Angst, deportiert zu werden.

Ob Assad die Erwartungen Libanons und Jordaniens erfüllen wird, ist allerdings unklar. Denn das Regime hat kein Interesse an einer Rückkehr von Geflüchteten. Ganz im Gegenteil: Während des Krieges verfolgte Assad ganz bewusst die Strategie, bestimmte Bevölkerungsgruppen zu vertreiben. Die Studie „Demographic Engineering in the Cause of Syria’s War“ des Syrian Center for Media and Freedom of Expression in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Naumann-Stiftung hat das eingehend untersucht.

So zeichnete sich schon 2012 ab, dass bestimmte Gebiete zunächst belagert, gezielt zerstört und Geflüchtete damit de facto systematisch enteignet wurden: „Das syrische Regime gab der belagerten Zivilbevölkerung nur eine Möglichkeit, nämlich ihre Häuser zu verlassen und in vorher festgelegte Gebiete zu fliehen“, heißt es im Bericht. (Syrian Center for Media and Freedom of Expression, 2023). Assad selbst äußerte 2017, dass eine „homogenere Gesellschaft“ die Grundlage der nationalen Einheit Syriens sei.

Besonders betroffen von den Vertreibungen ist die sunnitische Bevölkerung, die drei Viertel der über 20 Millionen Syrerinnen und Syrer ausmacht. Der Journalist David Gardner ist sich sicher, dass das Assad-Regime verhindern will, dass in Syrien „wieder eine sunnitische Mehrheitsbevölkerung [...]“

entstehen kann“ (David Gardner, 2019). Die Studie schlägt in eine ähnliche Kerbe: „Nach der Bombardierung und Vertreibung zerstörte die syrische Regierung ganze Stadtviertel. Die offiziellen Erklärungen und Begründungen des Regimes variierten. Manchmal waren es städtebauliche Gründe, in anderen Fällen ging es darum, Terroristen auszuschalten. Aber alle Maßnahmen hatten gemeinsam, dass die Bewohner dieser Viertel und Gebiete der Opposition angehörten oder unter deren Kontrolle standen“.

Allein in Homs wurden beispielsweise rund 30.000 Menschen in einer ersten Umsiedlungswelle dazu gezwungen, ihre Häuser zu verlassen, in Ost-Aleppo waren es rund 37.000. Dieses Vorgehen und die Äußerungen Assads verdeutlichen, dass das Regime wohl kein Interesse hat, Geflüchtete in großem Umfang zurückzunehmen.

Konkurrenz um die Vormachtstellung: Die Rolle der Türkei

Jihad Yazigi, Chefredakteur von „The Syria Report“ sowie Herausgeber von „The Syrian Observer“ geht davon aus, dass zudem ein weiterer Faktor eine wichtige Rolle bei der Rehabilitation Assads gespielt habe: Das Ringen um geopolitischen Einfluss. Zum einen wollen die Golfstaaten Syrien nicht etwa dem Iran und Russland überlassen. Zum anderen soll aber auch das türkische Machtstreben in der Region zurückgedrängt werden.

Seit 2011 unterstützt die Türkei die Free Syrian Army, eine der größten Widerstandsgruppen gegen Assad. Nach 2016 hat die türkische Armee zudem mehrere Militärinterventionen durchgeführt. Diese haben zur Besetzung von Teilen im Nordwesten und im Nordosten Syriens geführt. Vor allem den Emiraten und Saudi-Arabien ist der türkische Einfluss ein Dorn im Auge.

Denn die drei Länder konkurrierten um die sunnitische Vormachtstellung in der Region so Yazigi: „Für die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien geht es beim Engagement in Syrien um mehr als nur darum, den Captagonhandel einzudämmen oder den Einfluss des Irans zu mindern. Indem sie Syrien wieder in die Arabische Liga aufgenommen haben, sehen die Golfstaaten eine Chance, die Türkei zurückzudrängen und ihren eigenen Einfluss in der Region zu sichern.“

Dafür spricht auch, dass Syrien eben ohne Auflagen in die Arabische Liga aufgenommen wurde. Wäre man zum Beispiel ernsthaft an einer Rückführung syrischer Flüchtlinge interessiert gewesen, hätte man die Rehabilitation an Bedingungen geknüpft.

Am Ende haben aber vermutlich alle oben skizzierten Erwägungen eine Rolle gespielt. Machthaber Assad kann das allerdings egal sein. Für ihn ist die Aufnahme vor allem ein politischer Erfolg. Er ist nach über zehn Jahren kein Paria mehr in der Arabischen Liga. Ob sich dadurch aber auch wirtschaftliche Vorteile und handfeste Investitionen in Syrien ergeben, bleibt aus heutiger Sicht ungewiss. Es hängt wohl vor allem davon ab, wie Assad den Golfstaaten in der Bekämpfung des Drogenschmuggels entgegenkommt.

