

UN-Resolution 2254 – Scheitern vorprogrammiert?

Die Geschichte des Syrischen
Verfassungsprozesses (2015 bis 2024)

Eva Savelsberg & Siamend Hajo

2024
Mai

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies



UN-Resolution 2254 – Scheitern vorprogrammiert?

Die Geschichte des Syrischen
Verfassungsprozesses (2015 bis 2024)

Eva Savelsberg & Siamend Hajo

2024
Mai

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies



Gefördert aus Mitteln des Auswärtigen Amtes durch das ifa
(Institut für Auslandsbeziehungen), Förderprogramm zivik



Auswärtiges Amt

ifa Institut für
Auslandsbeziehungen

UN-Resolution 2254 – Scheitern vorprogrammiert?

Die Geschichte des Syrischen Verfassungsprozesses (2015 bis 2024)

Eva Savelsberg & Siamend Hajo

Die Bemühungen der Vereinten Nationen, eine Lösung für den Syrienkonflikt zu finden, begannen 2012: Gemeinsam mit der Arabischen Liga wurde der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan zum Sondergesandten für Syrien ernannt. Er handelte einen Waffenstillstand aus, versuchte ihn durch die Entsendung der UN Supervision Mission in Syria (UNSMIS) zu sichern und berief in Genf eine Aktionsgruppe für Syrien ein. Dieser gehörten die Außenminister der P5 (Großbritannien, China, Frankreich, Russland und die Vereinigten Staaten) sowie eine Reihe von Regionalstaaten und hochrangige Vertreter der Europäischen Union und der Arabischen Liga an. Diese erarbeitete einen Friedensplan, der als Genfer Kommuniqué bekannt wurde. Nach dem Ende des Waffenstillstands und der Aussetzung der UNSMIS-Aktivitäten scheiterte auch die Billigung des Kommuniqués durch den UN-Sicherheitsrat – Grund hierfür war der amerikanisch-russische Dissens über das vorgesehene Übergangsregierungs-gremium und insbesondere über die Rolle des syrischen Präsidenten in diesem Gremium. Aufgrund fehlender internationaler Unterstützung trat Annan nach knapp sechs Monaten als Sondergesandter zurück.

Nachdem der Sicherheitsrat im September 2013 Resolution 2118 verabschiedete, in der das Genfer Kommuniqué und die darin enthaltene Forderung nach einem von Syrien geführten politischen Prozess gebilligt wurden, konzentrierte sich Annans Nachfolger Lakhdar Brahimi auf innersyrische Verhandlungen. Ende 2013 gelang es ihm, die ersten UN-geführten Verhandlungen zwischen der syrischen Regierung und der Opposition in Montreux und Genf zu initiieren. Im März erstattete Brahimi dem UN-Sicherheitsrat Bericht – auf dessen Basis Generalsekretär Ban Ki Moon beklagte, dass »keine der beiden Seiten Kompromissbereitschaft oder ein wirkliches Bewusstsein für das Leiden des syrischen Volkes« gezeigt habe. Intern hatte Brahimi von Russland und den USA gefordert, mehr Druck auf den syrischen Präsidenten bzw. die Rebellen auszuüben – ohne Erfolg. Im Mai 2014 gab auch Brahimi sein Amt als UN-Sondergesandter aus Frustration über fehlende internationale Unterstützung ab.¹

Ihm folgte, im Juli 2014, Staffan de Mistura. Während seiner Amtszeit, am 18. Dezember 2015, gelang dem UN-Sicherheitsrat die vielleicht letzte gemeinsame Entscheidung mit potentieller Reichweite für Syrien – die Verabschiedung von Resolution 2254. Mit ihr bekundete der UN-Sicherheitsrat

»seine Unterstützung für einen von den Vereinten Nationen moderierten politischen Prozess unter syrischer Führung, durch den innerhalb von sechs Monaten ein glaubhaftes, alle Seiten einschließendes und säkulares Regierungssystem geschaffen und ein Verfahren samt Zeitplan für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung festgelegt werden soll.«

Ferner erklärt er

»seine Unterstützung für freie und faire Wahlen nach der neuen Verfassung, die innerhalb von 18 Monaten unter der Aufsicht der Vereinten Nationen, zur Zufriedenheit des Regierungsorgans und gemäß den höchsten internationalen Stan-

1 Vgl. Welt, 13. Mai 2014, »Syrien-Sondergesandter Brahimi tritt zurück«, einzusehen unter <https://www.welt.de/politik/ausland/article127970818/Syrien-Sondergesandter-Brahimi-tritt-zurueck.html>; siehe außerdem Hasmik Egian & Mouin Rabbani, 5. September 2023, »Reviewing the UN's Conflict Mediation Role in Syria Is Long Overdue«, einzusehen unter <https://www.passblue.com/2023/09/05/a-serious-review-of-the-uns-conflict-mediation-role-in-syria-is-long-overdue/>.

dards für Transparenz und Rechenschaft durchgeführt werden und an denen sich alle Syrer, einschließlich der Diaspora, beteiligen dürfen, wie in der Erklärung der Unterstützungsgruppe vom 14. November 2015 vorgesehen.«²

Von den in der Resolution genannten Themen wurde allein eines in Angriff genommen: die Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Mit diesem, d. h. mit dem syrischen Verfassungsprozess, beschäftigt sich dieser Aufsatz. Wer waren und wer sind die Stakeholder dieses Prozesses? Welche Übereinkünfte konnten bislang erreicht werden? Gab es insbesondere im Bereich der Inklusion von Minderheiten in den Verfassungsprozess und der Einigung auf grundlegende Menschen- und Minderheitenrechte Fortschritte?

Die letzte Frage ist insofern besonders interessant, als die von Präsident Assad initiierte syrische Verfassung von 2012³ hier keinerlei Zugeständnisse macht. Inhaltlich baut sie auf der Verfassung von 1973 auf, wesentlichster Unterschied ist die Einführung eines Mehrparteiensystems. In Artikel 8 wird festgehalten, dass das politische System des Staates auf dem Prinzip des politischen Pluralismus aufbaut, und dass Macht auf Basis demokratischer Wahlen ausgeübt wird. Allerdings dürfen Parteien keine religiöse, konfessionelle, tribale, regionale, klassenbasierte, oder professionelle Grundlage haben oder auf der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Herkunft, der Rasse oder der Hautfarbe beruhen. Diese Vorgabe richtet sich offensichtlich vor allem gegen religiöse bzw. ethnische, in diesem Fall kurdische Parteien, d. h. gegen die Art Parteien, die vor allen anderen eine Chance hätten, nennenswerte Wähler:innengruppen zu gewinnen.

Zudem ist sowohl in der Präambel als auch in Artikel 1 der Verfassung ausschließlich die Rede von der »arabischen Identität« Syriens, dem »arabischen Heimatland«, der »arabischen Nation«. Die Diversität Syriens findet hier keine Erwähnung. Weiterhin bekennt sich das Dokument zwar – ebenfalls in der Präambel – zu den Menschenrechten. Diese werden in Teil II der Verfassung auch diskutiert. Allerdings ist die dortige Auflistung weder vollständig, noch verbunden mit einem Bekenntnis zu international anerkannten Menschenrechten auf UN-Niveau.

Und schließlich ist die Art und Weise, wie die Verfassung zustande kam, alles andere als demokratisch oder inklusiv: Sämtliche Mitglieder des zuständigen Komitees wurden vom Präsidenten eingesetzt. Dasselbe gilt für die Annahme der Verfassung durch die Bevölkerung zu einer Zeit, in der Teile des Landes von der syrischen Armee bombardiert wurden.

Konnten in den genannten Bereichen im Rahmen des Verfassungsprozesses Fortschritte erreicht werden?

Um diese Fragen zu beantworten ist zunächst ein Blick auf die Gründungsphase des Syrischen Verhandlungskomitees (SNC), der Vertretung der Opposition, und ihre Schwächen erforderlich. Darauf aufbauend soll analysiert werden, weshalb sich die UN entschieden haben, gerade den Verfassungsprozess – und nicht andere Aspekte des politischen Prozesses – zu priorisieren. Schließlich soll der Verfassungsprozess als solcher analysiert werden – insbesondere die letzten drei Gesprächsrunden des Verfassungskomitees in Genf. Dies wird auf Basis der von den verschiedenen Gruppen in den Verfassungsprozess eingebrachten Prinzipien geschehen – Material, das bislang nicht veröffentlicht worden ist.

2 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, 18. Dezember 2015, »Resolution 2254 (2015)«, S /RES/2254 (2015), einzusehen unter https://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2254.pdf.

3 Im Oktober 2011, sieben Monate nach Beginn der syrischen Revolution, berief Präsident Assad ein nationales Komitee ein, dessen Aufgabe darin bestand, eine neue Verfassung zu entwerfen. Am 14. Februar 2012 übergab der Vorsitzende des Komitees die Ergebnisse und am 26. Februar 2012 wurde der Entwurf per Referendum angenommen. Siehe Martin Chulov, »Syria votes on new constitution as shelling of Homs continues«, 27. Februar 2012, einzusehen unter <https://www.theguardian.com/world/2012/feb/26/syria-referendum-constitution-homs-shelling>.

Der Beginn des politischen Prozesses: Von UN-Resolution 2254 bis zur zweiten Konferenz von Riad

Im Dezember 2015 wurde nicht allein UN-Resolution 2254 verabschiedet, sondern es gründete sich zudem in Riad das Hohe Verhandlungskomitee (HNC). Anlass war ein Treffen der International Syria Support Group (ISSG)⁴ am 14.11.2015, auf dem beschlossen wurde, Anfang Januar 2016 Friedensverhandlungen in Genf zu beginnen. Aufgabe des HNC sollte es sein, die syrische Opposition bei den für 2016 geplanten Gesprächen in Genf zu repräsentieren. Es kamen um die hundert Exilpolitiker:innen aus 34 Oppositionsgruppen zusammen, darunter bewaffnete Oppositionelle, islamistische Hardliner, Deserteure der syrischen Armee und andere Dissident:innen. Nicht geladen waren jihadistische Gruppen, wie z. B. die Nusra Front und der Islamische Staat (IS), sowie die Schwesterpartei der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), die Partei der Demokratischen Union (PYD). Auch die politischen Aktivist:innen, die 2011 für Freiheit und Demokratie protestierten, hatten keine Vertreter:innen entsandt.

Dem Bündnis, das von den Staaten der ISSG offiziell als Vertreterin der syrischen Opposition anerkannt wurde, gehörten schließlich die Nationale Koalition der Syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte (Etilaf), die Freie Syrische Armee (FSA), das Nationale Koordinationskomitee für demokratischen Wandel (NCB), die Kairo- und die Moskau-Plattform. Die kurdische Bevölkerung wurde durch den Kurdischen Nationalrat (KNC) repräsentiert. Darüber hinaus waren politisch Unabhängige vertreten. Den Vorsitz des HNC erhielt der frühere syrische Ministerpräsident Riyad Hijab.⁵

Ende Januar 2016 entschied sich das Hohe Verhandlungskomitee, unter der Bedingung einer Waffenruhe in Syrien an den Verhandlungen in Genf teilzunehmen: Genf III war geboren.⁶ Nachdem bei Genf I und II die UN-Sonderbeauftragten Kofi Annan und Lakhdar Brahimi mit dem Versuch gescheitert waren, direkte Gespräche zwischen Opposition und Regierung zu initiieren, versuchte der neue UN-Sondergesandte, Staffan de Mistura, durch sogenannte ›Proximity Talks‹ die Gespräche in Gang zu setzen. Der Sonderbeauftragte und sein Team sprachen abwechselnd mit Opposition und Regierung. Daneben trafen sie auf informeller Ebene weitere Gruppen, z. B. das Women's Advisory Board (WAB), und die Civil Society Support Group (CSSG). Nachdem die Gespräche im April, nach diversen Brüchen der Waffenruhe durch die syrische Regierung, von Seiten des HNC ausgesetzt wurden, ging der UN-Vermittler zu einem Verfahren über, das er mit den Begriffen »Technical Talks« und »Shuttle Diplomacy« umschrieb. Dieses Verfahren bestand darin, dass sein Team quer durch den Nahen Osten und Europa reiste und sich mit den beteiligten Konfliktparteien traf.

Eine wesentliche Schwäche des Hohen Verhandlungskomitees bestand darin, dass die verschiedenen Gruppierungen ein reines Zweckbündnis ohne gemeinsame politische Positionen darstellten. Das im September 2016 veröffentlichte Papier »Exekutiver Rahmen für eine politische Lösung«, das auf dem Genfer Communiqué basiert, stellt den Versuch dar, eine ge-

4 Die Gründung der ISSG geht auf die Konferenz von Wien am 30.10.2015 zurück. Dort wurde entschieden, den 2012 beschlossenen politischen Übergang (Genf I) entschlossener voranzutreiben. Die auf der Konferenz anwesenden Staaten und internationalen Organisationen, darunter alle Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, schlossen sich unter dem Namen ›International Syrian Support Group‹ (ISSG) zusammen.

5 Vgl. Wikipedia, »High Negotiations Committee«, https://en.wikipedia.org/wiki/High_Negotiations_Committee.

Siehe außerdem Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2017, »Der Syrienkrieg – Akteure und Verhandlungen«, einzusehen unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/515094/6add202f3f24cc5c6295548c897f0d07/wd-2-043-17-pdf-data.pdf>.

6 Vgl. Wieland 2021, Syria and the Neutrality Trap: The Dilemmas of Delivering Humanitarian Aid through Violent Regimes, London, I. B. Tauris, Vorwort.

meinsame politische Grundlage zu definieren. Im Folgenden soll der Fokus vor allem auf Differenzen zwischen der arabischen Mehrheit und Minderheitenvertreter:innen wie dem Kurdischen Nationalrat (KNC), gelegt werden.

So wird im ersten Teil des Dokuments, das den Titel »Allgemeine Prinzipien« trägt, festgestellt, dass Syrien ein integraler Teil der arabischen Welt und Arabisch die offizielle Sprache des Staates ist. Die arabisch-islamische Kultur wird als Quelle der sozialen Beziehungen zwischen allen Syrer:innen, unabhängig von ihrem ethnischen Hintergrund bezeichnet. Der Tatsache, dass Syrien ein multiethnisches, multireligiöses und multikulturelles Land ist, in dem neben Kurd:innen, auch Jesid:innen, Christ:innen, Turkmen:innen und andere Gruppen leben, wird keinerlei Rechnung getragen. Gleichzeitig heißt es unter Punkt 6 der Allgemeinen Prinzipien, dass die »kurdische Frage« als nationale syrische Frage betrachtet wird und dass die ethnischen, sprachlichen und kulturellen Rechte in die Verfassung aufgenommen werden.

