



Ausarbeitung

Völkerrechtliche Anmerkungen zur Situation im syrischen Idlib

Völkerrechtliche Anmerkungen zur Situation im syrischen Idlib

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 026/20
Abschluss der Arbeit: 10. März 2020 (zugleich letzter Zugriff auf die 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.	Ausgangslage: Bewaffneter Konflikt in Idlib	4
2.	Vereinbarung von Astana (2017)	5
3.	Vereinbarung von Sotchi (2018)	5
4.	Völkerrechtliche Vereinbarungen über Waffenstillstand und Waffenruhe	6
5.	Zustimmung der syrischen Regierung zu den Vereinbarungen von Sotchi und Astana	6
6.	Wiederaufnahme der Kampfhandlungen in Idlib Anfang 2020	7
7.	Vereinbarung von Moskau (2020)	8

1. Ausgangslage: Bewaffneter Konflikt in Idlib

In der nordwestsyrischen Region um die Stadt Idlib besteht ein im Kern **nicht-internationaler bewaffneter Konflikt** (Bürgerkrieg), bei dem das syrische *Assad*-Regime zur Rückeroberung der von oppositionellen Rebellen und Islamisten gehaltenen Stadt ansetzt. Stärkste Kraft in Idlib ist derzeit die Miliz *Hajat Tahrir al-Scham* (HTS), eine Al Quaida nahestehende dschihadistisch-islamistische Gruppierung.¹

Der Konflikt in Idlib ist durch die **Intervention Russlands** (auf Einladung des syrischen Machthabers *Assad*) **sowie der Türkei** (aufseiten der Rebellen) internationalisiert worden; insoweit handelt es sich um einen **internationalisierten nicht-internationalen bewaffneten Konflikt**; es gilt das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts (*ius in bello*).² **Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die am Konflikt beteiligten Parteien** werden seitens der Vereinten Nationen, aber auch seitens der Bundesregierung angeprangert.³

Als Konfliktpartei, die nicht aufseiten der amtierenden Regierung, sondern aufseiten einer oppositionellen Rebellengruppe in dem Konflikt interveniert, bedarf die Türkei für ihre **militärische Präsenz in der Provinz Idlib einer völkerrechtlichen Grundlage** (*ius ad bellum*). In den Blick geraten die türkisch-russischen Vereinbarungen zur Befriedung und Stabilisierung der Situation in der Provinz Idlib⁴ – ergo: die Stabilisierungs- und Waffenstillstandsabkommen von Astana (2017), Sotchi (2018) und Moskau (2020), auf die die Türkei ihre militärische Präsenz in Syrien stützt.⁵

1 DW vom 14. Februar 2020, „Idlib – Akteure und Interessen“, <https://www.dw.com/de/idlib-akteure-und-interessen/a-52383387>.
BBC vom 18. Februar 2020, „Syria: Who's in control of Idlib?“, <https://www.bbc.com/news/world-45401474>.

2 Differenzierend Gasser/Melzer, Humanitäres Völkerrecht, Zürich: Schulthess, 2. Aufl. 2012, S. 72 f.

3 DW vom 27. Februar 2020, „Maas prangert Kriegsverbrechen in Syrien an“, <https://www.dw.com/de/maas-prangert-kriegsverbrechen-in-syrien-an/a-52562544>.
Mena-watch vom 16. September 2019, „UNO-Bericht bezichtigt Assad und Russland mehrerer Kriegsverbrechen“, <https://www.mena-watch.com/uno-bericht-bezichtigt-assad-regime-und-russland-mehrerer-kriegsverbrechen/>.

n-tv vom 2. März 2020, „UN-Bericht zu Syrien. Türkei könnte für Kriegsverbrechen haften“, <https://www.n-tv.de/politik/Tuerkei-koennte-fuer-Kriegsverbrechen-haften-article21614016.html>.

4 Vgl. aus politikwissenschaftlicher Sicht Moritz Pieper, „Russland und der Astana-Prozess zur Beilegung des Syrien-Konflikts“, SWP-Aktuell Nr. 57 (Oktober 2019), <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019A57/>.

