

"Pariastaat" Syrien: zwischen externem Druck und internem Beharrungsvermögen

Beck, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beck, M. (2006). "Pariastaat" Syrien: zwischen externem Druck und internem Beharrungsvermögen. (GIGA Focus Nahost, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Deutsches Orient-Institut. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274176>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

„Pariastaat“ Syrien: Zwischen externem Druck und internem Beharrungsvermögen

Martin Beck

Am 10.6.2006 legte die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) zur Aufklärung des Mordes am ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri und an 22 weiteren Menschen im Vorjahr eingesetzte *Internationale Unabhängige Untersuchungskommission* (UNIIC) ihren vierten Bericht vor.

Analyse:

Unter Leitung von Detlef Mehlis hatte die UNIIC (*United Nations International Independent Investigation Commission*) den externen Druck auf Syrien durch ihren Bericht vom Oktober 2005 deutlich erhöht, indem der Damaszener Regierung kaum verholene unmittelbare Verantwortung für die Ermordung al-Hariris vorgeworfen wurde. Unter ihrem neuen Leiter, Serge Brammertz, stellte die Kommission die Verantwortung für die Tat hingegen als eine noch offene Frage dar und attestierte der syrischen Regierung weitgehende Kooperationsbereitschaft. Diese angesichts der gegenwärtigen Gewalteskalation im Nahen Osten möglicherweise nur kurze Atempause für das syrische Regime ist Anlass, um grundsätzlich zu untersuchen, wie der externe Druck auf Syrien beschaffen ist und mit welchen Mitteln das Regime versucht, seine Herrschaft zu stabilisieren.

- Die USA begannen Ende der 1970er-Jahre externen Druck auf Syrien aufzubauen, erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts aber kam es zu einer Situation, in der sich Syrien mit Staaten wie Nordkorea, Kuba, Simbabwe und Iran in die Riege der „Pariastaaten“ eingereiht fand.
- Syrien gelang es lange Zeit, den externen Druck durch eine flexible Außenpolitik weitgehend verpuffen zu lassen. Inzwischen sind die USA – und auch andere Akteure – aber nicht mehr bereit, syrische Kooperation in einzelnen Bereichen durch den Verzicht auf die Ausübung generellen Drucks zu belohnen.
- Mithin ist Syrien verstärkt auf innere Machtpotenziale angewiesen, um der Gefahr einer Destabilisierung entgegenzuwirken. Während sich der außenpolitische Handlungsspielraum des syrischen Regimes verengt hat, gelingt es ihm nach wie vor mit leidlichem Erfolg, wirtschaftliche, vor allem aber politische, soziale und ideologische Ressourcen zur Stabilisierung seiner Herrschaft zu mobilisieren.

Keywords: Syrien, Pariastaaten, US-Außenpolitik, EU-Außenpolitik, Vereinte Nationen, Regimestabilität

1. Syrien als „Pariastaat“

Unter „Pariastaaten“ sind autoritäre Staaten zu verstehen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie Sanktionen und anderen Formen massiver externer Druckausübung durch einflussreiche Akteure des internationalen Systems ausgesetzt sind. Nicht immer, aber meistens – und so auch im vorliegenden Fall – initiieren die USA die Politik der „Pariaisierung“. Syrien gelangte 1979 in Zusammenhang mit seiner Intransigenz gegenüber Israel sowie seiner dezidierten Ablehnung des von den USA lancierten ägyptisch-israelischen Friedensprozesses auf die US-amerikanische Liste von „State Sponsors of Terrorism“. Damit sah sich Syrien auch einem Waffenembargo ausgesetzt, das die Lieferung von Gütern mit „doppeltem Verwendungszweck“ einschloss.

Der Druck der USA auf Syrien erhöhte sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts signifikant. Verantwortlich hierfür waren regionale und globale Veränderungen im Bereich der Sicherheitspolitik – der Ausbruch der Al-Qaqa-Intifada in Palästina im September 2000 und die Terroranschläge vom September 2001. Während die Erwartungshaltung der USA, bedingungslose Unterstützung im Kampf gegen al-Qaida zu erhalten, alle arabischen Regierungen traf, lastete der regionale Faktor (neben Iran) auf Syrien besonders schwer: Mitte 2002 machte sich US-Präsident George W. Bush die israelische Perspektive weitgehend zu eigen, dass der palästinensische Terrorismus gegen Israel jenen von al-Qaida gegen den Westen abbildet und dass dessen Bekämpfung somit weitgehend von der Frage der israelischen Besetzung Palästinas zu entkoppeln ist. Da Syrien exponierte Führungsfiguren u. a. der Hamas beherbergt und die Hizballah zu seinen engsten Verbündeten zählt, geriet das Regime in Damaskus in eine prekäre Lage.