Zum Thema Dezentralisierung heißt es unter Punkt 8, dass das Prinzip der administrativen Dezentralisierung angewendet werden soll – dies bedeutet die Absage an politische und finanzielle Autonomie für unterschiedliche Regionen Syriens, in denen Minderheitengruppen leben. Diese Position widerspricht dem Konzept eines föderalen Syriens, welches der Kurdische Nationalrat sowie die PYD forderten.⁷

Problematisch aus Minderheitensicht ist zudem Punkt 11: Wenn in Fragen, die Prinzipien der Übergangszeit betreffen, kein Konsens erreicht werden kann, darf die Entscheidungsfindung, sofern sie spezifische Komponenten der syrischen Gesellschaft betrifft, mit Zweidrittelmehrheit erfolgen:

»The rules of decision-making by consensus will apply with respect to legislative and executive procedures which pertain to specific components of the Syrian society. In the event consensus is unattainable, a two-thirds majority decision shall suffice.«⁸

Diese Bestimmung kann zum Ausschluss von Gruppen führen, die über weniger als ein Drittel aller Stimmen verfügen. Kleine Interessengruppen müssen befürchten, dass ihre Ansprüche, wie legitim sie auch sein mögen, nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden. Partizipativer wäre hier ein System der doppelten Mehrheit, nach welchem alle Entscheidungen sowohl die Mehrheit aller Vertreter:innen des Hohen Verhandlungskomitees als auch die Mehrheit innerhalb jeder dort vertretenen Gruppen benötigen. Eine solche Bestimmung würde gewährleisten, dass einzelne Personen Entscheidungen nicht blockieren können, jedoch alle Gruppen einbezogen und ihre Stimmen gehört werden. Darüber hinaus würde ein solches System alle Mitglieder des Komitees zur Zusammenarbeit zwingen.

Den nächsten wichtigen Meilenstein hinsichtlich einer Einigung auf gemeinsame Prinzipien stellt die Abschlusserklärung der zweiten Konferenz in Riad (22.–23. November 2017) dar. Hier findet sich ein deutliches Bekenntnis des Verhandlungskomitees⁹ zur Multiethnizität Syriens. Syrien wird dort verstanden als

7 Europäisches Zentrum für Kurdische Studien 2016, »Vorschlag zur Verwaltung der kurdischen Gebiete in Syrien«, einzusehen unter https://power-sharing-syria.ezks.org/wp-content/uploads/2022/02/2-Workshop-Paper_02_Erbil_2016_DE.pdf.

Vgl. außerdem ANF News, 23. Februar 2016, »Ehmed: Three federal regions will be formed in Syria - PART II«, einzusehen unter <https://anfenglish.com/features/ehmed-three-federal-regions-will-be-formed-in-syria-part-ii-14012>.

8 High Negotiations Commission for the Syrian Revolution and Opposition Forces, September 2016, »Executive Framework for a Political Solution, Based on the Geneva Communiqué (2012)«, S. 11, einzusehen unter <https://constitutionalblawg.files.wordpress.com/2016/10/hnc-executive-summary-english.pdf>.

9 Die Bezeichnung »Hohes Verhandlungskomitee« wurde auf der Konferenz in »Verhandlungskomitee« geändert.

»multiethnisches und multikulturelles Land, dessen Verfassung die nationalen Rechte aller Bevölkerungsteile gewährleisten muss, die der Araber ebenso wie die von Kurden, Turkmenen, Aramäern, Assyrern und anderen, einschließlich ihrer Kultur und ihrer Sprachen, die als nationale Sprachen und Kulturen gelten und die für die Geschichte und Zivilisation Syriens stehen.«¹⁰

Außerdem weist das Dokument explizit auf die kurdische Frage als ein gesamtstaatliches Anliegen hin und fordert, diejenigen wieder einzubürgern, denen die Staatsbürgerschaft durch die Baath-Regierung unrechtmäßig aberkannt wurde.

Schließlich verzichtet die Erklärung darauf, sich auf das Prinzip der Mehrheitsdemokratie und deren potentieller Ausschlussfunktion gegenüber Minderheitengruppen festzulegen. Insofern kann sie als Zugeständnis gegenüber dem Kurdischen Nationalrat bzw. Minderheiten Gruppen verstanden werden.

Keine Bewegung gab es hingegen bezüglich der angestrebten Form der Dezentralisierung. Artikel 6 nennt allein administrative Dezentralisierung als Ziel. Folgerichtig unterzeichnete der Kurdische Nationalrat das Dokument zwar, aber unter dem Vorbehalt, dass er eine föderale Staatsstruktur vorziehen würde. Immerhin erlaubt das Abschlussdokument der zweiten Riad-Konferenz Verhandlungen über einen künftigen Staatsaufbau, ohne weitere Bedingungen zu nennen – und schließt somit eine Diskussion über föderale Strukturen nicht aus.

Im weiteren Verlauf dieser Studie wird am Beispiel der Diskussionen im Syrischen Verfassungskomitee zu fragen sein, inwiefern die Opposition die Ergebnisse der zweiten Konferenz von Riad in den Verfassungsprozess eingebracht respektive weiterentwickelt hat bzw. inwieweit es gelungen ist, sich mit den anderen Gruppen auf diese Prinzipien zu einigen. Zunächst steht jedoch die Gründung des Verfassungskomitees bzw. die Entscheidung der UN für den Verfassungsprozess und gegen andere Themen des politischen Prozesses im Vordergrund.

Die Gründung des syrischen Verfassungskomitees (SCC)

Im März 2017 präsentierte der UN Sondergesandte Staffan de Mistura ein Non-Paper, in dem vier Themen genannt werden (»four baskets«), mit Hilfe derer der in UN-Resolution 2254 vorgesehene Übergangsprozess endlich in Gang gebracht werden sollte: Governance und politische Transition; Verfassung; Wahlen und Terrorismusbekämpfung.¹¹ Der russische Außenminister Sergej Lavrov versicherte, die UN bei der Implementierung dieser Themen unterstützen zu wollen:

»We appreciate this chance to meet shortly after the round of Astana talks ended and a day before the start of intra-Syrian consultations in Geneva [...] We will help you coordinate efforts on the ›four baskets‹ - constitution, governance, elections and war on terror [...] All this was included in the UN Security Council's Resolution 2254.«¹²

Tatsächlich setzte sich Russland gegenüber dem UN-Sonderbeauftragten vehement dafür ein, dass von den vier Themen (ausschließlich) das Thema ›Verfassung‹ bearbeitet wurde.¹³ Vor

10 Kurdischer Nationalrat Genf, Berlin, 6. Dezember 2017, »Schlusserklärung der erweiterten Konferenz der syrischen Kräfte der Revolution und der Opposition, Riad, 22.–23. November 2017«, einzusehen unter <https://knc-geneva.ezks.org/?p=2026&lang=de>.

11 Vgl. Fathi Erel, 27. März 2017, »UN envoy shares four baskets plan with Syrian sides«, einzusehen unter <https://www.aa.com.tr/en/europe/un-envoy-shares-four-baskets-plan-with-syrian-sides/780285>.

12 Vgl. TASS, 22. März 2017, »Moscow ready to help UN implement ›four baskets‹ on Syria«, einzusehen unter <https://tass.com/politics/936797>.

13 Carsten Wieland, 15. Januar 2022, »The Syrian Constitutional Process. How it became what it is«, unveröffentlichter Vortrag im Rahmen des Workshops »Learning for Syria – Constitution-Making during Conflict: The

allem im Vergleich zu »politischer Transition« und »Wahlen« war dieses aus syrischer (und russischer) Sicht am wenigsten gefährlich. Zum einen, weil es keinen Regimewechsel implizierte, zum anderen, da Verfassungen in der Region generell keine große Rolle spielen.

Im Rahmen der Genfer Gespräche gelang es im Verlauf des Jahres 2017, eine Liste potentieller Mitglieder aus der Opposition sowie der Zivilgesellschaft zu erstellen. Die UN war dabei für die Zusammenstellung unabhängiger bzw. oppositionsnaher zivilgesellschaftlicher Akteur:innen zuständig, die syrische Regierung ernannte Mitglieder für die Regierungsdelegation sowie ihr nahe stehende zivilgesellschaftliche Akteur:innen, und der SNC schlug Vertreter:innen für die Oppositionsgruppe vor. Im Januar 2018, während der sogenannten Sochi-Konferenz, einigten sich die Mitglieder der Astana-Gruppe – die Türkei, Russland und der Iran – auf die endgültige Zusammensetzung des insgesamt 150 Mitglieder starken Verfassungskomitees.

Im September 2019 informiert der Generalsekretär der UN den Präsidenten des Sicherheitsrates über Komposition und Funktionsweisen des Verfassungskomitees. Es besteht gemäß Artikel 2 der »Terms of Reference and Core Rules of Procedure«¹⁴ aus insgesamt drei Gruppen: Vertreter:innen der Regierung, Vertreter:innen der Opposition und Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, des sogenannten Mittleren Drittels. Jede Gruppe stellt insgesamt 50 Personen, diese bilden gemeinsam den *Large Body*.

Darüber hinaus gibt es den *Small Body*, diesem gehören jeweils 15 Vertreter:innen der einzelnen Gruppen an. Während der *Small Body* dafür zuständig ist, eine neue Verfassung zu entwerfen, obliegt es dem *Large Body*, diesen Verfassungsentwurf anzunehmen oder abzulehnen. Gemäß Artikel 3 wird grundsätzlich eine konsensuale Entscheidung angestrebt – ist dies nicht möglich, können Entscheidungen mit einer qualifizierten Mehrheit von 75 Prozent der Stimmen (113 im *Large Body* und 34 im *Small Body*) getroffen werden. In Artikel 4 wird zudem festgelegt, dass das Verfassungskomitee zwei gleichberechtigte Co-Vorsitzende haben soll, einen nominiert von der Regierung, den anderen nominiert vom Verhandlungskomitee.

In Artikel 5 wird die Rolle des UN-Sondergesandten definiert:

»The Special Envoy shall facilitate the Syrian-led and Syrian-owned Constitutional Committee’s work, including by supporting the Co-Chairs to reach consensus and by bringing closer viewpoints among the members through exerting his good offices when needed.«

Problematisch bei der Nominierung von Mitgliedern für das Verfassungskomitee war zum einen der massive Einfluss der Astana-Gruppe. Zwar heißt es im zitierten Dokument, dass das Syrische Verhandlungskomitee (SNC) 50 Mitglieder ernennt. De facto – obwohl stets betont wurde, dass der Verfassungsprozess »Syrian-led and Syrian-owned« sei – nahmen Russland und die Türkei erheblichen Einfluss. So sollte Hawas Sadoun, Mitglied des Kurdischen Nationalrats sowie des Syrischen Verhandlungskomitees, nach dem Willen des Verhandlungskomitees in das Verfassungskomitee aufgenommen werden. Dies scheiterte am Veto der Türkei, der Sadouns Kritik an der türkischen Politik in Afrin missfiel und die zusätzlich durchsetzte, dass er auch aus dem Verhandlungskomitee ausgeschlossen wurde.¹⁵ Auch der kurdische Aktivist

role of the UN« des EZKS, Vevey, Schweiz.

14 United Nations, Security Council, 27. September 2019, »Letter dated 26 September 2019 from the Secretary-General, addressed to the President of the Security Council«, Annex »Terms of Reference and Core Rules of Procedure. For a Syrian-led, Syrian-owned, credible, balanced and inclusive Constitutional Committee facilitated by the United Nations in Geneva«, S/2019/775, einzusehen unter https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/constitutional_committee_tors_and_rops.pdf.

15 Gespräch mit Hawas Sadoun, 2018. Sadoun wurde von einem hochrangigen Mitglied von Etilaf, der wichtigsten Gruppe im SNC, diesbezüglich informiert.

Faruk Mustafa erhielt angesichts des Vetos der Türkei keinen Platz im Verfassungskomitee.¹⁶

Darüber hinaus weist das Verfassungskomitee verschiedene Konstruktionsfehler auf: So benachteiligt die Etablierung von nur zwei Co-Vorsitzenden die zivilgesellschaftliche Gruppe. Während die Nichtberücksichtigung für diejenigen zivilgesellschaftlichen Vertreter:innen, die der Regierung nahe stehen, keine große Rolle spielt – ohnehin verfügen sie über keinen sichtbaren Entscheidungsspielraum jenseits der Regierungspositionen – stellt sie für die eher oppositionsnahe Zivilgesellschaft ein Problem dar. Diese Gruppe, die die Bezeichnung ›unabhängige zivilgesellschaftliche Gruppe‹ statt ›oppositionsnahe zivilgesellschaftliche Gruppe‹ vorzieht,¹⁷ verfügt mangels Co-Vorsitzenden nicht über die Möglichkeit, die Agenda der Sitzungen aktiv zu gestalten bzw. die Sitzungen zu leiten.

Hinzu kommt, dass die Mitglieder dieser Teilgruppe weder über eine Regierung, noch über politische Parteien oder Zusammenschlüsse verfügen, die sie insbesondere finanziell unterstützen. Die UN haben über den gesamten Verfassungsprozess hinweg keine Lösung gefunden, diese strukturelle Benachteiligung auszugleichen. Weder erhalten die Mitglieder der oppositionsnahen zivilgesellschaftlichen Gruppe des *Small Body*, die ihren Lebensunterhalt in der Regel durch Erwerbsarbeit bestreiten müssen, eine Entschädigung für die Teilnahme an den Sitzungen des Verfassungskomitees, noch ist ihnen auch nur eine moralische Unterstützung des Büros des UN-Sondergesandten sicher. In einem Gespräch über die Situation der oppositionsnahen zivilgesellschaftlichen Gruppe im Januar 2022 äußerte ein leitender Beamter des Büros des Sondergesandten sich äußerst abschätzig über diese Gruppe, die »nicht zu den Verhandlungen kommen müsse, wenn sie nicht wolle«.¹⁸

Schließlich sind innerhalb der zivilgesellschaftlichen Gruppe oppositions- und regierungsnahe Mitglieder nicht in gleichem Umfang vertreten. Im *Small Body* etwa finden sich acht Mitglieder des Blocks der Regierung, sechs des Blocks des SNC, sowie eine als unabhängig geltende Person. Die ihr zuge dachte »Brückenfunktion« konnte die zivilgesellschaftliche Gruppe schon aufgrund ihrer inneren Spaltung nie wahrnehmen – stattdessen stärkte die Zusammensetzung ihrer Mitglieder den Regierungsblock.