5 Das am 20. Oktober 1998 zwischen der Türkei und Syrien im türkischen Adana geschlossene sog. **Adana-Abkommen** enthält eine Vereinbarung über das Verbot von PKK-Aktivitäten in Syrien, sieht aber kein Recht zur türkischen Präsenz bzw. Intervention in Syrien vor. Vgl. *Minutes of the Agreement signed by Turkey and Syria in Adana 20 October 1999*, <https://www.mafhoum.com/press/50P2.htm>.

2. Vereinbarung von Astana (2017)

Mit der **Vereinbarung von Astana** vom 4. Mai 2017 zwischen der Türkei, Russland und dem Iran über die Einrichtung sog. Schutzzonen (*Memorandum on the creation of de-escalation areas in the Syrian Arab Republic*)⁶ hatten die drei Garantiemächte die Region um Idlib – zunächst für einen Zeitraum von 6 Monaten – zur „**De-Eskalationszone**“ erklärt. Punkt 4 der „Astana-Vereinbarung“ betrifft die **Einrichtung von checkpoints und Beobachtungsposten** innerhalb der syrischen Schutzzonen. Darauf folgt die rechtliche Grundlage für die militärische Präsenz der Türkei in Idlib.

The security zones shall include:

- Checkpoints to ensure unhindered movement of unarmed civilians and delivery of humanitarian assistance as well as to facilitate economic activities;
- Observation posts to ensure compliance with the provisions of the ceasefire regime.

The functioning of the checkpoints and observation posts as well as the administration of the security zones shall be ensured by the forces of the Guarantors by consensus. Third parties might be deployed, if necessary, by consensus of the Guarantors.

3. Vereinbarung von Sotchi (2018)

Ein Jahr später wurde mit der **Vereinbarung von Sotchi** vom 17. September 2018 (*Memorandum on the stabilization of the situation in the Idlib de-escalation area*)⁷ zwischen der Türkei und Russland das Stabilisierungsversprechen für Idlib erneuert. In der Vereinbarung, die der Türkei die Einrichtung von **militärischen Beobachtungsposten** in den „Schutzzonen“ sowie die **Durchführung von Patrouillen** entlang der Grenzen der Deeskalationszonen gestattet, heißt es:

1. The Idlib de-escalation area will be preserved and Turkish observation posts will be fortified and continue to function.
2. The Russian Federation will take all necessary measures to ensure that military operations and attacks on Idlib will be avoided and the existing status quo will be maintained.
3. A demilitarized zone, 15-20 kms deep in the de-escalation area will be established. (...)
5. All radical terrorist groups will be removed from the demilitarised zone by October 15.
6. All tanks, MLRS, artillery and mortars belonging to conflicting parties will be withdrawn from the demilitarised zone by October 10, 2018.

6 Text abgedruckt auf der Homepage des Außenministeriums der Russischen Föderation, https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2746041. Reuters vom 6. Mai 2017, “Russia, Iran, Turkey set up Syria de-escalation zones for at least six months: memorandum”, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-memorandum/russia-iran-turkey-set-up-syria-de-escalation-zones-for-at-least-six-months-memorandum-idUSKBN1820C0>.

7 Annex to the letter dated 18 September 2018 from the Permanent Representatives of the Russian Federation and Turkey to the United Nations addressed to the President of the Security Council, VN-Dok. S/2018/852 vom 18. September 2018, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/852.

7. Turkish Armed Forces and the military police of the Armed Forces of the Russian Federation will conduct coordinated patrols and monitoring with UAVs along the boundaries of the demilitarised zone. With a view to ensuring free movement of local residents and goods and restoring trade and economic relations.
8. Transit traffic on the routes M4 (Aleppo-Latakia) and M5 (Aleppo-Hama) will be restored by the end of 2018.
9. Effective measures will be taken for ensuring sustainable ceasefire regime within the Idlib de-escalation area. In this regard, the functions of the Joint Iranian-Russian-Turkish Coordination Center will be enhanced.
10. The two sides reiterated their determination to combat terrorism in Syria in all forms and manifestations.

