

Noch Monate nach Beginn des Aufstands in Syrien wurden dessen Ausmaße vielfach übertrieben. Inzwischen haben sich die Kämpfe tatsächlich zu einem Krieg ausgeweitet, der das Land in ein Trümmerfeld verwandelt hat. Die in Doha gegründete Nationalsyrische Allianz kann über den gleichzeitigen Staatszerfall nicht hinwegtäuschen, zumal ihre Hauptaufgabe die Beschaffung von Waffen für Aufständische zu sein scheint. Das sind keine günstigen Voraussetzungen für die Zeit nach Asad. Doch nicht alles bräuchte am "Tag danach" neu aufgebaut zu werden. Schließlich hat gerade die staatliche und rechtliche Ordnung in Syrien über Jahre hinweg durchaus funktioniert. Was im Verwaltungs- und Verfassungsrecht beibehalten werden könnte und was dringend zu reformieren ist, stellt dieses juristische Grundsatzpapier heraus.

## **Recht und Rechtswirklichkeit in Syrien zwischen Funktionsfähigkeit und Reformbedürftigkeit:**

### **Von Naseef Naeem**

Nach langer Auseinandersetzung haben sich die syrischen oppositionellen Gruppen in Doha geeinigt und die Nationalsyrische Allianz gebildet. Auf Gegenliebe stieß dies bei einigen oppositionellen Kräften in Syrien nicht. Hauptziel der Allianz ist vor allem für mehr Waffenlieferung an die Opposition zu sorgen, während die Entwicklung asymmetrischer Machtstrukturen auf lokaler Ebene im Lande nicht mehr aufzuhalten ist. Dies macht die Wiederherstellung einer staatlichen Ordnung in Syrien zu einer zentralen, kaum zu bewältigenden Aufgabe. Dabei hat die staatliche und rechtliche Ordnung in Syrien über Jahre auf gewisse Weise funktioniert, so dass es eine grobe Fehleinschätzung wäre, das staatliche System in Syrien *per se* als gescheitert zu betrachten. In diesem Sinne bezweckt dieses Papier - ohne den Anspruch ausführlich zu sein, einige ausgewählte rechtstheoretische und -wirkliche Aspekte darzustellen, die problematisch sind und damit zu Themen eines Reformvorhabens werden könnten, welche Aspekte der Kontinuität und Stabilität der Rechtsordnung berücksichtigt.

## **I. Die Verfassung in Theorie und Wirklichkeit**

Zunächst wäre es naiv zu glauben, dass durch die neuen Texte in dem neuen Verfassungsdokument aus dem Jahr 2012, oder auch künftig, mit einem Mal auch eine neue Verfassungsmentalität entsteht. Die syrische Verfassungsmentalität hat sich im Laufe der Jahre nach der Unabhängigkeit etabliert und wurde durch die Art und Weise des Umgangs mit Verfassungszusammenhängen insbesondere seit der Machtübernahme der Baath-Partei geprägt. Als Aspekte einer derartigen Mentalität kann man insbesondere auf folgende Aspekte verweisen:

1. **Die Grundrechte** sind in gewisser Weise in den verschiedenen neuen und alten Verfassungsdokumenten Syriens verankert (z.B. Art. 33 - 49 der neuen syrischen Verfassung), eine richtige Grundrechtsprüfung findet jedoch sowohl im Gesetzgebungsprozess als auch bei der Rechtsprechung nicht statt. Selbst in den Lehrprogrammen der juristischen Fakultäten wird kein Schema einer systematischen Grundrechtsprüfung gelehrt. Ein Grund dafür liegt u. a. darin, dass das Oberverfassungsgericht keine Kompetenz besitzt, über Verfassungsbeschwerden oder