Von der Etablierung bis zum ersten Treffen des Verfassungskomitees dauerte es fast zwei weitere Jahre. Schließlich fand im Oktober 2019 – damals war bereits Geir O. Pedersen zum neuen UN-Sonderbeauftragten für Syrien ernannt worden – das bislang einzige Treffen des *Large Bodys* statt, d. h. ein Treffen aller 150 Mitglieder. Pedersen bezeichnete die Zusammenkunft als »Zeichen der Hoffnung für Syrien«. Obgleich die ersten Diskussionen des Komitees teils sehr emotional gewesen seien, sei es gelungen, sich auf 45 Personen zu einigen, die künftig im *Small Body* direkt miteinander diskutieren sollten. Erstmals werde diese Gruppe am 25. November zusammentreffen.¹⁹

Betrachtet man die Zusammensetzung des Verfassungskomitees genauer, fällt auf, dass dieser die verschiedenen Gruppen innerhalb der syrischen Gesellschaft nur unzureichend repräsentiert. So gelang es nicht, ein Drittel Frauen aufzunehmen – obgleich die UN dies im Rahmen ihres üblichen Gender-Mainstreamings zur Bedingung gemacht hatte. Im *Small Body* wurde lediglich eine Frauenquote von 27 % erreicht – und auch das nur, weil der zivilgesellschaftliche Block insgesamt 40 % weibliche Mitglieder hat. Die Opposition brachte es nur auf

16 Gespräch mit Faruk Mustafa, 2018.

17 Gespräch mit Sabah Alhallak, Mitglied der unabhängigen bzw. oppositionsnahen zivilgesellschaftlichen Gruppe des SCC, Loccum, Deutschland, Juni 2022.

18 Gespräch Eva Savelsberg und Siamend Hajo mit Mitarbeiter:innen des Büros des Sondergesandten für Syrien, Genf, 18. Januar 2022.

19 United Nations, 22. November 2019, »Special Envoy Calls Launch of Constitutional Committee for Syria ›Historic Moment‹, but Warns Security Council Conditions on Ground Must Improve«, SC/14032, einzusehen unter <https://press.un.org/en/2019/sc14032.doc.htm>.

14 %, das Regime auf immerhin 24 % Frauen.²⁰

Deutlich unterrepräsentiert sind zudem Angehörige von Minderheiten – was auch damit zusammenhängt, dass die UN in diesem Bereich keinerlei Vorgaben gemacht hat. Obwohl Schätzungen zufolge etwa 10–15 % der syrischen Bevölkerung kurdisch sind, sind nur sechs von 150 Mitgliedern (4 %) des *Large Bodys* kurdischer Herkunft (zwei im Oppositionsblock, zwei in der zivilgesellschaftlichen Gruppe und zwei im Regierungsblock). Im *Small Body* gibt es zwei Kurden, einen aus dem Regimeblock und einen aus der Opposition. Als Vertreter kurdischer Interessen versteht sich dabei ausschließlich Kamîran Hajo vom Kurdischen Nationalrat (Oppositionsblock).

Nicht nur Kurd:innen, sondern auch andere Minderheiten sind im SCC unterrepräsentiert – wenn auch in geringerem Maße. Mit 2 % ist der Anteil der Assyrer:innen im *Large Body* (zwei Mitglieder im zivilgesellschaftlichen Block und ein Mitglied in der Opposition) geringer als ihr tatsächlicher Anteil an der syrischen Bevölkerung (4 %). Die Turkmen:innen sind ebenfalls mit 2 % im *Large Body* vertreten (ein Mitglied im zivilgesellschaftlichen Block und ein Mitglied in der Opposition) und liegen damit ebenso unter ihrem Anteil an der syrischen Bevölkerung (4–5 %). Außerdem gibt es keine Assyrer:innen und nur einen Turkmenen im *Small Body* (Opposition). Es gibt ferner einen Armenier im *Large Body* (Regierungsblock) und einen Assyrer (Opposition) – jedoch ist keiner von ihnen im *Small Body*.

Was religiöse Minderheiten anbelangt, so sind Alawit:innen mit einem Anteil von 12,7 % im *Large Body* des Verfassungskomitees verglichen mit rund 15 % der syrischen Bevölkerung leicht unterrepräsentiert. Vier Mitglieder kommen aus dem Oppositionsblock, sieben aus der zivilgesellschaftlichen Gruppe und acht aus dem Regierungsblock. Sieben dieser neunzehn Alawit:innen sind im *Small Body*: vier im Regierungsblock, zwei im zivilgesellschaftlichen Block und einer in der Opposition. Christ:innen hingegen sind mit 13,3 % im *Large Body* des Verfassungskomitees leicht überrepräsentiert gegenüber einem Anteil von etwa 10 % in der syrischen Bevölkerung. Sechs Christ:innen kommen aus dem Regierungsblock, neun aus dem zivilgesellschaftlichen Block und fünf aus der Opposition. Vier von ihnen sind im *Small Body*: einer gehört der Gruppe der Regierung an, zwei derjenigen der zivilgesellschaftlichen Gruppe und einer der Oppositionsgruppe. Gleiches gilt für die Drus:innen: 6 % der Mitglieder des *Large Bodys* des Verfassungskomitees (neun Personen) sind Drus:innen, während laut den vorliegenden Statistiken nur 3 % der syrischen Bevölkerung als solche definiert sind. Drei von ihnen stammen aus der Opposition, drei aus der zivilgesellschaftlichen Gruppe und drei aus dem Regierungsblock. Zwei von ihnen sind auch im *Small Body* – einer aus der Zivilgesellschaft und einer aus der Opposition. Jesid:innen hingegen sind im syrischen Verfassungskomitee nicht vertreten. Die zivilgesellschaftliche Gruppe ist somit in Bezug auf die Religion am vielfältigsten, während der Oppositionsblock den größten Anteil sunnitischer Muslim:innen aufweist.²¹

Die Zusammensetzung des Verfassungskomitees ist insofern von Bedeutung, als davon auszugehen ist, dass die Anliegen von Frauen, Minderheiten oder auch jungen Menschen²²

20 Vgl. Europäisches Zentrum für Kurdische Studien, August 2021, »The Syrian Constitutional Committee. Actor Mapping of the Small Body«, S. 11, einzusehen unter https://power-sharing-syria.ezks.org/wp-content/uploads/2021/08/Actor-Mapping_FINAL-EN.pdf. Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 2021.

21 Vgl. Europäisches Zentrum für Kurdische Studien, August 2021, »The Syrian Constitutional Committee. Actor Mapping of the Small Body«, S. 16/17, einzusehen unter https://power-sharing-syria.ezks.org/wp-content/uploads/2021/08/Actor-Mapping_FINAL-EN.pdf. Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 2021.

22 Das Durchschnittsalter der SCC-Mitglieder im *Small Body* des Regierungsblocks beträgt 54 Jahre, in der Opposition 52 Jahre und in der zivilgesellschaftlichen Gruppe 57 Jahre. Es gibt keine Mitglieder unter 30 Jahren, und nur sieben Mitglieder des *Small Bodys* und zehn des *Large Bodys* sind zwischen 30 und 40 Jahre alt. Darüber hinaus sind 29 % der SCC-Mitglieder im *Small Body* zwischen 61 und 70+ Jahre alt. Somit werden die Stimmen, Interessen und Ansichten junger Menschen im Verfassungskomitee nicht wirklich vertreten, obwohl das Durchschnittsalter der syrischen Bevölkerung 21,4 Jahre beträgt. Siehe Europäisches Zentrum für Kurdische Studien, August 2021, »The Syrian Constitutional Committee. Actor Mapping of the Small Body«, S. 18, einzu-

nur dann ausreichend Berücksichtigung in einer Debatte finden, wenn eine signifikante Anzahl von Vertreter:innen sich hierfür einsetzt. Dass schon bei der Zusammensetzung des SCC diese Gruppen unterrepräsentiert waren, ließ für die Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedürfnisse nichts Gutes hoffen.

Die 45 Repräsentant:innen des *Small Body* trafen sich in Genf im November 2019, im August 2020, im Dezember 2020, im Januar 2021, im Oktober 2021, im März 2022 und im Mai 2022. Die verschiedenen Gesprächsrunden lassen sich grundsätzlich in zwei Kategorien einteilen: In den Runden zwei bis fünf fanden zwar Diskussionen zu grundlegenden Verfassungsprinzipien statt, es gab jedoch kein klares *Procedere*, und die Diskussionen basierten nicht auf konkreten Texten. Ab Runde sechs hingegen wurden zuvor eingereichte Papiere diskutiert. An dieser Stelle soll zunächst ein Überblick über die Diskussionen der Runden zwei bis fünf gegeben werden, ehe im Anschluss detailliert auf die in den Runden sechs, sieben und acht diskutierten Prinzipien eingegangen wird. Die entsprechenden Texte sind bislang nicht öffentlich. Wir haben sie im Rahmen der Tätigkeit des *Minority Advisor Boards* – einem Expert:innengremium des Europäischen Zentrums für Kurdische Studien (EZKS), das die Minderheitenvertreter:innen im Verfassungskomitee während der Verhandlungsrunden und darüber hinaus beraten hat, von verschiedenen Akteur:innen innerhalb des SCC erhalten. In diesem Kontext wurden auch die weiter unten erwähnten Gespräche mit verschiedenen Mitgliedern des Verfassungskomitees geführt.

Runde zwei bis fünf des Syrischen Verfassungskomitees

Thematischer Schwerpunkt in der zweiten und dritten Verhandlungsrunde des Verfassungskomitees im November 2019 sowie im August 2020 waren Fragen, die sich mit der Identität Syriens beschäftigten. So wurde diskutiert, ob das Land weiterhin »Syrische Arabische Republik« oder aber »Syrische Republik« heißen und welche Rolle der Islam in der Verfassung spielen sollte. Es kam zu keinerlei Einigung – was auch mit der Sitzungsführung zusammenhing: Wer immer sich zu Wort melden wollte, tat dies, ohne dass die Vorsitzenden oder der Sondergesandte in irgendeiner Form strukturierend eingriffen. Nichtsdestotrotz gab sich der UN-Sondergesandte in seinem Abschlusssstatement vorsichtig optimistisch:

»I am confident that we have been able to build a little bit of confidence, a little bit of trust, and that we can build on this and continue the work that we have started, we would see progress in the work of the committee. But as I have said, progress is happening, it's of course up to the Syrians themselves within the Committee.«²³

Auch in der vierten Gesprächsrunde, im Dezember 2020, ging es um die Frage, was die »syrische Identität« ausmacht. Die Opposition veröffentlichte eine Abschlusserklärung, in der es unter anderem heißt, dass diese Identität aktiv entwickelt werden müsse, in Übereinstimmung mit den Prinzipien des modernen Zivilstaats. Im Gegensatz dazu betont die Syrische Regierung, dass die syrische Identität von allen Zivilisationen, Religionen und Traditionen geprägt worden sei. Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass der Name des Staates »Syrische Arabische Republik« ist und bleiben soll und die offizielle Sprache des Staates ausschließlich Arabisch ist. Darüber hinaus befasst sich das Statement der Regierung vor allem mit dem Thema Terrorismus – ein Begriff, der so weit definiert wird, dass er selbst kurdischen Schulunterricht einschließt.²⁴

sehen unter https://power-sharing-syria.ezks.org/wp-content/uploads/2021/08/Actor-Mapping_FINAL-EN.pdf. Alle Altersangaben beziehen sich auf das Jahr 2021.

23 Vgl. United Nations, 29. August 2020, »UN envoy welcomes ›commonalities‹ shared by Syrians in Geneva talks«, einzusehen unter <https://news.un.org/en/story/2020/08/1071342>.

24 Siehe Europäisches Zentrum für Kurdische Studien, August 2021, »The Syrian Constitutional Committee.

Zu einer Annäherung zwischen den verschiedenen Gruppen kam es in der vierten Runde nicht.

Auch die fünfte SCC-Runde im Januar 2021 endete ohne konkretes Ergebnis. Die Opposition warf der Regierung im Anschluss an die Gespräche vor, allein über technische Fragen zu streiten und alle Vorschläge der Opposition pauschal zurückzuweisen, statt konstruktiv zu diskutieren.²⁵ Der UN-Sondergesandte seinerseits forderte, dass das Verfahren innerhalb des Syrischen Verfassungskomitees verändert werden müsse. In seinem Briefing für den UN-Sicherheitsrat am 15. März 2021 heißt es:

»A sixth session of the small drafting body of the Constitutional Committee needs to be carefully prepared, and assurances should be in place to ensure that it implements the Terms of Reference and Core Rules of Procedure, restores and builds some trust and confidence, and makes progress on the Committee’s mandate. A sixth session needs to be different from what has gone before – with some clear goals, credible working methods, enhanced Co-Chair cooperation, and a future workplan. [...] I appreciate that both Co-Chairs have committed procedural proposals to writing and that they are both engaging, and I continue to facilitate their exchanges in the hope of concluding an agreement. The United Nations will be ready to convene a sixth session as soon as agreement is in place«²⁶

Runde sechs des Syrischen Verfassungskomitees: Eine »Enttäuschung«

Tatsächlich fand die sechste Runde des Verfassungskomitees unter veränderten Bedingungen statt: Am 17. Oktober 2021 führte der UN-Sondergesandte mit den beiden Co-Vorsitzenden in Genf Vorgespräche, deren Ziel die Einigung auf Prinzipien war, die während der sechsten Runde diskutiert werden sollten. Dies gelang allerdings auch nach zwei Treffen nicht, woraufhin der UN-Sondergesandte vorschlug, dass Regierung und Opposition jeweils zwei Prinzipien ihrer Wahl in die Diskussion einbringen. Die Co-Vorsitzenden des SCC einigten sich schließlich darauf, jeden Tag ein Prinzip zu diskutieren, das abwechselnd von der der Opposition bzw. der Zivilgesellschaft vorgelegt werden sollte. Die Regierung begann am 18. Oktober mit der Einreichung eines Prinzips mit dem Titel »Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Arabischen Republik Syrien«. Es beginnt wie folgt:

»Die Arabische Republik Syrien ist ein unabhängiger und vollständig souveräner Staat, der keinerlei Einmischung in seine inneren Angelegenheiten akzeptiert; Er ist durch Land und Leute vereint und unteilbar, und es darf weder auf einen Teil des Territoriums noch auf das Recht und die Pflicht des Staates verzichtet werden, seine Autorität auf sein gesamtes Territorium auszudehnen und die Kontinuität der Arbeit aller seiner Institutionen zu gewährleisten. Jeder, der mit einer externen Partei in rechtswidriger Weise Geschäfte macht, die gegen diesen Grundsatz verstoßen, unterliegt der rechtlichen Verantwortlichkeit.«

Die hier erhobenen Ansprüche auf völkerrechtliche Souveränität, Unverletzlichkeit des Territoriums sowie der Anspruch auf Herrschaft über Territorium und Bevölkerung sind grundsätzlich

Actor Mapping of the Small Body«, S. 12, einzusehen unter https://power-sharing-syria.ezks.org/wp-content/uploads/2021/08/Actor-Mapping_FINAL-EN.pdf.