Initiator und zunächst einziger Akteur, der den Druck auf Syrien verstärkte, waren wiederum die USA: Am 15.10.2003 verabschiedete das Repräsentantenhaus mit großer Mehrheit den *Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act* (SALSA), am 12.12.2003 wurde das Gesetz vom Präsidenten unterschrieben, und am 11.5.2004 verhängte George W. Bush Sanktionen gegen Syrien. Zur Begründung wurde im Gesetz insbesondere ausgeführt, dass die syrische Regierung trotz intensiver Bemühungen der USA nicht davon abzubringen gewesen sei, den palästinensischen Terrorismus zu unterstützen, ihre Militärpräsenz im Libanon und

die Unterstützung der Hizballah fortzusetzen sowie ihr Arsenal an chemischen und biologischen Waffen auszubauen. Weiterhin erkannte das Weiße Haus in seiner Begründung für die Verhängung von Sanktionen zwar an, dass Syrien nach dem Sturz Saddam Husains Anstrengungen zur Überwachung seiner Grenze mit dem Irak ergriffen habe, betonte aber gleichzeitig, dass Syrien weiterhin ein bevorzugtes Transitland für das Eindringen ausländischer Kämpfer in den Irak sei.

2. Verdichtung des externen Drucks

Mit dem Irakkrieg 2003 nahm die außenpolitische Bedrohung Syriens durch die USA zu. Der von den Spitzen des Pentagon und des State Department während der Kampfhandlungen und vom US-Präsidenten kurz nach der Einnahme Bagdads scharf vorgetragenen Kritik an Syrien kam aufgrund der veränderten geostrategischen Situation mit der US-Armee in unmittelbarer Nachbarschaft Syriens eine neue Qualität zu.

Aus syrischer Sicht kam erschwerend hinzu, dass auch die EU und schließlich die VN eine härtere Gangart gegenüber Syrien einschlugen. Die EU hatte sich der US-Linie lange Zeit widersetzt, wie sich anhand der beiden folgenden Faktoren gut belegen lässt: Erstens weitete die EU den Handel mit Syrien zwischen 1990 und 2002 stark aus und festigte damit ihre Rolle als dessen größter Handelspartner, wobei der Löwenanteil durch syrische Erdölexporte konstituiert wurde. Zweitens paraphierte die EU am 19.10.2004 ein Assoziationsabkommen mit Syrien. Allerdings wurde im Rahmen der Verhandlungen bereits eine härtere Linie der EU und gewichtigerer Mitgliedsstaaten deutlich: Während die Assoziationsabkommen mit allen anderen arabischen Teilnehmern des 1995 in Barcelona angestoßenen euro-mediterranen Partnerschaftsprogramms bereits ratifiziert sind, ist dies bei Syrien nicht der Fall. Erst Ende 2003 kam es nach fünfjährigen zähen Verhandlungen zu einem Durchbruch, nachdem sich Syrien angesichts seiner sich verschlechternden Beziehungen zu den USA nicht länger dem Anliegen der Europäischen Kommission widersetzte, sich förmlich auf eine weit reichende Reformpolitik zu verpflichten, die auch die Menschenrechte einschloss. Das auf pluri-bilateraler Ebene erzielte Ergebnis stieß allerdings bei einigen Mitgliedsstaaten der EU – insonderheit dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik Deutschland – auf Beden-

ken, woraufhin zähe Nachverhandlungen über eine speziell auf Syrien zugeschnittene Konditionalitätsklausel zu Massenvernichtungswaffen einsetzten. Auch die Paraphierung des Abkommens am 19.10.2004 beendete den Verhandlungsmarathon nicht: Nun war es vor allem Frankreich, das rasch signalisierte, die Ratifizierung des Assoziationsabkommens von einem Abzug Syriens aus dem Libanon abhängig zu machen.

Die VN fungierten für Syrien lange als Institution, durch die sich das Regime internationale Legitimität verschaffen konnte. Grundlage dessen war seine Rolle als „Frontstaat“ Israels, die Syrien zum Beispiel dadurch in Wert setzen konnte, dass es seit den 1970er-Jahren häufig Mitglied der Menschenrechtskommission war. Im 2006 neu gebildeten Menschenrechtsrat ist Syrien aber nicht vertreten.

Syrien hat auch das wichtigste Organ der VN, den Sicherheitsrat, zu nutzen versucht, um seine Kooperationsbereitschaft im internationalen System unter Beweis zu stellen. So stimmte Syrien im November 2002 der Resolution 1441 zum Irak zu und legitimierte diese damit nicht nur als Repräsentant der arabischen Welt, sondern sorgte auch für Einstimmigkeit ohne Enthaltungen.