4. Völkerrechtliche Vereinbarungen über Waffenstillstand und Waffenruhe

Das humanitäre Völkerrecht regelt in den Art. 36 bis 41 der Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1907⁸ ausdrücklich den Abschluss von **Waffenstillstandsabkommen** (*armistice*); daneben sind der Praxis Vereinbarungen über eine **Waffenruhe** (*ceasefire*) üblich.⁹ Im Gegensatz zu dem regelmäßig auf Dauer angelegten und vertraglich vereinbarten Waffenstillstand gilt eine Waffenruhe stets nur vorübergehend. Diese kann aber verlängert werden und schließlich in einen regelrechten Waffenstillstandsvertrag übergehen. Letzterer wiederum bildet die Vorstufe zu einer friedensvertraglichen Regelung. Vereinbarungen über eine Waffenruhe oder einen Waffenstillstand – die genaue Bezeichnung solcher Vereinbarungen ist in der Praxis uneinheitlich – sind von den Konfliktparteien **strikt einzuhalten**.¹⁰ Waffenstillstand und Waffenruhe unterbrechen den bewaffneten Konflikt. Ist eine bestimmte Dauer nicht vereinbart, können die Konfliktparteien **jederzeit die Feindseligkeiten wieder aufnehmen** (Art. 36 HLKO); gleiches gilt für den Fall, dass eine Konfliktpartei die Vereinbarung **verletzt** (Art. 40 HLKO).

5. Zustimmung der syrischen Regierung zu den Vereinbarungen von Sotchi und Astana

Eine ausdrückliche Zustimmung des syrischen Regimes zu den Stabilisierungsvereinbarungen ist – soweit ersichtlich – nicht dokumentiert. Allerdings kann völkerrechtlich zumindest von einer **konkludenten Zustimmung Syriens** zum Sotchi-Abkommen ausgegangen werden, da mit Russland eine Schutzmacht des syrischen Regimes faktisch auch „im Namen“ des syrischen Präsidenten gehandelt hat. Syrien hatte zumindest bis Ende 2019 nicht gegen die türkische Präsenz in Idlib protestiert.

8 Text unter <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/150>.

9 Zu den Begrifflichkeiten vgl. BMVg, Dienstanweisung A-2141/1 „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“ (Stand: Febr. 2016), Rdnr. 223 ff.
<https://www.bmvg.de/resource/blob/93612/f16edcd7b796ff3b43b239039cfcc8d1/b-02-02-10-download-handbuch-humanitaeres-voelkerrecht-in-bewaffneten-konflikten-data.pdf>
Lars Müller, Die Rolle nicht-staatlicher Waffenstillstandsabkommen im humanitären Völkerrecht, Baden-Baden: Nomos 2019, S. 28 ff.

10 BMVg, Dienstanweisung A-2141/1 „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“ (Stand: Febr. 2016), Rdnr. 225.

Medienberichten zufolge wurde das Sotchi-Abkommen **von der syrischen Regierung ausdrücklich begrüßt**.¹¹ In der Astana-Vereinbarung von 2017 wurden die syrische Regierung und die oppositionellen Gruppen als Konfliktparteien und potentielle Parteien der Astana-Vereinbarung explizit erwähnt:

“(...) hostilities between the conflicting parties (the government of the Syrian Arab Republic and the armed opposition groups that have joined and will join the ceasefire regime) ... shall be ceased” (Ziff. 2).

6. Wiederaufnahme der Kampfhandlungen in Idlib Anfang 2020

Vereinbarungen über eine Waffenruhe (wie die Abkommen von Astana und Sotchi) treffen meistens keine Regelung betreffend die Frage, wie im Falle einer Nichterfüllung der Verpflichtungen verfahren werden soll. Das Abkommen von Sotchi statuiert überdies nur eine **unvollkommene Waffenruhe**, da sie den Kampf gegen den „Terrorismus in allen Erscheinungsformen“ explizit ausnimmt (vgl. Ziff. 10 der Sotchi-Vereinbarung).

In der Folge haben sich die Konfliktparteien gegenseitig den **Bruch der Sotchi-Vereinbarung** vorgeworfen.¹² Medienberichten zufolge soll die Türkei keine nennenswerten Versuche unternommen haben, die islamistischen Akteure in Idlib zu entwaffnen (vgl. Ziff. 5 der Sotchi-Vereinbarung), weil dies praktisch kaum möglich gewesen wäre.¹³ Auf der Sondersitzung des VN-Sicherheitsrats am 28. Februar 2020 warf der syrische VN-Vertreter der Türkei vor, Al Quaida-Terroristen innerhalb des Gouvernements der Region Idlib zu beherbergen.¹⁴ **Belastbare Informationen** von neutraler Seite darüber, ob, wann und aus welchen Gründen eine Konfliktpartei ihre Verpflichtungen aus den Abkommen von Astana bzw. Sotchi nicht eingehalten hat, **liegen den Wissenschaftlichen Diensten nicht vor**.