²⁵ The New Arab, 29. Januar 2021, »Fifth round of Syrian constitutional talks end without ›true engagement‹ from regime«, einzusehen unter <https://www.newarab.com/news/fifth-round-syrian-constitutional-talks-end-without-progress>.

²⁶ United Nations, 15. März 2021, »United Nations Special Envoy for Syria Geir O. Pedersen. Briefing to the Security Council on Syria«, einzusehen unter https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2021-03-15_secco_un_special_envoy_for_syria_mr._geir_o._pedersen_briefing_as_delivered.pdf.

ein übliches Verfassungsprinzip.²⁷ Dasselbe gilt für das völkerrechtlich verbrieftes Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten. Problematisch ist allerdings die Vorstellung »vollständiger« Souveränität, da jeder Staat bzw. jedes staatliche Handeln durch das Völkerrecht eingeschränkt ist. Ebenfalls problematisch ist, dass »innere Angelegenheiten« nicht näher definiert werden – bzw. es ist festzuhalten, dass die Einhaltung der Menschenrechte grundsätzlich nicht zu den inneren Angelegenheiten eines Landes gerechnet werden kann – eine Einsicht, die sich insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt hat.

Der zweite Absatz des Prinzips lautet:

»Die Befreiung des besetzten Landes ist eine heilige nationale Pflicht, die von allen staatlichen Institutionen übernommen wird. Die Wiederherstellung dieses Landes ist ein unveräußerliches Recht, das keinem Verzicht oder Verhandlungen unterliegt und auch nicht verjährt. Jede Form der Zusammenarbeit, die zur Fortsetzung oder Festigung dieser Besetzung beiträgt, gilt als Hochverrat.«

Problematisch ist hier die Vermischung des verfassungsrechtlichen Prinzips staatliche Souveränität mit strafrechtlichen Bestimmungen (rechtliche Verantwortlichkeit, Hochverrat). Das hier formulierte Prinzip scheint neue, (sehr allgemeine) Strafdelikte schaffen zu wollen. Nicht umsetzbar ist zudem die Forderung, dass alle staatlichen Behörden die Pflicht haben, das »besetzte Land« zu befreien. Wie könnte beispielsweise die Post als staatliche Behörde dieser Pflicht nachkommen? Gänzlich unklar ist zudem, was unter einer »heiligen« oder »nationalen« Pflicht zu verstehen ist.

In Absatz 3 heißt es weiter:

»Jegliche separatistischen oder halb-separatistischen Projekte oder Tendenzen, unabhängig von ihrer Formulierung, werden als Widerspruch zum Prinzip der Einheit des syrischen Landes und dem Willen des syrischen Volkes verstanden. Das Kommunalverwaltungsgesetz regelt die Rechte und Befugnisse der Räte der Verwaltungseinheiten.«

Dieses Prinzip ist kein Verfassungsprinzip, sondern eine implizite Strafandrohung. Die unter Strafe gestellte Handlung, d. h. die separatistischen bzw. halb-separatistische Tendenzen, sind nicht näher definiert und zu allgemein formuliert. Grundsätzlich gilt: Keine Strafe ohne ein Gesetz, das die mit Strafe bedrohte Handlung klar festlegt. Gemeint ist vermutlich jeder Wunsch nach Autonomie, Dezentralisierung oder Stärkung der lokalen Selbstverwaltung. In der Verfassung festlegen zu wollen, dass dies dem »Willen des Volkes« widerspricht, steht darüber hinaus im Widerspruch zum Demokratieprinzip. Das Volk selbst müsste entscheiden, was seinem Willen entspricht und das Volk darf seine Meinung selbstverständlich auch ändern. In keinem Fall kann seine Meinung von oben festgelegt werden. Wie sich das Land in Zukunft verwalten will (ob zentralistisch oder dezentralisiert), ob auch Regionen eine Rolle spielen sollen und welche, müsste im Rahmen der Verfassungsgebung beantwortet werden. Hier entsteht durch die unvermittelte Erwähnung des Kommunalverwaltungsgesetzes der Eindruck, dass jeder mindestens halb-separatistische Tendenzen aufweist, der mehr vertikale Gewaltenteilung wünscht, als das Kommunalverwaltungsgesetz vorsieht.

Es folgt Absatz 4:

»Der syrische Staat hat das alleinige Recht, die volle Souveränität über alle Möglichkeiten, natürliche Ressourcen und unterirdischen Reichtümer in allen seinen

²⁷ Vgl. hierzu z. B. UN-Pakt II, Art. 1 (1): »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Ländern, einschließlich der besetzten, zu besitzen und ihre Investitionen zu verwalten und zu überwachen. Jegliche illegale Ausbeutung durch irgendjemanden oder die Teilnahme daran ist ein strafrechtlich relevanter Diebstahl der Fähigkeiten des Volkes.«

Völkerrechtlich ist die Souveränität eines Landes über seine natürlichen Ressourcen garantiert²⁸ – insofern ist das formulierte Prinzip unproblematisch. Allerdings werden auch in diesem Prinzip Verfassungs- und Strafrecht vermengt – erneut sollen scheinbar neue, unbestimmte Straftatbestände (»illegale Ausbeutung oder die Teilnahme daran«) geschaffen werden.

In Absatz 5 formuliert die Regierung wie folgt:

»Die Arabische Republik Syrien ist Teil der arabischen Welt, stolz auf ihre arabische Zugehörigkeit und arbeitet daran, die arabische Zusammenarbeit und Solidarität mit dem Ziel der Einheit der arabischen Nation zu unterstützen und zu stärken.«

Offensichtlich handelt es sich hier um eine identitätspolitische Vereinnahmung, die der Vielfalt der syrischen Bevölkerung nicht gerecht wird. Der arabisch-nationalistische Charakter des Prinzips Staatsouveränität wird hier besonders deutlich, insofern richtet sich das Prinzip klar gegen die Vertreter:innen von Minderheiten und ihre Klientel. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das hier formulierte Prinzip, dass die Auflösung des syrischen Staats in einem größeren Verband anstrebt, nicht gegen das Prinzip der Souveränität verstößt, das in Absatz 1 formuliert wird.

Der letzte Absatz des Prinzips lautet:

»Die Arabische Republik Syrien bemüht sich um internationalen Frieden und Sicherheit im Lichte der Achtung des Völkerrechts und der Werte von Wahrheit und Gerechtigkeit.«

Dieser versöhnlich formulierte Schluss vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass das gesamte Prinzip von einem autoritären Geist und einer Haltung der Gesprächsverweigerung zeugt, indem es abweichende Meinungen kriminalisieren möchte. Es ist wichtig (und üblich), dass das Strafrecht außen vor bleibt, wenn Gesetze oder Verfassungen verhandelt werden. Es ist keine sachorientierte Diskussion möglich, wenn politische Ansichten nicht geäußert werden können, weil sie per se als Hochverrat gelten (oder als Aussagen, die sich »gegen das Volk« richten).

Unabhängig vom Inhalt des Prinzips äußerte Kamîran Hajo, Mitglied des Kurdischen Nationalrats (KNC) bzw. des SNC am Ende des ersten Tages die Einschätzung, dass von Seiten des Regimes, anders als in vorherigen Runden, zumindest eine gewisse Bereitschaft bestehe, über Grundprinzipien zu diskutieren. Gleichzeitig versuche das Regime nach wie vor, den Prozess zu verzögern: So sollten die Diskussionen eigentlich nachmittags fortgesetzt werden. Die Regierungsdelegation habe dies jedoch abgelehnt. Nichtsdestotrotz sei die Stimmung insgesamt besser als in früheren Runden.

Die grundsätzlich positivere Stimmung setzte sich am zweiten Tag der Verhandlungen fort. Diskutiert wurde das von der Opposition eingebrachte Prinzip »Armee, Streitkräfte, Sicherheit und Geheimdienst«:

»Der Staat setzt sich für den Aufbau von Sicherheits- und Geheimdiensteinrich-

²⁸ Vgl. hierzu beispielsweise UNO-Pakt II, Art. 1 (2): »Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.«

tungen zur Wahrung der nationalen Sicherheit ein und ist rechtsstaatlich, verfassungs- und gesetzeskonform sowie der Achtung der Menschenrechte verpflichtet und arbeitet nach höchsten Standards.

Armee, Streitkräfte und Sicherheitsdienste sind nationale Institutionen, die Souveränität und nationale Einheit garantieren. Die Doktrin der Armee wird unabhängig von ideologischen, parteilichen und fraktionellen Zugehörigkeiten definiert und das Tragen und der Einsatz von Waffen wird in den syrischen Territorien monopolisiert.

Die Armee ist eine auf Kompetenz und Disziplin beruhende bewaffnete Streitkraft, die ihre Aufgaben gemäß der Verfassung wahrnimmt und sich nach dem Gesetz strukturiert. Sie übernimmt die Pflicht, die Grenzen der Nation und der Bevölkerung vor äußeren Bedrohungen und Terrorismus zu schützen, schützt die Unabhängigkeit und territoriale Integrität Syriens und ist zu vollständiger politischer Neutralität verpflichtet. Sie unterstützt die Zivilbehörden nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.

Der Auftrag der Sicherheitsdienste ist die Aufrechterhaltung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, der Schutz von Personen, Institutionen und Eigentum sowie der Durchsetzung des Rechts. Sie unterliegen selbst dem Gesetz und erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen der Achtung grundlegender Menschenrechtsprinzipien und im Rahmen der völligen politischen Neutralität.«

Verschiedenen Mitgliedern des Verfassungskomitees zufolge gab es, auch von Seiten des Regimes, eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Prinzip. Thematisch bot es aus Sicht der Regierung wenig grundsätzliche Angriffspunkte. Zwar gab es Kritik an einzelnen Formulierungen, und Vertreter:innen des Regimes wiesen darauf hin, dass das Militär Großes im Kampf gegen die »Terroristen« und für das syrische Volk geleistet und viele »Märtyrer« gegeben habe. Es gelang jedoch nicht, das Prinzip grundsätzlich zu delegitimieren. Mitglieder der Opposition erklärten, dass sie das Prinzip vor allem vor dem Hintergrund gewählt hätten, dass das Regime am vierten Tag über Terrorismus sprechen wolle. Ihr Ziel sei es, darauf hinzuweisen, dass auch das Militär Menschenrechtsverletzungen begangen habe.

Zunächst wurde jedoch am dritten Tag der Verhandlungen ein Prinzip der oppositionsnahen zivilgesellschaftlichen Gruppe zum Thema Rechtsstaatlichkeit diskutiert. Der erste Teil des Prinzips lautet wie folgt:

»Die Rechtsstaatlichkeit stellt die Grundlage der Staatsführung im Staate dar. Alle Personen, Institutionen, Körperschaften und der öffentliche und private Sektor, einschließlich des Staates selbst, sind gegenüber Gesetzen verantwortlich, die öffentlich erlassen werden, für alle gleichermaßen gelten und unabhängig sind. Die Justiz wird in ihrem Rahmen entscheiden und steht im Einklang mit den internationalen Menschenrechten. Der Staat ergreift die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Verantwortung vor dem Gesetz, der Fairness in der Umsetzung des Gesetzes, Gewaltenteilung, Mitbestimmung, Rechtssicherheit, Missbrauchsvermeidung sowie Verfahrens- und Rechtstransparenz.

Syrer und Syrerinnen sind in Bezug auf Rechte und Pflichten sowie in Würde und Status vor dem Gesetz gleich.

Der Staat garantiert allen Syrern und Syrerinnen Freiheit, Sicherheit und Chancen-

gleichheit.

Die internationalen Verträge, zu denen sich der syrische Staat verpflichtet, sind niedriger als die Verfassung und höher als die nationale Gesetzgebung gestellt. Neben den Verpflichtungen, die sich aus dem Beitritt Syriens zu den Konventionen zum humanitären Völkerrecht und zur internationalen Menschenrechtsgesetzgebung ergeben, sind Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Menschenrechtsverletzungen nach dieser Verfassung Verbrechen, die nicht verjähren. [...]«

Abgesehen davon, dass das Primat der syrischen Verfassung vor internationalen Verträgen diskutiert werden könnte, stärkt das Prinzip die Idee der Rechtsstaatlichkeit und ist insofern positiv zu bewerten.

Anders als an den beiden vorhergehenden Tagen wurde die Art und Weise, wie das Prinzip diskutiert wurde, von Opposition und oppositionsnaher Zivilgesellschaft als »fürchterlich« bezeichnet. Die Vertreter:innen des Regimes seien an keiner konstruktiven Diskussion interessiert gewesen. Sie hätten das Prinzip einerseits als überflüssig kritisiert, da sämtliche Forderungen bereits in der Verfassung von 2012 enthalten seien. Andererseits sei das Prinzip als »zionistisch« diskreditiert worden. Von Seiten der Opposition wurde folglich gefragt, wie das Prinzip einerseits bereits in der Verfassung von 2012 implementiert und andererseits zionistisch sein könne. Auch der UN-Sondergesandte für Syrien soll das Verhalten der Regierung wörtlich als Katastrophe bezeichnet haben. Unsere Gesprächspartner:innen aus Opposition und Zivilgesellschaft vermuteten, dass die Blockadehaltung der Regierung damit zusammenhing, dass das Prinzip stark auf Menschenrechte fokussiert ist – so wird beispielsweise in dem hier nicht zitierten Teil des Prinzips das Folterverbot und das Verbot erniedrigender Behandlung festgeschrieben.

Auch der vierte Tag der Verhandlungen, an dem das Prinzip der Regierung zu Terrorismus und Extremismus diskutiert wurde, war wenig produktiv. Die verschiedenen Fraktionen im SCC beschimpften und beschuldigten sich vor allem gegenseitig. Dies hing auch damit zusammen, dass die Regierung die Muslimbrüder als terroristische Gruppe benannte, neben Al-Nusra und Islamischem Staat (IS). Eine relativ große Gruppe innerhalb der Opposition steht der Muslimbruderschaft nahe bzw. unterhält Kontakte zu dieser, insofern war der Widerspruch vorhersehbar.