andere Klagearten zwecks des Schutzes von Grundrechten zu entscheiden. Dies ist nicht als seine Aufgabe vorgesehen. Dabei ist in Art. 146 Nr. 6/2 der neuen syrischen Verfassung eine neue Entwicklung zu verzeichnen, dahin gehend, dass ein konkretes Normenkontrollverfahren vorgesehen ist, bei dem dem Oberverfassungsgericht eine Verfassungsfrage durch ein normales Gericht vorgelegt wird. Aus diesem Mechanismus könnte sich künftig ein verfassungsrechtlicher Schutz der Grundrechte entwickeln, wenn das Verfassungsgericht die Grundrechtsbestimmungen in der Verfassung als Prüfungsmaßstab ernst nähme und die Rechtswissenschaft durch vertiefte theoretische Analyse dabei mithelfen würde. Hingegen ist kaum zu erwarten, dass das rechtliche Instrument der Verfassungsbeschwerde zwecks des Schutzes der Grundrechte akzeptiert wird. Denn diese allumfassende Kontrollmöglichkeit wird in der syrischen Staats- und Verfassungslehre weitestgehend abgelehnt. Dies vor dem Hintergrund, dass sich in der gesamten arabischen Staatsrechtslehre bisher keine Grundrechtsdogmatik etabliert hat.

2. **Die genannte Problematik des verfassungsrechtlichen Schutzes** von Grundrechten ist vom allgemeinen Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht zu trennen. Denn in Syrien war das Oberverfassungsgericht gemäß der alten Verfassung als Gericht faktisch nur für die Kontrolle der Parlamentswahlen zuständig. In diesem Bereich war das Verfassungsgericht ausschließlich berechtigt, Empfehlungen zur Annullierung von rechtswidrigen Mandaten zu geben. Die letzte Entscheidungsbefugnis über diese Empfehlungen lag beim Parlament, welches die Empfehlung akzeptieren oder ablehnen konnte. Faktisch wurden die Entscheidungen des Gerichts bezüglich der Annullierung von Mandaten stets ignoriert. Somit kann als eine neue Entwicklung gelten, dass die neue Verfassung dem Gericht die absolute Kontrollbefugnis über die Präsidenten- und Parlamentswahlen verleiht. In der Theorie übt das Oberverfassungsgericht nach den Bestimmungen der alten Verfassung zudem offiziell die abstrakte Normenkontrolle (vor dem Erlass des Gesetzes) aufgrund eines Antrages des Präsidenten oder bestimmter Anzahl von Parlamentariern aus. In der Realität allerdings verläuft die verfassungsmäßige Kontrolle der Gesetzesvorlage seitens des Gerichts meistens inoffiziell, d.h., das Präsidialamt richtet in der Regel die eine oder die andere Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer Gesetzesvorlage vorab und mündlich - manchmal telefonisch - unmittelbar an den Präsidenten des Verfassungsgerichts. Fragen und Antworten sind geheim, so dass die Öffentlichkeit und die Wissenschaft davon nichts mitbekommen. Am theoretischen Mechanismus der abstrakten Normenkontrolle hat sich in der neuen Verfassung also nichts geändert. Die neue Verfassung hat zwar das Instrument der konkreten Normenkontrolle geschaffen, ein Organstreitverfahren ist z.B. jedoch nicht vorgesehen. Außerdem werden die Richter ausschließlich vom Republikpräsidenten ohne Beteiligung des Parlaments ernannt. Von daher stellt die Neustrukturierung des Oberverfassungsgerichts ein Thema für ein mögliches Reformvorhaben dar. Insbesondere erscheint es notwendig, an ein Organstreitverfahren zu denken, denn durch die Möglichkeit des Prozessierens von und zwischen allen Staatsorganen einschließlich des Präsidenten wird man sich ernsthaft von der hegemonialen Tradition der Baath-Ära verabschieden können.
3. **In der alten und neuen syrischen Verfassung** ist explizit kein Gewaltenteilungsprinzip vorgesehen, kann jedoch theoretisch nach dem Muster des deutschen Grundgesetzes von der Verteilung der Aufgaben und Befugnisse an