11 Almanar news vom 18. September 2018, “Syria Welcomes Agreement on Idlib Announced in Sochi”, <https://www.english.almanar.com.lb/582089>.

12 Mideast vom 21. November 2019, “Syria accuses Turkey of breaching agreements reached in Astana and Sochi”, <https://www.mideastdiscourse.com/2019/11/21/syria-accuses-turkey-of-breaching-agreements-reached-in-astana-and-sochi/>.

TASS vom 4. Februar 2020, “Turkey failed to fulfill ‘a couple of key commitments’ in Idlib, Lavrov says” <https://tass.com/politics/1116407>.

Reuters vom 13. Februar 2020, „Turkey says it will hit groups violating Idlib ceasefire”, <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey/turkey-to-hit-radicals-others-who-violate-idlib-ceasefire-anadolu-idUSKBN2071KR>.

13 SZ vom 5. März 2020, „Eine Waffenruhe, aber keine Lösung“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/idlib-waffenruhe-erdogan-putin-1.4834042>.

14 Almasdar news vom 29.2.2020, “‘Idlib is inside Syria, not California’: Jaafari to UN Security Council”, <https://www.almasdarnews.com/article/idlib-is-inside-syria-not-california-jaafari-to-un-security-council/>.

Nachdem beim Vormarsch syrischer Truppen auf Idlib – also anlässlich der Wiederaufnahme von Kampfhandlungen durch die syrisch-russische Koalition – ein türkischer Konvoi im Süden der Provinz durch syrische Kampffjets bombardiert wurde und türkische Soldaten durch Artilleriefeuer getötet wurden, reagierte und eskalierte die Türkei Ende Februar 2020 mit der **Gegenoffensive „Frühlingsschild“** gegen syrische Stellungen und Kampfflugzeuge.¹⁵ Pressemitteilungen zufolge soll die türkische Militäroperation die syrische Armee auf Stellungen zurückdrängen, die südlich der türkischen Beobachtungsposten liegen.¹⁶

Bei der türkischen Gegenoffensive handelt es sich um keine „Kriegserklärung“ gegenüber der syrischen Regierung, sondern um eine nach der Haager Landkriegsordnung **legitime Wiederaufnahme der Feindseligkeiten** der türkischen Seite als Reaktion auf den Beschuss türkischer Soldaten durch die syrische Armee. Jede Wiederaufnahme der Feindseligkeiten durch eine Konfliktpartei muss die Regeln des humanitären Völkerrechts respektieren.

Am 28. Februar 2020 kam der **VN-Sicherheitsrat** zu einer **Sondersitzung** zusammen.¹⁷ Die Verabschiedung einer Resolution zu Syrien wurde von Russland blockiert.¹⁸ Auf Ersuchen der Türkei kam es am 28. Februar 2020 auch zu **Konsultationen des NATO-Rates** gem. Art. 4 NATO-Vertrag – nicht dagegen zu Beratungen über den NATO-Bündnisfall – wobei eine Solidaritätsadresse der NATO an die Türkei erging.¹⁹

7. Vereinbarung von Moskau (2020)

Am 5. März 2020 haben der russische Präsident *Putin* und der türkische Präsident *Erdoğan* eine erneute **Waffenruhe** vereinbart und einen **Drei-Punkte-Plan** verabschiedet, um die Situation in

-
- 15 Welt vom 1. März 2020, „Türkei gibt Militäroffensive gegen syrische Armee bekannt“, <https://www.welt.de/politik/ausland/article206247371/Operation-Fruehlingsschild-Tuerkei-gibt-Militaeroffensive-gegen-syrische-Armee-bekannt.html>
n-tv vom 1. März 2020, <https://www.n-tv.de/politik/Tuerkei-startet-Militaeroffensive-in-Syrien-article21611563.html>.
SPIEGEL online vom 2. März 2020, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/idlib-syrien-recep-tayyip-erdogan-greift-an-wladimir-putin-haelt-still-a-842986e1-a919-472d-a1fc-636b00f8eed9>.
Tagesspiegel vom 3. März 2020, „Entscheidungskampf um Idlib. Vor Treffen von Erdogan und Putin eskalieren die Kämpfe in Syrien“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/entscheidungskampf-um-idlib-vor-treffen-von-erdogan-und-putin-eskalieren-die-kaempfe-in-syrien/25607088.html>.
- 16 TAZ vom 1. März 2020, „Operation Frühlingsschild“, <https://taz.de/Tuerkei-startet-Syrien-Offensive/!5666616/>.
- 17 Security Council, SC/14132, 8738th Meeting, 28. Februar 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sc14132.doc.htm>.
- 18 Tagesschau vom 29. Februar 2020, „UN zu Waffenstillstand. Russland blockiert Syrien-Resolution“, <https://www.tagesschau.de/ausland/tuerkei-syrien-un-sicherheitsrat-101.html>.
- 19 Statement by the Secretary General after Article 4 consultations, 28. Februar 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173931.htm.
France24 vom 28. Februar 2020, “NATO offers Turkey solidarity but no pledges after Syria troop losses”, <https://www.france24.com/en/20200228-nato-offers-turkey-solidarity-but-no-pledges-after-syria-troop-losses>.

Idlib erneut zu stabilisieren (*Additional Protocol to the Memorandum on stabilization of the situation in the Idlib de-escalation area*):²⁰ Die Vereinbarung von Moskau bekräftigt in Gestalt eines „Zusatzprotokolls“ sowohl die Vereinbarung von Astana als auch die Fortgeltung des Sotchi-Memorandums vom 17. September 2018.

The Republic of Turkey and the Russian Federation, as guarantors of the observance of the ceasefire regime in the Syrian Arab Republic (hereinafter referred to as the Parties),

Recalling the Memorandum on the Creation of de-escalation Areas in the Syrian Arab Republic as of May 4, 2017 and Memorandum on Stabilization of the Situation in the Idlib De-Escalation Area as of September 17, 2018.

Reaffirming their strong commitment to the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of the Syrian Arab Republic.

Reaffirming their determination to combat all forms of terrorism, and to eliminate all terrorist groups in Syria as designated by the UNSC, while agreeing that targeting of civilians and civilian infrastructure cannot be justified under any pretext,

Highlighting that there can be no military solution to the Syrian conflict and that it can only be resolved through Syrian-led and Syrian-owned, UN facilitated political process in line with the UNSCR 2254, Stressing the importance of prevention of further deterioration of humanitarian situation, protection of civilians and ensuring humanitarian assistance to all Syrians in need without preconditions and discrimination as well as prevention of displacement of people and facilitation of safe and voluntary return of refugees and internally displaced persons to their original places of residence in Syria;

Have agreed as follows,

1. Cease all military actions along the line of contact in the Idlib de-escalation area starting from 00:01 of March 6, 2020.
2. A security corridor will be established 6 km deep to the north and 6 km deep to the south from highway M4. Specific parameters of the functioning of the security corridor will be agreed between the Defense Ministries of the Turkish Republic and the Russian Federation within 7 days.
3. On March 15, 2020, joint Turkish-Russian patrolling will begin along highway M4 from the settlement of Trumba to the settlement of Ain-Al-Havr.

Nach neuesten – zum Teil aber auch widersprüchlichen – Presseberichten soll auch die neue Waffenruhe in Idlib nicht halten.²¹

20 Vgl. SZ vom 5. März 2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/idlib-waffenruhe-erdogan-putin-1.4834042>. Pressemitteilung des Kreml vom 5. März 2020, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62948>.

Der Text der Vereinbarung ist auf der Homepage des russischen Außenministeriums abrufbar: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/4072593?p_p_id=101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA&_101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA_languageId=en_GB.

21 ZEIT online vom 8. März 2020, „Verstöße gegen Waffenruhe in Idlib“, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-03/syrische-grenze-idlib-waffenruhe-verstoss>. SZ vom 8. März 2020, „Aktivisten berichten von Verstößen gegen Waffenruhe in Idlib“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/konflikte-aktivisten-berichten-von-verstoessen-gegen-waffenruhe-in-idlib-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200308-99-237470>.