Syriens diplomatische Virtuosität konnte aber nicht verhindern, dass der Sicherheitsrat zum Medium einer Annäherung zwischen der EU und den USA wurde. Auslöser hierfür war die Intensivierung der innerlibanesischen Debatte um die Frage des syrischen Einflusses im Libanon, die sich 2004 am Problem einer Verfassungsänderung zugunsten einer Verlängerung der Amtszeit des amtierenden Präsidenten, Émile Lahoud, entzündete. Als Damaskus massiv zugunsten Lahouds intervenierte, kam es zu einer nahostpolitischen Rarität: Es bildete sich eine Achse Paris-Washington. Am 2.9.2004, einen Tag vor dem libanesischen Parlamentsbeschluss zugunsten einer Verlängerung der Amtszeit Lahouds, verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1559, die den Abzug aller ausländischen Truppen aus dem Libanon forderte. Syrien reagierte auf den zunehmenden Druck, indem es begrenzte Zugeständnisse machte und seine Truppenstärke im Libanon reduzierte. Aber erst als Reaktion auf antisyrische Massenproteste nach der Ermordung al-Hariris am 14.2.2005, der erst wenige Monate zuvor als Reaktion auf die fortgesetzte syrische Einmischung in die libanesischen Politik von seinem Amt als Ministerpräsident zurückgetreten war, fasste Syrien den Entschluss, seine Truppen abzuziehen, so dass die libanesischen Parlamentswahlen im Mai und Juni

ohne syrische Militärpräsenz abgehalten werden konnten. Gleichwohl hielt auch danach der diplomatische Druck auf Syrien an: Am 31.10.2005 verabschiedete der Sicherheitsrat nach Vorlage des ersten Berichts der UNIIIC – unter Berufung auf Kapitel 7 der Charta, das die Verhängung von Zwangsmaßnahmen erlaubt – eine Resolution, in der Syrien mangelnde Kooperation bei der Aufklärung des Mordes an al-Hariri vorgeworfen und das Regime zur uneingeschränkten Zusammenarbeit und strikten Achtung der libanesischen Unabhängigkeit aufgefordert wird. Während der zweite Mehlis-Bericht vom Dezember 2005 den ersten weitgehend bestätigte, verschafften der dritte und vierte Bericht der UNIIIC unter Leitung von Brammertz dem syrischen Regime kurzfristig Erleichterung.

Wenngleich sowohl die EU als auch die VN und der Sicherheitsrat weit davon entfernt sind, sich die US-amerikanische Sanktionspolitik gegenüber Syrien zu eigen zu machen, so ist doch entscheidend, dass diese Akteure Syrien nur noch eingeschränkt die Möglichkeit geben, die Wirksamkeit des Drucks aus Washington zu konterkarieren, wie dies im vergangenen Jahrhundert durchaus der Fall war. Um zu verhindern, dass Syriens Pariastatus die Stabilität des Systems gefährdet, bleiben dem Regime zwar durchaus noch einige außenpolitische Ressourcen. Trotz der Erleichterung, die sich im Regime nach Vorlage der beiden UNIIIC-Berichte in der ersten Jahreshälfte 2006 breit machte, kann aber kaum ein Zweifel daran bestehen, dass sich Damaskus bei seinem Ziel, seine autoritäre Herrschaft zu stabilisieren, auf absehbare Zeit nicht mehr auf Außenpolitik verlassen kann, sondern verstärkt auf innenpolitische Ressourcen angewiesen ist.

3. Ressourcen des syrischen Regimes

3.1. Außenpolitische Ressourcen

Außenpolitik hatte für das Regime in Damaskus über Jahrzehnte die zentrale Funktion, die Herrschaft zu sichern: Bis zum Ende des Kalten Krieges gelang es Syrien, seine strategische Rolle in der Region in Wert zu setzen – letztmals in ebenso spektakulärer wie effizienter Form während des Konflikts um Kuwait 1990/91, als es sich in die westliche Koalition zur Wiederherstellung der staatlichen Integrität Kuwaits einreichte und bei der Operation „Wüstensturm“ sogar kleine Truppenverbände stellte. Seitdem kämpft Syrien freilich mit dem Pro-

blem, dass die USA nicht mehr bereit sind, moderate außenpolitische Anpassungen durch einen Verzicht auf ihr Ziel eines tief greifenden Kurswechsels in der Außen- und möglicherweise auch der Innenpolitik Syriens zu honorieren. So musste das Regime in Damaskus irritiert zur Kenntnis nehmen, dass seine nach den Anschlägen vom 11. September 2001 demonstrierte Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung sowie die technische Zusammenarbeit mit den US-Truppen und der neuen Regierung im Irak keine Abschwächung des Drucks durch die USA nach sich zogen.