Das Prinzip »Terrorismus und Extremismus« beginnt wie folgt:

»Terrorismus ist eine Bedrohung für Heimat und Staatsbürger. Der Staat verpflichtet sich, sich diesem in all seinen Formen und Ausprägungen entgegenzustellen und seine Finanzierungsquellen nachzuverfolgen. Jegliche Beteiligung daran oder Unterstützung dessen ist ein schwerwiegendes Verbrechen und wird vom Gesetz mit den Höchststrafen bestraft.«

Wie bereits im Prinzip der syrischen Regierung zu »Souveränität« dargelegt, findet auch hier eine problematische Erwähnung strafrechtlicher Bestimmungen (Höchststrafe) anstelle der Formulierung von verfassungsrechtlichen Prinzipien statt, wobei die Strafdelikte selbst erneut sehr vage bleiben (»jegliche [...] Unterstützung«). Der zweite Absatz des Prinzips gehorcht derselben Logik:

»Ablehnung und Entwurzelung des extremistischen Gedankenguts sind eine Säule des Schutzes und der Stärkung der Kohärenz der syrischen Gesellschaft. Das Gesetz bestraft mit Höchststrafen wer dem »Islamischen Staat«, der »Nusra-Front«

und der »Muslimbruderschaft« angehört, oder einer anderen terroristischen Organisation, die dieses terroristisch-extremistische Gedankengut übernimmt, oder Terror auf syrischem Boden ausübt oder ausgeübt hat.«

Im dritten und vierten Absatz ist die ebenfalls bereits aus früheren Prinzipien bekannte Vereinnahmung der Bevölkerung für bestimmte Positionen auffällig, die Unterstützung der Armee durch das Volk wird als unverrückbare Tatsache bzw. »nationale Pflicht« postuliert:

»Die Arabische Syrische Armee und die bewaffneten Streitkräfte sind nationale Institutionen. Sie erfahren Unterstützung und Beistand von der Bevölkerung. Sie sind zuständig für den Schutz der territorialen Integrität, Sicherheit und Souveränität des Landes vor allen Formen von Terrorismus, Besetzung, Einmischungen und äußeren Angriffen.

Der Zusammenhalt der Bevölkerung mit der Arabischen Syrischen Armee und den bewaffneten Streitkräften gegen Terrorismus und für die Stärkung der Sicherheit und Stabilität im gesamten Gebiet der Arabischen Syrischen Republik ist eine nationale Pflicht.«

Das Prinzip endet mit der Verherrlichung des Märtyrertodes.

»Der Märtyrertod für die Heimat, insbesondere auch im Rahmen der Bekämpfung von Besetzung und Terrorismus, genießt den höchsten Stellenwert. Gemäß dem Gesetz, sorgt der Staat für Angehörige von Märtyrern.«

Am letzten Tag der Verhandlungen war vorgesehen, über den Vortrag eigener Positionen hinaus zu gehen und gemeinsame Ideen zu formulieren. Die Co-Vorsitzenden des Verfassungskomitees konnten sich jedoch nicht auf ein entsprechendes Verfahren einigen. In seinem Statement gegenüber dem UN-Sicherheitsrat am 27. Oktober 2021 fasste Geir O. Pedersen die Probleme wie folgt zusammen:

»In that meeting [the meeting of the final day], the delegation nominated by the government stated that it had no revisions to present of its draft constitutional texts and that it did not see any common ground. The delegation nominated by the SNC, and some members of the Middle Third delegation, each presented revised versions of their respective draft constitutional texts, stating that these were attempts to build common ground in light of discussions earlier in the week. The delegation nominated by the SNC also presented comments and proposed amendments of the texts that had been presented by the other delegations, for the same stated purpose. The meeting concluded without any points of consensus or provisional agreement in the Committee.«²⁹

Das Scheitern der Verhandlungsrunde wird somit in erster Linie der Regierungsdelegation zugerechnet. Insgesamt bezeichnet Geir O. Pedersen die sechste Verhandlungsrunde als Enttäuschung:

»[...] [I]n the absence of an agreed mechanism to revise the drafts and begin to identify commonalities, the 45 members of the Small Body were not able to move from submitting and discussing initial draft constitutional texts to developing a productive textual drafting process. The Co-Chairs also discussed during the week possibilities for dates for the Seventh and Eighth Sessions before the end of the

29 United Nations, 27. Oktober 2021, »United Nations Special Envoy for Syria Geir O. Pedersen. Briefing to the Security Council on Syria«, einzusehen unter <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/united-nations-special-envoy-syria-geir-o-pedersen-briefing-security-8>.

year, but an agreement on dates and a commitment to meet twice before the end of the year was regrettably not possible. It was for these reasons, Mr. President, that I viewed the outcome, particularly the last day's discussions, as a disappointment.«³⁰

Die am Ende der fünften Runde definierten Notwendigkeiten, d. h. klare Ziele, funktionierende Arbeitsmethoden, eine verstärkte Zusammenarbeit der Co-Vorsitzenden und ein konkreter Arbeitsplan konnten auch in der sechsten Runde nicht erreicht werden.

Runde sieben des Syrischen Verfassungskomitees: Kein Kommentar

Im Vorfeld der siebten Verhandlungsrunde traf Geir O. Pedersen erneut die beiden Co-Vorsitzenden des SCC sowie Mitglieder der zivilgesellschaftlichen Gruppe. Man einigte sich darauf, vier neue Verfassungsprinzipien zu diskutieren: zwei schlug die Opposition vor (»Grundlagen der Regierung« und »Organisation und Funktion öffentlicher Organe«), eines die Regierung (»staatliche Symbole«) und eines die regierungsnahe Zivilgesellschaft (»Staatsidentität«). Am Abend des vorletzten Tages sollten alle Gruppierungen zu jedem dieser Prinzipien einen eigenen Vorschlag vorlegen, am letzten Tag gemeinsame Positionen herausgearbeitet werden.

Bereits zu Beginn der Runde wurde deutlich, dass die Opposition im Vergleich zur Regierung geschwächt war: Nur zehn von fünfzehn Mitgliedern der Delegation des SNC waren überhaupt nach Genf gekommen. Die fehlenden waren krank (Basma Kodmani, unabhängig, und Telid Saab, Kairo-Plattform), andere waren zurückgetreten (Awad Alali, unabhängig), noch nicht ersetzt worden (Mohannad Dlykan, Moskau-Plattform) oder boykottierten die Gespräche (Jamal Soliman, Kairo-Plattform). Auch die der Opposition nahestehende Zivilgesellschaft war nicht vollständig erschienen, Sabah Alhallaq fehlte in Genf. Die Regierungsdelegation sowie die ihnen nahestehenden Mitglieder der zivilgesellschaftlichen Gruppe waren hingegen vollständig angereist.

Das Prinzip zu den »Grundlagen der Regierung« der Opposition liest sich wie folgt:

»Das Regierungssystem des Staates ist republikanisch. Es beruht auf der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenwürde, dem Willen des Volkes und der uneingeschränkten Verpflichtung zum Aufbau einer freien, gerechten und solidarisches Gesellschaft.

Die Souveränität wird vom Volk durch die in der Verfassung festgelegten Wahlen ausgeübt. Das Volk kann seinen Willen frei und demokratisch zum Ausdruck bringen und wählen, wer in seinem Namen auf nationaler und lokaler Ebene im Rahmen des politischen Pluralismus und der friedlichen Machtübergabe die Macht ausübt.

Parteien sind Ausdruck des politischen Pluralismus und tragen zur Willensbildung und -äußerung des Volkes bei. Sie sind ein wesentliches Mittel der politischen Mitwirkung. Die Parteien werden im Rahmen der Gesetze, die ihre Arbeit regeln, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Verfassung gegründet und arbeiten frei.«

Im Vorfeld der Einreichung des Prinzips hatte es innerhalb der Opposition ausführliche Diskussionen gegeben. Vertreter des Kurdischen Nationalrats und der Assyrischen Demokratischen Organisation (ADO) hatten mehrere Änderungen vorgeschlagen. So wollte die ADO das

Regierungssystem konkreter fassen; sie argumentierte, dass klar sein müsse, ob das System präsidentiell, semi-präsidentiell oder parlamentarisch sein solle. Der KNC unterstützte diese Idee – der entsprechende Änderungsantrag wurde von Kamîran Hajo eingereicht. Er wurde jedoch innerhalb der Opposition abgelehnt, da die Mehrheit argumentierte, dass es in diesem Punkt noch keinen Konsens gebe. Darüber hinaus schlug der KNC vor, Minderheitenrechte im Prinzip zu erwähnen, auf internationale Menschenrechtskonventionen zu verweisen und das Regierungssystem als dezentral zu charakterisieren. Auch diese Vorschläge wurden abgelehnt, wiederum mit dem Argument, dass die Opposition in diesen Punkten noch keine Entscheidung getroffen habe – obgleich die Dezentralisierung der Verwaltung auf der Riad-II-Konferenz vereinbart worden war. Schließlich schlug Kamîran Hajo vor, im zweiten Absatz die Begriffe »nationale und lokale Ebene« in »nationale und regionale Ebene« zu ändern und den Satz »Die nationale, religiöse und kulturelle Vielfalt in Syrien wird geschützt und unterstützt« einzufügen. Auch diese Vorschläge wurden intern abgelehnt.

Die beschriebenen Diskussionen zeigen, dass der SNC zu Beginn der siebten Runde hinsichtlich der für Minderheitengruppen bedeutenden Prinzipien – Anerkennung der Vielfalt Syriens und Dezentralisierung – nicht nur seit der Riad-II-Konferenz keine weiteren Konkretisierungen vorgenommen hatte, sondern dass er vielmehr hinter den damals erreichten Konsens zurückgefallen war.

Am zweiten Verhandlungstag präsentierte die regierungsnahe Zivilgesellschaft ihr Verfassungsprinzip zum Thema »Staatsidentität«:

1. Name des Staates: Arabische Republik Syrien.
2. Arabismus ist die Identität der zivilisierten Kultur der Arabischen Republik Syrien; bestimmt durch die historischen und geographischen Zugehörigkeiten, die gemeinsamen Interessen und Schmerzen des arabischen Volkes.
3. Die Arabische Republik Syrien ist Teil der arabischen Welt und das syrische Volk ist Teil der arabischen Nation.
4. Der Arabismus ist ein integratives Gefäß der Zivilisationen, das alle Kulturen in ihrer Vielfalt und ihrem Reichtum einschließt. Die Interaktion dieser Kulturen hat die Zivilisation dieses Landes geformt, die zur Bereicherung der menschlichen Zivilisation beigetragen hat.
5. Syrien ist ein demokratischer Staat. Das Gesetz garantiert die politische und parteiliche Vielfalt, die das politische Leben in Syrien prägt.
6. Die offizielle Sprache der Arabischen Republik Syrien ist Arabisch.

Das eingebrachte Prinzip ist offensichtlich arabisch-nationalistisch geprägt. Einige Mitglieder des SNC vermuteten, dass das Regime mit Hilfe derartiger Positionen versuche, die Opposition zu spalten, zumal es auch innerhalb der Reihen des SNC Personen bzw. Gruppierungen gibt, die arabisch-nationalistische Positionen vertreten. Dies gelang jedoch nicht. Die Mehrheit der Opposition kritisierte die nationalistischen Ideen, die in dem Prinzip zum Ausdruck kommen, und betonte, dass die Vielfalt Syriens und die Existenz ethnischer Minderheiten vernachlässigt würden und eine große Gruppe – die Kurd:innen – sich nicht mit Grundsätzen wie dem oben genannten identifizieren könne. Auch die der Opposition nahestehenden Mitglieder der Zivilgesellschaft lehnten das Prinzip klar ab. Insofern führten die Positionen des regimenahen Mittleren Drittels eher zu einem temporären Zusammenrücken der Opposition als zu deren weiterer Spaltung.

Zum Thema »Staatliche Symbole« brachte die Regierung am 23. März 2022 das folgende Prinzip ein:

»Die Symbole der Arabischen Republik Syrien repräsentieren fest etablierte, nationale und höchste zivilisatorische Werte und bringen ihre Geschichte, ihr Erbe und ihre Einheit zum Ausdruck, die alle unveränderlich sind:

1. Die Flagge der Arabischen Republik Syrien besteht aus drei Farben: Rot, Weiß und Schwarz, und enthält zwei Sterne. Jeder von ihnen ist ein grüner, fünfzackiger Stern. Die Flagge ist rechteckig, ihre Breite entspricht zwei Dritteln ihrer Länge und sie besteht aus drei gleich großen Rechtecken, die sich über die gesamte Länge der Flagge erstrecken. Das obere Rechteck ist rot, das mittlere ist weiß und das untere ist schwarz. Die beiden Sterne befinden sich in der Mitte des weißen Rechtecks.
2. »Ḥumāt ad-Diyār« [Beschützer des Vaterlandes, Friede sei mit euch] ist die Nationalhymne der Arabischen Republik Syrien.
3. Die arabische Sprache ist die offizielle Sprache der Arabischen Republik Syrien.
4. Das Syrische Pfund ist die Währung der Arabischen Republik Syrien und die Maßeinheit ihres Bargeldes.
5. Das Wappen der Arabischen Republik Syrien besteht aus einem Schild im arabischen Stil, der die Nationalflagge der Arabischen Republik Syrien in Farbe trägt. Der Schild wird von einem Geier umarmt, der in seinen Klauen eine Schriftrolle mit den Worten »Arabische Republik Syrien« in Kufi-Schrift hält. Unterhalb des Schildes befinden sich zwei Weizenähren. Die Farbe des Geiers, des Bandes und der beiden Weizenähren ist gold. Die Farbe der Schrift und der Linien auf den Flügeln ist hellbraun.«

Offensichtlich sah die Regierungsdelegation keine Notwendigkeit, Änderungen vorzunehmen – Flagge, Hymne, und Landesname bleiben bestehen, sie sind unveränderlich und erhalten sozusagen Ewigkeitsstatus. Gegen diese Lesart der Geschichte bezog die Opposition klar Stellung. Das von Haytham Rahma vorgestellte Oppositionspapier spricht sich dafür aus, dass das Parlament über die Symbole des Staates entscheiden soll, nicht die Verfassung. Dies sei auch in den Verfassungen von 1950 und 1973 so festgelegt gewesen. Darüber hinaus konzentriert sich das Papier der Opposition auf den Wandel, den die syrische Gesellschaft durchgemacht hat, und argumentierte, dass dieser Wandel auch neue Staatssymbole erfordere:

»Es ist eine historische Realität und Tatsache, dass keine Verfassung unverändert bleibt. Verfassungen ändern sich in dem Maße, wie sich die Bedingungen des Gesellschaftsvertrags, der sie ursprünglich geschaffen hat, ändern.

Wir befinden uns in einer historischen Phase, die einen Wandel erfordert. Außerdem sind wir zweifellos dabei, einen neuen Gesellschaftsvertrag zu schaffen.

Unter diesem Gesichtspunkt und in Anbetracht des neuen historischen und geografischen Kontextes sind wir der Ansicht, dass die Frage der Festlegung von Symbolen, ihrer Form und ihres Wortlauts vom syrischen Volk entschieden werden sollte.