bestimmte Organe der Legislative, Exekutive und Judikative abgeleitet werden. In den Verfassungsbestimmungen und in der Verfassungswirklichkeit dominiert der Staatspräsident die Arbeit aller Staatsgewalten. Neben seiner Macht als Chef der Exekutive gegenüber dem Ministerrat ist der Staatspräsident in der Realität das Gesetzgebungsorgan der Republik - ganz abgesehen von seinem Recht, das Parlament aufzulösen. Die meisten Gesetze werden per Dekret durch den Staatspräsidenten erlassen. Im Laufe der Zeit hat sich das Präsidialamt zu einer Art Gesetzausarbeitungsorgan entwickelt. Dieses Amt wählt zunächst die Themen der Vorlagen der Dekrete aus und legt sie dem Präsidenten vor. Sobald der Präsident für den Erlass eines Dekretes in einem Themenbereich entscheidet, trifft das Amt dann die weiteren Vorbereitungen zum Erlass des Gesetzes. Es informiert normalerweise - freiwillig und ohne rechtlichen Zwang - das Parlament und die Abteilung für rechtliche Angelegenheiten im Justizministerium. Da die Dekretvorlagen ausschließlich im Präsidialamt ausgearbeitet und dann dem Präsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt werden, hat sich aufgrund dieser Dynamik Lethargie bei den Parlamentariern und in der Wissenschaft ausgebreitet. Man hat sich an die Gesetzgebungsbefugnisse des Präsidenten und den Erlass der Gesetze durch ihn gewöhnt. Von daher gilt es im Rahmen eines Prozesses der neuen Strukturierung des syrischen Staates u.a., den politischen Kräften beizubringen, dass die Gesetze im Staat nicht von oben diktiert werden dürfen. Schlussendlich bedeutet dies, dass das Instrument des Dekretes mit Gesetzkraft abgeschafft gehört, um die parlamentarischen Aktivitäten zu stärken.

4. **Die Problematik der verfassungsrechtlichen Macht** des Staatspräsidenten spiegelt sich auch in der absoluten Macht des Staatspräsidenten über die Streitkräfte wieder. Die syrische Armee ist keine Parlamentsarmee, sie untersteht einzig und allein dem Staatspräsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Die Idee einer Parlamentsarmee ist auch dem rechtlichen Diskurs in Syrien fremd. Die Erfahrung in anderen arabischen Ländern hat gezeigt, dass man im arabischen Raum bisher dazu neigt, am „Führergrundsatz“ hinsichtlich der Streitkräfte festhalten zu wollen. Allerdings wählte der irakische Verfassungsgeber im Jahr 2005 einen anderen Weg, indem der Ministerpräsident der Oberbefehlshaber der Streitkräfte wurde und dem Parlament ein Kontrollrecht gegenüber der Armeeführung verliehen wurde. Nach der Auffassung der meisten irakischen Juristen und einiger politischer Kräfte hat sich diese Erfahrung jedoch nicht richtig bewährt, da bis dato keine parlamentarische Kontrolle über die Armee stattfand. Als ein Grund dafür wird stets das Fehlen eines expliziten Kontrollmechanismus genannt. Um dies auf die syrische Lage zu übertragen, ist besonders hervorzuheben, dass die Entstehung einer Parlamentsarmee und die Ausarbeitung von kooperativen Kontrollmechanismen über die Armee und ihre Führungskräfte für die Wiederherstellung der staatlichen Ordnung in Syrien von unerlässlicher Bedeutung sind.
5. Selbst wenn die Liste der reformbedürftigen Verfassungsaspekte recht lang ist, erscheint es unausweichlich, hier auf die Problematik des Rechtspluralismus in Verbindung mit der **islamischen Ausrichtung des Familienrechts** zu verweisen. Der syrische Verfassungsgeber spricht von der islamischen Jurisprudenz (arab. *fiqh*) als einer Quelle der Gesetzgebung. Die islamischen Rechtsnormen werden aufgrund dessen im Personenstandesgesetz integriert, welches vom Staat ausschließlich für die Muslime erlassen worden ist und ausdrücklich das Verbot der Heirat einer