Bis an die Schwelle des 21. Jahrhunderts gelang es Syrien immer wieder, die geringe Koordination der westlichen Akteure zu nutzen, um den westlichen Druck verpuffen zu lassen. Dabei machte sich das syrische Regime nicht nur die Dissonanzen zwischen den USA und der EU zunutze, sondern auch jene innerhalb der beiden westlichen Akteure: Dabei fielen zunächst weniger die Spannungen zwischen der EU als supranationalem Akteur und den Mitgliedsstaaten ins Gewicht als vielmehr jene zwischen Kongress und Weißem Haus und in der US-amerikanischen Administration. In jüngerer Zeit eröffneten die durchaus fortbestehenden unterschiedlichen Interessen innerhalb des westlichen Lagers dem syrischen Regime indes kaum mehr Schlupflöcher. Wie dargelegt musste Syrien vielmehr feststellen, dass alle Versuche, westliche Akteure – vor allem die US-Administration und die EU auf supranationaler Ebene – durch begrenzte Zugeständnisse zu beschwichtigen, durch das Einwirken anderer Akteure – den Kongress bzw. einzelne Mitgliedsstaaten der EU – konterkariert wurden.

Am positivsten entwickelten sich unlängst die Beziehungen Syriens zu Iran, wie sich neuerlich bestätigte, als die Entführung zweier israelischer Soldaten durch die Hizballah im Juli 2006 eine groß angelegte israelische Kampagne im Libanon auslöste. Die daraufhin ausgesprochene Warnung des iranischen Präsidenten, dass Iran einen israelischen Militärschlag gegen Syrien als Angriff auf die gesamte islamische Welt betrachten würde, und der kurzfristig anberaumte Besuch des iranischen Außenministers in Damaskus bildeten einerseits einen strategischen Gewinn für Syrien. Andererseits birgt die in den letzten Jahren intensiviertere Kooperation mit Iran für Syrien auch Gefahrenpotenziale, denn die USA sehen sich dadurch in ihrem Unterfangen bestätigt, beide Akteure einer Politik der „Pariaisierung“ zu unterziehen. Insgesamt wird Syrien durch die gegenwärtige Konfrontation im Nahen Osten

deutlich vor Augen geführt, dass die Involvierung in den Nahostkonflikt für die Stabilisierung des Systems kaum mehr Nutzen abwirft, sondern im Gegenteil primär eine Gefahrenquelle darstellt.

3.2. *Wirtschaftliche Ressourcen*

Noch sehr viel stärker, als dies auf andere arabische Volkswirtschaften zutrifft, hat das syrische Regime eine Modernisierung der Binnenökonomie durch eine weitgehend ungebrochene staatliche Dominanz blockiert. Das Reformprogramm, das Syrien bereits 1991 durch die Verabschiedung des Investitionsgesetzes Nr. 10 zur offiziellen Politik erklärte, kommt nur schleppend voran. Bezeichnenderweise ließ das Regime erst im Jahre 2004 – über vierzig Jahre nach der Verstaatlichung des Bankensektors – wieder die Eröffnung einer privaten Bank zu, der *Bank of Syria and Overseas*. Die staatliche Kontrolle des Außenhandels und der Erdölexport sorgen allerdings dennoch für eine relativ entspannte Finanzsituation. Trotz unsicherer Datenlage ist davon auszugehen, dass Syrien über ausreichende Währungsreserven verfügt und eine positive Handels- und Leistungsbilanz aufweist.

Die wirtschaftliche Stabilität Syriens hängt stark von den begrenzten Erdölressourcen des Landes ab. Günstig für das Regime ist hierbei, dass die Petrodollars – weitestgehend unabhängig von der internen wirtschaftlichen Entwicklung – direkt an den Staat fließen. Zwar ist die Erdölproduktion gegenüber den 1990er-Jahren stark rückläufig, gleichwohl profitiert Syrien als Trittbrettfahrer von der Produktionsbeschränkung der *Organisation Erdöl Exportierender Länder* (OPEC) und der gestiegenen globalen Nachfrage nach Erdöl, die die Preise zu Beginn des 21. Jahrhunderts stark ansteigen ließ. Der globale Investitionsschub im Erdölsektor sorgte weiterhin dafür, dass die Wirksamkeit der investitionshemmenden Rahmenbedingungen in Syrien gering blieb. Bei aller Vorsicht, die angesichts notorisch unsicherer Zahlen über die Erdölvorräte Syriens bei Prognosen geboten ist, erscheint es freilich als realistisches Szenario, dass Syrien bereits im nächsten Jahrzehnt zu einem Nettoerdölimporteur werden könnte.