Daher halten wir es für sinnvoll, diese Aufgabe dem ersten Parlament zu übertragen, das vom Volk in freien und fairen Wahlen gewählt wird, an denen alle Syrer innerhalb und außerhalb Syriens in einem sicheren und neutralen Umfeld unter der Aufsicht der Vereinten Nationen gemäß der Resolution 2254 des UN-Sicher-

heitsrates und im Einklang mit der neuen Verfassung, an deren Ausarbeitung wir alle arbeiten, teilnehmen.«

Am vierten Tag der Verhandlungen reichte der SNC ein Prinzip unter dem Titel »Organisation und Funktion der öffentlichen Organe« ein. Es lautet wie folgt:

»Die Staatsorgane sind auf der Grundlage der Trennung von gesetzgebender, vollziehender und richterlicher Gewalt organisiert.

Die Organe und Einrichtungen der Legislative, Exekutive und Judikative üben ihre Befugnisse innerhalb der von der Verfassung gesetzten Grenzen aus und halten sich an die Bestimmungen der Gesetze und Rechtsvorschriften im Einklang mit der Verfassung. Sie verpflichten sich ferner, die in der Verfassung und den vom syrischen Staat ratifizierten internationalen Übereinkommen und Pakten verankerten Grundrechte und -freiheiten zu achten und durchzusetzen.«

Das Papier ist sehr vage – und spiegelt damit das generelle Problem der Opposition wider: viele Fragen sind noch nicht diskutiert, die Mitglieder des SNC sind weit davon entfernt, sich an wichtigen Punkten einig zu sein. Während am Tag zuvor auch die stärker nationalistisch ausgerichteten Mitglieder der Moskau-Plattform und des Koordinationskomitees für einen demokratischen Wandel in ihren Wortbeiträgen die Positionen des Regimes zumeist nicht unterstützten, plädierten sie oppositionsintern, bei der Abfassung ihres eigenen Papiers, sehr viel stärker für nationalistische Prinzipien, die denen des Regimes ähnlich sind – z. B. in Bezug auf den Namen des Landes.

Diese Uneinigkeit zeigte sich auch darin, dass sie sich nicht auf ein Papier für den Sondergesandten einigen konnten – gemäß dem neuen Verfahren sollten alle SCC-Gruppen am letzten Verhandlungstag eine Zusammenfassung mit ihren Positionen zu allen diskutierten Grundsätzen einreichen. Einige der SNC-Mitglieder im SCC sollen bezüglich des finalen Papiers ihre politischen Gruppen und Parteien konsultiert haben. Es scheint, dass das Feedback, das sie erhielten, ihre Positionen eher verhärtet hat. Während der Sitzung des Verfassungskomitees fand keine kontroverse Diskussion des Prinzips statt – die Regierungsdelegation stellte hauptsächlich Fragen.

Bei der Präsentation der Prinzipien durch alle Gruppierungen am fünften und letzten Verhandlungstag wurde deutlich, dass die Gruppen weder ihre eigenen Prinzipien auf Basis der Diskussion nennenswert geändert hatten, noch hatten sie die Prinzipien der anderen Gruppen so bearbeitet, dass sich hieraus ein Kompromisspapier hätte ergeben können. In der Sprache der Regierung liest sich diese Einsicht wie folgt:

»Unsere Delegation hat alle Diskussionen über den Grundsatz der Staatssymbole, die am dritten Sitzungstag stattfanden, sowie die von den anderen Parteien vorgelegten diesbezüglichen Vorschläge verfolgt. Unsere Delegation ist von den Diskussionen und Vorschlägen zur Änderung des Prinzips nicht überzeugt. Darüber hinaus bekräftigen wir, dass wir an diesem Grundsatz in der vorgelegten Form festhalten [...].«

Alle Gruppen erhielten vor diesem Hintergrund noch einmal die Möglichkeit zu einer kurzen Stellungnahme, bevor es eine knappe Abschlussdiskussion gab. Ungewöhnlich war, dass der Kurdische Nationalrat, vertreten durch Kamîran Hajo, obgleich Teil des SNC, die Möglichkeit erhielt, eine eigene Stellungnahme zu verlesen. Hintergrund war die Unzufriedenheit des KNC mit dem Papier der Opposition zum Thema »Symbole des Staates« bzw. »Identität des Staates«. Der SNC hatte folgende Position formuliert:

»Die Flagge, das Wappen und die Hymne des Staates werden durch das Gesetz bestimmt und geregelt und gelten als nationale Symbole, die für den syrischen Staat, seine Kulturgeschichte und die verschiedenen Komponenten seines Volkes stehen.«

Zum Thema »Staatsidentität« heißt es:

»Amtssprache: Die arabische Sprache ist die Amtssprache des Staates. Wir halten es jedoch für notwendig, diesen Grundsatz im Lichte der anderen Verfassungsgrundsätze zu überprüfen, die sich mit den kulturellen und bildungsbezogenen Rechten aller Teile des syrischen Volkes befassen, um einen Konsens über ihre kulturellen, bildungsbezogenen und sprachlichen Rechte zu erzielen.

Der Name des Staates: Der syrische Verfassungskontext zeigt die Verwendung von ›Syrische Republik‹ und ›Syrische Arabische Republik‹. In allen früheren Verfassungen wurde festgelegt, dass das syrische Volk und der syrische Staat Teil der arabischen und islamischen Welt sind. Die Ereignisse, die Syrien und sein Volk im vergangenen Jahrhundert durchlebt haben, zeigen jedoch, wie wichtig es ist, dass die syrische Verfassung die entscheidende Rolle der multinationalen Komponenten des syrischen Volkes beim Aufbau der syrischen Zivilisation und des kulturellen Erbes widerspiegelt. Um die Einheit des syrischen Volkes zu betonen, muss sich die Identität des Staates auf diese nationale, religiöse und kulturelle Vielfalt beziehen, die alle Syrer als Quelle des Stolzes und der Bereicherung betrachten und die ihre wesentliche Rolle beim Aufbau ihres Landes hervorhebt. Wir halten es daher für angebracht, diese Diskussion zu vertagen, bis ein Konsens über alle Bestimmungen des Grundsatzes der ›Staatlichen Identität‹ erreicht ist.

Die syrische kulturelle Identität ist ein integratives Gefäß, das alle Kulturen der multinationalen Komponenten des syrischen Volkes umfasst und für seine historische Zivilisation und die Vielfalt seiner reichen Kultur steht.«

Mit anderen Worten: Der SNC hat alle Entscheidungen zu den Staatssymbolen, zu den anerkannten Amtssprachen sowie zum Namen des Staates vertagt, da es nicht möglich war, einen Konsens zu finden. Vor diesem Hintergrund präsentierte Kamîran Hajo die abweichende Position der Minderheiten unter dem Titel »Vorschläge der Komponenten zur Identität des syrischen Staates und seiner Symbole (Genf 7)«:

»Name des Staates: Syrische Republik.

Die kulturelle Identität der Syrischen Republik soll die Pluralität und Vielfalt ihrer Bestandteile widerspiegeln, darunter Araber, Kurden, Assyrer, Turkmenen und andere. Sie ist ein zivilisatorisches Gefäß, das die Vielfalt und den Reichtum aller Kulturen umfasst. Sie trägt zur menschlichen Zivilisation bei und wird von ihr beeinflusst.

Die Republik Syrien ist ein demokratischer, multinationaler und multireligiöser Staat. Sie ist Teil des arabischen, regionalen und internationalen Umfelds und Gründungsmitglied der Liga der arabischen Staaten und der Vereinten Nationen.

Arabisch ist die offizielle Sprache des Staates. Kurdisch, Turkmenisch, Assyrisch und andere Sprachen sind in den jeweiligen Gebieten, in denen sie gesprochen werden, ebenfalls Amtssprachen.

Die Symbole der syrischen Republik, wie die Flagge, die Nationalhymne, das Wap-

pen und die Währung, spiegeln die reiche Vielfalt Syriens wider und werden vom gewählten Parlament festgelegt oder von den Syrern beschlossen.«

Interessant ist hier der Versuch, neben den arabischen Einflüssen, die Syrien unzweifelhaft geprägt haben, regionale und internationale Referenzpunkte hinzuzufügen.

Die Uneinigkeit der Opposition in sämtlichen identitätspolitischen Fragen und die Nähe eines Teils der Opposition zum Regime wurde somit am letzten Verhandlungstag noch einmal offensichtlich.

Der Sondergesandte für Syrien verzichtete im Anschluss an die Sitzung auf die übliche Pressekonferenz und gab lediglich eine kurze Erklärung ab, in der er erklärte, dass keine Einigung erzielt worden sei.

Runde acht des Syrischen Verfassungskomitees: das Ende?

Wie bei früheren SCC-Runden waren auch bei der achten Runde alle Mitglieder der Regierung und der regierungsnahen Zivilgesellschaft anwesend, während erneut eine Reihe von SCC-Mitgliedern der Opposition und der oppositionsnahen Zivilgesellschaft fehlten: Jamal Soliman (Kairo-Plattform), Mohannad Dlykan (Moskau-Plattform), Basma Kodmani (unabhängig), Awad Alali (unabhängig), Mohamad Ahmad (bewaffnete Gruppen), sowie von Seiten der oppositionsnahen Zivilgesellschaft Elaf Yassin.

Die Diskussionsmechanismen waren, trotz zweier Runden ohne echte Fortschritte, nicht modifiziert worden und die Diskussionen begannen mit einem von der regimenahen Zivilgesellschaft eingereichten Prinzip zum Thema »Einseitige Zwangsmaßnahmen aus verfassungsrechtlicher Sicht«:

»Einseitige Zwangsmaßnahmen, die dem syrischen Volk auferlegt werden, stellen Wirtschaftsterrorismus dar, der die von der Verfassung garantierten Grundrechte des syrischen Volkes verletzt und seine Möglichkeiten zur Sicherung seiner Grundbedürfnisse einschränkt.

Der Staat verpflichtet sich, die Aufhebung der einseitigen Zwangsmaßnahmen anzustreben und von den Ländern, die sie verhängt haben, eine angemessene Entschädigung zu fordern. Es ist die nationale Pflicht eines jeden Syrers, sich diesen Sanktionen zu widersetzen und sie abzulehnen.

Das Recht auf Entwicklung und Wiederaufbau dessen, was durch Terrorismus und äußere Aggression zerstört wurde, ist ein legitimes Recht des syrischen Volkes und gehört zu den in der Verfassung garantierten Grundrechten.

Das Recht der syrischen Flüchtlinge auf eine sichere und freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland ist ein Menschenrecht, das nicht an äußere politische Bedingungen geknüpft sein sollte.«

Die Diskussion konzentrierte sich auf die Frage, ob es sich bei dem Prinzip überhaupt um einen Verfassungsgrundsatz handelt. Während die Opposition argumentierte, dass mit dem Prinzip kein verfassungsrechtlicher, sondern ein politischer Grundsatz vorliege, beharrten die Regierung und die der Regierung nahestehende Zivilgesellschaft auf der Charakterisierung als Verfassungsprinzip. Die Opposition kritisierte, dass die Diskussion über Grundsätze, die keine echten Verfassungsprinzipien seien, eine Strategie des Regimes darstelle, eine echte Diskussion über Verfassungsfragen zu verhindern und den Verfassungsprozess zu verlangsamen. Trotz

dieser Kritik versuchten die Mitglieder der Opposition, zumindest einige Aspekte des eingereichten Papiers (so die Rückkehr der Flüchtlinge) ernsthaft zu diskutieren. Unter führenden Mitgliedern der Opposition wie dem Co-Vorsitzenden Hadi Al-Bahra kursierte die Befürchtung, dass die SCC-Runden ausgesetzt werden könnten, wenn diese weder Ergebnisse noch auch nur echte Diskussionen zeitigen. Es gab Gerüchte, dass die UNO die SCC-Runden nach dem 9. Treffen einstellen wolle, da sie keinerlei Nutzen brächten. Eine Einstellung der SCC-Runden wäre jedoch das Ende des aktuellen politischen Prozesses, da dieser sich auf die Verfassungsrunden beschränkte. Vor diesem Hintergrund ist der Verfassungsprozess für eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern der Opposition/der oppositionsnahen Zivilgesellschaft alternativlos.

Am zweiten Tag der achten Runde reichte die Regierung das folgende Prinzip mit dem Titel »Erhaltung und Stärkung der staatlichen Institutionen« ein:

»Die staatlichen Institutionen setzen die allgemeine Politik des Staates um. Sie arbeiten im Rahmen der Befugnisse, die ihnen durch die Verfassung und die nationalen Gesetze der Arabischen Republik Syrien übertragen wurden. Es ist eine nationale Pflicht, die bestehenden Institutionen zu erhalten, ihre Rolle zu stärken und ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln. Jede innere oder äußere Bedrohung, die darauf abzielt, die staatlichen Institutionen zu untergraben oder ihre Arbeit zu stören, verstößt gegen die Verfassung und wird gesetzlich geahndet.

Die Syrische Arabische Armee und die Streitkräfte sind nationale Institutionen, die die Unterstützung und Solidarität des Volkes genießen. Sie haben die Aufgabe, die Integrität, Sicherheit und Souveränität des Heimatlandes gegen alle Formen von Terrorismus, Besatzung, Interventionen und Angriffen von außen zu verteidigen. Sie mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhalten und zu stärken, ist eine nationale Pflicht.«

Das Prinzip weist, wie bereits in früheren Runden eingereichte Prinzipien der Regierung, das Problem auf, Verfassungsprinzipien und strafrechtliche Bestimmungen zu vermischen bzw. »nationale Pflichten« zu schaffen, die zum einen nicht klar definiert sind und zum anderen eine Unterstützung der Bevölkerung für die (bestehenden) staatlichen Institutionen festschreiben wollen, die allenfalls verdient, aber nicht befohlen werden kann. Darüber hinaus wird einmal mehr der Eindruck erweckt, dass bereits Kritik an bestehenden Institutionen kriminalisiert werden soll.

In der Diskussion vertrat die Regierungsdelegation dann auch den Standpunkt, dass sie an der Macht bleiben wird, dass die im Verfassungsprinzip genannten Institutionen die bestehenden sind und dass sie geschützt und in keiner Weise kritisiert werden dürfen. Die Oppositionsdelegation hingegen bestand darauf, dass es eine neue Regierung und neue Institutionen geben müsse, deren Funktionen neu zu definieren seien, und dass Kritik, auch an der Armee, möglich sein müsse. Als die Opposition darauf hinwies, dass die syrische Armee massive Menschenrechtsverletzungen begangen habe, wurde deutlich, dass eine solche Kritik gegen die »rote Linie« der Regierung verstößt. Aus ihrer Sicht ist die Armee der Garant für Stabilität, jede Kritik an ihr ist unzulässig, und der Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen unerwünscht.