muslimischen Frau mit einem Nicht-Muslim enthält. Der Staat unterscheidet im Zusammenhang mit dem Familienrecht zwischen den Bürgern je nach religiöser und manchmal konfessioneller Zugehörigkeit, d.h., jede christliche Kirche hat in Syrien ihr eigenes Rechtssystem, das vom Staat in Kooperation mit Vertretern dieser Kirche erlassen worden ist. Eine Zugehörigkeit zu einer Religion ist zwingend, da dadurch das Personenstandesrecht bestimmt wird. In der neuen Verfassung ist dieser Rechtspluralismus sogar ausdrücklich vorgesehen. Von daher ist festzuhalten, dass die Segregation der syrischen Gesellschaft in verschiedene Religion und Konfessionen zuvörderst durch diese Zugehörigkeit seitens des Staates gewollt und gefördert wird und von den syrischen Bürgern auch so wahrgenommen wird. Es ist nicht vorstellbar, dass sich in diesem Zusammenhang etwas ändert. Obgleich die Festigung des Konzeptes „Bürger im Staat“ faktisch mit der Vereinheitlichung des Familienrechts zusammenhängt, erscheint derzeit weder eine Abschaffung des islamischen Bezuges noch die der Forderungen der christlichen Kirchen nach einem eigenen Familienrecht realisierbar.

## **II. Verwaltung und Verwaltungsrecht**

Das syrische Verwaltungssystem basiert im Wesentlichen auf den Grundsätzen der französischen Verwaltung, letztlich haben die Franzosen dieses System während ihrer Mandatszeit geschaffen. Der Zentralismus und die Konzentration administrativer Handlungen kennzeichnen im Großen und Ganzen Aufbau und Arbeit der syrischen Verwaltung, obgleich die administrative Dezentralisierung als Ziel im neuen Gesetz der lokalen Administration großgeschrieben ist. An der Spitze der syrischen Verwaltung steht der Ministerrat; lokal ist Syrien in 14 administrative Provinzen geteilt. Jede Provinz wird von einem gewählten Provinzrat mit einem Exekutivorgan geleitet. Zwar sitzt an der Spitze des Rates ein von den Mitgliedern gewählter Präsident, der Provinzgouverneur als Vertreter der Zentralregierung wird hingegen vom Republikpräsidenten ernannt und leitet das mächtige Exekutivorgan der Provinz. Darüber hinaus müssen die wesentlichen Entscheidungen auf Provinzebene stets von Ministerrat oder jeweiligem zuständigem Minister gebilligt werden. Dies betrifft insbesondere die finanziellen Angelegenheiten, in denen ohne Billigung des Finanzministers nichts entschieden werden kann.

Jede Provinz ist in Bezirken, Vorbezirke und Dörfer geteilt, die stark von der Provinzleitung abhängig sind. Sowohl auf diesen lokalen Ebenen als auch auf Ebene der Provinzen an sich ist ein Reformprozess notwendig, wird akzeptiert und in zahlreichen Kreisen gefordert. Eine Umwandlung Syriens in einen Bundesstaat ist - derzeit zumindest - nicht vorstellbar und erscheint realitätsfern. Ein Reformprozess hat eine echte kommunale Selbstverwaltung - insbesondere hinsichtlich der finanziellen Autarkie - zu schaffen. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind teilweise vorhanden und dadurch zu verwirklichen; teilweise müssen sie ausgearbeitet werden. Allerdings ginge ein dezentralisierter Reformprozess mit einer zentralistischen Verwaltungsmentalität, die sich nur mit einer völligen zentralen Kontrolle über die Handlungen der Provinzen zufrieden gibt, auf Konfrontationskurs. Eine derartige Zentralkontrolle insbesondere über die finanziellen Angelegenheiten der Provinzen ist für eine Übergangszeit notwendig, obgleich diese Kontrolle in der Theorie mit dem Selbstverwaltungsgrundsatz auf lokaler Ebene nicht ganz konform wäre. Insbesondere in der ersten Zeit nach einem Regimewechsel braucht es ein ausbalanciertes System zwischen kommunaler Selbstverwaltung und zentraler Ausgabenkontrolle. In vergleichender Betrachtung sieht das Gesetz in Irak beispielsweise eine Kontrollmöglichkeit der Provinzräte