Rückkehr ohne Bedingungen? Handlungsoptionen für den Westen

Deutschland und die Europäische Union waren bei den jüngsten Entwicklungen nur Zuschauer. Das ist wenig überraschend: Schließlich hat es die EU in den letzten Jahren nicht vermocht, eine kohärente Strategie für die Region zu entwickeln. Im Fall von Syrien werden deshalb innerhalb der EU wieder Stimmen laut, die fordern, dass auch der Westen sich dem Assad-Regime wieder annähern sollte. Dazu zählen Äußerungen aus Zypern, Italien, Ungarn und Österreich. Dazu kommt die zwiespältige Rolle Frankreichs. Auf der einen Seite unterstützt Paris die fortgesetzte Isolation Syriens. Auf der anderen Seite unterhält es weiterhin enge wirtschaftliche Kontakte in die Region, die zumindest indirekt bis nach Damaskus führen. So ist die französische Ölfirma TotalEnergies im Süden des Libanon tätig, zudem kontrolliert der von einem libanesischen Unternehmer gegründete französische Transportgigant CGM CMA inzwischen die Häfen von Beirut und Tripoli im Libanon, sowie Latakia in Syrien. Im Libanon unterstützte Frankreich darüber hinaus den Präsidentschaftskandidaten Sleiman Frangieh. Dieser ist ein Jugendfreund Assads und pflegt enge Verbindungen mit dem Regime in Damaskus.

Eine Annäherung an Syrien und eine mögliche Lockerung der Sanktionspolitik ist trotzdem nicht die richtige Antwort auf die neuesten Entwicklungen in der Region. Schließlich hat die Vergangenheit gezeigt, dass internationale Abkommen mit Machthaber Assad nicht einmal das Papier wert sind, auf dem sie geschrieben stehen. Der Genfer UN-Friedensprozess zur Beendigung des Konfliktes etwa wurde von Anfang an durch das Regime torpediert.

In bitterer Erinnerung bleiben auch die Angriffe auf die sogenannten „Deeskalationszonen“, die die syrische Regierung mit Russland, dem Iran und der Türkei ausgehandelt hatte. Sie sollten eigentlich als Schutzzonen für die Zivilbevölkerung und als Anlaufpunkt für Hilfslieferungen dienen. Die Realität sah jedoch anders aus: Mithilfe der russischen Luftwaffe und vom Iran unterstützten Milizen verschärfte das Regime entgegen der Vereinbarung die Angriffe auf diese Gebiete und versuchte, sie mit Gewalt unter seine Kontrolle zu bringen. In Duma, das damals Teil der Deeskalationszone Ost-Ghuta war, setzte das Regime 2018 sogar Giftgas ein.

Anstelle einer Annäherung an das Assad-Regime sollte die EU daher Alternativen entwickeln. Dazu zählt die politische und wirtschaftliche Stärkung Nordostsyriens, das von den kurdischen „Demokratischen Kräften Syriens“ kontrolliert wird. Auch im Nordwesten Syriens hat die EU mit dem „Syrian Interim Government“ einen zivilen Partner, mit dem eine engere Zusammenarbeit möglich wäre. Durch wirtschaftliche Prosperität und bessere Regierungsführung in diesen Regionen kann somit Druck auf Assad ausgeübt werden. Langfristig könnte Nordost- und Nordwestsyrien und die Aussicht auf politische Partizipation dort ein alternatives Modell für Syrerinnen und Syrer darstellen.

Dieses Regierungsmodell könnte Syrerinnen und Syrer zur Abwanderung aus Regimegebieten bewegen und die Assad-Herrschaft daraufhin unterminieren. Das Macht- und Bevölkerungs(un)gleichgewicht könnte sich so zugunsten der Opposition verschieben. Zudem könnte es Assad dazu bewegen, eine Dezentralisierung zu akzeptieren, die den Provinzen, nicht nur in Nordostsyrien, mehr lokale Befugnisse einräumt. Der Einfluss Assads würde sich dadurch unweigerlich verringern.

Um dies zu erreichen, muss die EU allerdings an mehreren Fronten diplomatisch aktiv werden. Dazu zählen diplomatische Initiativen mit den Golfstaaten – aber auch Gespräche mit der Türkei, um den Nordosten Syriens vor einer weiteren türkischen Invasion zu bewahren. Nach der Auffassung des Analysten Jihad Yazigi, sollte die EU zudem weiterhin in solche Personen investieren, mit denen die Zusammenarbeit bisher gut funktioniert hat. Nicht zuletzt sollte sie den Dialog zwischen verschiedenen, nicht vom Regime kontrollierten Regionen stärken – wie beispielsweise zwischen dem Nordosten und dem Nordwesten. „Setzt auf Langfristigkeit, investiert weiter, habt Geduld“, empfiehlt Yazigi.

Klar ist aber auch: Der Westen muss konsequent bei seiner Herangehensweise bleiben. Denn auch wenn insbesondere die Golfstaaten, selbstbewusster auftreten und die Region nach ihren Vorstellungen gestalten wollen, so stellen sie doch bis heute kaum humanitäre Unterstützung zur Verfügung. Vielmehr stemmen immer noch Europa und die USA den Großteil der humanitären Hilfen. In Zukunft sollten letztere deutlich machen, dass auf ihre Unterstützung in den Regimegebieten nicht weiter gezählt werden kann, so lange keine ernsthafte Bemühung um die Verbesserung der Lage innerhalb Syriens stattfindet.