Im Folgenden wird die Stellungnahme der Opposition zum Prinzip »Stärkung und Erhaltung der staatlichen Institutionen« wiedergegeben:

»[E]in umfassender Ansatz zur Bewältigung des Vermächtnisses schwerer Menschenrechtsverletzungen erfordert eine vielschichtige Strategie, die Maßnahmen auf institutioneller, rechtlicher, zivilgesellschaftlicher, kommunaler und individueller

ler Ebene umfasst. Diese Strategie wird nicht erfolgreich sein, wenn die staatlichen Institutionen nicht reformiert werden, um ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und ihre Legitimität herzustellen. Das Streben nach Fairness, Rechenschaftspflicht und Prävention ist hier von großer Bedeutung.

Öffentliche Institutionen – wie Polizei, Militär und Justiz – setzen in Gesellschaften, die sich in einem Konflikt befinden oder autoritär regiert werden, häufig Instrumente der Unterdrückung und systematische Menschenrechtsverletzungen ein.

Wenn eine politische Einigung erzielt wird, die den Übergang zu Frieden und demokratischer Regierungsführung sichert, wird die Reform dieser Institutionen entscheidend. Die jahrelange Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass eine ausschließliche Konzentration auf Institutionen, die direkt in physische Übergriffe verwickelt sind, weder ausreichend noch hilfreich ist. Daher muss der gesamte Staatsapparat reformiert und es müssen geeignete Mechanismen zu seiner Überwachung geschaffen werden, um seine fachliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. Dies erfordert eine Überarbeitung eines Großteils des geltenden Rechtsrahmens, vor allem der neuen Verfassung.

Wenn die Gesellschaft entschlossen ist, die begangenen Menschenrechtsverletzungen – auch wirtschaftlicher und sozialer Art – in vollem Umfang anzugehen, müssen die Gerechtigkeit und die Reform der Sicherheitsinstitutionen durch radikale Veränderungen in den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Institutionen ergänzt werden.

Die institutionelle Reform ist ein Prozess, bei dem die staatlichen Institutionen überprüft und umstrukturiert werden, um die Menschenrechte zu achten, die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und den Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig zu sein.

Es ist notwendig, die Wechselbeziehung zwischen institutioneller Reform und Übergangsjustiz zu betonen. In der Tat ist die institutionelle Reform einer der Schritte der Übergangsjustiz. Dieser Schritt soll dazu führen, dass die Opfer als Bürger und Inhaber von Rechten anerkannt werden und Vertrauen zwischen allen Bürgern und ihren öffentlichen Institutionen aufgebaut wird. Wenn diese Reform perfektioniert und in transparenter und inklusiver Weise umgesetzt wird, wird sie auch zu einer Wiedergutmachung.

Zu den Maßnahmen, die die institutionelle Reform vorantreiben, können daher öffentliche Aufklärungskampagnen über die Rechte der Bürger, der uneingeschränkte Zugang zu Informationen und eine sinnvolle Beratung von Opfern und Vertretern der Zivilgesellschaft über rechtliche Initiativen gehören.

Zu dem von den Kandidaten der Regierungsdelegation vorgelegten Textvorschlag geben wir die folgenden Vorbehalte und Bemerkungen zu Protokoll:

1. Der vorgeschlagene Text geht nicht auf die Verpflichtung aller staatlichen Institutionen, einschließlich der Armee und der Streitkräfte, zur Wahrung der Menschenrechte und der Menschenwürde ein.
2. In dem vorgeschlagenen Text wird nicht auf die Neutralität der Armee und der Streitkräfte im politischen Leben eingegangen.
3. Der vorgeschlagene Text erwähnt nicht die Organisation und Struktur der Ar-

mee und der Streitkräfte, die Art und Weise, wie ihre Führer zu ernennen sind und wie sie zur Verantwortung gezogen werden können.

4. Der vorgeschlagene Text erwähnt nicht die Notwendigkeit, die Institutionen zu reformieren und umzustrukturieren.«

Die Stellungnahme spiegelt eine ernsthafte und detaillierte Auseinandersetzung der Opposition mit dem Prinzip der Regierungsdelegation wider, die jedoch nicht auf entsprechendes Feedback stieß.

Am dritten Verhandlungstag reichte die Opposition das Prinzip »Vorrang der Verfassung und die Hierarchie internationaler Konventionen« ein:

»Diese Verfassung ist das oberste Gesetz des Landes.

Ordnungsgemäß genehmigte, ratifizierte und veröffentlichte Verträge, Konventionen und internationale Chartas haben Vorrang vor dem Gesetz.

Die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften, ihre Rangfolge und die Notwendigkeit ihrer Veröffentlichung sind verbindliche Grundsätze.«

Interessant ist, dass die Opposition, anders als die oppositionsnahe zivilgesellschaftliche Gruppe in der sechsten Verhandlungsrunde, die Verfassung unter internationalen Verträgen ansiedelt. Die Opposition unterwirft die syrische Verfassung somit stärker internationalen Standards, was insbesondere im Bereich internationaler Menschenrechte von Bedeutung ist.

Während der Diskussionen brachte die Delegation des Regimes keine sachlichen Argumente gegen das Prinzip der Opposition vor, sondern arbeitete vor allem mit Unterstellungen, dasselbe galt für die ihr nahestehende zivilgesellschaftliche Gruppe. So hieß es, dass die Opposition, wenn sie die Achtung der Menschenrechte fordere, tatsächlich Einmischung von außen meine. Mais Elkrydee, Mitglied der Gruppe der regimenahen Zivilgesellschaft, bezeichnete die Opposition als »Verräter und Handlanger der NATO«, woraufhin die Opposition den Raum unter Protest verließ. Nach einem Gespräch mit dem UN-Sondergesandten kehrte die Delegation kurze Zeit später zurück und die Diskussion konnte fortgeführt werden. Offenbar wurde Mais Elkrydee gebeten, sich zurückzuhalten – Mitglieder der Oppositionsdelegation vermuteten, dass die Provokationen dieses Delegationsmitglieds bewusst und von der Regierung gewollt seien.

Am vierten Verhandlungstag brachte die oppositionsnahe zivilgesellschaftliche Gruppe ein Prinzip zur »Übergangsjustiz« ein:

»[Der syrische Staat strebt danach], vergangene Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Um sicherzustellen, dass sich das Geschehene nicht wiederholt, und um Frieden in der Gemeinschaft zu schaffen, hat sich der syrische Staat verpflichtet, einen umfassenden Ansatz für eine Übergangsjustiz zu verfolgen. Eine Justiz, die nicht auf dem Grundsatz der Straffreiheit beruht und bei der diese Verbrechen nicht verjähren oder unter eine frühere Amnestie fallen. Dieser Ansatz soll die zentrale Rolle der Opfer und ihrer Familien, insbesondere der Frauen und Kinder, in den Mittelpunkt stellen.

Ein solcher Ansatz sollte ein kohärentes und umfassendes Paket juristischer und außerjuristischer Verfahren und Maßnahmen auf der Grundlage nationaler Konsultationen beinhalten, einschließlich Wahrheit, Rechenschaftspflicht, Auffinden

vermisster und gewaltsam verschwundener Personen, Wiedergutmachungsprogramme und institutionelle Reformen.

Zu den institutionellen Reformen gehören auch Überprüfungs- und Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsinitiativen, um sicherzustellen, dass die eigentlichen Ursachen des Konflikts berücksichtigt und Verletzungen aller Rechte, einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, einschließlich der Eigentums- und Wohnrechte, angegangen werden.«

Die Diskussion verlief ähnlich wie am Vortag, die Regierungsdelegation argumentierte nicht sachlich gegen das eingebrachte Prinzip, sondern unterstellte der oppositionsnahen zivilgesellschaftlichen Gruppe, dass sie andere Ziele verfolge als die genannten.

Der UN-Sonderbeauftragte nahm daraufhin die beiden Co-Vorsitzenden zur Seite und erklärte, dass es nicht sinnvoll sei, die Diskussionen auf diese Weise fortzusetzen. Er schlug vor, zukünftig zu dem ursprünglich vorgesehenen Verfahren zurückzukehren, welches vorsieht, eine Woche zu diskutieren, zwei Wochen zu pausieren und dann erneut zusammenzukommen. Auf welcher Grundlage seine Annahme beruhte, ein solcher Vorschlag könne von der Regierung akzeptiert werden bzw. sei geeignet, unsachliche Diskussionen zu vermeiden, blieb offen.

Der fünfte und letzte Tag der achten Verhandlungsrunde des syrischen Verfassungskomitees endete wie erwartet ohne Einigung auf ein gemeinsames Prinzip oder Papier. Dennoch bezeichnete der Sondergesandte die Runde als die bisher beste, da die Parteien miteinander diskutiert und einander zugehört hätten. Gleichzeitig betonte er, dass für die nächste Runde, die am 25. Juli 2022 beginnen solle, ein neuer Mechanismus gefunden werden müsse – andernfalls werde es Jahre dauern, bis man sich auf ein Prinzip einigen könne.

Betrachtet man die Statements, die die verschiedenen Gruppen zu den vier diskutierten Themen eingebracht haben, wird die Unvereinbarkeit der Positionen deutlich. So äußerte sich etwa die oppositionsnahe Zivilgesellschaft wie folgt zum weiter oben zitierten Prinzip der Regierung zur Stärkung staatlichen Institutionen:

»In dem Vorschlag ist die Rede von der Beibehaltung der bestehenden staatlichen Institutionen. Dies verstößt gegen die Befugnisse und das Mandat des Verfassungskomitees, in denen festgelegt ist, dass die Organisation der staatlichen Institutionen (Zuständigkeiten, Bildung, Beziehungen untereinander) eine der ersten Aufgaben des Komitees ist. Somit steht es dem Komitee frei, neue Institutionen zu schaffen, bestehende zu beenden, umzustrukturieren oder zu reformieren.«

Die Regierung ihrerseits äußerte sich zum Thema »Übergangsjustiz« lediglich mit dem Hinweis:

»Die sogenannte Übergangsjustiz ist kein Verfassungsprinzip.«

Nahezu identisch liest sich der Standpunkt der regimenahen Zivilgesellschaft:

»Wir informieren Sie hiermit über unsere Stellungnahme zu dem von der Gruppe der Zivilgesellschaft (Gruppe 7) vorgelegten Grundsatz: Wir lehnen den Grundsatz der »Übergangsjustiz« vollständig und entschieden ab. Wir lehnen es ab, einen solchen Grundsatz in die hypothetische Verfassung aufzunehmen.«

Die Idee einer Übergangsjustiz, die sich mit den Verbrechen früherer Regierungen und ihrer Institutionen beschäftigt, läuft offensichtlich den Zielen und Interessen Assads und seiner Unterstützer:innen zuwider.

Die Opposition konterte mit einem ähnlichen Hinweis zum Thema »Unilaterale Zwangsmaßnahmen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten«:

»Der vorgeschlagene Titel ist politisch, wir halten ihn nicht für geeignet, Teil der Verfassung zu sein.«

Die achte Verhandlungsrunde ist die bislang letzte – die ab dem 25. Juli 2023 vorgesehene neunte Runde wurde aufgrund diplomatischer Missstimmungen zwischen der Schweiz als Gastgeberin der Verhandlungen und Russland kurzfristig abgesagt. Ein alternativer Ansatz, um den politischen Prozess fortzuführen, wurde bislang nicht gefunden. Auch das unter der Bezeichnung »step for step« bereits Ende 2021 von Geir O. Pedersen ins Gespräch gebrachte Verfahren hat bislang keinerlei Wirkung gezeigt – vermutlich auch, weil unklar bleibt, was genau es beinhalten soll. Der UN-Sondergesandte umschrieb es wie folgt:

»I think there is a possibility now to start to explore what I call a ›step for step‹ approach, where you put on the table steps that is defined with precisions, that is verifiable, that hopefully can start to build some trust.«³¹

Klar ist allerdings, dass die Opposition in diesem Verfahren keine Rolle mehr spielen würde – es würde allein um Verhandlungen zwischen der syrischen Regierung und den Regierungen anderer Staaten – d. h. insbesondere den USA, Russlands, der Türkei und des Iran gehen. Aus diesem Grund sowie aus der Sorge heraus, dass »step for step« die Normalisierung der Beziehungen zum Regime unterstützen könnte, lehnt die Opposition das Prinzip ab. »Step for step«, so fürchtet die Opposition, ist geeignet, noch bestehende rote Linien aufzuweichen und ggf. Ideen zu generieren, die für gut befunden und umgesetzt werden, ohne dass die Regierung hierfür selbst etwas anbietet.³² Insgesamt scheint »step for step« eher aus Mangel an echten Ideen denn aus Überzeugung in die Debatte eingebracht worden zu sein.

Schlussbetrachtung

Die Analyse der verschiedenen Verfassungsrunden bzw. der eingereichten Prinzipien macht deutlich, dass die verschiedenen Gruppen im Verhandlungskomitee bei der Formulierung einer gemeinsamen Verfassung keinen Schritt vorangekommen sind. Der entscheidende Grund hierfür besteht darin, dass einer der Verhandlungspartner – die Regierung und die regierungsnahe zivilgesellschaftliche Gruppe – kein Interesse an ernsthaften Diskussionen bzw. einem demokratischeren Neuanfang in Syrien hatten. Der Einrichtung des SCC stimmte die Regierung allein auf Druck Russlands und zu einem Zeitpunkt zu, als sie militärisch schwach war. Später sah die russische Regierung – trotz ihrer diesbezüglichen Zusage gegenüber dem damaligen UN-Sondergesandten de Mistura – keine Notwendigkeit mehr, Syrien zu einem konstruktiven Diskurs zu motivieren. Auch die Hoffnung, dass Russland mit Beginn des Krieges in der Ukraine in Syrien eine eher vermittelnde Haltung einnehmen oder sich zurückziehen würde, um Konflikte mit dem Westen zu reduzieren, hat sich nicht erfüllt.

Die Opposition ihrerseits hat es versäumt, ernsthaft den Versuch zu unternehmen, mit der syrischen Regierung zu verhandeln, als sie in Syrien noch militärisch stark war – also etwa bis Anfang 2016. Als die Vorbereitung für die Verfassungsgespräche 2017 begangen, war dieser Moment bereits verstrichen. Die innere Zerrissenheit des SNC, die keineswegs nur zwischen

31 Mena Affairs, 13. Dezember 2022, »UN Envoy call for ›step for step‹ approach to solve Syria crisis«, einzusehen unter <https://menaaffairs.com/un-envoy-call-for-step-for-step-approach-to-solve-syria-crisis/>.