durch das Parlament vor, obgleich dies mit dem Bundesstaatsprinzip der irakischen Verfassung - theoretisch gesehen - nicht ganz konform ist.

Durch die Stärkung der Eigenständigkeit der bestehenden syrischen Provinzen könnte man eine lokal ausbalancierte Identitätsbildung vorantreiben, die dabei hilft, konfessionelle und religiöse Spannungen zu vermindern. Zudem erscheint im Falle einer Entwicklung des Konfliktes in Syrien in Richtung auf eine totale Konfessionalisierung auf gesamtstaatlicher und lokaler Ebene die Durchführung des Grundsatzes des Aufbaus von unten (auf Gemeinde- und Provinzebene) unausweichlich. Schon jetzt sind Erscheinungen einer religiösen, konfessionellen und - in den kurdischen Gebieten - ethnischen Teilung des syrischen Territoriums sichtbar. In diesem Kontext ist auch eine asymmetrische Regionalisierung des syrischen Territoriums denkbar, um den Kurden im Norden eine ausbalancierte Autonomie und insbesondere wirtschaftliche Autarkie zu garantieren.

Trotz der Kritik an Aufbau und Arbeit der Verwaltung ist zu beobachten, dass das syrische Verwaltungssystem über die Jahre ein funktionsfähiges System war. Dazu gehört beispielsweise die Dokumentierung der gesamten Verwaltungsarbeit, so dass alles formal korrekt läuft. Das syrische Landeskataster weist ein sehr hohes Niveau auf. Streitigkeiten bezüglich Landbesitzes werden von einem Sonderrichter, dem sog. Immobilienrichter, entschieden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die syrische Verwaltung insbesondere bei Enteignungen einen weitreichenden Spielraum hat, um diese gegen den Willen des Eigentümers durchzusetzen. Denn die Arbeit der Verwaltung basiert insgesamt auf dem alten französischen Grundsatz der öffentlichen Gewalt. Jedoch ist die Verwaltung andererseits daran gebunden, neben der Entschädigung insbesondere die gesetzlichen Grundlagen bei den Enteignungen zu achten. Anderenfalls wird die Enteignung seitens des Verwaltungsgerichts für unwirksam erklärt. In diesem Zusammenhang muss man den Verwaltungsgerichten in Syrien bescheinigen, dass sie im Falle von Verstößen gegen das Gesetz tatsächlich gegen die Verwaltung urteilen. Dabei bleibt am Ende für die Betroffene von Enteignungen meistens nur der Weg der Entschädigung, auch wenn eine Enteignung für unwirksam erklärt worden ist. Denn die Verwaltung versucht überwiegend, z.B. zügig auf dem enteignetem Land zu bauen oder es in irgendeiner Art und Weise zu verwenden, was es schwierig macht, die Enteignung vollständig rückgängig zu machen.

Darüber hinaus sind schwierige Fälle von Enteignungen insbesondere diejenigen Fälle, die vom Verteidigungsministerium angeordnet werden. Die Gerichte treffen zwar auch hier Entschädigungsentscheidungen gegen das Ministerium, jedoch ist deren Umsetzung in der Wirklichkeit schwieriger als gegen andere Behörde oder Ministerien. Die Problematik der effektiven Umsetzung von Gerichtsentscheidungen gegen die Verwaltung ist auch in anderen Bereichen sichtbar. Als Beispiel kann man hier die Aufhebung der Notstandsverordnungen des Innenministers durch das Verwaltungsgericht erwähnen. Denn der Notstand wurde in Syrien im März 1963 erklärt und dauerte bis 2011, als der Präsidenten diesen durch Dekret aufhob. Rechtlich bedeutete der Notstand faktisch, dass der Innenminister als Stellvertreter des Präsidenten jeden ohne Gerichtsbarkeit bis auf Weiteres inhaftieren lassen konnte. Die Entscheidung des Innenministers in diesem Zusammenhang ist verwaltungsrechtlicher Natur, weshalb sich das Verwaltungsgericht für zuständig erklärt, diese Entscheidung zu kontrollieren, obgleich die Entscheidungen hier gesetzlich vor jeglicher gerichtlicher Kontrolle geschützt sind. Dennoch ist die gerichtliche Kontrolle ausschließlich formeller Art und betraf nur die Verfahrensseite der Entscheidung, eine materielle Kontrolle fand also nicht statt. Trotzdem wurden Inhaftierungen mehrfach für ungültig erklärt. Das Verwaltungsgericht

hat zudem die zeitliche Begrenzung der Haftentscheidung auf sechs Monate als Teil der formellen Korrektheit solcher Entscheidungen angemahnt.

Obwohl es schwierig ist, generell gerichtliche Entscheidungen gegen den Innenminister durchzusetzen, spielten die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts eine wesentliche Rolle, um die Notstandsinhaftierungen in den letzten Jahren zu verringern. Dabei ist abschließend darauf hinzuweisen, nicht den Notstand mit der rechtlichen Macht der Geheimdienstorgane zu verwechseln. Die Problematik der Geheimdienste als Verwaltungseinheiten liegt darin, dass sie überhaupt keine Auskunft geben, ob sie jemanden inhaftiert haben. Für diese Verweigerung gibt es eine gesetzliche Grundlage, so dass die gesamte Justiz nichts dagegen tun kann. Das Verwaltungsgericht konnte hingegen hinsichtlich der außerordentlichen Entlassung von Beamten und Angestellten viel tun, selbst wenn diese aus Sicherheitsgründen geschehen sollte. Dennoch ist die Kontrolle im Rahmen dieser Art von Entlassungen formeller und verfahrensmäßiger Natur, nicht zuletzt, weil das Gesetz den Entlassungsentscheidungen auf diesem Wege eine Art Immunität gegenüber der gerichtlichen Kontrolle verleiht. Die gerichtliche Aufhebung der Entlassung wird überwiegend seitens der Behörden akzeptiert, selbst wenn diese Aufhebung aus formellen Gründen geschehen ist. Allerdings versuchen manche Behörden, trotz der Aufhebung durch die Gerichte auf der Entlassung von Beamten zu beharren, indem eine zweite formalrichtige Entlassung ausgesprochen wird.

Dass Sicherheitsorgane und -gesetze formell und materiell reformiert werden sollte, ist eine Selbstverständlichkeit. Diese Reform sollte zumindest in formeller Hinsicht im Einklang mit den Entscheidungen des Verwaltungsgerichts geschehen. Ein Punkt muss unbedingt in der syrischen Mentalität und in der Praxis geändert werden: Es darf keiner Verwaltungshandlung in keinem Bereich eine Immunität gegenüber der Justiz verliehen werden.

### **III. Die Rechtsprechung**

Im Hinblick auf die Erklärung oben ist an dieser Stelle die Reformbedürftigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit noch einmal hervorzuheben. Dabei ist die Tatsache vor Augen zu führen, dass es derzeit in Syrien sehr wenige bis keine Juristen gibt, die ausreichend qualifiziert sind, um Verfassungsfragen theoretisch und praktisch auf befriedigende Art und Weise zu entscheiden. Diese Schwäche offenbart sich, wenn man vergleichsweise die Entscheidungen des irakischen Obersten Gerichts als Verfassungsgericht in Betracht zieht. Diese Schwäche ist auch anhand der Gemengelage bei der Arbeit des ägyptischen Verfassungsgerichts nach dem Abgang von Mubarak sichtbar, obgleich das ägyptische Verfassungsgericht seit Jahrzehnten tätig ist. Diese Tatsache führt zur Überzeugung, dass die einzigartige deutsche Erfahrung mit der Verfassungsgerichtsbarkeit für eine mögliche Entwicklung einer syrischen Verfassungsgerichtsbarkeit von großer Bedeutung ist. In diesem Zusammenhang ist die Haltung einiger deutscher Rechtswissenschaftler, die im Bereich Rechtsstaatlichkeitshilfe insbesondere im islamischen Raum tätig sind, zu kritisieren, soweit sie der Auffassung sind, dass die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts für Multiplikatoren in diesen Ländern zu kompliziert seien, um als Beispiele in Lehrprogrammen zu dienen. Einige Wissenschaftler verwenden lieber Entscheidungen von Verfassungsgerichten aus ähnlichen Kulturräumen, wie z.B. die des indischen Verfassungsgerichts, was den Rechtswissenschaftlern vor Ort die Möglichkeit raubt, sich mit der dogmatischen Fundierung der Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts auseinanderzusetzen. Im Sinne des Transfers darf man sich in diesem Bereich aus deutscher

Sicht nicht verstecken, denn das Bundesverfassungsgericht ist Meister in der dogmatischen Begründung von Sachverhalten.

Demgegenüber ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Syrien, wie oben erklärt, robuster und traditionell reicher. Dabei liegt das allgemeine Problem darin, dass die Verwaltung im System des aus Frankreich importierten Staatsrats als Hauptorgan der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht auf derselben Ebene wie der Bürger behandelt wird. Es wäre hier wünschenswert, wenn ein Paradigmenwechsel eingeleitet würde, der sich von der Idee der Gleichbehandlung von Bürger und Verwaltung vor dem Verwaltungsgericht ableitet. In diesem Zusammenhang gehört insbesondere das Organ der Staatsbeauftragten beim Verwaltungsgericht abgeschafft und durch einen wissenschaftlichen Dienst für Richter ersetzt. Zudem muss die alleinige Macht des Präsidenten bei der Ernennung der Verwaltungsrichter beschnitten werden. Schon allein für ihre Unabhängigkeit ist von großer Bedeutung, nicht vom Chef der Exekutive und der Verwaltung ernannt zu werden, schließlich müssen die Verwaltungsrichter oft gegen die Verwaltung urteilen.

Wenn man über die syrische Justiz spricht, dann ist die Problematik der Abhängigkeit der Richter von der Exekutive nicht zu übersehen. Denn über die Angelegenheiten der Richter entscheidet der Oberste Justizrat unter der Leitung des Justizministers als Stellvertreter des Republikpräsidenten. Dies muss dringend reformiert werden, so dass die Judikative selbst über die Angelegenheiten der Richter entscheidet. Denkbar wäre, diese Entscheidungsbefugnisse bei Verfassungsgericht oder einer Kommission aus verschiedenen Richtern höherer Gerichte anzusiedeln. Allerdings bedeutet die amtliche Unabhängigkeit der Richter keineswegs eine gesellschaftliche Unabhängigkeit und kann faktisch für sich allein keine Gerechtigkeit gewährleisten, nicht zuletzt, weil der Einfluss der sozialen Umgebung der Richter in Syrien und ihrer familiären, religiösen und konfessionellen Bindung - soziologisch gesehen - viel größer als der der Exekutive ist. Ein Teil dieser Problematik sind auch die allgemeine Juristenausbildung und das Auswahlverfahren von Richtern. Denn alle Juristen in Syrien studieren nur vier Jahre Theorie ohne Praxis gemeinsam, bevor sich dann ihre beruflichen Wege trennen. Das deutsche Beispiel mit dem zweiten Staatsexamen nach einem Referendariat ist als Model in diesem Zusammenhang sehr hilfreich.