Die wirtschaftlichen Ressourcen bilden eine strukturelle Schwachstelle des Regimes. Allerdings vermochte die herrschende Elite bisher zu verhindern, dass die ökonomische Dauerkrise systemgefährdende Ausmaße annahm, indem sie unter

Verzicht auf eine tief greifende Dynamisierung der Ökonomie die Akteure der syrischen Wirtschaft in staatlicher Abhängigkeit hielt und die daraus entstehenden Dysfunktionen mit Hilfe ihrer Petrodollars milderte. Mittel- bis langfristig ticken allerdings einige Zeitbomben, für deren Entschärfung das Regime im Falle eines Einbruchs der Erdöleinnahmen bisher kein Krisenmanagement entwickelt hat. Insbesondere trifft ein hohes Bevölkerungswachstum auf eine schwache Binnenökonomie, die nicht in der Lage ist, den Zuwachs an Arbeitskräften zu absorbieren.

3.3. Politische Ressourcen

Das politische System Syriens ist hochgradig autoritär, was allerdings für die Region des Vorderen Orients nicht untypisch ist. Zwar haben einige autoritäre ressourcenärmere Länder der Region im Unterschied zu Syrien in den vergangenen Jahren einen vertieften Liberalisierungskurs eingeschlagen, so etwa Jordanien und Marokko, aber Ägypten und Tunesien z. B. nicht. Im binnenregionalen Vergleich zeichnet sich Syrien durch eine hochgradig institutionalisierte politische Herrschaft aus, die sich aufgrund der vom Regime in den 1960er-Jahren durchgeführten radikalen Agrarreform nicht auf die urbanen Zentren konzentriert, sondern vor allem die ländlichen Regionen umfasst. Gleichzeitig nutzt das Regime informelle Strukturen, wie sie durch vielfältige religiöse und ethnische Bindungen in der Gesellschaft bestehen. Die Opposition hingegen ist schwach organisiert und in widerstreitende Lager gespalten, die von islamistischen bis zu bürgerlich-liberalen Gruppierungen reichen. Außerdem ist die Zivilgesellschaft massiv an ihrer Entfaltung gehindert worden. Auch die Unterzeichner der „Erklärung von Damaskus“ vom Oktober 2005, in der sich Oppositionelle unterschiedlicher Couleur für demokratischen Wandel aussprachen, haben es bisher nicht vermocht, dem Regime substanzielle Konzessionen in Richtung einer institutionalisierten Rolle der Opposition abzurufen.

Die letzte große innenpolitische Krise, bei der sich das Regime gezwungen sah, das Militär massiv gegen die eigene Bevölkerung einzusetzen, liegt fast ein Vierteljahrhundert zurück: 1982 fielen der Niederschlagung eines von militanten Vertretern der Muslimbruderschaft durchgeführten Aufstandes in Hama wahrscheinlich mehr als 10.000 Zivilisten zum Opfer. Gerade aufgrund der herrschafts-

politischen Strategie, eine Institutionalisierung der Opposition im Keime zu ersticken, ist das Regime allerdings gegen spontane Unruhen und Aufstände nicht gefeit: So kam es infolge von Zusammenstößen rivalisierender Fangruppen bei einem Fußballspiel im März 2004 zu blutigen Unruhen in den kurdischen Gebieten Syriens, für deren Niederschlagung das Regime mehrere Tage benötigte. Im folgenden Monat ereignete sich im Damaszener Diplomatenviertel Mazza ein Anschlag mit wahrscheinlich islamistischem Hintergrund. Obwohl sich die Islamisten Syriens bis heute nicht von dem massiven Schlag 1982 erholt haben, gelten sie zu Beginn des 21. Jahrhunderts als stärkste Oppositionskraft. Gemessen an den organisatorischen Kapazitäten erscheint die Stabilität des Regimes von Bashshar al-Asad aber eher durch einen Putsch aus den Reihen der militärisch-bürokratischen Elite gefährdet. Erhöhte Wahrscheinlichkeit für ein solches Szenario wäre dann gegeben, wenn der Kurs al-Asads von der eigenen Elite als aussichtslos und ein alternatives Konzept zur Herrschaftssicherung als überzeugend angesehen würde.