Es ist höchste Zeit für eine neue Politik im Nahen Osten

Die europäischen Staaten und die USA sind mitverantwortlich, dass Assad sich relativ widerspruchslos in der Arabischen Liga rehabilitieren konnte. Sie haben es versäumt, im Nahen Osten Einfluss zu nehmen und haben sich – abgesehen von gelegentlichen Positionierungen zum Nahostkonflikt – insbesondere gegenüber den Golfstaaten zurückgehalten. Dabei ist der Nahe Osten für Europa ein wichtiger Partner: Er ist ein wichtiger Energielieferant und zweitwichtigstes Ziel für Nicht-EU-Exporte. Zudem ist er leider eine Krisenregion in der direkten Nachbarschaft Europas.

Doch für die zunehmend selbstbewusster werdenden Golfstaaten spielen westliche Interessen immer weniger eine Rolle. Sie gestalten die Region zunehmend nach ihren eigenen Vorstellungen. China und Russland dagegen haben an Einfluss gewonnen, China gilt als attraktiver Wirtschaftspartner, Russland vor allem als militärischer Kooperationspartner. Jüngstes Beispiel für den schwindenden Einfluss des Westens in der Region ist die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den regionalen Rivalen Iran und Saudi-Arabien, welche unter chinesischer Vermittlung zustanden gekommen ist.

Die Europäische Union und Deutschland müssen daher schleunigst handeln und mit klaren Vorstellungen vorangehen, um die europäische Politik im Nahen Osten entscheidend und nachhaltig zu prägen. Dazu zählen Energiepartnerschaften im Bereich Wasserstoff mit den Golfstaaten genauso, wie die gezielte Förderung von demokratischen und wirtschaftlichen Strukturen in Teilen Syriens.

Anstelle langer Moraldiskussionen braucht es deshalb eine abgestimmte und ausbalancierte Politik, die klar definiert, welche Interessen mit welchen Partnern und mithilfe welcher Instrumente wie verfolgt werden sollen. Ebenso wichtig ist es, festzustellen, wo rote Linien existieren und ein Über-

schreiten dieser dann auch zu ahnden. Es ist deshalb an der Zeit für eine neue Gesamtstrategie für die Region. Nur so kann es Europa gelingen, sich mit Geschlossenheit als tatkräftiger und ernstzunehmender Partner mit einer klaren und langfristigen Agenda in der Region zu etablieren.

Weiterführende Links & Quellen

Carmit Valensi/Orna Mizrahi: “Narcos”, Syria-Lebanon Style”, 19.01.2023, INSS Insight, The Institute for National Security Studies, <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2023/01/No.-1681.pdf>

David Gardner: „Syria is witnessing a violent demographic re-engineering“, October 2, 2019, <https://www.ft.com/content/e40cb754-e456-11e9-b112-9624ec9edc59>; Syrian Center for Media and Freedom of Expression, 2023, <https://www.freiheit.org/sites/default/files/2023-05/demographic-engineering-in-syria-en-17-april.pdf>

Syrian Center for Media and Freedom of Expression: “Demographic Engineering in the course of Syria’s war: A consequence or a cause? 1961-2021”, 2023, <https://www.freiheit.org/sites/default/files/2023-05/demographic-engineering-in-syria-en-17-april.pdf>

Taim Alhadj/Carnegie Endowment for International Peace: “The Al-Assad Regime’s Captagon Trade”, October 6, 2022, <https://carnegieendowment.org/sada/88109>

Welt: „Dutzende Tote bei Kämpfen in Ost-Ghuta und Afrin“, 14.03.2018, <https://www.welt.de/newsticker/news1/article174563581/Hilfsorganisationen-Dutzende-Tote-bei-Kaempfen-in-Ost-Ghuta-und-Afrin.html>

Über die Autoren

Kristof Kleemann

leitet das Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Beirut seit März 2020. Nach seinem Masterstudium in Public Policy an der Hertie School in Berlin war er zunächst in der Bundeskanzlei in Berlin und in verschiedenen Positionen im Europäischen Parlament in Brüssel und Straßburg tätig.

Leonie de Weerth

ist Praktikantin im Büro der FNF in Beirut und promoviert in politischer Theorie an der Ludwig-Maximilians-Universität in München.

Über die Region

Libanon und Syrien

Das Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung in Beirut ist zuständig für den Libanon und Syrien. Dabei besteht das Hauptziel in diesen beiden Ländern unter Berücksichtigung der gegenwärtigen politischen Situation darin, Start-ups, zivilgesellschaftliche Organisationen und liberale politische Parteien zu unterstützen und gleichzeitig das Bewusstsein für politische Bildung, die Stärkung der Rolle der Frau und nachhaltige Entwicklung zu schärfen.

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)
Bereich Internationale Politik
Referat für Querschnittsaufgaben
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam

