



Ausarbeitung

**Völkerstrafrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit
Unterstützungshandlungen zugunsten einer Besatzungsmacht**

Völkerstrafrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Unterstützungshandlungen zugunsten einer Besatzungsmacht

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 008/20
Abschluss der Arbeit: 5. Februar 2020 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

- | | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Völkerstrafrechtliche Einordnung der Unterbringung syrischer Flüchtlinge in Syrien | 4 |
| 2. | Völkerrechtliche Einordnung von Unterstützungshandlungen bei der Flüchtlingsunterbringung | 6 |

1. Völkerstrafrechtliche Einordnung der Unterbringung syrischer Flüchtlinge in Syrien

Der Auftraggeber/die Auftraggeberin fragt nach einer völkerstrafrechtlichen Einordnung von deutschen Unterstützungshandlungen zugunsten der Türkei, wenn diese syrische Flüchtlingen in Regionen in der Arabischen Republik Syrien unterbringt, die von der Türkei besetzt wurden. Entsprechende Unterstützungshandlungen seien von der deutschen Bundeskanzlerin in Aussicht gestellt worden.

Zur völkerstrafrechtlichen Beurteilung einer Unterstützungshandlung bedürfte es zunächst einer **im Völkerrecht strafbewehrten Haupttat**. Dies ergibt sich aus Art. 25 Abs. 3 lit. c des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut)¹, der die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit für Beihilfehandlungen normiert. Hinreichende Anhaltspunkte, dass verantwortlich handelnde Repräsentanten der Türkei, indem sie Syrer im türkisch besetzten Teil Syriens unterbrachten, **eine Haupttat** begangen hätten, **die der Jurisdiktion des IStGH unterfiele**, sind aus Sicht des Bearbeiters nach gegenwärtigem Erkenntnisstand **nicht ersichtlich**.

Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass **weder die Türkei noch Syrien Vertragsstaaten des IStGH-Statuts** sind.² Eine Ausübung der Gerichtsbarkeit des IStGH käme daher nur in Betracht, wenn der VN-Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen³ tätig würde und dem Ankläger des IStGH die Situation unterbreite.⁴ Für eine geplante Vorlage gibt es gegenwärtig – und in Anbetracht der Zusammensetzung des VN-Sicherheitsrats auch in absehbarer Zeit – keine Anzeichen. Somit ist das potentielle Vorliegen einer Haupttat im Sinne von **Art. 8 Abs. 2 lit. b (viii) IStGH-Statut**, der „die unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht eines Teiles ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet oder die Vertreibung oder Überführung der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebiets innerhalb desselben oder aus diesem Gebiet“ pönalisiert, schon aus diesem formellen Grunde **kein Prüfungsgegenstand des vorliegenden Gutachtens**.

1 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, VN A/CONF.183/9, 17. Juli 1998, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/203446/c09be147948d4140dd53a917c2544fa6/roemischesstatut-data.pdf> ; in englischer Originalfassung auf <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Eng.pdf>.

2 Siehe die Angaben zum Stand von Signaturen und Ratifikationen auf ICC, State Parties, https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx#T.

3 Charter of the United Nations, 24 October 1945, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter-all-lang.pdf>. In deutscher Übersetzung: Charta der Vereinten Nationen, Kapitel VII, Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen, <https://unric.org/de/charta/#kapitel7>.

4 Siehe zu den zeitlichen, örtlichen und persönlichen Voraussetzungen der Ausübung der IStGH-Gerichtsbarkeit Art. 11 bis 14 IStGH-Statut sowie zum Vorlagerecht des VN-Sicherheitsrats Art. 13 lit. b IStGH-Statut (Fundstelle a.a.O., Fn.1).

Zu bedenken ist ferner, dass die Türkei zwar Vertragsstaat⁵ des **Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten** (4. GK)⁶ sowie des **1. Zusatzprotokolls** zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (1. ZP GK)⁷ ist, woraus gewisse **Pflichten zur Ahndung** schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts resultieren.⁸ Entscheidend ist jedoch, dass im Hinblick auf Siedlungsmaßnahmen eines Besetzers im besetzten Gebiet sowohl die 4. GK als auch das 1. ZP GK nach ihrem Wortlaut lediglich zwangsweise **Einzel- oder Massenumsiedlungen sowie Deportationen von geschützten Personen aus dem besetzten Gebiet heraus** sowie die **Deportation oder Umsiedlung von Teilen der eigenen Zivilbevölkerung der Besatzungsmacht in das besetzte Gebiet hinein** verbieten.⁹ Beide Begehungsvarianten sind in der vorliegenden Situation **nicht einschlägig**. Angesichts des von dem Auftraggeber/der Auftraggeberin nachgefragten völkerstrafrechtlichen Zusammenhangs, in dem der Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“ gilt, muss der Wortlaut der ausdrücklich normierten Verbote des humanitären Völkerrechts als Grenze der Auslegung gelten.¹⁰ Somit kann es auch **keine strafrechtliche Analogie für alle Siedlungsmaßnahmen einer Besatzungsmacht**, die sich in irgendeiner Weise auf die demographische Zusammensetzung in einem besetzten Gebiet auswirken, geben. Dies präjudiziert jedoch nicht die Möglichkeit einer Analogiebildung im Bereich der Staatenverantwortlichkeit, wo es um die Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns und nicht um die Strafbarkeit Einzelner geht.¹¹

Im Ergebnis dürfte daher die Unterbringung von syrischen Rückkehrern aus der Türkei in Nord-syrien durch hierfür verantwortliche türkische Personen **keine völkerstrafrechtliche Haupttat** darstellen.

-
- 5 Zum Ratifikationsstand der 4. GK und des 1. ZP GK siehe die Anhaben des ICRC, Treaties, States Parties and Commentaries, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>.
 - 6 Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, abgeschlossen in Genf am 12. August 1949, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19490188/index.html>.
 - 7 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19770112/201407180000/0.518.521.pdf>.
 - 8 Siehe im Einzelnen Teil V Abschnitt II des 1. ZP GK GK (Fundstellen a.a.O., Fn. 7.).
 - 9 Siehe im Einzelnen Art. 49 4.GK, insbesondere dessen 1. und 6. Abs., sowie Art. 85 Abs. 4 lit. a 1.ZP GK (Fundstellen a.a.O., Fn. 6 und 7.).
 - 10 Eingehend zu Reichweite und Anwendung dieses Grundsatzes siehe Claus Kreß, Nulla poena nullum crimen sine lege, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e854#law-9780199231690-e854-div2-16>, passim und Rz. 28.
 - 11 Vgl. hierzu WD 2 - 3000 - 007/20, Zur möglichen Umsiedlung syrischer Flüchtlinge durch die Türkei, 31. Januar 2020, insbesondere 3. Zur Ansiedlung syrischer Flüchtlinge aus international besatzungsrechtlicher Sicht, https://www.bundestag.de/resource/blob/681368/24636e0cc9da1fc93f22496313fa71ab/WD-2-007-20-pdf_data.pdf. Allgemein zur Staatenverantwortlichkeit siehe Knut Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, München 2014, S. 561 ff. sowie James Crawford, State Responsibility, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1093#law-9780199231690-e1093-div1-3>.

2. Völkerrechtliche Einordnung von Unterstützungshandlungen bei der Flüchtlingsunterbringung

Da **keine völkerstrafrechtliche Haupttat** darin liegt, wenn hierfür verantwortliche türkische Personen freiwillig nach Syrien zurückkehrende Flüchtlinge in Nordsyrien unterbringen, **erübrigt sich eine völkerstrafrechtliche Prüfung von Unterstützungshandlungen**.

Zur **freiwilligen Rückkehr von syrischen Flüchtlingen** in von der Türkei besetzte Gebiete in der Arabischen Republik Syrien, die die Türkei nach eigenen Einlassungen veranlasst bzw. unterstützt, hat sich der VN-Hochkommissar für Flüchtlinge mehrfach, u.a. auch am Rande des *Global Refugee Forum 2019*,¹² geäußert. Dabei wies er auf die **eigentlichen humanitären Fragen** hin, die eine Rückkehr von Syrern nach Syrien aufwirft und die jenseits der von dem Auftraggeber/der Auftraggeberin thematisierten potentiellen Strafbarkeit der Bundeskanzlerin wegen der deutschen Hilfe bei der Unterbringung von Geflüchteten liegen:

Our position on return is [...] always the same: return is voluntary. But President Erdogan said it very clearly himself. Return can only be voluntary from our perspective, which means that people can choose to return or not to return. This is their choice. Now, our position has always been as well that if people return to Syria, wherever they return, they deserve – they need, in fact – **humanitarian support**. And I hope that this continues to be accepted by everybody. So, whether they return from Turkey, **wherever they go** – preferably to their places of origin, naturally, which is where they usually want to go – **they need support**. And that support has been difficult to obtain. But I think humanitarian support should not be linked to any other considerations. There is of course the question of what are the obstacles to this return, and we have also spoken many times about this issue. There is often an emphasis on material conditions, the reality is that there are other issues that need to be addressed - **property issues, legal issues, documentation issues**. Now, on all those issues we have actually been working with the Syrian authorities and will continue to do that. We are also encouraging the Syrian authorities to allow us presence in the areas where people return, because this could be a **confidence-building** measure. Finally, there is the issue of **reconstruction**. This is more complex because, of course, Syria is not yet a resolved conflict, so reconstruction in a fully-fledged way clearly is linked to a longer-term process which needs to include a political solution. This is not up to me to advocate for, this is another discussion, but we are not yet there. But **humanitarian assistance for those returning, wherever they are returning, from and to, needs to be provided**, and we are ready to cooperation with the authorities to do that.¹³

Vor diesem Hintergrund würde sich eine etwaige deutsche Unterstützung bei der Unterbringung und Versorgung freiwilliger Rückkehrer nach Syrien in erster Linie als ein Beitrag Deutschlands

12 UNHCR, Global Refugee Forum, <https://www.unhcr.org/global-refugee-forum.html>.

13 Transcript of Press Conference by United Nations Secretary-General Antonio Guterres and United Nations High Commissioner for Refugees Filippo Grandi, Palais des Nations, Geneva, 17 December 2019, <https://www.unhcr.org/5df9070f4>, S. 4 f. [Hervorhebungen vom Bearbeiter].

darstellen, um **erforderliche humanitäre Maßnahmen** durchzuführen. Dabei kommt nach Auskunft der Bundesregierung die Rückkehr syrischer Flüchtlinge – und somit implizit auch deren Unterstützung – nur im Rahmen eines VN-koordinierten Prozesses in Betracht.¹⁴

Nach Einschätzung verschiedener Nichtregierungsorganisationen und Pressestimmen handelt es sich im vorliegenden Zusammenhang in zahlreichen Fällen nicht um eine informierte und freiwillige Rückkehr von Syrern aus der Türkei nach Syrien. Vielmehr gehe es im vorliegenden Zusammenhang um Fälle von **unfreiwilliger Abschiebung**, um durch Drohungen **abgenötigte Einwilligungen zur Rückkehr** und darum, dass **Schutzsuchenden** an der syrisch-türkischen Grenze der **Zugang zum türkischen Territorium verweigert** worden sei.¹⁵ Sofern sich diese Vorwürfe bestätigen, können darin – im jeweils zu prüfenden Einzelfall – Verstöße gegen international menschenrechtliche und flüchtlingsrechtliche Verpflichtungen liegen, denen sich auch die Türkei unterworfen hat. Insbesondere wäre unter den genannten Voraussetzungen an Verstöße gegen das **Refoulement-Verbot**¹⁶ sowie gegen die **Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)**¹⁷ zu denken. Gleichwohl wären auch in diesem Fall **Handlungen zur humanitären Unterstützung** der sich –

-
- 14 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/14406 – Entwicklungen in der türkischen Flüchtlingspolitik im Kontext des EU-Türkei-Flüchtlingsabkommens, Drucksache 19/15248, 15. November 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/152/1915248.pdf>.
- 15 Vgl. statt vieler Human Rights Watch, Türkei: Syrer durch Abschiebungen in Lebensgefahr, 24. Oktober 2019, <https://www.hrw.org/de/europe/central-asia/tuerkei>; Amnesty International, Turkey: Syrians illegally deported into war ahead of anticipated 'safe zone', 25 October 2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/10/turkey-syrians-illegally-deported-into-war-ahead-of-anticipated-safe-zone/>; Lara Seligmann, Turkey Begins Resettling Refugees in Northeastern Syria, in: Foreign Policy, 9. Dezember 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/12/09/turkey-resettling-refugees-northeastern-syria/>.
- 16 Siehe Art. 3 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl. 1990 II S. 246), https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_de.pdf. Zur Reichweite des *Refoulement*-Verbots siehe im Einzelnen Walter Kälin, Aliens, Expulsion and Deportation in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e745?rskey=1Eobb4&result=1&prd=MPEPIL>, insbesondere F. The Prohibition of Collective or Mass Expulsion, Rz. 12 ff.; Lorcán Hyde, The principle of non-refoulement in international law, http://www.rescriptum.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/2016_1_029_Hyde.pdf; vgl. a. WD 2 – 3000 - 007/20, Zur möglichen Umsiedlung syrischer Flüchtlinge durch die Türkei, 31. Januar 2020, insbesondere 1. Abschiebung zwecks Umsiedlung aus international menschenrechtlicher Sicht, <https://www.bundestag.de/resource/blob/681368/24636e0cc9da1fc93f22496313fa71ab/WD-2-007-20-pdf-data.pdf>.
- 17 Siehe u.a. Art 32 und 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (in Kraft getreten am 22. April 1954) in Verbindung mit dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (in Kraft getreten am 4. Oktober 1967), https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf. Zur Bindungswirkung des Abkommens sowie des Protokolls für die Türkei siehe UNTC, <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&clang=en> sowie https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=en. Vgl. hierzu WD 2 – 3000 - 007/20, Zur möglichen Umsiedlung syrischer Flüchtlinge durch die Türkei, 31. Januar 2020, 2. Zur Umsiedlung syrischer Flüchtlinge aus international flüchtlingsrechtlicher Sicht, <https://www.bundestag.de/resource/blob/681368/24636e0cc9da1fc93f22496313fa71ab/WD-2-007-20-pdf-data.pdf>; UNHCR, „Handbook Voluntary Repatriation: International Protection, Genf 1996, <https://www.unhcr.org/uk/3bfe68d32.pdf>; UNHCR, Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1 C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses), HCR/GIP/03/03, 10 February 2003, <https://www.unhcr.org/3e637a202.pdf>.

freiwillig oder unfreiwillig – in Syrien aufhaltenden Syrer durch Deutschland **keine völkerstrafrechtlich relevante Beihilfe** zu ihrer Abschiebung bzw. zur Verweigerung ihres Zugangs zu türkischem Staatsgebiet. Vielmehr schlägt sich darin das **Dilemma** jeglicher **humanitären Hilfe** nieder: Internationale Unterstützung kann dazu führen, dass die Akteure vor Ort sich ihrer humanitären Verantwortung entziehen, während die Untätigkeit internationaler Akteure zu massenhaftem Elend und Leiden unschuldiger Zivilisten führen würde.