3.4. Soziale Ressourcen

Durch eine komplexe Mischung aus formalen und informalen Institutionen hat das Regime einen Großteil der Gesellschaft an sich gebunden. Zwar spielt die Religionsgemeinschaft der Alawiten insbesondere für das Offizierskorps eine zentrale Rolle, zum einen ist aber zu betonen, dass auch andere religiöse Minderheiten sowie strategische Segmente der sunnitischen Bevölkerungsmehrheit Eingang in das politische Establishment gefunden haben. Zum anderen impliziert die hohe Repräsentanz von Minderheiten in der Elite weder eine Privilegierung dieser sozialen Gruppen als Ganzes, noch lässt sich aus ihr eine generelle Unterprivilegierung anderer Gruppen ableiten. Aufgrund seiner starken Präsenz in der Provinz gilt die sunnitisch dominierte ländliche Gesellschaft als starker Rückhalt des Regimes. Aber auch Repräsentanten des Bürgertums, das aufgrund der staatlichen Bemühungen um eine kontrollierte wirtschaftliche Liberalisierung als strategische Gruppe anzusehen ist, wurden als Juniorpartner ins System kooptiert. Entgegen einer verkürzten neoliberalen Logik ist nicht davon auszugehen, dass die Interessen des Privatsektors notwendigerweise in Widerstreit mit jenen der herrschenden Staatsbürokratie geraten. Dem steht

entgegen, dass das städtische Bürgertum seine Entfaltung staatlicher Unterstützung zu verdanken hat und dass es keine realistische Aussicht auf baldige internationale Konkurrenzfähigkeit besitzt, sondern auf absehbare Zeit von staatlicher Förderung abhängen wird.

Die materielle Basis, um die sozioökonomische Entwicklung des Landes kontrollieren zu können, verdankt das Regime dem kontinuierlichen Fluss externer Ressourcen im 20. Jahrhundert, so genannter Renten. Dabei exportierte Syrien nicht nur Erdöl, sondern konnte über Jahrzehnte auch seine geostrategisch bedeutsame Lage in Wert setzen, um Hilfgelder zu empfangen. Diesen ökonomischen und politischen Renten Syriens war gemein, dass sie dem Regime zur freien politischen Disposition standen. Sowohl beim Erdöllexport als auch bei den politischen Hilfszahlungen waren für hohe Einnahmen nämlich nur geringe Investitionen zu leisten. Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts verfügt die herrschende Staatsbürokratie Syriens noch über höhere Ressourcen, als die Gesellschaft unabhängig vom Staat zu produzieren imstande ist, weshalb weniger der Staat von der Gesellschaft als vielmehr die Gesellschaft vom Staat abhängig ist. Mit dem zunehmenden außenpolitischen Druck auf Syrien hat indes die Fähigkeit des Regimes gelitten, politische Renten einzuwerben. Zwar sind die Hilfszahlungen seitens der EU nach wie vor erheblich, deren Vergabe ist aber verstärkt an Konditionen gebunden, über die die freie Verfügbarkeit für das Regime ausgehebelt wird. Die zähen Verhandlungen über das Assoziationsabkommen mit der EU belegen, dass die Führung in Damaskus nur widerwillig Vereinbarungen eingeht, die zwar wirtschafts- und handelspolitische Chancen eröffnen, dem Regime aber Reformen abverlangen, die dessen Kontrolle über die sozioökonomische Entwicklung verringern. Bedrohlich dürfte die Situation für das Regime allerdings erst dann werden, wenn der Erdöllexport einbricht.

3.5. Ideologische Ressourcen

Institutionelle Grundlage für die Fähigkeit des Regimes, die „Ideenproduktion“ in Syrien zu steuern, ist die Kontrolle der Presse und die geringe Teilhabe Syriens an der Globalisierung im Bereich Kommunikation, die den Zugang der syrischen Gesellschaft zur globalen Informationsgesellschaft begrenzt hält. Trotz einer signifikanten Zunahme seit Bashshar al-

Asads Übernahme der Herrschaft lag Angaben des *Human Development Report* von 2005 zufolge die Anzahl der Internetanschlüsse pro Kopf in Syrien 2003 immer noch deutlich unter dem Schnitt, den die Entwicklungsländer und die arabische Welt aufweisen.

Syrien versteht es, sich innenpolitisch als letzter aufrechter „Frontstaat“ gegen Israel zu profilieren. Die militärische Hilflosigkeit gegenüber Israel wurde zwar zuletzt offenbar, als es das Regime bei der Reaktion auf einen israelischen Luftangriff im Oktober 2003 bei einer halbherzigen diplomatischen Verurteilung bewenden ließ. Die Unterlegenheit gegenüber Israel wird dem Regime aber nur sehr bedingt angelastet, weil die eigentliche politische Verantwortung hierfür dem deutlich größeren Ägypten zugeschrieben wird, das 1979 mit Israel den „Separatfrieden“ von Camp David geschlossen hatte. Am letzten nennenswerten arabischen Erfolg in der Auseinandersetzung mit Israel – dem israelischen Abzug aus dem Südlibanon im Mai 2000 – konnte Syrien über seinen Bund mit der Hizballah hingegen partizipieren. Selbst die Annexion syrischen Territoriums durch Israel vermochte das Regime ideologisch in Wert zu setzen: Seit den 1980er-Jahren ist die israelische Herrschaft über die Golanhöhen für Syrien paradoxerweise ein strategischer Aktivposten, denn nach dem ägyptisch-israelischen Frieden konnte Syrien bei (Vor-)Verhandlungen mit Israel stets seine Treue zur arabisch-palästinensischen Sache demonstrieren, indem es sich weigerte, für die Rückgabe besetzten Gebietes „Verrat“ an der palästinensischen Sache zu üben, so wie es aus arabischer Sicht Ägypten tat, um die Sinai-Halbinsel zurückzubekommen. Die laufende israelische Kampagne im Libanon bringt das syrische Regime allerdings in eine sehr unangenehme Lage: Hält es seine außenpolitisch defensive Reaktion der ersten Tage durch, wie dies angesichts seiner militärischen Unterlegenheit gegenüber Israel rational wäre, leidet sein Nimbus als „Frontstaat“.

Auch den westlichen Druck auf das Regime kann Syrien in ideologische Machtressourcen ummünzen. Insbesondere ist es der syrischen Führung gelungen, die US-amerikanische *Greater Middle East Initiative* aus dem Jahre 2004 und die aus ihr hervorgegangene transatlantische *Broader Middle East and North African Initiative* bei weiten Teilen der eigenen Bevölkerung zu desavouieren. Entgegen der verbreiteten Auffassung, dass die Ablehnung des westlichen Programms einer Demokratisierung des Vorderen Orients einzig darauf beruhe, dass der in

Syrien stark ausgeprägte arabische Nationalismus und ein ideologischer Antiamerikanismus die Legitimität jeder Art externer Einmischung insbesondere der USA bestreitet, sei hier betont, dass es auch Widersprüche der westlichen Politik selbst sind, die es dem Regime ermöglichen, ideologischen Gewinn aus den westlichen Initiativen zu schlagen. Insbesondere die Inkohärenz zwischen der westlichen Forderung nach Demokratisierung der arabischen Systeme und der Tolerierung undemokratischer Herrschaftsstrukturen in den von Israel besetzten palästinensischen Gebieten durch die USA liefert dem syrischen Regime ein ebenso willkommenes wie starkes Argument für seine Propaganda, dass es dem Westen in Wahrheit nicht um Demokratie, sondern um imperiale Kontrolle gehe. Die US-amerikanische Begründung, den Krieg gegen den Irak auch mit dem Ziel einer Demokratisierung des Landes zu führen, um dieses anschließend einer anhaltenden Besatzung zu unterstellen, verstärkte die ablehnende Haltung gegenüber der westlichen Politik. Die Spannung zwischen Demokratisierungsinitiative und Realpolitik ermöglicht es dem syrischen Regime auch, das westliche Argument auszuhebeln, dass Demokratie ein universelles Konzept sei. So brandmarkt das Regime reformorientierte Kräfte im Inneren als Agenten einer westlichen Kampagne zur Destabilisierung Syriens.

Die Verfügungsgewalt über ideologische Ressourcen gehört zu den Stärken des Regimes. Allerdings ist sie auf den politischen Bereich beschränkt: Eine ideologisch offensive Abwehr marktwirtschaftlicher Rationalitäten findet in Syrien – im Gegensatz zu anderen „Pariastaaten“ wie Kuba oder Nordkorea – keine Anwendung. Auch von der iranischen Strategie unterscheidet sich die syrische deutlich: Während der iranische Präsident Mahmud Ahmadinejad auf die Tradition des islamistischen Regimes zurückgreift, Normen der internationalen Gemeinschaft durch Tabubrüche offen in Frage zu stellen, beruht die Strategie des Regimes al-Asads stärker darauf, unter Rückgriff auf eine Rhetorik, die sich implizit oder explizit auf internationale Normen bezieht, Widersprüche der westlichen Politik zu instrumentalisieren.

4. Ausblick

Die vorgelegte Analyse hat ergeben, dass der von den USA gegen Syrien aufgebaute Druck zunächst viele Schlupflöcher offen ließ und kaum Wirkung

zeigte, zu Beginn des 21. Jahrhunderts aber stark zunahm und sich durch den vermehrten Druck anderer Akteure, vor allem der EU und des Sicherheitsrates der VN, so stark verdichtete, dass sich Syrien zu Beginn des 21. Jahrhunderts als „Pariastaat“ wiederfand. Der starke externe Druck auf das syrische Regime trägt wesentlich dazu bei, dass es eine einstige Stärke – Systemstabilisierung durch Außenpolitik – kaum mehr entfalten kann. Hatte sich der externe Druck durch die UNIIIC unter Leitung von Mehlis weiter verstärkt, wurde dem Regime durch die beiden Brammertz-Berichte eine Atempause verschafft. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass diese von kurzer Dauer sein wird, denn die USA machten Syrien für die zur Zeit der Niederschrift dieses Beitrags eskalierende Gewalt im Nahen Osten mit verantwortlich. Allerdings konnte auch gezeigt werden, dass das syrische Regime über gewichtige innenpolitische Ressourcen verfügt, um seine Herrschaft auch gegen äußeren Druck zu stabilisieren. Vor allem die politischen, sozialen und ideologischen Ressourcen des Regimes erscheinen weitgehend intakt. Potenzielle Achillesferse der Herrschaftssicherung ist die langfristig ungesicherte ökonomische Basis.

Ganz anders als Nordkorea oder Iran reagiert Syrien – bis dato – auf die „Pariaisierung“ vorrangig defensiv. Dies kann aus rationalistischer Perspektive als Indikator dafür interpretiert werden, dass die sowohl im ökonomischen als auch im militärischen Bereich geringen Potenziale Syriens die Wahl offensiver Strategien ausschließen. Eine alternative konstruktivistische Deutung besteht darin, dass es sich beim syrischen Regime um einen „Paria wider Willen“ handelt, der sich den Weg zurück in die „zivilisierte Welt“ nicht verbauen will. Ob die „libysche Option“ dem syrischen Regime offen steht, ist allerdings fraglich. Zwar zielen sämtliche Begründungen für die Sanktionspolitik, wie sie im SALSA festgehalten sind, auf Außenpolitik – eine Garantie, dass der Westen ein umfassendes außenpolitisches Wohlverhalten des syrischen Regimes mit dem Verzicht belohnt, dessen Autokratismus anzuprangern, besteht aber nicht. Hier ein Experiment zu wagen, ist aus syrischer Perspektive gefährlich, weil das die ideologischen Ressourcen schwächen würde, ohne dass dies durch den relativ schwachen Erdölsektor kompensiert werden könnte.

■ Literaturhinweise

Economic Intelligence Unit (EIU) 2006: Syria. Country Report, London: EIU, Februar 2006.
Hinnebusch, Raymond A. 2001: Syria. Revolution from Above, London: Routledge.
Perthes, Volker 1995: The Political Economy of Syria under Asad, London: IB Tauris.
Zisser, Eyal 2001: Asad's Legacy. Syria in Transition, London: Hurst.

■ Der Autor

PD Dr. Martin Beck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Orient-Institut des GIGA. Außerdem ist er Privatdozent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.
E-Mail: beck@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/beck>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Syrien gehört zu einem der Schwerpunktländer des DOI und findet in vergleichender Perspektive in der Arbeitsgruppe „Reaktionsmuster von Pariastaaten auf externen Reformdruck“ des GIGA-Forschungsschwerpunktes „Gewaltdynamiken und Sicherheitskooperation“ vertiefende Beachtung.

■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Beck, Martin 2004: Syrien, in: Mattes, Hanspeter (Hrsg.): Nahost Jahrbuch 2003, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169-174.
Beck, Martin 2005: Syrien, in: Mattes, Hanspeter (Hrsg.): Nahost Jahrbuch 2004, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 166-171.
Beck, Martin 2005: Von der Dynastisierung zur Demokratisierung von Herrschaft im Vorderen Orient?, in: Fährdrich, Hartmut (Hrsg.): Vererbte Macht. Monarchien und Dynastien in der arabischen Welt, Frankfurt a. M.: Campus, S. 157-177.
Hildebrandt, Thomas 2005: Die Ermordung des ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri im Februar 2005. Die Folgen für die libanesische Innenpolitik und die syrisch-libanesischen Beziehungen, DOI-Focus Nr. 22.
Hinnebusch, Raymond A. 2004: Syria after the Iraq War. Between the Neo-Con Offensive and Internal Reform, DOI-Focus Nr. 14.
Zisser, Eyal 2004: Bashar al-Asad and his Regime – Between Continuity and Change, in: Orient 45.2, S. 239-256.
Zorob, Anja: Prospects of Economic Reform in Syria. Between Sanctions and Partnership. Paper Presented at the Second World Congress for Middle Eastern Studies (WOCMES 2, Amman, Jordanien, 11.-16.6.2006).

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Nahost wird vom Deutsches Orient-Institut redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.
Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler
Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies
Deutsches Orient-Institut

IMPRESSUM