32 Zum Zusammenhang zwischen Normalisierung und »step for step« siehe Carsten Wieland, 15. Januar 2022, »The Syrian Constitutional Process. How it became what it is«, unveröffentlichter Vortrag im Rahmen des Workshops »Learning for Syria – Constitution-Making during Conflict: The role of the UN« des EZKS, Vevey, Schweiz.

den verschiedenen Mitgliedern, sondern auch innerhalb einzelner Gruppen besteht,³³ und die Tatsache, dass ein Teil der von der Opposition vertretenen Positionen kaum demokratischer ist als die entsprechenden Haltungen der Regierung bzw. arabisch-nationalistische Positionen weit verbreitet sind, haben die Opposition zusätzlich geschwächt.³⁴ Es ist kein Zufall, dass sich die Regierungsdelegation immer wieder Fragen der Identität zugewandt hat – konnte sie doch sicher sein, dass die Opposition in diesem Bereich uneinig ist wie sonst nirgendwo. Über die Jahre ist zudem der türkische Einfluss auf Etilaf – die dominierende Kraft im Verhandlungs- und somit auch im Verfassungskomitee³⁵ – immer stärker geworden. Dies hat u. a. zu einem Rückzug Saudi-Arabiens und zur Schließung des SNC-Büros in Riad geführt. Für eine Einigung auf nennenswerte Minderheitenrechte innerhalb der Opposition ist dies denkbar ungünstig, da die Türkei kaum zulassen wird, dass die kurdische Fraktion im Verfassungskomitee gestärkt wird.

In seinem Briefing an den UN-Sicherheitsrat vom 27. Februar 2024 äußert sich Geir O. Pedersen wie folgt zu den seit Juni 2022 ausgesetzten Sitzungen des Verfassungskomitees.

»9. Over eighteen months ago, I issued invitations for the ninth session of the Constitutional Committee to take place in Geneva. That session did not take place because, as Russian Foreign Minister Sergey Lavrov confirmed this month, Russia no longer considers Switzerland a neutral venue, and the Syrian Government did not accept Geneva as a result.

10. From the outset I have been clear about several points. Let me remind you about four of them: first, I have reminded all that the Syrian Government and Syrian Negotiations Commission, in the Terms of Reference for the Committee, agreed on Geneva, and stressed that the process should take place without foreign interference; second, as a facilitator I would be creative in trying to find a way forward for all parties, including exploring all possible alternatives; third, if the Syrian Government and Syrian Negotiations Commission reach consensus on a venue other than Geneva, I will support this; and fourth, this non-Syrian issue needs to be overcome so that the Syrian-led and owned, UN-facilitated process could continue.

11. Guided by this approach, over eighteen months, with the support of various outside stakeholders, including the Astana Guarantors and the Arab Contact

33 So finden sich etwa im Nationalen Koordinationskomitee für demokratischen Wandel so unterschiedliche Haltungen wieder wie Kommunismus, islamisch-arabischer Nationalismus und Feminismus.

34 Nicht nur arabisch-nationalistische, sondern auch antisemitische Positionen sind innerhalb der Opposition weit verbreitet. In einer Stellungnahme vom 7. Oktober 2023 feiert das Nationale Koordinationskomitee für Demokratischen Wandel den Terroranschlag der Hamas als legitimen Widerstand (vgl. »Die Widerstandsschläge der palästinensischen Widerstandsbewegung verdienen Glückwünsche«, Erklärung des Generalsekretärs des Nationalen Koordinationskomitees für Demokratischen Wandel, Yahya Aziz, in einer WhatsApp-Gruppe des Verhandlungskomitees«). Es gab keine kritische Stimme zu dieser Stellungnahme. In einem Statement der von Khadri Jamil geführten »Volkswillenspartei«, einer der bedeutendsten Parteien der Moskau-Plattform, dessen Vorsitzender Jamil ist, heißt es am 7. Oktober: »Von dem verwundeten und gequälten Syrien, wo Kriegsgewinnler Verwüstung anrichten und die Syrer ums Überleben kämpfen, um ihre Einheit wiederherzustellen, senden wir einen Gruß des Stolzes und der Wertschätzung an den heldenhaften palästinensischen Widerstand. Dieser verteidigt nicht nur Palästina, sondern auch die Einheit Syriens und ihr Recht und das Recht ihres Volkes auf die Rückkehr zum ehrenvollen, freien Leben, und zwar mit dem Rückzug aller ausländischen Kräfte, allen voran der zionistischen Besatzer aus dem besetzten syrischen Golan.« Vgl. <https://kassioun.org/kassioun-library/party-documents/item/78614-2023-10-07-09-59-22>. Der Vorsitzende des Verhandlungskomitees, Badr Jamous, bezeichnet seinerseits den vermeintlichen Angriff Israels auf das Baptistenkrankenhaus als »abscheuliches Massaker«, ohne sich mit einem Wort zum Angriff der Hamas, den getöteten israelischen Zivilist:innen oder den Geiseln geäußert zu haben. Vgl. die offizielle Seite des Vorsitzenden des Verhandlungskomitees, Bader Jamous, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid036oX7JWS91ch6yCcUyHs2Jz1XqXP2NwdePTfQ3WaTLXoxHoFP6u3B4Sk3HuGXaoRI&id=100050374905073&mibextid=WC7FNe.

35 Das Verhandlungskomitee besteht, abgesehen von Etilaf, aus sechs weiteren Körperschaften, von denen drei Etilaf zuzurechnen sind: Der Kurdische Nationalrat, die bewaffneten Gruppen und die Unabhängigen. Anders als vorgesehen, wurden die Unabhängigen nie ausgewechselt.

Group, various venues have been floated. But, I am sorry to say, the reality is this: not one has yet enjoyed the minimum consent required – of both Syrian parties and the potential host itself. I had warned that this may be the case when these issues were first raised eighteen months ago.

12. I myself have recently proposed a further option: that the ninth session could be convened in the UN Office at Nairobi. I appreciate my UN colleagues in Nairobi being ready to do all that was required to help us host. I recently commended this way out to the Syrian parties. I also relayed a further suggestion from one Syrian party to the other on an alternative regional venue. However, I regret to say that consensus among the Syrian parties was not found on either venue, just as it had not been on earlier suggestions.

13. Having left no stone unturned to find an alternative venue, I believe the only way forward at this time is to reconvene in Geneva – at least as a bridging proposal while there is no consensus on an alternative venue, while *also* remaining open to an alternative venue for future sessions *if* consensus is found. This is something I have flagged for some time may be the only way forward if no alternative could be found. Therefore, I am today issuing formal invitations for a ninth round in Geneva in late April. I appeal today to the Syrian parties to respond positively and to all key international stakeholders to support the UN's actions as a facilitator and refrain from interfering regarding a venue the Syrian parties themselves had formally agreed.«³⁶

Kurz zusammengefasst bedeutet dies: seit Anfang Juni 2022, als das Verfassungskomitee letztmals in Genf zusammentraf, seit die 9. Verhandlungsrunde kurzfristig an diplomatischen Missstimmungen zwischen der Schweiz und Russland scheiterte, d. h. letztlich seit 21 Monaten, ist es dem Sondergesandten nicht gelungen, einen Ort zu finden, an dem das Verfassungskomitee zusammenkommen kann. Diverse Orte wurden diskutiert, nur um aktuell wieder auf Genf zurückzukommen, einen Ort, den der russische Außenminister nach wie vor ausschließt. Ibrahim Biro, Mitglied des SNC für den Kurdischen Nationalrat, äußert sich in diesem Kontext wie folgt:

»Es gibt eine offizielle Einladung von Pedersen, dass die nächste Sitzung des Verfassungskomitees in Genf stattfinden soll, und zwar vom 22. bis zum 26. April. Vorher hatte Pedersen von uns verlangt, dass das Treffen in Nairobi stattfinden soll, da Russland nicht zustimmt, dass die Treffen in Genf stattfinden. Wir hatten zugestimmt und gesagt, dort, wo es Zentren der UN gibt, können die Sitzungen stattfinden. Wir hatten auch Nairobi zugestimmt. Das Regime hat es abgelehnt. Dann hat Pedersen offiziell nach Genf eingeladen. Auch hier haben wir zugestimmt. Die UN hat uns jetzt informiert, dass sie [das Regime] offiziell abgelehnt haben, die Sitzung in Genf durchzuführen. Pedersen sagte uns, dass das Regime wünscht, dass die nächste Sitzung in Bagdad stattfinden soll. Wir haben aber bisher nichts Offizielles von Pedersen erhalten, ob er bei seiner Entscheidung für Genf bleibt oder ob er uns den Vorschlag des Regimes vorlegen wird, damit wir unsere Meinung zu Bagdad äußern. Zu Bagdad haben wir bisher keine Meinung, aber wir haben ja auch bisher keine offizielle Anfrage wegen Bagdad erhalten. Ob [die Sitzung] in Genf oder woanders stattfindet.«³⁷

36 United Nations, 27. Februar 2024, »United Nations Special Envoy for Syria Geir O. Pedersen. Briefing to the Security Council«, einzusehen unter https://specialenvoysyria.unmissions.org/sites/default/files/2024-02-27_secco_un_special_envoy_for_syria_mr_geir_o_pedersen_briefing_as_delivered.pdf.

37 Interview mit Ibrahim Biro, 10. März 2024, Rudaw, <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=Yb9NlyJCFM4&si=yLv9Z6muSjxzErK6&fbclid=IwAR12Mv4WQ9iPacCD70pwJO9GzxQjSNpEr1gJ42xT->

Das Scheitern des Verfassungsprozesses könnte kaum deutlicher zutage treten: Es ist vollkommen unrealistisch anzunehmen, dass ein Verfahren, in dem bereits die Einigung auf einen Veranstaltungsort zum unlösbaren Problem wird, zur Einigung auf nennenswerte Prinzipien führen könnte. Warum aber hält die UN an einem Prozess fest, der nicht nur keiner mehr ist, sondern streng genommen nie einer war?

Fakt ist, dass ein Ende des Verfassungsprozesses wohl auch das Ende des politischen Prozesses insgesamt bedeuten würde. Ursprünglich gab es zwei Positionen: Die erste vertrat die Auffassung, dass, wenn die Verhandlungen über eine neue Verfassung nicht funktionieren, auch kein anderer der vier sogenannten *baskets* funktionieren würde – ist doch, wie bereits erwähnt, das Verfassungsthema das für die syrische Regierung am wenigsten herausfordernde. Die zweite Theorie besagte, dass, sollte der Verfassungsprozess nicht funktionieren, ein anderer Zugang zum politischen Prozess gefunden werden müsse. Je länger der Verfassungsprozess stockt, desto weniger Personen dürften noch Hoffnung in diese zweite Strategie setzen.

Die Aufrechterhaltung des politischen Prozesse – wie perspektivlos dieser auch sein mag – ist für die UN vergleichsweise bequem – und gesichtswahrend. So lange der Prozess nicht beendet wird, muss die UN keine grundlegende Debatte über ihre Haltung zu Syrien führen. Eine solche Debatte würde der gemeinsamen Verantwortung gegenüber Syrien nicht gerecht – zu tief ist die Spaltung des UN-Sicherheitsrates. Der Kaiser ist nackt, Kleider nirgendwo in Sicht, besser, man generiert keine größere Aufmerksamkeit.

Dies gilt auch für den Vorschlag, dass der UN-Generalsekretär den Syrienbeauftragten entlässt, um so den UN-Sicherheitsrat mit der Ankündigung unter Druck zu setzen, dass er erst dann einen neuen Beauftragten berufen werde, wenn der Sicherheitsrat bereit sei, diesen Gesandten und seine Mission gemeinschaftlich zu unterstützen.³⁸ Eine solche Drohung wäre bestenfalls ein Zeichen des guten Willens, würde aber kaum etwas ändern – allein, die Machtlosigkeit der UN würde in den Fokus der politischen Debatte rücken.

Neben der Unterstützung des UN-Sicherheitsrates bräuchte der Sondergesandte, um wirksam handeln zu können, wohl auch ein grundlegend verändertes und erweitertes Mandat. Resolution 2254 spiegelt die Situation von 2015 wider – seitdem haben sich die Konfliktstrukturen vor Ort verändert. Die Resolution bietet keine Antwort auf neuere Facetten des Konflikts, wie etwa die externe Kontrolle von Teilen des syrischen Territoriums durch unterschiedliche Akteure und ihre Armeen, die Quasi-Unabhängigkeit des Nordostens, die kurdisch-kurdischen Auseinandersetzungen u. ä. Die Verabschiedung eines solchen, neuen UN-Mandates ist offensichtlich utopisch.

Die Opposition versucht nichtsdestotrotz, den Prozess aktiv zu gestalten, indem sie Bedingungen formuliert:

»Wir haben Bedingungen. Die Sitzungen dürfen nicht wie vorher laufen. Bisher ist nicht ein Grundprinzip für eine Verfassung geschrieben worden. Wir haben vom UN-Sicherheitsrat gefordert, dass es eine Sondersitzung zu Resolution 2254 geben sollte. Wir sollten als Oppositionsdelegation daran teilnehmen. Es sollte diskutiert werden, wer diese Resolution nicht umsetzt. Wir haben Hoffnung, dass es dazu kommen könnte. Einige Länder im UN-Sicherheitsrat werden eine Solche Sitzung unterstützen. Es gibt dafür aber Voraussetzungen. Es müssen von 15 Mitgliedern

a91XD5w4OBQZXxPHnmc.

38 Siehe hierzu Hasmik Egian & Mouin Rabbani, 5. September 2023, »Reviewing the UN's Conflict Mediation Role in Syria Is Long Overdue«, einzusehen unter <https://www.passblue.com/2023/09/05/a-serious-review-of-the-uns-conflict-mediation-role-in-syria-is-long-overdue/>.

9 zustimmen.«³⁹

Selbst wenn diese Sitzung nicht nur stattfindet, sondern mit dem syrischen Regime und Russland auch diejenigen klar benennt, die den Verfassungsprozess torpedieren: Dies allein wird den Prozess nicht (wieder)beleben. Sollten sich grundlegende weltpolitische Konstellationen nicht verändern, sollten insbesondere Russland und »der Westen« nicht wieder näher zusammenrücken und die UN einer grundlegenden Reform unterziehen, die die Staaten des globalen Südens stärker an der Macht beteiligt und in die Verantwortung nimmt – und alles spricht für das Gegenteil – bleiben die UN handlungsunfähig – nicht nur im Syrienkonflikt.

39 Interview mit Ibrahim Biro, 10. März 2024, Rudaw, <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=Yb9NlyJCFM4&si=yLv9Z6muSjxzErK6&fbclid=IwAR12Mv4WQ9iPAcCD70pwJO9GzxQjSNpEr1gJ42xT-a91XD5w4OBQZXxPHnmc>.

UN-Resolution 2254 – Scheitern vorprogrammiert?

Die Geschichte des Syrischen
Verfassungsprozesses (2015 bis 2024)

Eva Savelsberg & Siamend Hajo

2024
Mai

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies



Europäisches Zentrum für Kurdische Studien (EZKS)
Emser Straße 26
12051 Berlin
Germany
mail@kurdologie.de

Design und Layout: Radwan Awad

© Mai 2024, Berlin