Über Mängel und Reformbedürftigkeit des syrischen Justizsystems kann man mehr als ein Buch schreiben. Diese reichen beispielsweise von der unendlichen Länge von Verfahren bis zur zeitlich unbegrenzten Untersuchungshaft und der Problematik der Militärgerichte. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass syrischen Gerichte aller Art (Straf-, Zivil- und Arbeitsgerichte) in der Mehrheit der Klagen nach einem gewissen rechtsstaatlichen Standard urteilen. Ausgenommen sind natürlich die Angelegenheiten der Staatssicherheit oder Verfahren, in denen mächtige Familien oder Personen beteiligt sind. Unabhängig von diesen Angelegenheiten, die gänzlich zu reformieren sind, kann man auf der Grundlage des bestehenden Systems aufbauen. Einen vollständigen Umbau braucht die syrische Rechtsprechung nicht. Mit anderen Worten: Statt z.B. in einem Land mit einer etwa 400 000 Mann starken Armee über die Abschaffung der Militärgerichte zu diskutieren, sollte eher an die Reform dieser Gerichte gedacht werden. Es wäre z.B. vorzuschlagen, die Grundsätze des fairen Verfahrens dort stärker als bisher zu gewährleisten.

#### **IV. Ausblick**

Von diesem Überblick ausgehend soll hervorgehoben werden, dass der erste Grundsatz in allen rechtlichen Reformprogrammen darin liegen sollte, Syrien nicht als einen Staat ohne rechtliche Ordnung und Tradition zu behandeln. Syrien ist also - salopp gesprochen - nicht Afghanistan. Die rechtliche Entwicklung hängt im Wesentlichen davon ab, wie oder auf welcher Art und Weise das Ende der Gewalt erreicht wird. Insbesondere hängt eine neue Verfassungsgestaltung mit der Frage zusammen, ob ein totaler Zerfall des Staates mit dem Ende der Gewalt herbeigeführt wird. Denn die große Gefahr liegt derzeit darin, dass Regime und Staat zumeist als Einheit betrachtet werden. Eine derartige Haltung öffnet möglicherweise den Weg zur Wiederholung des Kardinalfehlers beim Aufbau des irakischen Staates nach dem Krieg von 2003, als der Zivilverwalter den gesamten Verwaltungs- und Sicherheitsapparat auflöste und damit den Weg zum Staatszerfall ebnete, der bis dato in mehreren irakischen Gebieten sichtbar ist. So schwierig dies klingen mag, ist für die Stabilität jedes kommenden syrischen Systems unausweichlich, auf Integration aller - einschließlich der ehemaligen Kräfte - zu setzen. Dies erscheint auch aus Sicht der deutschen Erfahrung der Nachkriegszeit nicht nur nachvollziehbar, sondern vielmehr notwendig.

Der erste Schritt auf dem integrativen Weg liegt in den syrischen juristischen Fakultäten, in denen im Laufe der Zeit alle oben angesprochenen Punkte zumeist in den höheren Studienjahren ausdiskutiert und untersucht worden sind. Zudem sind nicht alle Professoren, die dort unterrichten, Anhänger des syrischen Regimes. Viele von ihnen waren und sind angesehene Wissenschaftler, die ihre Meinung auch öffentlich sagen. Dass sie derzeit schweigen, hängt weniger damit zusammen, dass sie das Regime mögen, als dass die syrischen Oppositionellen bis dato versagt haben, echte programmatische Alternativen zum Regime anzubieten. Vielleicht sollte man versuchen, von europäischer Seite aus zunächst die eine oder andere juristische Fakultät in einen Reformprozess einzubinden. Dies wäre eine große Hilfe für eine integrative Lösung des syrischen Problems.

*Naseef Naem, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Göttingen. Das Papier wurde ursprünglich als Gutachten formuliert. Hier wurde auf Fußnoten verzichtet.*